



**HAL**  
open science

## Privatisation & droit d'accès à la nature

Alice Nikolli

► **To cite this version:**

Alice Nikolli. Privatisation & droit d'accès à la nature. Le capital dans la cité. Une encyclopédie critique de la ville, pp.273-284, 2020. halshs-03097876

**HAL Id: halshs-03097876**

**<https://shs.hal.science/halshs-03097876>**

Submitted on 5 Jan 2021

**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.

Nikolli A. (2020), « Privatisation & droit d'accès à la nature », in M. Adam et É. Comby (dir.), *Le capital dans la cité. Une encyclopédie critique de la ville*, Paris, éd. Amsterdam, pp. 273-284.

## Privatisation

### Droit d'accès à la nature

Sur les littoraux maritimes, la presse locale se fait régulièrement l'écho de batailles juridiques pour assurer le libre passage des promeneurs et des promeneuses en bord de mer, en vertu de la servitude de passage des piétons sur le littoral (SPPL) instituée en 1976 à l'échelle nationale. Ces contentieux, souvent vieux de plusieurs décennies, opposent des associations locales défendant le libre accès au littoral et les propriétaires des terrains riverains du domaine public maritime. Certaines de ces affaires sont couvertes dans la presse nationale, à l'instar du conflit qui concerne quelques kilomètres de littoral dans la commune de Saint-Briac-sur-Mer, en Ille-et-Vilaine (Bretagne). Parmi les propriétaires réfractaires au sentier, qui multiplient les recours contentieux depuis les années 1980, on trouve le sénateur étatsunien John Kerry ainsi que Brice Lalonde, ancien ministre de l'environnement (1988-1992) et maire de la commune (1995-2008). Cette affaire revient sur le devant de la scène en février 2019, quand une partie du chemin est aménagée et ouverte au public, suite à une décision de justice datant de 2017. Pourtant, dès le mois de juin 2019, une nouvelle décision de la justice administrative, cette fois favorable aux propriétaires, interdit de nouveau le passage. Ce feuilleton juridique est donc encore loin de son épilogue...

Ces contentieux pour l'accès au littoral sont récurrents, dans différentes régions françaises comme à l'étranger, et sur les littoraux maritimes comme sur les rives fluviales – l'Erdre, rivière située en Loire-Atlantique, fait l'objet d'un conflit de ce type (Rollo *et al.* 2012). Ils sont également anciens : on en relève dès le XIX<sup>e</sup> siècle (Closier 2009). Ces conflits sont significatifs d'une tension entre bien commun et propriété privée, qui se cristallise dans les espaces naturels. En effet, la nature est souvent considérée comme un bien commun, auquel tout un chacun aurait un droit d'accès libre et égal. Aussi, l'appropriation privative d'espaces considérés comme « naturels » heurte-t-elle cette présomption de libre accès et suscite-t-elle différentes formes de réprobation sociale, de l'irritation individuelle face à une clôture qui interrompt une balade et qu'il faut contourner, jusqu'à des mobilisations collectives, qu'elles soient judiciairisées ou non.

Par opposition à ces restrictions d'accès, les pays d'Europe du Nord sont régulièrement cités en exemple d'une liberté d'accès à tous les espaces naturels, qui est enracinée dans la tradition et garantie par le droit, quel que soit le statut de propriété des terrains (Girault 2018). Le contexte juridique français ne prévoit quant à lui aucun droit général d'accès à la nature, bien que la formalisation d'un « droit à la nature » ait été proposée à plusieurs reprises, notamment dans les années 1970 (Saint Marc 1975). En l'état actuel du droit positif, n'existent en France que quelques droits d'accès spécifiques à certains types d'espaces, notamment au rivage maritime (Prieur 2012) et aux forêts (Le Louarn 2012).

De manière générale, l'accès aux espaces naturels pour les pratiques récréatives tient donc à diverses formes de conventionnement entre les pouvoirs publics et les propriétaires (formalisation des

itinéraires de randonnée), ou à la tolérance de passage accordée par ces derniers (Sontag et Roux 2013). Dans certains cas, l'accès n'est possible que par l'affranchissement individuel vis-à-vis des interdictions, notamment lié à l'esprit de liberté inhérent à certaines pratiques sportives. Les conflits d'accès et d'usages restent cependant nombreux (Michel 2003 ; Torre *et al.* 2010) et interrogent l'acceptation sociale de la privatisation des espaces naturels.

### **La privatisation de l'espace : pour une définition extensive**

Selon le *Trésor de la langue française*, le substantif « privatisation » constitue une importation, remontant aux années 1960, de l'étatsunien *privatization*. Au sens strict, le terme relève de la sphère de l'économie politique et désigne la transformation d'une entreprise publique en entreprise privée, s'opposant en cela à la nationalisation. Il s'est cependant largement répandu, appliqué non plus à une entreprise mais à différents types d'espaces, urbains comme ruraux.

Appliquée à l'espace, la privatisation a pris un sens plus large et se pense dans sa relation avec l'espace public. La privatisation se définit ainsi « *a contrario* des qualités généralement associées à [l'espace public] : une propriété aux mains des pouvoirs publics, une gestion et un entretien garantis par les services publics, un libre accès à quiconque souhaite en faire usage » (Dessouroux 2003). Privatiser un espace public revient alors à le « priver [...] d'au moins une de ces qualités d'usage » (*ibid.*). On parle en écho de publicisation, pour analyser manière dont un certain nombre d'activités ouvre à la pratique sociale des lieux juridiquement privés (Sabatier 2007), comme les centres commerciaux (Sabatier 2006) ou les espaces agricoles utilisés pour la promenade et les loisirs (Clément et Souldard 2016).

Ces deux notions reposent cependant sur un certain nombre de présupposés qu'il faut expliciter et discuter. Le premier de ces présupposés tient à leur dimension processuelle (suffixe *-tion*), qui interroge la nature du phénomène désigné. Au sens strict, ils désignent en effet un processus de transformation de la sphère publique ou collective vers la sphère privée (privatisation), ou *vice versa* (publicisation). Mais le terme de privatisation est également utilisé pour identifier, et souvent pour dénoncer, une situation d'appropriation privative à un moment donné, sans référence explicite au processus qui a conduit à cette situation. Cette dimension processuelle pose la question de l'état initial servant de référence à l'identification du processus de privatisation. Le terme repose en effet sur le postulat d'une propriété collective originelle, sur laquelle l'appropriation privative aurait pris le dessus à partir de l'époque moderne. Il s'agit cependant d'un cadre théorique largement remis en cause, notamment en anthropologie (Testart 2003). Si parler de privatisation des espaces naturels revient rarement à se placer à l'échelle de l'histoire des sociétés humaines, le terme suggère néanmoins que l'espace en question relevait, dans un passé proche, de la propriété publique ou de la propriété collective. Or, cela n'est pas toujours le cas dans les faits, argument qui est souvent utilisé par les acteurs qui cherchent à nier le phénomène. À l'inverse, dans des discours militants et dans certains discours scientifiques, le terme est utilisé dans un sens plus large pour faire le constat d'une restriction d'accès lié à un usage privatif de l'espace, que celui-ci soit récent ou ancien et qu'il repose ou non sur une appropriation privée du foncier.

S'ils restent implicites, ces présupposés sont susceptibles de nuire à la portée heuristique et/ou militante de la notion. Il est souvent aisé de montrer que l'appropriation privative est ancienne et qu'il ne s'agirait donc pas de privatisation, mais du simple usage exclusif – légal et légitime – d'un bien privé. La privatisation doit donc être définie au sens large, sans se limiter à la question de la propriété foncière mais en insistant au contraire sur la régulation des usages et des accès. On peut donc retenir les deux définitions suivantes, fondées sur le postulat que la nature est largement considérée comme un bien commun, quel que soit le statut juridique formel des espaces en question. La privatisation de

l'espace désigne ainsi (i) le processus d'appropriation privative et exclusive d'un espace, conduisant à suspendre l'accès du public au moyen de barrières matérielles (murs, clôtures, panneaux d'interdiction, etc.), que ce processus recouvre ou non un changement du statut foncier ; (ii) le résultat de ce processus, soit le constat empirique et éventuellement mesuré (surface, longueur de littoral, etc.) que cet espace est inaccessible au public du fait de la présence de barrières matérielles délimitant un espace privatif (résidentiel ou autre). Chacune de ces deux définitions peut être déclinée selon une acception juridique stricte insistant sur l'aliénation du foncier et une acception plus large s'articulant autour de la restriction physique d'accès.

### **Les rives lacustres, des espaces convoités... et privatisés**

La question de la privatisation des espaces naturels fait débat de longue date mais se pose dans un contexte renouvelé puisque le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle a vu la société se tourner massivement vers les pratiques récréatives de nature, en particulier sportives (Bessy et Mouton 2004). En 2016, le Ministère des sports estimait ainsi à 16 millions le nombre de Français et de Françaises pratiquant la randonnée. Dans ce contexte, les aménités paysagères et récréatives sont devenues un critère important d'habitabilité des territoires, notamment dans les espaces périurbains (Corneloup *et al.* 2014).

Or, cette demande sociale pour des espaces récréatifs de nature entre parfois en tension avec les modes préexistants d'appropriation de ces espaces. Se pose donc la question de la conciliation entre usages traditionnels, souvent privatifs (qu'ils soient résidentiels ou productifs), et usages récréatifs émergents. C'est par exemple le cas des forêts, de la montagne, des espaces agricoles, ou encore de nombreux fronts d'eau (maritimes, fluviaux, lacustres). Le lac d'Annecy et la partie française du Léman, en Haute-Savoie, fournissent un bon exemple d'espaces naturels en partie privatisés où la question de l'accès public pour les pratiques récréatives se pose de manière aiguë.

Malgré une forte urbanisation de leur zone littorale, ces deux lacs naturels d'origine glaciaire offrent des paysages socialement très appréciés. Ils sont souvent décrits comme des miroirs dans lesquels se reflètent les montagnes environnantes, selon une représentation paysagère qui s'est progressivement fixée à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle (Vernex 2009). Mis en tourisme à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ils font aujourd'hui figure de terrains de jeu pour les habitants et les habitantes des agglomérations voisines ainsi que pour les touristes, qui y déploient de nombreuses pratiques récréatives (flânerie contemplative, baignade, plongée, navigation de plaisance, sports nautiques divers motorisés ou non, pêche amateur, croisières lacustres, etc.) (Montuelle et Clemens 2015). Toutes ces pratiques supposent un accès physique à l'espace, selon une logique perpendiculaire (atteindre le bord de l'eau) et, bien souvent, selon une logique linéaire (longer le littoral).

L'accès public aux rives est cependant loin d'aller de soi. Cela est d'abord lié à l'ambiguïté du statut juridique de ces espaces. Bien que ces deux lacs relèvent du domaine public (lacs dits domaniaux) et qu'ils soient effectivement considérés par la société comme des espaces publics, leur statut juridique ne les protège de la privatisation que de manière incomplète (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Ils sont intégrés au domaine public jusqu'au niveau des plus hautes eaux, tandis que les terrains riverains n'ont pas de statut de propriété prédéterminé et peuvent très bien se trouver en mains privées. Ils sont cependant, dans tous les cas, grevés d'une servitude de passage. Il s'agit de la servitude de marchepied, qui concerne les rives des cours d'eau et des lacs domaniaux. Elle remonte à l'Ordonnance royale des eaux et forêts de 1669 (qui instaura aussi la servitude de halage) et elle est donc bien distincte de la SSPL, beaucoup plus récente (1976), qui porte sur les littoraux maritimes. La servitude de marchepied interdit en théorie aux propriétaires d'obstruer le passage sur une distance de 3,25 mètres à partir de la limite du domaine public. Concernant à l'origine les seuls services de

l'État, elle a été étendue aux besoins de la pêche dans les années 1960 puis à tous les piétons et à toutes les piétonnes en 2006.

*Figure 1. Le statut juridique théorique des rives lacustres*

Mais dans les faits, ces lacs ne sont pas systématiquement accessibles à tout un chacun (Nikolli 2019). Au-delà de la seule question de la propriété foncière (40 % du littoral du lac d'Annecy et 55 % de la rive française du Léman se trouvent en mains privées), il faut prendre en compte les modalités réelles d'accès aux rives, telles qu'elles se présentent sur le terrain. Le lac d'Annecy n'est librement accessible qu'à hauteur de 47 % de son littoral tandis que le reste du linéaire fait l'objet de restrictions d'accès diverses, liées à des usages privatifs (32 %) (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), à des accès payants (9 %) ou encore à des difficultés physiques liées à la topographie (8 %). La rive française du Léman est quant à elle accessible au public à hauteur de 66 %, mais le tiers de ce linéaire accessible correspond à la servitude de marchepied (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), et non à de véritables espaces publics de front de lac. Dans les deux cas, la différence est patente entre les espaces urbains centraux, au niveau desquels le front d'eau est largement publicisé (quais et jardins publics), et les espaces périphériques, à dominante résidentielle, où la privatisation domine souvent.

*Figure 2. Propriété privée « pieds dans l'eau », rive est du lac d'Annecy*

Cette propriété est de celles qui privatisent le bord du lac, que l'on distingue à l'arrière plan. Il est impossible, depuis la terre, d'atteindre la rive sur le linéaire littoral qu'elle occupe.

*Figure 3. Servitude de marchepied le long d'une propriété privée, rive française du Léman*

Cet espace de bord de lac, bien que relevant de la propriété privée, est accessible au public en vertu de la servitude de marchepied, scrupuleusement respectée. Au premier plan, deux panneaux informent le promeneur et la promeneuse du droit de passage, mais aussi d'un certain nombre d'interdictions. Sur l'arbre situé au milieu de la photographie, au deuxième plan, d'autres panneaux rappellent en revanche le statut privé du terrain, et l'interdiction de s'éloigner du bord du lac en direction de la villa, visible à l'arrière-plan.

### **La privatisation des rives lacustres ou la capture de la rente littorale**

Bon nombre d'acteurs aux prises avec cette situation tendent aujourd'hui à considérer la privatisation des rives comme une situation acquise et indépassable, en passant sous silence son historicité ainsi que les rapports sociaux qui l'ont rendue possible. La reconstitution archivistique du processus qui a mené à cette situation montre au contraire qu'il s'agit d'un phénomène historiquement et socialement très situé, permis par des rapports de force déséquilibrés. Ce processus a conduit à l'appropriation des espaces les plus stratégiques (les terrains de front de lac) par des acteurs urbains issus des classes dominantes de la société (Nikolli 2019). Ce processus de privatisation peut dans une certaine mesure être rapproché des *enclosures* de l'Angleterre des XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, qui ont vu les biens communaux (forêts, pâturages) être accaparés par la puissance seigneuriale au détriment des communautés villageoises (Blomley 2007).

Dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, dans un double objectif de salubrité et d'esthétique urbaines, les fronts de lac en centre-ville ont été aménagés sous forme de quais et de jardins publics, ce qui les a durablement protégés de l'appropriation privée. À l'inverse, en dehors des villes, et jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, les terrains de bord de lac sont restés très peu valorisés par les sociétés agraires qui les considéraient comme de mauvaises terres. Mais à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ils commencent à éveiller un intérêt nouveau sous l'effet conjoint de la régularisation des rives (stabilisation par endiguement et remblayage), du développement touristique et de la régulation du niveau de l'eau (construction

d'ouvrages de retenue pour limiter les crues et contrôler les débits en aval du lac). Cet intérêt est le fait d'acteurs exogènes : des populations urbaines aisées (artistes, grands industriels, banquiers, etc.), essentiellement lyonnaises et parisiennes, sensibles aux paysages lacustres et désireuses de réaliser des investissements immobiliers sous forme de villas d'agrément (Miège 1934). Les propriétaires fonciers locaux (petits propriétaires ou communes) se dessaisissent volontiers de ces terrains auxquels ils n'accordent que peu de valeur, facilitant leur appropriation pour ces nouveaux usages.

Ces classes dominantes profitent ainsi d'une fenêtre temporelle durant laquelle la sensibilité paysagère et touristique pour l'espace lacustre ne fait qu'émerger et ne s'est pas encore diffusée dans le reste de la société. Cela facilite l'appropriation des terrains les plus intéressants. Cette fenêtre d'opportunité est à comprendre dans le contexte de l'invention touristique des espaces lacustres. Historiquement, le tourisme est un phénomène élitaire. Les classes dominantes ont été pionnières dans l'invention touristique de bien des lieux. Ce n'est que dans un deuxième temps que ces espaces mis en tourisme deviennent attractifs pour le reste de la société, dans une dynamique d'imitation (Boyer 2002). Ainsi, si les classes dominantes achètent ces terrains, très peu valorisés dans le système économique local, c'est parce qu'elles sont en train d'inventer la valeur sociale et symbolique du lac et qu'elles bénéficient par là d'un avantage comparatif. Ces individus réalisent ainsi un investissement stratégique. Celui-ci s'est ensuite avéré profitable du fait de l'enchérissement rapide de ces terrains, et leur a assuré la capture de la rente littorale, fondée sur l'accès direct et exclusif au front d'eau.

Du fait de la clôture systématique des terrains en question par leurs nouveaux propriétaires, ce processus d'acquisition foncière est intrinsèquement lié à celui de la privatisation. Cette pratique ne tarde pas à susciter des oppositions en lien avec des enjeux économiques et sociaux (navigation, halage, tourisme). Des conflits apparaissent entre l'administration et ces nouveaux propriétaires, en particulier sur la question des droits de passage en bord de lac. Mais la position sociale et politique des nouveaux propriétaires leur permet de judiciaireiser la question et d'obtenir rapidement une jurisprudence favorable. Cette jurisprudence vide de leur substance les droits de passage traditionnels et légitime une privatisation hermétique des rives lacustres. Dès la fin des années 1860, le Conseil d'État rend ainsi deux avis qui exemptent les propriétaires riverains du Léman français de la servitude de halage, principe qui sera étendu au lac d'Annecy par l'administration au début du XX<sup>e</sup> siècle. La situation des rives lacustres rejoint d'ailleurs celle des littoraux maritimes, où des tensions émergent également au cours du XIX<sup>e</sup> siècle entre des propriétaires désireux de se clore à la limite du domaine public et l'administration des douanes, le Conseil d'État arbitrant systématiquement dans l'intérêt de la propriété privée (Closier 2009).

Dans le cas des lacs haut-savoyards, les archives donnent donc à voir une lutte consciente et volontaire de la part de quelques propriétaires pour s'assurer l'exclusivité de la jouissance du front d'eau, à l'issue de laquelle l'ensemble des propriétaires voient leur tranquillité acquise sur les rives. Parce que les arguments traditionnels (halage notamment) se trouvent évacués à une époque où celui de la promenade en bord de lac n'est pas encore assez audible socialement (ou du moins crédible politiquement face aux intérêts de la propriété privée), les acteurs défendant dès cette époque un accès public au bord du lac se retrouvent dans une impasse.

### **Déprivatiser, un horizon inatteignable ?**

Jusqu'à ce jour, les politiques mises en œuvre pour limiter les effets de la privatisation ne rencontrent qu'un succès mitigé alors même que l'idée de reconquête des rives lacustres apparaît dès le début du xx<sup>e</sup> siècle. Outre quelques acquisitions d'envergure par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (créé en 1975), notamment sur la rive française du Léman, des politiques emblématiques de déprivatisation des rives ont été menées par un petit nombre de municipalités. La

mise en place de zonages de protection de l'environnement a également contribué à préserver un certain nombre de fenêtres littorales non urbanisées et, dans la plupart des cas, accessibles au public.

Tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, les tentatives de déprivatisation des rives lacustres se heurtent en effet à un certain nombre de freins récurrents qui tiennent aux caractéristiques du régime de propriété mis en place à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est bien sûr le niveau très élevé des prix du foncier en bord de lac, lié entre autres à la rente littorale capitalisée dans la valeur immobilière des biens « pieds dans l'eau ». Cela tient aussi à l'inadaptation de certains outils d'acquisition foncière. Créés dans les années 1970 afin de protéger des espaces et des paysages naturels, ils ne sont que de peu de secours sur des littoraux qui ont été densément urbanisés.

La forte conflictualité de la question explique en grande partie l'inertie des pouvoirs publics. Cette conflictualité tient notamment à la position sociale et politique de certain-es propriétaires riverain-es et à leur capacité d'opposition politique et juridique lorsque des projets d'aménagement sont effectivement lancés. Elle renvoie également à une certaine autocensure des pouvoirs publics, qui ne mobilisent pas les leviers d'action à leur disposition du fait d'un certain fatalisme et d'une anticipation de la conflictualité. Cette résignation des pouvoirs publics, qui est d'ailleurs plus largement celle de la société, les conduit à ne viser que des améliorations interstitielles de la situation. Face à cette inertie, des collectifs mobilisés depuis la fin des années 2000 tentent de pousser les pouvoirs publics à agir et revendiquent un cheminement public continu en bord de lac, en vertu de l'existence légale de la servitude de marchepied.

La privatisation tient à des rapports de force qui reposent sur une inégale dotation des différents groupes sociaux en capitaux tant financiers (acquisition foncière) que sociaux et juridiques (obtenir la mise en place de régulations favorables). Documenter et analyser ces rapports de force permet de déconstruire l'illusion d'évidence de cette appropriation socialement différenciée de l'espace, et de la comprendre comme une situation historiquement située, que les luttes sociales sont toujours susceptibles de faire évoluer. Parler de privatisation, au sens large défendu ici, c'est donc donner à voir que le caractère privé de certains espaces naturels constitue une construction historique et sociale. Nier l'intérêt du terme « privatisation » ou en défendre une définition restrictive participe d'une stratégie de perpétuation de situations acquises historiquement grâce à des rapports de domination.