L'accès aux espaces naturels, agricoles et forestiers : un enjeu pour les particuliers, les communes, les territoires

Charlotte Michel, Laurent Mermet

▶ **To cite this version:**

Charlotte Michel, Laurent Mermet. L'accès aux espaces naturels, agricoles et forestiers : un enjeu pour les particuliers, les communes, les territoires. Annales des mines - Série Responsabilité et environnement, 2003, 31, pp.58-69. hal-02909817

HAL Id: hal-02909817

https://agroparistech.hal.science/hal-02909817

Submitted on 31 Jul 2020

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.

L'accès aux espaces naturels, agricoles et forestiers : un enjeu pour les particuliers, les communes, les territoires

Comment concilier droit de propriété et , promeneurs, chasseurs, VTTistes ou encore raveurs, la demande d'usagers avides de nature et de plus en plus nombreux ; comment éviter replis, crispations et blocages, comment , en résumé, organiser l'accès à la nature ? La question est d'importance puisque, regain démographique des campagnes ou tourisme vert, c'est aussi l'aménagement du territoire qui est en jeu. Quelques éléments de réponse à partir de l'étude du cas de Janville, commune de région parisienne.

par Charlotte Michel et Laurent Mermet
Engref

Avec le développement des activités de plein air - randonnée, VTT, parapente, 4X4, rave party, cueillette, etc. - les espaces naturels sont devenus, plus que jamais peut-être, des lieux de loisirs et de récréation. Ils sont cependant, pour une grande part, des espaces privés appartenant en grande partie à des particuliers. Leur vocation comme champ d'activités ludiques ne tombe donc pas sous le sens et elle n'est d'ailleurs pas reconnue et acceptée par certains propriétaires. Confrontés à une fréquentation diffuse et variée de leur territoire, les gestionnaires de ces espaces réagissent avec plus ou moins d'ouverture. Certains tolèrent une fréquentation tant qu'elle leur semble acceptable, d'autres l'ignorent, d'autres encore vont s'efforcer par tous les moyens d'exclure l'intrus, d'autres, enfin, trouveront là le moyen de valoriser leur patrimoine. Dans cette gamme de réactions, nous notons cependant avec inquiétude qu'apparaissent comme champignons panneaux et clôtures visant à restreindre l'accès du public. La France se transformerait-elle en un vaste puzzle de propriétés encloses où seuls quelques itinéraires et quelques parcelles appartenant à la collectivité publique seraient en libre accès - le reste devenant interdit ou payant ? N'y a-t-il pas, à éviter une telle dérive et à mieux organiser ce multi-usage, un enjeu capital d'aménagement du territoire, aussi bien pour le regain démographique des campagnes que pour le développement du tourisme vert ?

Afin d'apporter des éléments de réponse à ces questions concrètes, nous avons conduit un projet de recherche [1], complété par un colloque [2]. Cette recherche est centrée sur la cohabitation concrète entre deux modes d'appropriation des espaces de nature, *a priori* contradictoires : d'un côté l'exercice du droit de propriété et, de l'autre, l'accès libre à ces espaces, à des fins récréatives, par des usagers sans titre. Cette question de l'accès suscite de vifs débats publics dans d'autres pays européens, en particulier en Angleterre [3]. Des solutions techniques, juridiques et politiques ont ainsi été mises en place dans plusieurs pays, suite à des débats au niveau national, pour organiser l'accès à la nature sur les espaces privés comme sur les espaces publics.

Il s'agit, avec ce projet de recherche, d'apporter des outils pour accompagner et aider les acteurs, locaux ou territoriaux, confrontés aux problèmes d'accès afin que leurs interventions participent à la mise en place d'équilibres entre demande d'accès et exercice du droit de propriété.

En France, les premiers éléments recueillis dans les textes juridiques et dans les débats nationaux nous ont incités à nous rapprocher du terrain. En effet, ils explicitent des problèmes importants soulevés par le développement des activités de plein air mais sans apporter d'éléments de réponse ou d'éclairage suffisants pour comprendre toute la complexité et la variété de cette problématique. Certains ne traitent que de l'aspect juridique (par exemple [4], [5]), d'autres que des espaces naturels écologiquement menacés (Littoral, montagne, grand site…, par exemple[6]), ou alors uniquement des espaces de pratiques spécifiques sportives ou de loisirs (escalade, randonnée, chasse…, par exemple [7], [8]).

Forte de ces constats, notre recherche s'est construite à partir d'études de situations locales sur des territoires qui ne sont pas marqués par un milieu où un usage très spécifique domine, mais où des pratiques diverses cohabitent. A partir de ces situations, nous avons étudié les processus de régulation qui permettent de dépasser les « conflits d'accès », c'est-à-dire les conflits entre une partie qui protège un espace privé et une partie qui désire accéder à ce territoire. Ceci nous a amenés à questionner des champs disciplinaires variés : le droit, la sociologie, la psychosociologie, la négociation, les sciences politiques, etc., tout en construisant des cadres de questionnement souples, intégrateurs et apportant des éclairages pour l'action [9]. En effet, la visée prescriptive est au centre de notre démarche : il s'agit d'apporter des outils pour accompagner et aider les acteurs, locaux ou territoriaux, confrontés aux problèmes d'accès afin que leurs interventions participent à la mise en place d'équilibres entre demande d'accès et exercice du droit de propriété.

C'est d'ailleurs à la demande de l'un d'eux, maire d'une commune de la région parisienne, que nous avons mené la première étude *in situ*. La commune de Janville-sur-Juine (voir l'encadré qui la présente) a servi de terrain pour une série d'entretiens approfondis au cours desquels nous avons relevé les expériences d'une trentaine d'acteurs, propriétaires, gestionnaires, élus locaux et utilisateurs d'espaces naturels. C'est ce travail particulier, très proche d'un « retour de terrain », que nous souhaitons présenter dans le présent article.

En effet, le cas de Janville illustre bien la variété et l'entremêlement des thèmes soulevés par les conflits d'usage liés à l'accès aux espaces naturels. C'est ce que nous présentons dans un premier temps. Il confirme aussi que les problèmes d'accès du public aux espaces concentrent les enjeux territoriaux, fonciers et d'amé-

nagement, en des lieux stratégiques – chemins, rivières, bois, etc – ce sera le second thème de l'article. Enfin, nous montrerons à partir de ce cas que les collectivités locales sont amenées peu à peu à s'impliquer pour gérer ces situations où l'accès aux espaces naturels privés pose des problèmes nouveaux, alors que ce type de questions relevait seulement jusqu'ici d'un droit de fait.

Une large palette de situations conflictuelles autour d'un dénominateur commun : l'accès aux espaces naturels

Les conflits d'usage entre randonneurs, chasseurs, pêcheurs, propriétaires, VTTistes, etc. sont des évènements courants qui ne surprennent plus. Afin d'en mesurer l'ampleur et d'en avoir une vision qui dépasse l'anecdotique, nous avons demandé à chaque personne interrogée de nous relater son expérience en la matière. Nous avons ainsi récolté méthodiquement de nombreux exemples d'interactions conflictuelles entre les usagers. Différentes thématiques émergent à partir de ce panel. Nous rapportons ici des extraits pour présenter certaines d'entre elles particulièrement significatives par leur ampleur ou par la richesse des questions qu'elles soulèvent, et illustrer leur complexité et leur variété.

Appropriations de fait, usages multiples et territoire de chasse

Les bois et les chemins de Janville, même s'ils ne sont pas sur-fréquentés comme ceux de la forêt de Fontainebleau, sont des lieux de loisirs régulièrement visités par les résidents du village et des communes voisines. Ils accueillent aussi des visiteurs venant de plus loin, soit *via* le tracé des chemins PR et GR, soit occasionnellement pour la chasse, la cueillette, des visites touristiques, etc. Un grand nombre de conflits que l'on nous a relatés sont liés à la densité de cette fréquentation qui entraîne, en particulier, des confrontations entre résidents du village dont les usages cohabitent mal.

Commençons par l'usage le plus générateur de conflits : la chasse.

« *On ne pouvait pas aller se promener les jours de chasse. Ou alors on chantait très fort car on avait peur. (…) Du fait que les chevaux sont craintifs, les coups de fusils peuvent occasionner des chutes ou des coups de pied dans les boxes. A cette époque c'étaient des sauvages. (…) Je n'aime pas trop critiquer les chasseurs. Ils ont bu un petit coup, c'est ce qu'on dit.* » (*Habitant*)

« *Ce jour-là on tirait à balle, cela pouvait être dangereux. Y'avait des gens de Janville que je connais très bien. Le garde (de chasse) a fait une remarque* :

« *vous ne devriez pas être là. On tire à balles. Cela peut être dangereux.* »

Il s'est fait encore engueuler. » (*Chasseur*)

Un autre usage mal accepté est la circulation d'engins à moteur, motos et voitures tout terrain. Un jeune agriculteur nous a raconté comment il s'est fait " agresser " par un promeneur alors qu'il était avec un ami en moto sur un chemin. Ils ont arrêté les moteurs pour laisser passer un groupe de 15 randonneurs et l'un d'eux s'est retourné pour lui asséner un coup de poing dans le dos. Des personnes, qui se promènent souvent dans les bois avec leurs enfants, nous ont fait part, lors des entretiens, de leur propre peur face aux motos qu'ils trouvent rapides, bruyantes et dangereuses.

De multiples remarques ont été faites aussi sur la détérioration des chemins suite au passage des motos, des VTT,

des 4X4 et des cavaliers. Les arguments pour dénoncer des activités inadaptées sont donc le bruit, le danger, le non-respect d'une idée de nature, mais aussi des usages et des comportements abusifs sur la propriété d'autrui.

Sont notamment relevés :

✔ le vagabondage des chiens : « *Des citadins qui n'appartiennent pas à la vie rurale, ils font n'importe quoi; ils vont battre les bois avec trois chiens pour les champignons. Je pense que c'est un comportement urbain. Quand les gens connaissent, ils en font moins car ils savent que ce n'est pas bien.* » (*Chasseur*)

✔ la cueillette de fleurs : « *Tant qu'il n'y en a que quelques-uns ça va. Cela a toujours existé. Il y a toujours eu autant de jonquilles. M. X..., il met du fil barbelé. Il les repousse chez les autres. Il y en a qui viennent chercher les oignons. Ce n'est pas que cela nous plaise. On ne s'est pas mis en gendarmes. Mais on mettra du grillage tout autour et ce sera réglé. Pour l'instant ça va comme ça.* » (*Agriculteur natif de la commune*)

✔ l'intrusion des «naturalistes» : « [A propos des écologistes] *Alors ils sont peut être savants mais moi j'appelle cela des « savants cosinus ». Les gardes les ont surpris à 2 ou 3 reprises à prendre des notes sur la propriété. Je leur ai dit " de quel droit vous entrez sur une propriété privée ? Le jour où nous serons sous un régime stalinien je veux bien mais changez le gouvernement ». Alors bon on commence à aller vers ce gouvernement. Tant que nous sommes sous le droit que j'ai connu, j'appliquerai mon droit...* » (*Propriétaire de bois*)

Mais aussi des comportements inquiétants :

✔ les cambriolages - « *De notre temps il y avait une mentalité différente. Aujourd'hui je crains les bandes qui n'hésiteraient pas à tirer. On a connu des cambriolages mais c'étaient des gens organisés. Maintenant, on en est au commando. Le crime des Ménules (1) fera date.* » (*Propriétaire foncier*)

✔ les rave parties - « *Ce qui nous inquiète le plus ce sont les rave parties. Cela devient inquiétant. Il y en a une qui a tourné entre Mennecy et Milly sur le plateau pendant le week-end de l'Ascension, du vendredi soir au dimanche soir. Là c'est grave. On ne sait pas qui c'est. Ils lancent ça sur Internet. Ils donnent des points de ralliement et tout le monde suit. Et il vous arrive sur votre dos 2000 personnes. C'est dingue. "* (*Elu local agriculteur natif de la commune*)

✔ les " squat " nocturnes - " *Tous les jours, il y a des voitures qui vont dans les bois entre 3h et 4h du matin. Il y a quand même quelque chose qui se passe dans les bois, même pendant la période hivernale. Cela s'est beaucoup accentué depuis quelques années "* (*Habitant*).

Usages qui dérangent, usages intolérables dans un milieu dit naturel, comportements sans gêne, le multi-usage reste difficile surtout dans des espaces où les gens sont des habitués.

Le fait qu'il s'agisse de lieux proches des résidences, fréquentés quotidiennement, contribue à une forte appropriation par les habitants. Aussi avons nous rencontré dans nos entretiens des réactions de ségrégation entre « gens d'ici » et « gens d'ailleurs ».

« *Le manque de respect ne vient pas des gens du coin. Je vais être sectaire. Il faudrait laisser ouvert aux* [habitants de la commune] *et fermer aux 75. Les* [habitants de la commune] *connaissent leur chance et leur patrimoine. Ils ne vont pas saloper les bois. Les 75 viennent en voiture. Ils viennent faire leur vidange ou un feu dans les bois. Le Français n'est pas discipliné mais le Parisien il bat des records* ». (*Habitant propriétaire de bois natif de la commune*)

Les arguments pour dénoncer des activités inadaptées sont donc le bruit, le danger, le non-respect d'une idée de nature, mais aussi des usages et des comportements abusifs sur la propriété d'autrui.

Cet exemple nous permet d'introduire un autre enjeu lié au multi-usage et qui alimente des réactions de fermeture des espaces naturels : les déchets et le non respect des cultures ou du patrimoine.

« *J'accepterais les gens s'ils étaient propres. Je ne veux pas ramasser les ordures le lundi matin* » (*Propriétaire de parcelles boisées*)

« *Les gens ne savent rien.. J'ai vu une année des gens sortir de bois privés. Ils ont traversé la Plaine dans un champ de blé. Ils ont fait des dégâts de 1m sur 700m. Cela ne fait pas trop plaisir. Sinon je ne serais pas contre. Mais les gens ne savent pas si c'est ensemencé ou pas. Pourtant là cela se voyait bien.* » (*Agriculteur natif de la commune*)

Droit de propriété et protection d'un espace d'intimité

A côté de cette diversité et de cette accumulation de problèmes liés aux conséquences des pratiques des uns et des autres, un deuxième grand thème ressort de nos entretiens : le désir des propriétaires de rester " seuls maîtres à bord " sur leur territoire. Cette revendication est souvent présentée par eux comme le pouvoir «légitime» qui découle tout naturellement du titre de propriété. Mais le cadre juridique n'explique pas tout. Il y a certes de multiples invocations du droit dans le discours des acteurs. Mais le comportement des propriétaires renvoie aussi de façon déterminante à une dimension relationnelle, à l'exigence d'un respect de leur statut.

« *Des gens s'étaient installés dans un bâtiment. Je les ai renvoyés, pas gentiment. Le responsable était fâché. Il m'a dit :"Vous avez fini de me faire la morale." Une fois qu'ils étaient partis, je les ai rappelés "Bon, aller venez manger. Je ne suis pas si vache que ça.(...) Je n'aime pas cela. Ce qui est normal. S'ils viennent me demander, ils auront ce qu'ils veulent. Je suis comme tous les paysans. Je ne sais pas si les autres sont pareils. Il faut demander c'est normal* ».

« *Là, devant, les gens s'installent pour pique-niquer. Cela m'est extrêmement désagréable. Les enfants vont jouer dans la pente. C'est dangereux. On se retourne contre le propriétaire. C'est pour cela que l'on met des panneaux mais ils restent six mois. Du point de vue de la justice c'est un problème.* » (*Propriétaire foncier*)

Une question à analyser et traiter de manière globale

Comme on le voit, les points de friction sont multiples entre les différents usagers et titulaires de droits (de propriété ou de chasse) sur les terrains – chasseurs, résidents, pêcheurs, promeneurs, agriculteurs, motocyclistes, « raveurs », etc. Même si chaque pratique appelle un traitement spécifique des problèmes qu'elle soulève, les enjeux sont largement entremêlés et la question doit donc aussi être traitée de façon globale.

D'une part, elle est perçue par les acteurs de cette façon.

« *On est chez soi partout même dans les champs ensemencés. Il n'y a plus le respect de rien, de rien. J'ai vu hier encore dans la plaine six vélos dans un champ ensemencé. Cela fait mal.* (…) *Le pire c'est les motos et les chevaux.* [...] *Il y a une éducation à faire, c'est tout. Chez X... il y a des pancartes " propriété privée* », *ils les fichent en l'air. Il y a un chemin communal pas loin mais ils préfèrent celui-là. Il a mis une clôture pour le gibier et pour le respect de sa propriété.* [...]*Vous vous croyez en sécurité pour tirer et il y en a qui déboulent sur vous.* [...] *Le pire ce sont les cavaliers. Il n'y en a pas beaucoup qui vous disent bonjour. Les VTT ils disent bonjour. Les randonneurs ils ont la carte. Ils sont là où ils doivent être. Ils ne sont pas agressifs.* » (*Agriculteur à la retraite natif de la commune*)

« *Toute cette accumulation d'incidents que les détenteurs de droit de chasse et les propriétaires subissent, on ne peut pas dire que cela encourage l'ouverture au public. C'est devenu assez conflictuel, surtout en région parisienne où on voit chaque week-end entre 3 et 4 millions d'habitants dans la campagne alentour sans notion de ce qui est public ou de ce qui ne l'est pas. Les gens ont soif de nature. "* (*Responsable dans le monde de la chasse*)

D'autre part, la logique même des pratiques entraîne des liens « techniques » entre les usages qui montrent qu'on doit y répondre par une approche intégrative plutôt que ségrégative. Les différents usagers utilisent largement les mêmes espaces et surtout les

mêmes voies de circulation. Ce lien entre pratiques de loisirs et itinéraires d'accès met en évidence que, pour faire face à ces conflits, des stratégies foncières et d'aménagement du territoire seront nécessaires si on veut éviter un repli malheureux du chacun chez soi qui d'ailleurs se met déjà en place sur certaines propriétés. Comme l'exprime un conseiller municipal de Janville :

«*Le non-respect du cadre suscite des réactions qui vont faire que le propriétaire va ériger des obstacles.*"

Pour faire face à ces conflits, des stratégies foncières et d'aménagement du territoire seront nécessaires si on veut éviter un repli malheureux du chacun chez soi qui d'ailleurs se met déjà en place sur certaines propriétés.

Une lecture territoriale des conflits : enjeux fonciers et d'aménagement

A l'appui de stratégies globales d'aménagement pour traiter les problèmes liés à l'accès, il est nécessaire de conduire une analyse territoriale. Celle-ci passe, en particulier, par un repérage des espaces utilisés (par qui, comment et quand), par la localisation des lieux conflictuels avec leur spécificité spatiale (chemin, rivière, bordure de résidence, etc.). En effet, si des conflits apparaissent de façon diffuse un peu partout sur le territoire de la commune, nous voulons insister dans cette seconde partie de l'article sur le fait qu'il existe une logique spatiale dans leur émergence et dans leurs combinaisons. Nous avons ainsi déterminé une classification des conflits selon leur localisation, et proposé une typologie des lieux de la commune – chemin, rivière, point d'attraction, bois proches des habitations, bois reculés, zone agricole, etc. (voir schéma ci-dessus).

A partir de cette identification, on retrouve sur chaque type d'espace des conflits spécifiques qui sont déterminés soit par la nature foncière ou paysagère, soit par la proximité entre deux espaces d'usage – par exemple, entre un bois communal et un lieu de résidence.

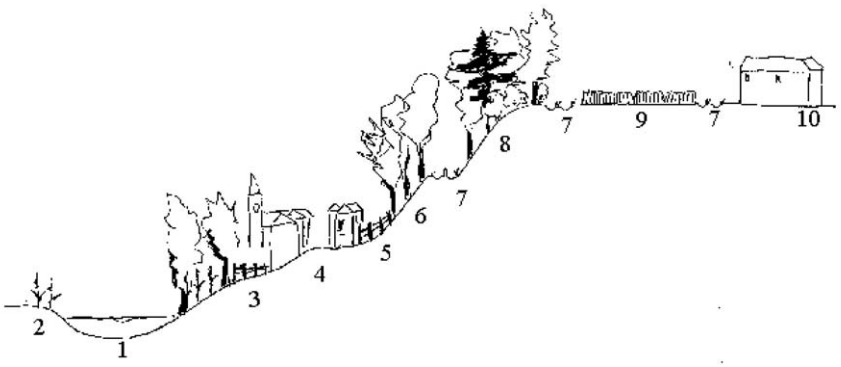
Nous pourrions reprendre chacun de ces types d'espaces pour faire ressortir, à chaque fois, quels types de problèmes on y rencontre et quels sont les enjeux spécifiques, mais nous nous limiterons ici, à titre d'exemples, aux cas des chemins et des bords de rivière.

Chemins publics ou chemins privés

Les chemins sont les objets spatiaux les plus stratégiques en terme d'accès puisqu'ils

Crédit : Paul Box/Report Digital-REA

Les points de friction sont multiples entre les différents usagers et titulaires de droits sur les terrains – chasseurs, résidents, pêcheurs, promeneurs, agriculteurs, VTT, *motocyclistes, «raveurs», etc. Même si chaque pratique appelle un traitement spécifique des problèmes qu'elle soulève, les enjeux sont largement entremêlés et la question doit donc aussi être traitée de façon globale.*



1 *rivière* **3** *jardins sur les rives* **5** *jardins sur les bois* **7** *chemins ruraux* **9** *cultures*
2 *zones humides* **4** *village* **6** *bois proches* **8** *bois profonds* **10** *ferme isolée*

sont le support le plus évident pour pénétrer dans les espaces naturels. De plus, nous avons la chance, en France, d'avoir un patrimoine considérable de chemins ouverts au public. A titre d'exemple, la commune de Janville compte 54 km de chemins ruraux. Cependant tous les chemins ne sont pas destinés à un usage public. D'un point de vue pratique, nos entretiens montrent qu'il règne une incertitude pour apprécier sur le terrain la nature des chemins. Les acteurs utilisateurs de chemins se sont plaints, à plusieurs reprises, de ne pouvoir apprécier s'ils étaient dans leur droit ou pas de pénétrer dans certaines allées. Un premier type de conflit est donc dû à une utilisation de chemins privés par le public, qui dérange les propriétaires.

« *Ils* [les chemins publics] *sont clairement identifiés sur le cadastre mais on ne les différencie pas* [sur le terrain] *des chemins privés. Donc un promeneur descend, et si nous, on respecte ce chemin* [public] *pour éviter tout risque d'accidents, le promeneur lui peut prendre une allée transversale qui est dans le domaine privé. Je ne vois pas comment cela peut être résolu car on ne peut pas mettre à l'entrée de chaque sente un panneau. Donc là, il peut y avoir des conflits avec les promeneurs.* » (*Agriculteur*)

Un second type de conflit est lié au fait que les chemins concentrent aussi les conflits liés aux frictions entre les usages (randonneurs, VTT, 4X4, motos, …). Se pose alors la question pour les gestionnaires, notamment les communes, de déterminer s'il y a des pratiques à favoriser car plus légitimes en termes de respect du cadre naturel, de sécurité publique, d'entretien de la voirie, etc.

Enfin, le statut de chemin rural, support privilégié pour les pratiques de randonnée compte tenu de sa vocation pour l'usage public, n'est pas une garantie complète de durabilité de l'accès. De nombreux auteurs — notamment des juristes — ont souligné l'inadéquation entre l'usage public sur ces chemins et leur imparfaite protection foncière [10, 11].

Circulation nautique publique et rives interdites

Un second exemple d'objet spatial stratégique pour l'accès aux espaces naturels est celui des cours d'eau lorsqu'ils ne relèvent pas du domaine de l'Etat. L'accès à la rivière est juridiquement possible soit par les ponts, soit par des chemins à usage public atteignant les bords. Sinon, les bords et le lit appartiennent aux riverains et relèvent donc de la propriété privée. Sur la Juine, deux types de conflits reviennent souvent : les difficultés d'accès à la rivière, notamment pour les pêcheurs, et les confronta-

tions occasionnées par les personnes qui s'embarquent sur l'eau et veulent débarquer sur les berges, privées.

« *La pêche n'est pas facile car tout est privé. On n'a pas d'accès aux rives. On ne peut pêcher que sur les ponts. Avant, il y avait un accès : la commune avait des marais qu'elle a revendus. Les gens du village avaient accès au marais donc à l'Essonne alors que maintenant on n'a plus d'accès.* » (*Habitant natif de la commune*)

« *Je suis propriétaire des deux rives de la rivière. Je vois de temps en temps des gens qui arrivent en bateau, qui, très gentiment, débarquent. Alors bien sûr, j'ai pris des dispositions pour me protéger. J'ai fait mettre des barrières métalliques avec un grillage et un fil barbelé, en tout cas sur le déversoir pour pas qu'ils puissent débarquer chez moi. C'est la guerre ! "* (*Propriétaire de bois et de rives*)

L'interdiction de passage le long de la rivière et le manque d'accès public sont mal vécus par les habitants du village qui ne sont pas riverains. Ils conçoivent mal que l'eau ne puisse pas être plus accessible. Le conseil municipal a bien conscience de cela et espère trouver un moyen de développer l'accessibilité aux rives.

« *L'idée est de rendre accessible une partie des bords de* [la rivière]. *On a mis récemment un droit de préemption sur les bords par le classement en* ENS (2). *La mise en place des* ENS *fait en sorte que les gens qui n'habitent pas ici ou qui ne sont pas propriétaires puissent aussi goûter du bord.* [...] *Notre objectif n'est pas d'acquérir tous les bords mais d'utiliser les droits de préemption comme un outil de levier pour négocier et récupérer une partie de la rive. "*

Interrogé sur la fragilité des rives et sa compatibilité avec la fréquentation, un élu répond : " *Oui il faut être attentif à ce que l'on fait. Il ne faut pas amener là des contingents. On peut faire des choses connues qui restent discrètes que pour la commune. On n'orientera pas le parcours. Cela devrait répondre au souhait des* [habitants] *qui n'ont pas de possibilités d'accès. "*

Ainsi, dans le cas de la rivière comme dans celui des chemins, apparaît clairement l'utilité d'une lecture globale et spatiale des enjeux d'accès du public aux espaces naturels, comme base de réflexion pour une stratégie foncière et d'aménagement.

Un objet de politiques locales : vers une gestion territoriale à différentes échelles

Nos entretiens montrent que les élus locaux de Janville (3) ne sont pas indifférents à ces problèmes et qu'ils s'investissent pour trouver des solutions. Cet investissement ne

Crédit : Jean Gaumy/Magnum photos

Un second exemple d'objet spatial stratégique pour l'accès aux espaces naturels est celui des cours d'eau lorsqu'ils ne relèvent pas du domaine de l'Etat. Deux types de conflits reviennent souvent : les difficultés d'accès à la rivière, notamment pour les pêcheurs, et les confrontations occasionnées par les personnes qui s'embarquent sur l'eau et veulent débarquer sur les berges, privées.

surprend personne si on le perçoit simplement comme la gestion de biens privés de la commune (les chemins, par exemple). Mais il va au-delà pour devenir un volet de l'action de régulation politique de la municipalité (conflits entre usagers), et de son travail d'aménagement du territoire. L'accumulation de plaintes de la part des habitants en raison des conflits, les réactions vives de certains usagers face à des aménagements et des arrêtés pris par le conseil municipal visant à organiser la fréquentation sur les chemins et les bois communaux, l'apparition de clôtures ou de panneaux le long des propriétés sont autant de signes d'alarme persistants qui conduisent les élus à augmenter leur engagement sur ce type de dossiers.

« *On a eu un débat au conseil municipal sur la délimitation des chemins. On avait le projet d'un arrêté sur l'interdiction des chemins aux engins motorisés. Ce qui est apparu au cours de cet échange c'est qu'avec les* 4X4 *on a pris un arrêté impossible à faire respecter. Il faudrait avoir la possibilité physique d'interdire l'accès aux chemins par les points d'entrée.* [Mais] *toute personne qui veut aller à sa propriété doit pouvoir s'y rendre par le plus court chemin. On ne peut pas* [non plus] *aller à deux heures du matin prendre sur le fait des* 4X4. *Dans le cadre du* PNR *on pourra peut-être mettre en place une police des chemins. Cela s'est fait ailleurs.* » (*Elu local*)

Comme le montre la citation ci-dessus, les questions d'accès sur les chemins ne se règlent pas seulement par des mesures d'interdiction et des aménagements techniques. Il n'est pas

Présentation de la commune

Janville-sur-Juine est une commune de 1066 habitants au centre du département de l'Essonne, à 40 Km de Paris, typique de la grande couronne parisienne. Elle fait partie du Parc naturel régional du Gâtinais. Janville borde la rivière de la Juine. Son territoire s'étend des bords de celle-ci jusqu'aux limites d'un plateau calcaire. Le paysage est formé de grands plateaux calcaires agricoles appelés « plaine » et bordés de vallées étroites et boisées. Le territoire de Janville comprend 430 ha de bois et 300 ha de surface agricole.

73 % de la population janvilloise travaillent à l'extérieur du village. La desserte de l'agglomération parisienne est assurée par voie ferroviaire par une ligne de RER : la durée du trajet est de 45 minutes pour rejoindre la station St Michel au centre de Paris. L'économie de la commune de Janville n'est plus essentiellement agricole depuis le XIX^e^ siècle. En 1889, sur 475 habitants, il y avait 29 agriculteurs, 35 ouvriers agricoles, 36 carriers, 22 maçons et 11 ouvriers dans le textile (L. Esten, 1984, *Il était une fois Janville*). Actuellement, il ne reste que 3 exploitations agricoles. Les espaces agricoles ou forestiers sont essentiellement des propriétés privées appartenant à des particuliers. La commune est propriétaire de 32,3 km de chemins et de 7 ha de bois. Le reste du territoire se compose de jardins bordant les maisons, de bois qui sont essentiellement convoités pour leur qualité cynégétique, et de surfaces agricoles. Les bords de la Juine ainsi que les espaces boisés qui séparent le village du plateau agricole sont très prisés par de multiples usagers venant essentiellement de Janville et des communes proches.

rare que des tentatives suscitent des réactions virulentes de la part de certains usagers. C'est pourquoi il a été rapidement question, à Janville, de chercher un processus de décision par la concertation. C'est au sein d'une " commission chemins " que ces questions sont maintenant discutées. Celle-ci réunit les représentants sur la commune de chaque pratique - VTT, chasse, randonnée, motos, agriculture, … Les débats de la commission se concentrent sur les chemins, objets légitimes d'une gestion communale du fait de leur statut foncier (propriété communale). Mais leur impact va bien au-delà. En effet, l'ouverture d'un espace de concertation a permis aux différents acteurs de se rencontrer, de prendre conscience des intérêts des autres usagers et de ne plus les considérer comme des «ennemis». C'est aussi une initiative qui incite à une responsabilisation des acteurs. Elle réduit l'anonymat qui existait entre les différents usagers des mêmes espaces et qui est cité par les personnes rencontrées comme un facteur qui favorise les situations conflictuelles.

Crédit : Richard Kalvar/Magnum photos

L'accumulation de plaintes de la part des habitants en raison des conflits, les réactions vives de certains usagers face à des aménagements et des arrêtés pris par le conseil municipal, l'apparition de clôtures ou de panneaux le long des propriétés sont autant de signes d'alarme persistants qui conduisent les élus à augmenter leur engagement sur ce type de dossiers.

« *Cela aurait un rôle social (les espaces naturels) s'il pouvait y avoir confrontation … rencontre entre les gens qui vivent de la nature, agriculteurs, chasseurs, pêcheurs et les gens des villes. Pour l'instant on a l'impression qu'on déboule dans quelque chose d'aussi anonyme et désincarné qu'un bois de Boulogne.* " (*Responsable dans le monde de la chasse*)

La gestion de la fréquentation des espaces naturels ne concerne plus uniquement les gestionnaires d'espaces naturels publics, comme l'Office national des forêts ou le Conservatoire du littoral, mais s'introduit aussi dans l'agenda des élus locaux.

Si ces formes de concertation locale ont été bien accueillies par les usagers locaux, elles doivent cependant être secondées par des processus de gestion qui se jouent sur des territoires plus larges que celui de la commune. En effet, les dynamiques spatiales de fréquentation des espaces naturels s'inscrivent à l'échelle de plusieurs communes voisines (tracé de petite randonnée, circuit de VTT), voire d'un « pays » ou d'un Parc naturel régional (tracé de grande randonnée, route touristique, circuit de 4X4, etc.). Les acteurs nous ont d'ailleurs fait part de leur souhait que ces questions soient abordées au sein du Parc naturel régional du Gâtinais, en cours de création au moment de notre enquête de terrain, et dont Janville fait partie. A cette échelle, on retrouve les ambivalences liées au dossier de l'accès, entre développement rural et crainte du dérangement.

" *Le PNR, je pense que c'est peut-être un avantage, pas sur toute la ligne, pour éviter ces pressions de la périphérie de Paris, pour conserver notre village comme il est. J'ai peur que des gens arrivent. Il ne faut pas être trop égoïste… un certain partage*

mais pas trop quand même. " (*Agriculteur natif de la commune*)

L'équilibre entre fréquentation du public et protection des intérêts des propriétaires est d'ailleurs un enjeu qui a été soulevé dans le cadre de la rédaction de la charte du Parc et qui reste un sujet sur lequel les acteurs du parc sont attentifs.

Conclusion

En conclusion, l'étude du cas de Janville est intéressante pour introduire la question de l'accès aux espaces naturels. Cet exemple est d'autant plus probant selon nous que cette commune ne semble pas dans une situation extrême, mais au contraire très courante sur la base de nos observations dans d'autres sites. On constate pourtant la complexité et la diversité des problèmes soulevés.

La gestion de la fréquentation des espaces naturels ne concerne donc plus uniquement les gestionnaires d'espaces naturels publics, comme l'Office national des forêts ou le Conservatoire du littoral, mais s'introduit aussi dans l'agenda des élus locaux. Les trois parties de l'article nous ont permis de montrer successivement (1) que cette question relève d'une question globale, (2) qu'elle doit être appréhendée dans sa dimension à la fois spatiale et politique à l'échelle du territoire local et (3) que les pouvoirs publics (communes, institutions intercommunales, …) sont conduits à s'engager de plus en plus pour la traiter.

Elles ont aussi mis en exergue que la régulation des conflits d'accès s'établit à plusieurs échelles de gestion – à l'échelle du lieu du conflit, à celle de la commune et à celles des territoires intercommunaux, départementaux…- et concerne une diversité d'acteurs selon les espaces, ou les usages, que ces conflits mettent en cause et selon la disposition des parties concernées pour dépasser les divergences (position d'opposition, de concertation, d'acceptation passive, de tolérance, etc.).

Lorsque la capacité de régulation des usagers et des propriétaires eux-mêmes se trouve dépassée, les pouvoirs publics doivent intervenir. Mais leurs efforts ne peuvent pas se substituer aux innombrables micro-négociations – ou micro-conflits – mais doivent plutôt chercher à les appuyer, à les encadrer, à les compléter.

Les dispositions les plus ouvertes à la recherche de solutions négociées facilitent évidemment les processus de régulation qui peuvent dans ce cas s'établir dans un climat de confiance. Les dispositions d'opposition ou de blocage nécessitent des moyens d'intervention plus délicats à mettre en œuvre. Certains acteurs ont alors recours à des méthodes fortes (stratégies foncières d'expropriation, mesures réglementaires, …) dont le coût est souvent très élevé sur le plan financier et organisationnel, mais aussi sur le plan relationnel et politique.

Ces enseignements nous amènent à souligner deux points importants pour la gestion des conflits d'accès.

Le premier est l'utilité de « préparer le terrain » avant d'intervenir sur un plan réglementaire ou politique, afin de mettre les acteurs concernés dans des dispositions d'ouverture. Pour cela, il est nécessaire de bien analyser la situation initiale dans toutes ses dimensions, et pas seulement sur le plan juridique et foncier, afin de comprendre les antécédents, et les intérêts, publics, privés et collectifs qui sont en jeu. Ce travail permettra d'anticiper les blocages, les réticences, les tensions, pas forcément exprimés au départ et d'amorcer un rapprochement entre les acteurs de façon à ce qu'ils se connaissent mieux et s'estiment plus, compte tenu des nombreuses distances culturelles qui se sont creusées entre les usagers de la nature.

Le second point qu'illustre l'exemple de Janville pour la gestion des conflits, est que la régulation s'opère en grande partie de manière peu visible, implicite, par des confrontations plus ou moins discrètes entre usagers. Lorsque cette capacité de régulation des usagers et des propriétaires eux-mêmes se trouve dépassée, les pouvoirs publics doivent intervenir. Mais leurs efforts ne peuvent pas se substituer aux innombrables micro-négociations – ou micro-conflits – mais doivent plutôt chercher à les appuyer, à les encadrer, à les compléter, à en redéfinir les conditions, que ce soit par des mesures techniques, juridiques, foncières, politiques, ou autres.

Nous attirons d'autant plus l'attention du lecteur sur ces enseignements de notre recherche, qu'avec la « loi sports » de juillet 2000 (en cours de re-discussion) commence à se mettre en place un dispositif de gestion réglementaire à l'échelle départementale, les CDESI (Commissions départementales espaces, sites et itinéraires). La vocation des CDESI est, semble-t-il (4), d'organiser durablement l'accès aux espaces de nature pour les activités sportives de plein air. Ces commissions réunissant, sous l'égide du Conseil général, les représentants des différents intéressés par les usages de la nature (associations de protection de l'environnement, fédérations sportives, fédérations de chasse et de pêche, représentants du milieu agricole et sylvicole, services de l'Etat et collectivités locales) vont devoir traiter des conflits d'usage et de leur régulation. Pour cela, il ne sera pas inutile de chercher à mieux les comprendre.

Bibliographie

[1] Michel, C., L'accès du public aux espaces naturels, agricoles et forestiers et l'exercice du droit de propriété : des équilibres à gérer, in Recherche en Gestion sur les Territoires et l'Environnement. 2003, Engref : Paris.

[2] Mermet, L. and P. Moquay, eds. Accès du public aux espaces naturels - outils d'analyse et méthodes de gestion. 2002, Hermès-Lavoisier : Paris.

[3] Curry, N., Countryside Recreation, Access and Land Use Planning. 1994, Londres : Chapman & Hall.

[4] Miellet, B., Le droit d'accès à la nature - fiches juridiques. 1998, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement - Université Paris I : Paris.

[5] Sironneau, J., Randonnée, droit et responsabilité : les conséquences de l'ouverture au public d'espaces privés. Revue de droit rural, 1994(224).

[6] Braive, P. and M. Granier, Attention public ! Public protecteur ou public prédateur ? 1996, Les ateliers du Conservatoire du Littoral : Paris.

[7] Bouchet, E., Les nouvelles glisses. Cahiers Espaces, 2000(66) : p. 112-117.

[8] Pelosse, V., Terrains de chasse. Etudes foncières, 1986(32) : p. 3-5.

[9] Michel, C. and L. Mermet, Gérer l'accès du public aux espaces naturels, agricoles et forestiers - une recherche méthodologique (ss. la dir.) ; Accès du public aux espaces naturels - outils d'analyse et méthodes de gestion ; Hermès-Lavoisier, 2002, pp.79-90, in Accès du public aux espaces naturels - outils d'analyse et méthodes de gestion, L. Mermet and P. Moquay, Editors. 2002, Hermès-Lavoisier : Paris. p. 79-90.

[10] Ruez, D., Le statut incertain de la voierie communale. Etudes foncières, 1992(57) : p. 34-37.

[11] Braud, X., L'aliénation des chemins ruraux ou la protection inadaptée d'un bien du domaine privé communal. Revue de droit rural, 1999(278) : p. 572-580.

Notes

(1) Cambriolage de la propriété de M. Guerlain en juin 1998.

(2) Espaces Naturels Sensibles.

(3) Nous avons pu faire le même constat dans d'autres études de cas.

(4) A ce jour du 6 mai 2003, le texte de la loi, devant être voté à nouveau par l'Assemblée dans le cadre des lois sur la décentralisation, n'est pas encore stabilisé.