

# Quand la non-activation des règles devient la règle : regard de géographe sur un problème public qui s'éternise. Le cas de la déprivatisation des rives lacustres (Annecy, Léman)

Alice Nikolli

Volume 22, Number 2, September 2022

Aménagement territorial et protection de l'environnement

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100943ar>

DOI: <https://doi.org/10.4000/vertigo.37007>

[See table of contents](#)

## Publisher(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

## ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

## Cite this article

Nikolli, A. (2022). Quand la non-activation des règles devient la règle : regard de géographe sur un problème public qui s'éternise. Le cas de la déprivatisation des rives lacustres (Annecy, Léman). *VertigO*, 22(2), 1–29. <https://doi.org/10.4000/vertigo.37007>

## Article abstract

The theoretical framework of public problem remains quite discreet in geography, even though it is very classical in sociology and political science. Yet it seems useful to analyse conflictual situations regarding space, its sharing and its planning, as well as their (non-)resolution by public policies. The paper proposes to build on this framework to study a problem lasting for over a century: the deprivatization of the shores of Lake Geneva (Switzerland/France) and Lake Annecy (France). The paper reconstitutes the slow and difficult construction of the public problem and then analyses the strategies used to activate or circumvent the existing political rules. Drawing on this case study, we emphasize on the non-linearity of the construction and resolution of the problem and invite to shift the focus on the multiple retroactions between the early (framing, publicization) and late (agenda setting, public policies) stages of the classical model.



---

# Quand la non-activation des règles devient la règle : regard de géographe sur un problème public qui s'éternise. Le cas de la déprivatisation des rives lacustres (Annecy, Léman)

Alice Nikolli

---

## Introduction

- 1 La privatisation des rives est un phénomène commun à la plupart des grands lacs périalpins (Mori et al., 2007) et son caractère polémique, voire conflictuel, est largement attesté – en particulier dans le contexte suisse (Nahrath, 2003, p. 237-283 ; Ruegg, 2020). Le terme de privatisation renvoie ici au phénomène d'appropriation exclusive des rives, qui conduit à clôturer les terrains situés à proximité immédiate du lac et donc à suspendre l'accès du public au front d'eau (Figure 1). Autour du Léman et du lac d'Annecy, cette privatisation remonte au tournant des 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles, quand de riches estivants venus des centres urbains nationaux et régionaux commencent à acquérir des terrains de bord de lac, très faiblement valorisés dans la société agraire traditionnelle, pour y construire des villas « pieds dans l'eau » (Miège, 1934 ; Vernex, 1985 ; Liabeuf et al., 2009). Le phénomène tient largement à ce que l'on propose d'appeler un « paradoxe géo-légal » (Nikolli, 2021) : relevant du domaine public, ces lacs sont soumis à un régime très protecteur (inaliénabilité, imprescriptibilité, accès libre, gratuit et égalitaire) dont leurs rives sont cependant exclues. En fonction des historiques fonciers locaux, les terrains riverains peuvent donc aussi bien se trouver en mains publiques que privées. Cette situation fait l'objet d'un problème public aussi

ancien que le processus de privatisation lui-même et qui, n'ayant jamais été pleinement réglé, se trouve régulièrement réactivé.

Figure 1. Rivage lacustre privatisé à Doussard, lac d'Annecy.

À gauche, le lac est inaccessible et invisible depuis la voie publique. À droite, quelques mètres en contrehaut, le lac réapparaît et on prend la mesure de la privatisation du rivage.

Image

1014639800003B89000015C9FC3718C9AE179716.emf



Photographies : Nikolli, mars 2016.

- 2 Le cadre théorique du problème public, qui constitue un grand classique en sociologie et en science politique, est rarement mobilisé en géographie (Comby, 2015 ; Opillard, 2017). Il est cependant fécond pour « rendre intelligible les conflits, les opérations, les séquences qui aboutissent (ou pas) à constituer un fait social en “problème” promu objet de débats, peut-être de politiques publiques » (Neveu, 2015, p. 7). Si les notions de conflit (Melé, 2003 ; Torre et al., 2016) ou de controverse (November et al., 2004) sont plus courantes pour analyser les situations conflictuelles portant sur l'espace, son partage et son aménagement, l'article cherchera à montrer que celle de problème public s'avère particulièrement pertinente pour interroger la (non-)résolution de ces situations conflictuelles par les pouvoirs publics. Un problème public trouve son origine dans « la conversion d'un fait social en objet de préoccupation et de débat, éventuellement d'action publique » (Neveu, 2015), qui se joue au cours de deux processus intriqués : la problématisation et la publicisation. Ce double processus permet à « ce qui était perçu comme un trouble, sensible mais fugace » d'acquérir « la consistance d'un phénomène public qui porte un nom, qui est associé à des images, auquel on peut attribuer des causes et imputer des responsabilités » (Cefaï et Terzi, 2012, p. 31). Au cours de plusieurs « séquences » ou « opérations », une situation considérée comme problématique se trouve progressivement mise en récit et publicisée, jusqu'à être inscrite à l'agenda politique afin de faire l'objet de politiques publiques (Cefaï, 1996). Cependant, ce « mouvement [...] du fait social vers le problème public » peut parfois prendre davantage la forme d'un « piétinement » (Neveu, 2015, p. 9). Le cas de la (dé)privatisation des rives lacustres en est une très bonne illustration, qui interroge dès lors la linéarité théorique du processus de construction du problème.
- 3 Sur la base d'une thèse de géographie (Nikolli, 2019), le présent article propose une analyse de ce problème public pour deux lacs qui représentent trois terrains – le lac d'Annecy (France), la partie française du Léman ainsi que sa partie vaudoise<sup>1</sup> –, étudiés sur le temps long (1860-2020). Il s'appuie sur des analyses d'archives administratives, de littérature grise et de presse et sur une campagne de 85 entretiens menés entre 2015 et 2019 avec les élus locaux, les acteurs administratifs et les associations. Analysés à la

lumière de la science politique, ces cas permettent de mettre en lumière les freins, les blocages et les forces d'inertie qui entravent tant la construction que la résolution d'un problème public. Pour expliquer ces blocages, l'article se tournera vers la littérature portant sur les « stratégies d'activation des règles » (Aubin, 2007), qui analysent notamment l'appropriation des règles politiques par les acteurs et les modalités de leur concrétisation sur le terrain (Bréthaut, 2013 ; Schweizer, 2015 ; Pauchard, 2019). Par ce rapprochement entre géographie et science politique, l'article vise à la fois à insister sur la non-linéarité du processus de construction du problème et à déplacer la focale sur les rétroactions entre les opérations relevant du cadrage et de la publicisation, en amont du processus, et celles qui concernent directement la mise à l'agenda et la mise en œuvre des politiques publiques, en aval du modèle classique. Il s'agit ainsi de reconsidérer le cadre théorique du problème public à la lumière de réflexions empiriques et spatialisées, attentives à la matérialisation, sur le terrain, des politiques publiques.

- 4 Dans une première partie, l'article présente en détail la situation empirique, le cadre conceptuel mobilisé et la trajectoire suivie par le problème public sur les terrains étudiés. La deuxième partie revient sur les stratégies d'activation des règles mobilisées par les acteurs en présence et discute leur efficacité relative.

## La (dé)privatisation des rives lacustres comme problème public

### Privatisation des rives lacustres : de quoi parle-t-on ?

- 5 Le Léman et le lac d'Annecy (Tableau 1) sont des lacs domaniaux, qui appartiennent aux États suisse et français jusqu'à l'intersection entre la rive et le niveau des hautes eaux moyennes. En revanche, les terrains riverains, situés au-dessus de ce niveau qui sert de référence à la délimitation du domaine public, peuvent parfaitement se trouver en mains privées (Figure 2). Pour estimer le niveau de privatisation des rives, il faut distinguer la propriété foncière *stricto sensu* et les modalités réelles d'accès, dans la mesure où la relation entre ces deux variables n'a rien d'automatique (Nikolli, 2018). Sur le lac d'Annecy, 40 % du linéaire littoral relèvent de la propriété privée et 32 % de l'accès purement privatif, l'écart s'expliquant essentiellement par les terrains privés qui font l'objet d'un usage touristique où le public est admis : l'accès est alors conditionné au paiement d'un droit d'entrée ou à la consommation d'un service, mais il n'est pas privatif à proprement parler. Sur la rive française du Léman, la propriété privée représente 55 % du linéaire et l'accès privatif 25 %. Enfin, sur la rive vaudoise du Léman, la propriété privée représente 47 % et l'accès privatif 38 %. Dans ces deux derniers cas, la différence entre le critère de propriété et celui d'accès s'explique respectivement par l'existence de servitudes de passage qui ouvrent au public des linéaires relevant de la propriété privée et par des difficultés physiques d'accès (voie ferrée en bord de lac notamment). La privatisation littorale n'est donc pas totale et, en outre, elle varie fortement d'une commune riveraine à une autre : selon le critère de l'accès, elle passe de 0 % dans quinze communes des deux lacs à plus de 80 % dans huit autres. D'autres phénomènes de restriction d'accès, quantitativement minoritaires, s'ajoutent à cette privatisation résidentielle : établissements bénéficiant d'un accès au lac réservé à leurs clients (restaurants, hôtels, campings), plages publiques payantes,

zonages de protection de l'environnement interdisant totalement l'accès, difficultés physiques d'accès (végétation, topographie, infrastructures). Au total, la diversité de ces restrictions et leur variabilité d'une commune à une autre induisent qu'à des secteurs où le littoral est largement accessible et bien aménagé (souvent en centre-ville) s'opposent d'autres zones où l'accès s'avère difficile, réduit à des interstices souvent peu agréables d'usage (accotements en bord de route par exemple).

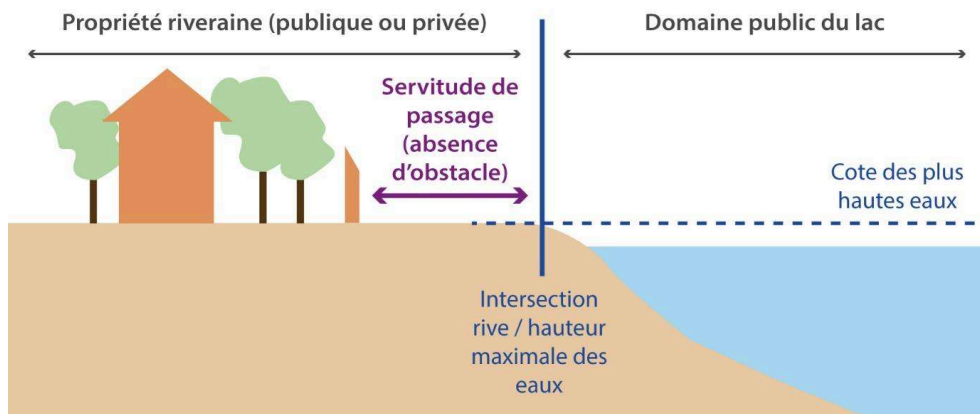
**Tableau 1. Principales caractéristiques des terrains d'étude**

Les données de ce tableau sont issues d'un travail cartographique (Nikolli, 2019) mené à partir du cadastre (données MAJIC de la Direction générale des finances publiques, 2016), pour la propriété foncière, et d'observations systématiques de terrain (2016-2019), pour les modalités d'accès. La catégorie « accès libre » correspond à tous les espaces librement accessibles à tous et à toutes et la catégorie « accès privatif » aux espaces résidentiels inaccessibles au public (clôtures, panneaux « propriété privée »...). Par souci de concision, les autres catégories d'accès (accès payant, accès physiquement difficile, accès interdit pour protection de l'environnement) ne sont pas reprises dans ce tableau. La catégorie « Linéaire accessible en vertu d'une servitude de passage sur terrains privés » croise le statut de propriété (privée) et le constat empirique que le passage est possible sur la rive en vertu d'une servitude, malgré l'usage résidentiel et privatif du reste de la parcelle. Il permet de mesurer l'ampleur de ces situations de compromis entre propriété privée et accès public.

Lac	Annecy	Léman (France)	Léman (Vaud)	Léman (total)
Superficie (km <sup>2</sup> )	26	-	-	582
Linéaire littoral (km)	38 km	58 km	95 km	188 km
Nombre de communes riveraines	8	16	35	64
Linéaire en accès libre (% du total)	47 %	66 %	38 %	51 %
Linéaire relevant de la propriété privée (% du total)	40 %	55 %	47 %	52 %
Linéaire en accès privatif (% du total)	32 %	25 %	49 %	38 %
Linéaire accessible en vertu d'une servitude de passage sur terrains privés (km)	0,2 km	13,1 km	0,7 km	13,8 km
Part dans le total en accès libre	1 %	35 %	1,5 %	14 %
Part dans le total de propriété privée	1 %	41 %	1,6 %	14 %

Pour plus de détails sur cette méthodologie, voir Nikolli, 2018 et Nikolli, 2019 (p. 175 et suiv.).

Figure 2. Statut théorique des rives des lacs domaniaux.



- 6 Dans l'absolu, la situation empirique de privatisation ne préjuge pas du caractère problématique que les acteurs lui accordent ou non dans la réalité des rapports sociaux. Mais dans les faits, il se trouve que ces restrictions d'accès et tout particulièrement la privatisation résidentielle font l'objet de débats récurrents et anciens. Dans *Le tour des grands lacs alpins en 80 questions*, une question à part entière concerne l'accès aux rives des lacs (Külling et al., 2015, p. 158-159). Les auteurs notent que les propriétés privées occupent « une bonne partie du linéaire de la rive » et que, de ce fait, « l'accès pour le grand public [...] devient de plus en plus restreint », soulignant que « ces privatisations des rives sont sources de tensions » (Külling et al., 2015). La plupart des travaux consacrés à ces lacs mentionnent, souvent comme un constat parmi d'autres et de manière rarement approfondie, le fait qu'une partie du rivage n'est pas accessible au public, ainsi que le processus de privatisation qui est à l'origine de cette situation. On retrouve ce constat, formulé de manière souvent plus critique, dans certains guides de randonnée ou encore dans des ouvrages d'histoire locale. En outre, la question ressurgit régulièrement dans la presse locale, régionale et parfois nationale, que ce soit en tant que marronnier estival ou à l'occasion d'un conflit particulier. Il semble donc bien que l'on soit en présence d'une situation considérée comme problématique par une partie de la société, et donc d'un potentiel problème public.

### Le cadre conceptuel du problème public et ses critiques

- 7 Avant d'entrer dans la reconstitution du processus de construction du problème public de la (dé)privatisation des rives, il est nécessaire de revenir en détail sur ce cadre conceptuel et sur certaines critiques qui lui ont été adressées.
- 8 Un problème public est le résultat de la mise en discussion et de la problématisation, dans une arène publique, d'un fait social. La littérature anglophone parle plus volontiers de problème social (Spector et Kitsuse, 1977), défini comme « *les activités d'individus ou de groupes qui se plaignent ou demandent réparation d'une situation supposée ou réelle* » (Spector et Kitsuse, 1977, cité dans Henry, 2020, p. 153). Cette approche se concentre donc sur « *la promotion des causes et des problèmes* » là où l'entrée par le problème public met plutôt l'accent sur les modalités d'intervention des pouvoirs publics, une fois le problème public reconnu comme tel (Henry, 2020). Ainsi, pour Knoepfel et al. (2006), un problème ne devient public que lorsque les autorités publiques décident de le mettre à l'agenda. La mise à l'agenda, que É. Neveu (2015)

considère comme l'une des cinq « opérations » de la constitution d'un problème public<sup>2</sup>, serait ainsi l'une des plus décisives à sa pleine publicisation. Le processus d'émergence des problèmes publics a en effet souvent donné lieu à une approche linéaire faisant succéder un certain nombre de séquences dans le temps (Cefaï, 1996), qui a été critiquée du fait de son inadéquation à la complexité des enchaînements constatés empiriquement. En proposant de parler d'opérations plutôt que d'étapes ou de séquences dans la construction des problèmes publics, É. Neveu invite ainsi à mettre l'accent sur « la manière dont s'accomplissent, s'élaguent, se télescopent ou non » ces différentes actions (Neveu, 2015, p. 17). Les travaux empiriques montrent en effet qu'il n'y a pas de trajectoire unique et que, si l'enchaînement linéaire de la « carrière » se vérifie parfois, cela est loin d'être systématique.

- 9 Cette remarque renvoie à une critique plus générale qui cible non seulement la linéarité supposée du processus, mais également les ressorts de la mise en problème. Dans un article de 2012, C. Gilbert et E. Henry pointent l'accumulation d'études de cas construites sur un modèle convenu, privilégiant un type unique de mise à l'agenda du problème, à savoir un modèle insistant sur le rôle des mobilisations, rejoignant par là la notion de problème social. Ils soulignent deux limites à ces approches : 1) cette focalisation sur l'émergence des problèmes, réduite à la question des mobilisations, se ferait au détriment de « l'analyse du processus de la définition de ces problèmes » ; 2) elle conduirait à ne retenir que « les dimensions les plus visibles, notamment les plus publiques, voire les plus médiatiques, des processus d'émergence des problèmes » et donc à négliger « les négociations qui se déroulent de manière plus discrète » (p. 37). Les autres modèles de mise à l'agenda proposés par Ph. Garraud (1990, 2019) incluent en effet davantage de variables que les seuls mouvements sociaux (soit le « modèle de la mobilisation externe ») : rôle des organisations politiques (« modèle de l'offre politique ») ; des médias (« modèle de la médiatisation ») ; des autorités publiques elles-mêmes, indépendamment des mobilisations venues de l'extérieur de l'appareil politico-administratif (« modèle de l'anticipation ») ; des groupes sectoriels organisés qui « ont suffisamment de ressources relationnelles et politiques pour pouvoir accéder directement à l'agenda [...] et faire prendre en considération un problème particulier sans publicisation ni médiatisation » (Garraud, 2019, p. 61) (« modèle de l'action "corporatiste" silencieuse » ou « modèle de la mobilisation interne »).
- 10 En mettant l'accent sur les « mobilisations externes », le modèle de la « carrière » des problèmes publics tendrait ainsi à sous-estimer ce qui se passe en aval du processus, du côté des politiques publiques. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que l'analyse des politiques publiques et la sociologie des mobilisations « se sont constituées en sous-disciplines autonomes de la science politique » (Halpern, 2020, p. 460). La seconde s'intéresse en effet à ce qui se passe en amont du processus décisionnel et en dehors de l'appareil politico-administratif d'État tandis que la première se concentre sur l'action publique, en aval du processus. Cependant, malgré ces divergences, « toutes deux interrogent, à partir de l'attention portée aux transformations des formes de l'action collective, l'évolution des relations entre l'État et la société civile » (Halpern, 2020, p. 461). É. Neveu (2015, p. 19) considère d'ailleurs que le concept de problème public dispose d'une « capacité de connexion rare, mettant en relation ce que la fragmentation des sciences sociales disjoint souvent » et que, par là, il « invit[e] à la synthèse et au surplomb ».

- 11 La présente réflexion s'inscrit dans cette perspective de croisement entre analyse des mobilisations et des politiques publiques, tout en s'appuyant sur un terrain de recherche mené en géographe. On cherchera notamment à montrer que différents modèles de mise à l'agenda doivent être pris en compte pour expliquer les difficultés de prise en charge du problème public de la (dé)privatisation des rives lacustres, et que c'est sans doute le modèle de la mobilisation *interne* (ou de « l'action "corporatiste" silencieuse ») qui présente la plus grande force explicative.

## Déprivatiser les rives lacustres : historique synthétique d'un serpent de mer

- 12 Reste donc, avant d'entrer dans l'analyse des difficultés de résolution du problème public, à en présenter le processus de construction. En nommant l'objet de ce problème public « (dé)privatisation », on cherche à désigner à la fois le fait 1) que la situation dénoncée comme problématique est celle de la privatisation de l'accès aux rives par les villas « pieds dans l'eau » et 2) que l'horizon d'action du problème public tient à la déprivatisation, soit à la réouverture des rives au plus grand nombre. Il ne s'agit pas là du lexique émique, mais bien d'un terme retenu pour les besoins de l'analyse afin de désigner de manière synthétique l'objet du problème public dont traite l'article. Sur le terrain, les acteurs utilisent un lexique plus flottant relevant de quatre registres principaux : un registre technique désignant les outils à disposition (« acquérir », « préempter », « appliquer » telle disposition, et *cetera*) ; un registre concret faisant référence à la matérialité des usages (« avoir accès », « pouvoir passer », et *cetera*) ; le registre de la simple ouverture, sans connotation revendicative (« ouvrir les rives », « rendre accessible », et *cetera*) ; le registre lexical de la reconquête, politiquement plus connoté, supposant une appropriation publique antérieure à l'appropriation privative, dès lors supposée illégitime (« reconquérir », « récupérer », « rendre », « rouvrir », « regagner », « se réapproprier »). On soulignera d'ailleurs que ce dernier registre caractérise davantage le discours de certains élus et de certains employés de l'administration et des collectivités territoriales (10 des 13 entretiens mobilisant explicitement ce registre), beaucoup plus que celui des collectifs militants, qui insistent à l'inverse sur l'application du droit existant dans le respect de la propriété privée.
- 13 D'une manière générale, ce problème public émerge au tournant des 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles, en même temps que le processus de privatisation. S'ensuit ce que l'on peut considérer comme un long 20<sup>e</sup> siècle où le problème public piétine, avec des avancées sur le papier, mais peu de concrétisations sur le terrain. Une dernière phase commence au début du 21<sup>e</sup> siècle, répondant au modèle de la mobilisation externe, avec la constitution d'un tissu associatif spécifiquement consacré à la question du droit de passage en bord de lac. Sur cette base chronologique commune, la trajectoire du problème sur chaque terrain d'étude diffère quelque peu.

### Sur la rive vaudoise du Léman, la réactivation récente d'un problème public ancien

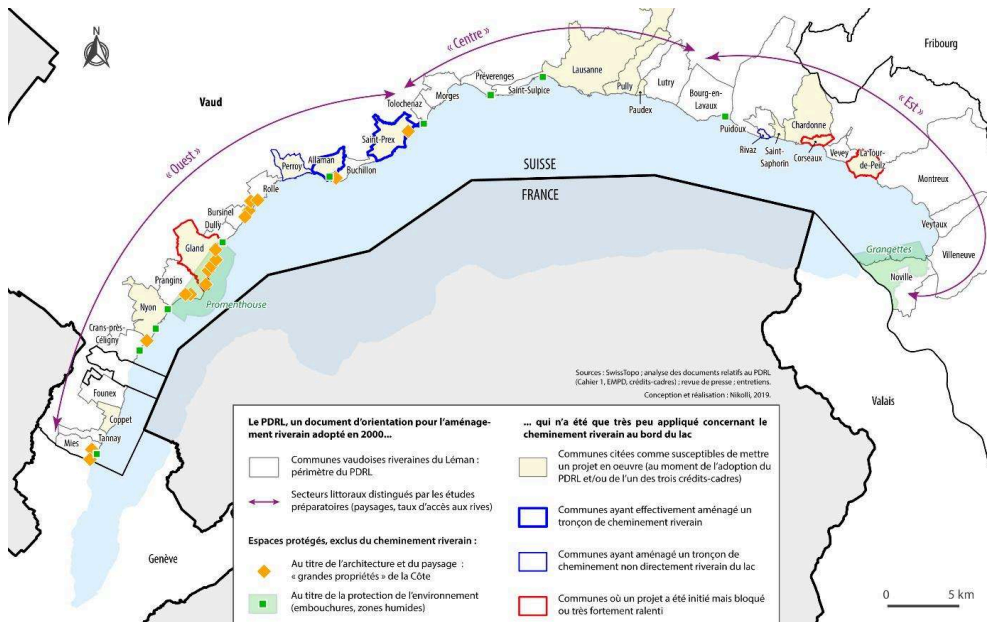
- 14 Le droit vaudois se saisit du sujet dès la fin des années 1860, en encadrant la pratique de l'endiguement des rives par les propriétaires privés et en liant la concession octroyée à l'obligation de laisser libre un passage de 90 cm de large (Taverney, 1934, p. 62). On



peut supposer que l'administration s'est spontanément préoccupée de conserver un accès terrestre au domaine public du lac, face à la privatisation émergente, en lien avec des enjeux d'entretien, de sauvetage et de halage<sup>3</sup>. Cette disposition, précoce à l'échelle des autres terrains d'étude, atteste en tout cas la recherche d'un compromis entre utilisation privative des rives et droit de passage public. Cette disposition n'a cependant été que peu respectée, ce qui conduit l'association Patrimoine suisse à se mobiliser dans les années 1910 (campagne de presse, conférences, pétition qui récolte 6000 signatures en 1913), impulsant un long processus législatif, ralenti par l'opposition parlementaire des propriétaires riverains, qui mène à l'adoption d'une nouvelle loi en 1926 (Taverney, 1927).

- 15 Cette loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML)<sup>4</sup> instaure deux servitudes de passage différentes autour desquelles le problème public s'organise toujours actuellement. Le « marchepied » impose au propriétaire de laisser un espace non construit d'une largeur de 2 mètres, pour les besoins exclusifs du halage, de la navigation, de la pêche et des douanes. La servitude de passage public constitue pour sa part une contrepartie imposée aux seuls riverains qui sollicitent de l'administration cantonale une autorisation pour construire un ouvrage (ponton, rampe de mise à l'eau, et *cetera*) sur le domaine public du lac. Elle n'a pas de largeur fixe et s'applique sauf exception sur toute la longueur de la propriété grevée. Elle ne se trouve concrètement ouverte au public que si les pouvoirs publics entreprennent un projet d'aménagement sur cette emprise. Le marchepied existe donc de droit sur toute la longueur de la rive, mais ne bénéficie qu'à un nombre très réduit d'utilisateurs, tandis que la servitude de passage public, théoriquement ouverte à tous, n'existe que sur certaines parcelles et ne permet l'accès aux rives qu'après action effective d'aménagement. Les effets concrets de cette loi sont cependant restés très limités : son règlement d'application n'est pris qu'en 1956<sup>5</sup> et son inapplication est critiquée à plusieurs reprises au Grand Conseil (organe législatif de l'État de Vaud) dans la deuxième moitié du 20<sup>e</sup> siècle<sup>6</sup>. La situation conserve ainsi un potentiel de problématisation, qui a été réactivé à plusieurs reprises.
- 16 En 1988, une Commission des rives du lac est créée avec pour mission d'élaborer un Plan directeur des rives vaudoises du Léman (PDRL) construit autour de deux objectifs : la préservation des espaces naturels et l'aménagement d'espaces de loisirs, ce second volet comportant (sans s'y limiter) la question d'un cheminement riverain. Lors de la consultation de 1993-1994, le projet donne lieu à de nombreuses oppositions, de la part des communes et de propriétaires riverains, ces derniers se constituant en association à cette occasion. Le plan est alors modifié sur deux points : le caractère obligatoire de l'aménagement du chemin est abandonné ; le principe de proximité avec le lac est remplacé par celui de continuité, autorisant dès lors à contourner les secteurs conflictuels. Le texte finalement adopté en mars 2000, à l'issue de débats houleux<sup>7</sup>, édulcore largement la portée de l'outil, signe de l'efficacité de l'opposition des propriétaires riverains. De fait, le bilan du PDRL en termes de déprivatisation des rives<sup>8</sup>, près de vingt ans après, peut être qualifié de dérisoire : seules deux communes ont aménagé de nouveaux tronçons (Saint-Prex, Allaman) tandis que des projets ont été abandonnés ou très durablement ralentis dans trois autres (Gland, Corseaux, La Tour-de-Peilz), le long d'une rive vaudoise qui ne compte pas moins de 35 communes (Figure 3).

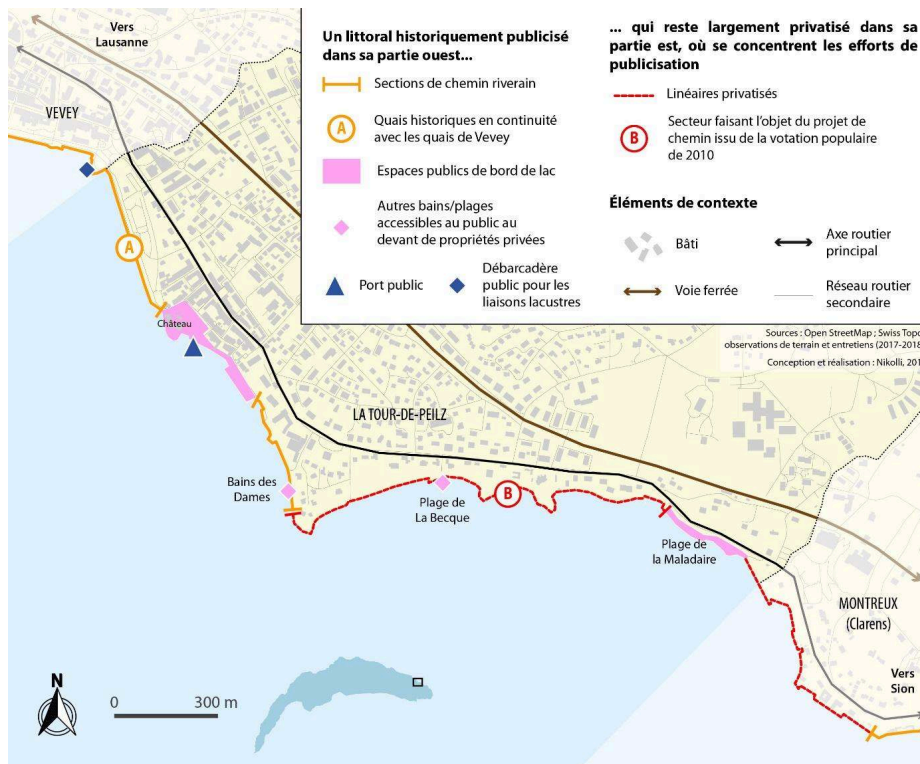
Figure 3. Bilan cartographique de l'application du plan directeur des rives vaudoises du Léman (2000) sur le volet du cheminement riverain.



Nikolli, 2019

- 17 La résolution du problème public reste donc insatisfaisante et la situation continue d'être dénoncée au sein de l'arène publique, sous l'impulsion de nouvelles associations qui se constituent à partir des années 2000. À l'échelle cantonale, le principal moteur en est l'association *Rives publiques*, créée en 2003, qui « prône un accès égalitaire à la rive » et vise pour ce faire « la mise à disposition pour le public d'un espace continu tout au long des lacs et cours d'eau de Suisse ». Elle suit les projets d'aménagement des rives dans plusieurs communes, sollicite régulièrement les instances communales et cantonales au sujet des servitudes de passage et mène une stratégie active de médiatisation. Elle est également active sur le plan législatif : l'association a ainsi lancé en 2021 une initiative cantonale pour faire inscrire dans la constitution vaudoise (et en parallèle dans la loi genevoise) le droit de libre accès aux rives et elle annonce pour début 2023 le lancement d'une initiative visant à modifier en ce sens la législation fédérale. D'autres collectifs font exister le problème public à des échelles plus locales, en défendant des projets d'ouverture des rives au public au sein de l'arène communale, par exemple à la Tour-de-Peilz depuis 2004 (Figure 4). Pour autant, les temporalités restent très lentes et les évolutions effectives, sur le terrain, sont rares. On peut ainsi considérer que le problème public s'installe dans une phase de stagnation.

Figure 4. Projet de déprivatisation des rives dans la commune de la Tour-de-Peilz (Léman, Vaud).



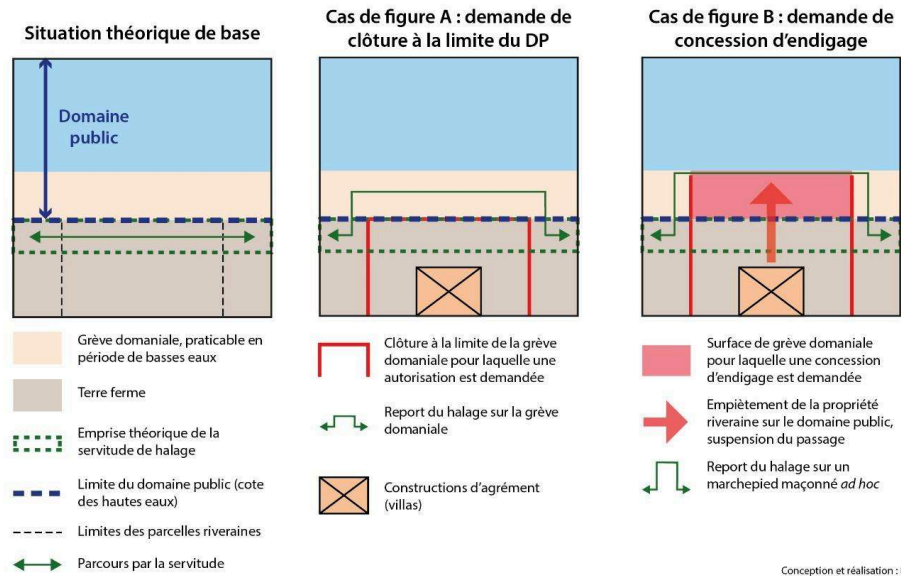
Nikolli, 2019

## Sur la rive française du Léman, un problème public en cours d'établissement

- 18 Comme sur la rive vaudoise, le premier jalon remonte à la fin des années 1860<sup>9</sup>. Il répond au modèle de la mobilisation interne (ou de « l'action "corporatiste" silencieuse »). Alors que se construisent les premières villas d'agrément recherchant la proximité directe avec le lac, des tensions apparaissent entre propriétaires et administration au sujet de la servitude de halage. Tandis que l'administration réfléchit à la manière de concilier ces deux usages (Figure 5), un propriétaire (ancien préfet et conseiller d'État) parvient à faire remonter la question devant le Conseil d'État. Celui-ci rend deux avis (en 1868 et 1870) qui exemptent les riverains du Léman français de la servitude et repoussent le halage sur la grève<sup>10</sup>, légitimant dès lors une privatisation relativement hermétique de la rive.

Figure 5. Concilier construction de villas de bord de lac et servitude de halage : cas de figure évoqués dans les archives des Ponts et Chaussées

Rive française du Léman, années 1860.



Nikolli, 2019

- 19 Le problème public devient ensuite, en l'état de la documentation réunie, plus difficile à reconstituer. Il semble que la préoccupation demeure vivace du côté des pouvoirs publics, qui veillent au respect de la servitude de passage (utilisée par les services de l'État pour la surveillance et l'entretien du domaine public du lac et, jusque dans les années 1960, par les douaniers), en particulier dans la partie ouest, frontalière avec le canton de Genève. Cet historique explique largement le respect, beaucoup plus marqué qu'ailleurs, de la servitude de passage dans ce secteur, où l'on trouve plusieurs communes dont le littoral peut être parcouru en intégralité alors même que la propriété privée est majoritaire. Dans le dernier tiers du 20<sup>e</sup> siècle, plusieurs acteurs mènent dans différents secteurs des politiques d'acquisition foncière : le département de la Haute-Savoie, le Conservatoire du littoral, certaines communes particulièrement volontaires. Ces acquisitions représentent des budgets considérables et nécessitent souvent le concours conjoint de plusieurs de ces collectivités.
- 20 Le problème public revient sur le devant de la scène au début des années 2010, avec une nette focalisation sur le droit de passage, en lien avec les évolutions législatives concernant la servitude de marchepied le long du domaine public fluvial. Il s'agit d'une disposition ancienne, introduite dans le droit français au 17<sup>e</sup> siècle, qui visait à assurer l'entretien des cours d'eau ainsi que la sécurité des navigateurs, les autorisant à « prendre pied » sur la rive (Arnould et al., 2017)<sup>11</sup>. Son usage a été élargi aux pêcheurs en 1965<sup>12</sup> et à tous les piétons en 2006, par un amendement à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)<sup>13</sup> porté par deux députés socialistes. En 2015, de nouvelles dispositions sont introduites, confortant notamment le principe de continuité de la servitude<sup>14</sup>.
- 21 Sur la rive française du Léman, la prise en compte de cette disposition a suivi au moins deux modèles de mise à l'agenda local. Dans une commune (Anthy-sur-Léman), c'est l'anticipation qui prévaut : la municipalité lance en 2011-2012 une politique systématique d'application de la servitude alors même qu'il s'agit théoriquement d'une prérogative étatique. Mais quand le problème public se généralise, c'est sous l'impulsion de mobilisations, avec la création en 2013 de l'association Le Lac Pour Tous.

Malgré des statuts assez généralistes (aménagement et préservation du littoral), elle fait du respect de la servitude de marchepied son principal cheval de bataille, à l'échelle de la rive française du Léman et avec l'appui d'autres associations qui œuvrent à des échelles plus fines. Elle mobilise des leviers variés : cartographie participative, marches militantes (Figure 6), sollicitation de tous les acteurs publics concernés. Outre le déblocage effectif de plusieurs linéaires, l'association a permis une publicisation rapide de la question et a su se positionner comme un interlocuteur légitime pour les pouvoirs publics, imposant la servitude de marchepied à l'agenda politique local. On peut donc considérer que le problème public se situe actuellement dans une phase d'établissement et commence à déboucher sur une prise en charge politique.

Figure 6. Marches militantes organisées par l'association Le Lac Pour Tous sur la rive française du Léman.

Image

1017A85C00003B8900001822C3D3ADC0021D480E.emf



Photographies : Nikolli, octobre 2016 (à gauche) et juin 2017 (à droite).

## Autour du lac d'Annecy, un problème public qui n'en finit pas d'émerger

- 22 Autour du lac d'Annecy, la trajectoire du problème public est comparable à celle de la rive française du Léman, avec trois séquences.
- 23 La première est un décalque presque parfait du conflit lié à la servitude de halage sur la rive française du Léman. Au tournant des années 1900-1910, quelques propriétaires riverains craignent que la servitude de halage ne devienne, dans la pratique, un droit de passage public, confusion entretenue par certains maires, dans une visée touristique, dès les années 1880. Ils réclament que l'abandon de la servitude obtenu pour le Léman en 1870 soit étendu au lac d'Annecy. L'affaire suscite une campagne de presse mais, face au précédent lémanique, l'administration capitule. À partir de 1912, elle n'exige plus des propriétaires qu'ils respectent la servitude (sauf concession de grève<sup>15</sup>, que ceux-ci se garderont désormais de demander)<sup>16</sup>.
- 24 À la différence du Léman, l'administration se désintéresse ensuite complètement du droit de passage : ses services ne l'utilisent pas pour la surveillance du domaine public (qu'ils assurent par bateau) et la question des douaniers ne s'y pose pas. Ainsi, le principe de la servitude tombe complètement en désuétude autour de ce lac, à l'exception d'un unique linéaire de quelques centaines de mètres dans la commune de Sevrier. Le cadrage du problème public évolue alors, se déplaçant sur des questions

d'acquisitions foncières, qui mobilisent l'intervention conjointe d'un grand nombre d'acteurs, comme dans le cas du Léman. Le Syndicat des communes riveraines du lac d'Annecy (SICRLA), créé en 1957 pour remédier à l'eutrophisation du lac, joue un rôle déterminant en menant une série d'acquisitions pour le compte des communes, du milieu des années 1970 jusqu'au début des années 2000, permettant notamment l'aménagement d'espaces publics de bord de lac (plages, quais). Entre 1974 et 1982, 14 ha représentant 470 m de linéaire littoral (1,2 %) se trouvent ainsi déprivatisés (SICRLA, 1982). Aujourd'hui encore, plusieurs acteurs restent attentifs à saisir les opportunités de déprivatisation qui se présentent (Conseil départemental et Conservatoire du littoral notamment), permettant des réalisations ponctuelles. Celles-ci restent néanmoins d'une ampleur spatiale très limitée (de l'ordre de quelques centaines de mètres), conduisant certains acteurs à parler d'une « *stratégie du timbre-poste* » (entretien à la Direction départementale des territoires (DDT) de Haute-Savoie, 2018) ou encore d'une « reconquête » des rives qui s'opère « à coups de 200 mètres » (entretien avec la responsable de la politique des ENS, Conseil départemental de Haute-Savoie, 2016).

- 25 La séquence la plus récente du problème public se focalise sur le passage en bord de lac et repose essentiellement sur des mobilisations qui ont émergé à la fin des années 2000. Elles sont parties d'un conflit virulent relatif à la fermeture, par un arrêté municipal pris en 2008 suite à de nombreuses plaintes des riverains, d'un quai privé qui était utilisé par le public comme une plage, notamment naturiste, dans la commune de Veyrier-du-Lac. C'est à cette occasion que l'Association Lac d'Annecy Environnement (ALAE), créée en 1978, commence à prendre en charge la revendication de l'accès au lac, formulée en termes de respect de la servitude de marchepied. Ces débuts conflictuels sont à l'image de la tournure qu'a prise le problème public par la suite : il se caractérise par une opposition systématique (et souvent efficace) des propriétaires et par des rapports tendus entre l'ALAE et l'administration, qui tiennent en partie à son mode opératoire essentiellement contentieux. Ainsi, autour du lac d'Annecy, le problème public de l'accès aux rives se caractérise par toute une série de petits conflits qui éclatent à partir de 2009-2010, qui ont dans certains cas pris des formes relativement radicales, mais qui, de manière générale, ne font pas évoluer la situation de terrain, sinon très à la marge (déblocages de linéaires courts et/ou en cul-de-sac) ou sous des formes ambiguës (cas d'un contentieux dont l'issue, favorable sur le papier aux défenseurs du droit d'accès, a eu pour effet de pousser un propriétaire à installer un portail – non verrouillé mais néanmoins dissuasif – sur une parcelle qui en était jusqu'alors dépourvue). Depuis 2020, cette association s'est dessaisie de la question, désormais plutôt prise en charge par la section locale des Amis de la Terre. On peut donc considérer que le problème public se trouve actuellement dans une situation d'étiollement, avec des pics de médiatisation ponctuels (les derniers en date ayant éclaté en 2017 et en 2020), mais sans résolution, même partielle, de la situation considérée comme problématique.
- 26 Entre le dernier tiers du 19<sup>e</sup> siècle et aujourd'hui, on assiste ainsi à l'émergence et à la pérennisation d'un problème public de la (dé)privatisation des rives lacustres sur chacun des terrains étudiés, aujourd'hui essentiellement cadré autour du droit de passage public en bord de lac. Le problème comprend plusieurs séquences, répondant à des temporalités et à des modèles de mise à l'agenda qui varient d'un terrain à un autre. La deuxième partie de l'article vise donc à expliquer le piétinement dans lequel s'est durablement enfoncé ce problème public.

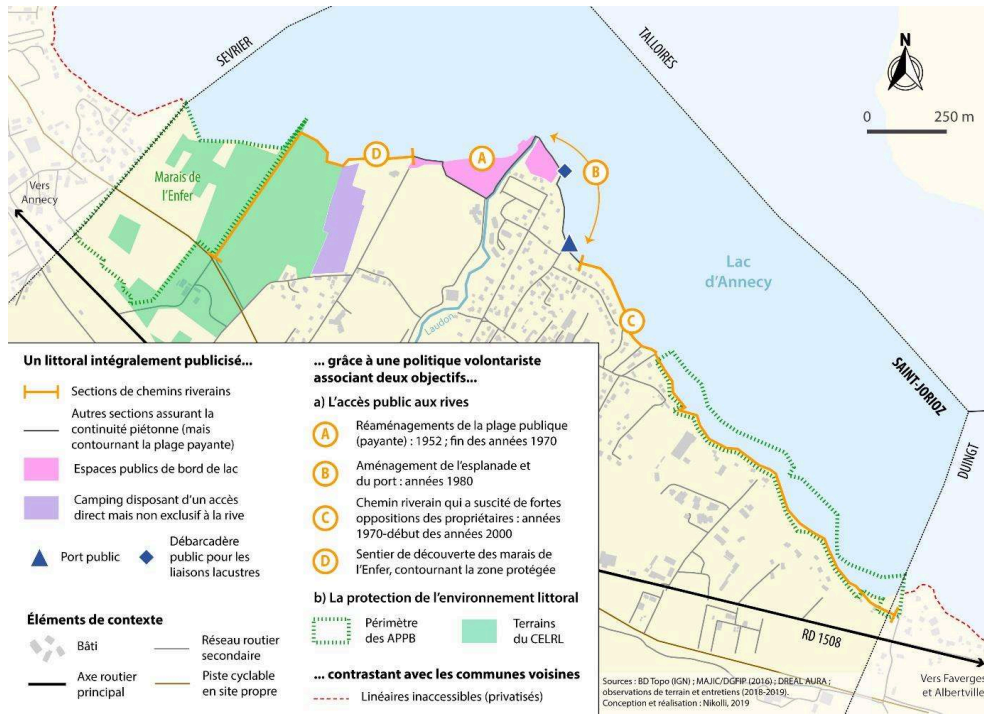
## À la recherche de l'activation des règles

- 27 On constate en effet qu'au cours de cette longue période, un grand nombre de règles se sont accumulées et sont – en théorie – à la disposition des acteurs publics. On se retrouve donc dans une situation où la question n'est pas tant le manque d'outils que leur faible niveau d'activation par les acteurs. Dans la période la plus récente, l'horizon d'action du problème public n'est pas de solliciter de nouvelles régulations : c'est de faire appliquer des règles qui existent déjà, mais qui sont restées lettre morte, du moins en grande partie.
- 28 On peut donc utilement analyser la situation à l'aune de la littérature sur les « stratégies d'activation des règles » (Aubin, 2007), qui s'intéresse en particulier à l'écart entre les règles formelles et leur appropriation par les acteurs (Schweizer, 2014 ; Pauchard, 2019). Schweizer (2014, p. 71-78) distingue cinq stratégies d'activation : la concrétisation (l'activation fidèle d'une règle) ; le détournement (l'utilisation d'une règle à d'autres fins que ce pour quoi elle a été prévue) ; l'innovation (l'invention d'une solution *ad hoc* à la marge des règles générales) ; la passivité (l'absence d'activation des instruments à disposition, qu'elle soit délibérée ou subie) ; le contournement (l'opposition à l'activation d'une règle). N. Pauchard (2019, p.116) en ajoute une sixième, qu'il nomme « *l'invocation* » et qui consiste non pas à concrétiser une règle, mais « à en invoquer l'esprit, [...] les principes généraux », soit une application « plus souple, moins littérale ». En reprenant sur cette typologie, la présente partie s'attachera à analyser les différentes stratégies d'activation mises en œuvre dans le cadre du problème public de la (dé)privatisation des rives et à discuter leur efficacité relative.

### De rares cas de concrétisation des règles

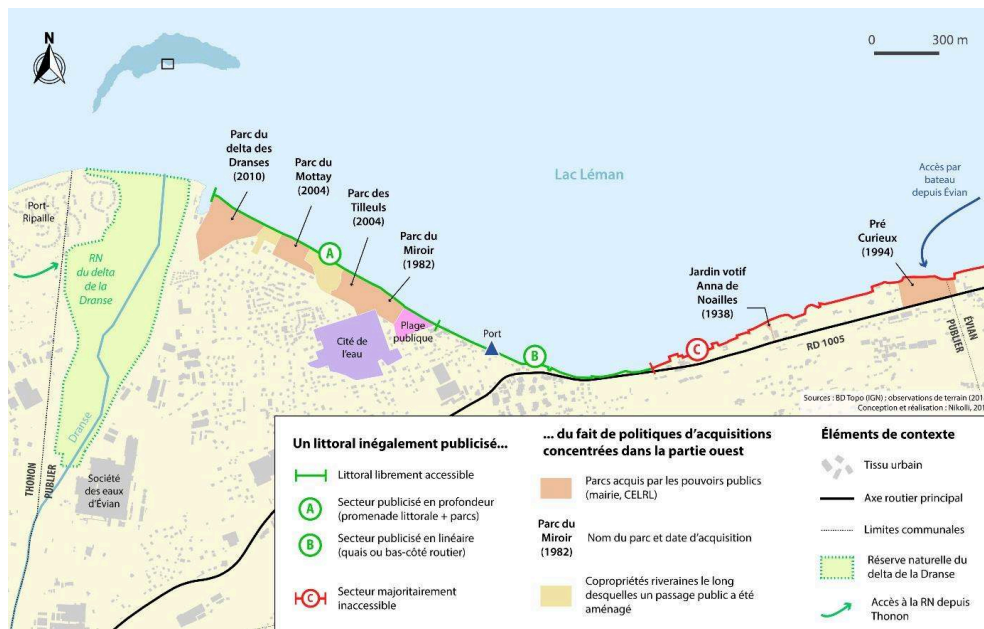
- 29 Commençons par souligner que les règles à disposition des acteurs publics sont parfois effectivement appliquées. Ces cas de concrétisation se concentrent en particulier dans quelques communes qui ont mené des politiques ambitieuses de déprivatisation des rives, en mobilisant conjointement divers outils à leur disposition, comme Saint-Jorioz, au bord du lac d'Annecy (Figure 7) ou Publier, sur la rive française du Léman (Figure 8). Dans ces communes, cette concrétisation des règles s'explique par des facteurs politiques (engagement durable de plusieurs municipalités successives en faveur de la déprivatisation des rives), par l'implication conjointe de divers acteurs (municipalités, Conservatoire du littoral, Conseil départemental, et *cetera*) et, quand il s'agit d'acquisitions foncières, par les ressources financières à disposition (cas de la commune de Publier sur le territoire de laquelle est implanté un important tissu industriel, notamment la Société des eaux d'Évian, propriété du groupe Danone, qui lui assure des recettes fiscales significatives).

Figure 7. Saint-Jorioz (Annecy), exemple de politique ambitieuse couplant accès public aux rives et préservation de l'environnement littoral.



Nikolli, 2019.

Figure 8. Publier (Léman, France), exemple d'une politique ambitieuse d'acquisitions foncières visant à déprivatiser le rivage.



Nikolli, 2019

- 30 Deux cas de figure relèvent couramment d'une stratégie de concrétisation :
- 31 En France, on peut penser à l'action du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Créé en 1975, cet établissement public, compétent sur les communes



riveraines des lacs de plus de 1000 hectares, est chargé d'acquérir des terrains littoraux afin de les protéger de l'urbanisation et de la privatisation et bénéficie pour ce faire d'un droit de préemption. Depuis sa création, il a acquis 125 ha sur les rives du lac d'Annecy, soit 1,7 km de rives déprivatisées (5 %), et 153 ha sur la rive française du Léman, soit 2 km de rives (4 %)<sup>17</sup>. La gestion de ces terrains est confiée aux acteurs locaux avec des objectifs de préservation et d'ouverture au public. Cela ne représente cependant que 7 % des terrains acquis par la délégation de rivages « Lacs »<sup>18</sup>, laquelle est elle-même minoritaire par rapport aux autres délégations (correspondant aux différentes façades maritimes). Ces difficultés s'expliquent par les prix élevés du foncier au bord de ces deux lacs, le directeur de la délégation « Lacs » expliquant qu'ils se rapprochent des prix de terrains situés en bord de mer dans des régions très touristiques, comme la Côte d'Azur, alors que le budget de la délégation « Lacs » ne représente qu'une partie restreinte du budget général de l'établissement (5 à 10 % d'après le responsable de la délégation, entretien janvier 2019).

- 32 Toujours pour les terrains français, la servitude de marchepied offre un autre exemple de stratégie relevant de la concrétisation, du moins dans certains cas. Dans quelques communes de la partie ouest de la rive française du Léman, la servitude est en effet strictement respectée par les propriétaires riverains, de manière continue et avec des panneaux rappelant la réglementation en vigueur. On peut cependant remarquer que le jeu sur les règles n'est jamais loin, dans la mesure où les panneaux qui balisent le parcours sont installés par les municipalités, par des associations ou par les propriétaires eux-mêmes (Figure 9), alors que la servitude, conséquence de la domanialité du plan d'eau, relève théoriquement de la compétence des services de l'État. En outre, il n'est pas rare que la largeur réglementaire (3,25 mètres) ne soit pas respectée ni que le tracé zigzague entre divers aménagements privatifs. Ces cas se situeraient donc à mi-chemin entre la concrétisation et ce que N. Pauchard (2019) propose d'appeler l'invocation.

Figure 9. Panneaux balisant la servitude de marchepied sur la rive française du Léman, installés par la municipalité (à gauche) et par les propriétaires (à droite).

Image

101429700003B8900015F8BBE35F4BF14A77AA.emf



- 33 Photographies : Nikolli, mars et octobre 2016

## Le détournement de règles prévues pour d'autres types d'espaces

- 34 Un regard de géographe, attentif aux formes que prend « l'incorporation de l'espace dans le droit » (Garcier, 2009), conduit à faire l'hypothèse que l'on n'assiste

couramment non pas tant à la concrétisation (ou à l'invocation) qu'au détournement de règles initialement prévues pour d'autres types d'espaces. Sur un plan juridique en effet, force est de constater que les lacs apparaissent comme des objets hybrides qui sont concernés de droit ou de fait par des dispositions diverses qui n'ont pas forcément été pensées pour eux et, réciproquement, qui ne bénéficient pas d'autres dispositions qui leur seraient plus adaptées. Soulignons que ces analyses ne sont valables que pour le contexte français, dans la mesure où, en Suisse, les lacs sont bel et bien l'objet de politiques publiques spécifiquement pensées pour eux (Nahrath, 2003), du fait notamment de leur place centrale dans l'imaginaire national. À l'inverse, dans le contexte français, les problématiques des espaces lacustres étudiés ici constituent au mieux un problème local, auquel des dispositifs pensés à l'échelle nationale s'appliquent à des titres divers. Dans le droit français, les lacs occupent une place hésitante entre une assimilation historique aux cours d'eau, en particulier dans le cadre du droit domanial, et une assimilation plus récente aux rivages maritimes à travers certaines politiques d'aménagement (Davignon, 1979), assimilation qui reste cependant incomplète.

- 35 Les lacs étudiés sont en effet assujettis à la servitude de marchepied au titre de leur appartenance au domaine public fluvial (dont le nom dit bien la place marginale que les lacs y occupent), disposition d'origine strictement fluviale et dont les évolutions récentes ont également été pensées pour les cours d'eau. Ils sont également concernés par les politiques d'aménagement et de protection des espaces littoraux qui ont été mises en œuvre à partir des années 1970 (Conservatoire du littoral, loi Littoral de 1986), mais qui ont d'abord et avant tout été pensées pour répondre aux enjeux des littoraux maritimes. Certes, les grands lacs sont mentionnés dès le rapport qui se trouve à l'origine de la politique française de protection du littoral (Piquard, 1973), mais ils y occupent une place marginale (cinq mentions furtives dans un rapport de 55 pages) et sont évoqués par extension de dynamiques constatées à titre principal sur les littoraux maritimes. Dans le cas du Conservatoire du littoral (dont la création découle directement de ce rapport), les acteurs locaux notent que la prise en charge des lacs haut-savoyards par l'établissement n'est pas allée de soi et qu'il lui a fallu « plaider [...] le dossier "lacs" » auprès du conseil d'administration, afin de faire accepter des critères moins exigeants que pour les littoraux maritimes en termes d'état naturel (artificialisation avancée des littoraux lacustres) et des barèmes de prix fonciers « très supérieurs » (SICRLA, 1982, p. 47). Concernant la loi Littoral, notons que si elle concerne bel et bien les communes riveraines des lacs d'une superficie supérieure à 1000 hectares, son utilité en matière de déprivatisation des rives reste en revanche très limitée. En effet, l'essentiel des rives des deux lacs étudiés ici ont été bâties avant son entrée en vigueur en 1986, le processus d'urbanisation-privatisation des rives commençant dans le dernier tiers du 19<sup>e</sup> siècle et s'intensifiant à partir des années 1920 et 1930 (Nikolli, 2019, p. 241-249). En outre, dans le détail du texte, tous les outils relevant d'une logique de servitude ciblent explicitement le rivage maritime, sans mentionner les rives lacustres. Ainsi, si cette loi est effectivement un sujet pour les acteurs publics locaux en matière d'urbanisme (limitation de la constructibilité en particulier), elle n'est pas mobilisée comme outil susceptible de contribuer à la déprivatisation des rives, ni même mentionnée à ce titre par les enquêtés.
- 36 Le régime applicable à ces lacs ne reprend donc pas tous les outils qui existent pour les littoraux maritimes, quand bien même certains seraient adaptés. Sur ce point, la

comparaison entre la servitude de marchepied et la Servitude de passage des piétons sur le littoral (SPPL) est éclairante. La SPPL, créée en 1976<sup>19</sup>, est une servitude de 3 mètres de large sur les terrains riverains du domaine public maritime visant à permettre le passage des piétons. Elle ne concerne donc pas les lacs étudiés ici, qui relèvent du domaine public fluvial. Cette servitude a été pensée pour un usage touristique, dans des espaces très fréquentés, et prévoit des adaptations en fonction des réalités de terrain (notamment une distance minimum de 15 m entre le passage public et l'habitation sise sur la parcelle grevée, faute de quoi la parcelle est contournée). Ainsi, la SPPL a été conçue dès l'origine comme un moyen pragmatique d'assurer au public le libre accès au rivage de la mer (Prieur, 2012). La servitude de marchepied, quant à elle, renvoie à un tout autre historique et s'avère aujourd'hui beaucoup moins adaptée à l'usage du public. Créée en droit français dès le 17<sup>e</sup> siècle, elle permettait initialement d'assurer l'entretien des cours d'eau et la sécurité de la navigation (Arnould et al., 2017). Son ouverture aux piétons en 2006 en change fondamentalement la raison d'être, passant d'une utilisation très ponctuelle par un nombre restreint d'utilisateurs à un usage potentiellement fréquent par le grand public, pour des pratiques récréatives et touristiques. Pour autant, et contrairement à la SPPL, elle ne prévoit aucune des difficultés qui se posent sur le terrain. Un interlocuteur de la DDT de Haute-Savoie considère ainsi que l'élargissement de 2006 découle d'une « ambition d'ouverture [aux piétons] un peu facile », face à laquelle les services de l'État se sont retrouvés démunis (entretien mars 2016). Seules quelques précisions ont été apportées par le législateur en 2015, notamment la possibilité de s'éloigner du bord du lac pour contourner un obstacle « naturel » ou « patrimonial ». Il est donc assez frappant de constater qu'une disposition existant pour les rivages maritimes (SPPL) ne soit pas étendue à des lacs présentant pourtant des enjeux similaires, alors même que la réunion des lacs et des littoraux maritimes dans un même texte serait loin d'être inédite.

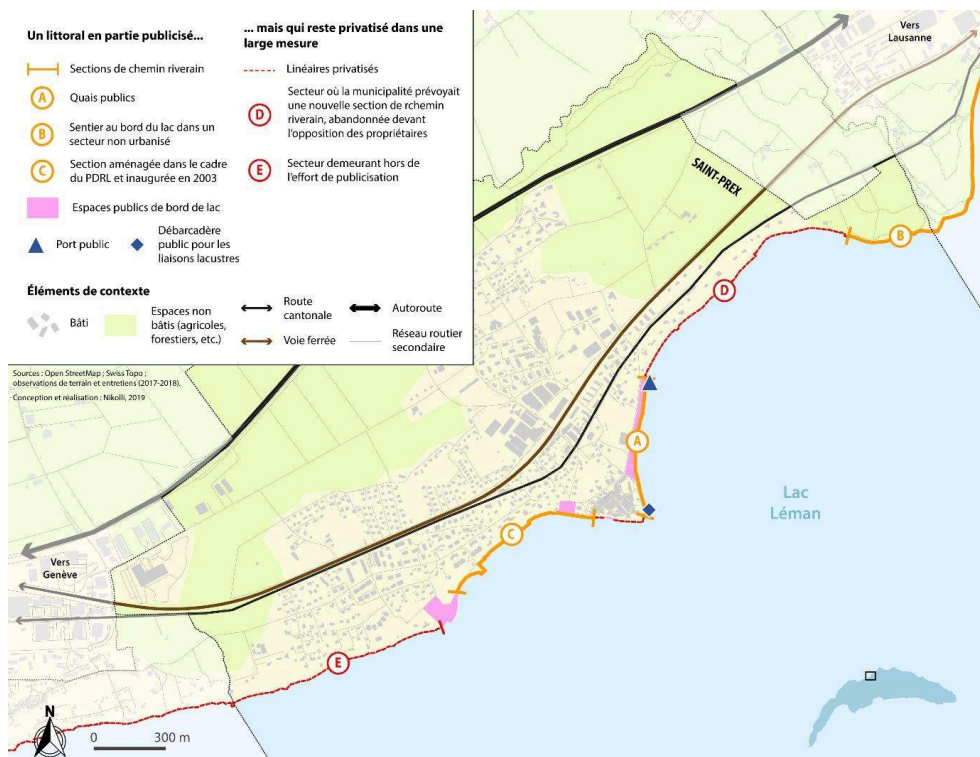
- 37 Cette stratégie de détournement s'explique en partie par la situation singulière de ces deux lacs à l'échelle nationale. Il s'agit en effet de cas assez exceptionnels, ce qui peut expliquer qu'aucun droit spécifique n'ait été pensé pour eux. Outre le fait que les lacs domaniaux (et donc assujettis à la servitude de marchepied) soient très peu nombreux – sans doute moins d'une dizaine (Davignon, 1979 ; Arzul, 2008) alors que la France métropolitaine compte environ un millier de lacs (Bartout et Touchart, 2017) –, le Léman et le lac d'Annecy sont aussi les seuls, parmi les grands lacs du territoire français, à faire l'objet d'une urbanisation et d'une privatisation aussi intenses, qui s'expliquent par l'ancienneté de leur appropriation et par le caractère tardif de la loi Littoral (1986), visant justement à limiter l'urbanisation au regard de cet historique. Le lac du Bourget, similaire sur certains aspects, se différencie nettement sur le plan de l'occupation du littoral : ses rives souvent abruptes, les aménagements routiers et ferroviaires implantés au bord de l'eau dès le 19<sup>e</sup> siècle et le caractère récent de la régulation de son niveau (années 1980, par opposition au Léman et à Annecy dont le niveau est géré depuis le 19<sup>e</sup> siècle) l'ont préservé de la privatisation. La plupart des autres grands lacs du territoire français (superficie supérieure à 1000 hectares) sont des lacs artificiels de création récente, que les contraintes liées à leur fonction de production hydroélectrique, couplée à la loi Littoral, ont préservés de la privatisation.

## La passivité généralisée des pouvoirs publics

- 38 Au-delà de ces deux stratégies (concrétisation/invocation, détournement), le constat commun à l'ensemble des terrains d'étude reste celui d'une passivité généralisée des pouvoirs publics sur la question de l'accès aux rives. Le contraste est en effet saisissant entre l'arsenal à disposition des acteurs et la rareté de sa mise en œuvre.
- 39 Côté français, on peut penser aux zones de préemption mises en place dans le cadre de la politique des espaces naturels sensibles (ZPENS). Cette politique nationale créée en 1968 est déployée à l'échelle départementale et vise à acquérir des espaces naturels afin de les protéger et de les ouvrir au public (Drobenko, 2006). Dans ce cadre, les conseils départementaux bénéficient d'un droit de préemption. En Haute-Savoie, les zones de préemption mises en place ont spécifiquement ciblé les lacs (lac d'Annecy en 1977, 5 000 hectares ; rive française du Léman en 1979, 2 500 hectares). Sur le papier, le droit de préemption est un outil efficace, du moins à moyen terme. Il faut certes attendre que les terrains se vendent, mais les pouvoirs publics peuvent alors se substituer aux autres offres d'achat, et, en cas de recours, le tribunal administratif arbitre en général dans le sens de la préemption, à condition que le terrain en question soit « indispensable pour l'ouverture au public d'un site ENS » (entretien avec la responsable de la politique des ENS, conseil départemental de Haute-Savoie, 2016). Cependant, ces ZPENS ne sont que très peu utilisées, car il s'agit d'un outil qui avait été pensé, à l'origine, pour préserver des espaces naturels. Depuis, l'urbanisation s'est poursuivie et les terrains de bord de lac se sont considérablement enchéris sur le marché foncier, les rendant hors de portée des collectivités publiques. Le Code de l'urbanisme permet certes d'acquérir des terrains bâtis dans le cadre de la ZPENS, mais seulement dans deux cas : pour démolir ou pour les besoins de la gestion de l'espace naturel (art. L-215-11). Or comme l'expliquent deux interlocuteurs (conseil départemental et DDT de Haute-Savoie) reprenant chacun de leur côté la même image : « quand vous avez des dizaines de maisons qui sont collées les unes aux autres, même si elles ont un parc intéressant autour, ce n'est pas possible, on ne va pas faire 50 musées du lac qui se touchent ». Le droit de préemption ne règle donc ni la question des prix du foncier, ni celle de la valorisation du patrimoine bâti, après acquisition. Pour ces deux raisons, une révision de ces ZPENS est à l'étude depuis la fin des années 2000 mais n'a toujours pas été finalisée, du fait de difficultés politiques touchant notamment à la question (déterminante pour le potentiel de déprivatisation du nouvel outil) d'inclure ou d'exclure les parcelles bâties du nouveau zonage.
- 40 Au titre de la stratégie de passivité et dans le cas du canton de Vaud, citons l'utilisation très aléatoire des servitudes de passage public dans les projets d'aménagement public des rives. D'après les études préparatoires du PDRL (2003), seuls 12 % (11 kilomètres) du linéaire qui était déjà aménagé à cette date en chemin public (lequel représente 52 % du littoral vaudois du Léman) utilisaient des servitudes de passage, alors même que ces servitudes grevaient à la même date 29 % (25 kilomètres) de la rive vaudoise. Depuis lors, un seul projet d'aménagement d'un chemin riverain a effectivement mobilisé ces servitudes (commune de Saint-Prex, Figure 10), tandis que le projet retenu dans une autre commune (La Tour-de-Peilz, Figure 4) après de longues années de tractation passe préférentiellement sur le domaine public (grève lacustre et enrochements), la municipalité ayant explicitement cherché à éviter les servitudes pour minimiser l'impact pour les propriétaires. L'association Rives Publiques déplore précisément que

les servitudes existantes ne soient pas ouvertes au public, estimant que « le canton protège les riverains » (entretien avec le président de l'association, 2018). La majeure partie de ces servitudes de passage (qui grèvent pourtant près du tiers du littoral vaudois) restent donc virtuelles, alors qu'elles pourraient constituer le support de politiques d'ouverture des rives au public. Dans le même ordre d'idées, on peut citer, autour du lac d'Annecy (communes de Sevrier et de Duingt), au moins trois cas de facilités foncières existant de longue date qui n'ont cependant jamais été utilisées pour améliorer l'accès public aux rives. Il s'agit le plus souvent de parcelles appartenant à des personnes publiques, qui forment une bande de quelques mètres de large le long du lac mais qui se trouvent privatisées, de manière plus ou moins régulière selon les cas, par les propriétaires des parcelles (privées) contiguës. Des mobilisations récentes ont été l'occasion de (re)découvrir certaines de ces situations et les associations dénoncent le manque de volonté des acteurs politiques, les accusant de favoriser les propriétaires riverains.

Figure 10. Saint-Prex (Léman, Vaud) : rare exemple d'aménagement d'un cheminement riverain dans le cadre du PDRL.



Nikolli, 2019

- 41 Dans ce type de cas de figure, il est difficile d'interpréter la passivité des acteurs impliqués. Si les associations militant pour l'accès public au lac mobilisent volontiers l'idée d'un traitement inégalitaire des propriétaires riverains et des « simples » citoyens, les travaux menés par J. Ruegg sur les pratiques de l'administration vaudoise en matière de concessions privatives au bord du Léman invitent à y voir des « arrangements ad hoc, fabriqués "au quotidien", sans intention ou plan particulier ». Il souligne que les acteurs publics ne visent pas forcément à « contrarier [...] la poursuite de l'intérêt public à faciliter l'accès public aux rives » mais que de fait, leurs pratiques se trouvent « déconnectées par omission de leurs effets territoriaux et mésestimation

de leur efficacité possible » (Ruegg, 2020, p. 222). À la lumière du matériau analysé ici, on peut cependant voir dans cette « déconnexion » le résultat d'une certaine résignation des acteurs publics face à des terrains inabornables sur le plan financier, à un enjeu politiquement sensible (anticipation de la conflictualité) et à des propriétaires riverains bien dotés en ressources, qui leur permettent de mener des stratégies efficaces de contournement des règles. Au sujet de la ZPENS du lac d'Annecy, l'interlocutrice explique ainsi que l'une des versions du projet de révision de la zone de préemption « excluait toute une partie des berges », en partant du principe que « ces berges-là seront toujours privées », en l'occurrence du fait du coût que représenterait leur acquisition (entretien au conseil départemental de Haute-Savoie, 2016). Les verbatims cités plus haut (« stratégie du timbre-poste », « reconquête à coups de 200 mètres ») sont une autre illustration de cette résignation.

### Des stratégies de contournement efficaces

- 42 En effet, la question de la déprivatisation des rives lacustres fait l'objet d'une conflictualité latente, qui dissuade largement les pouvoirs publics de la traiter de front. Au sujet du lac de Biene (Suisse, canton de Berne), S. Nahrath considère que, parmi les différents enjeux d'aménagement du territoire, la privatisation des rives constitue la « rivalité la plus ancienne de toutes et la moins susceptible d'être pleinement résolue, ou à défaut, durablement régulée » (2003, p. 258). Car les propriétaires riverains ont historiquement acquis une jouissance exclusive du bord du lac qu'ils veillent soigneusement à conserver. Malgré les difficultés méthodologiques à établir précisément le profil de ce groupe d'acteurs, qui présente sans doute une relative hétérogénéité sociale (certains lacs ou secteurs du littoral sont connus pour être plus huppés que d'autres), on peut considérer qu'ils appartiennent aux classes supérieures du fait du capital économique, mais aussi des « profits symboliques de distinction » (Bourdieu, 1993) que suppose la propriété d'un bien de ce type. Certains propriétaires de villas riveraines de ces lacs appartiennent d'ailleurs aux fractions dominantes des classes supérieures (grands patrons, hommes politiques, vedettes internationales, familles royales, et *cetera*). Leur position sociale et les ressources politiques et juridiques afférentes sont un premier élément à prendre en compte pour expliquer l'efficacité de leurs stratégies de contournement des règles.
- 43 En outre, sur chacun des terrains étudiés, les propriétaires riverains se sont constitués en associations, dans certains cas dès les années 1970, afin de représenter et de défendre leurs intérêts auprès des pouvoirs publics. Ces collectifs trouvent généralement leur origine dans un conflit bien précis, avec une échelle d'action initialement très resserrée. Si certains tombent en sommeil une fois le conflit en question réglé, d'autres restent actifs et élargissent leur périmètre d'action, qui englobe en général l'intégralité d'un lac ou de la partie d'un lac placée sous une même juridiction. Autour du lac d'Annecy et sur la rive vaudoise du Léman, ces associations restent aujourd'hui très actives (à la différence de la rive française du Léman, comme nous le verrons plus loin). Elles surveillent l'évolution de la législation (voire prennent part à son élaboration via des relais parlementaires), suivent les projets des collectivités, prenant souvent les devants pour s'opposer à certains projets d'aménagement, et assistent leurs adhérents en justice le cas échéant. Elles développent également des stratégies de médiatisation, en se présentant comme garantes de la conciliation entre intérêts publics et privés et s'appuyant de plus en plus

sur des arguments environnementaux (la propriété privée protégerait les rives d'une fréquentation publique considérée comme massive et perturbatrice des équilibres écologiques).

- 44 La capacité d'opposition de ces associations tient notamment au fait qu'elles apparaissent comme des interlocuteurs « naturels » pour les pouvoirs publics, qui ont pris l'habitude de les consulter, du fait des garanties associées au droit de propriété. La légitimité politique, mais surtout juridique des collectifs luttant contre la privatisation pose davantage problème, notamment sur la rive vaudoise du Léman où deux associations mobilisées pour l'accès aux rives se sont vu refuser la qualité pour recourir en justice en 2016 et 2017. Dans le droit suisse en effet, cette qualité n'est reconnue aux associations que sous réserve de critères exigeants (organisation active à l'échelle nationale et existant depuis plus de dix ans) et uniquement dans le domaine de la protection de la nature, du paysage et du patrimoine. En matière d'aménagement du territoire en revanche, aucun droit de recours n'existe pour les associations, seuls les voisins directs d'un aménagement pouvant intervenir en justice (Pfeiffer, 2013).
- 45 Les propriétaires riverains exercent ainsi une force d'opposition puissante à la pleine publicisation du problème et, plus encore, à sa résolution. Les différences constatées entre le lac d'Annecy et la rive française du Léman permettent même de soutenir que ce facteur d'explication constitue l'un des plus décisifs. Ces deux lacs relèvent de la même législation nationale et ils sont en outre situés dans le même département, donc gérés par une même administration placée sous l'autorité d'un même préfet. Pourtant, l'application de la servitude de marchepied présente des différences notables : complètement virtuelle autour du lac d'Annecy<sup>20</sup> (où l'immense majorité des propriétés sont clôturées latéralement de manière à rendre le passage impossible), elle est respectée sur une douzaine de kilomètres de la rive française du Léman, soit 20 % du total et 41 % du linéaire relevant de la propriété privée (Tableau 1). Cette différence s'explique en partie par des facteurs historiques : la situation frontalière du Léman a conduit les douaniers à utiliser la servitude jusque dans les années 1960, du moins dans les communes de la partie ouest du littoral, contribuant à entretenir une certaine porosité dans l'appropriation de la rive (notion de droit de passage dans la culture riveraine, haies ménageant un passage, et *cetera*). Mais c'est dans la décennie 2010 que des avancées notables sont observées, avec le déblocage de linéaires jusqu'alors inaccessibles, grâce à l'action d'associations spécifiquement mobilisées sur ce sujet. Autour du lac d'Annecy, des associations tentent également de publiciser le problème, mais elles sont loin de rencontrer le même succès (comme discuté plus haut).
- 46 La seule variable explicative de cette nette divergence tient au niveau de conflictualité très différent entre les deux cas, lui-même lié au niveau d'organisation incomparable des propriétaires riverains. Autour du lac d'Annecy en effet, le rapport de forces est largement favorable aux riverains : sur le terrain, le passage est matériellement verrouillé et ils ont l'oreille des pouvoirs publics qui, de fait, n'ont jamais tenté de faire appliquer cette disposition (entretiens à la DDT, 2016, 2018). Les collectifs mobilisés pour l'accès au lac se retrouvent réduits à utiliser la voie contentieuse, ce qui radicalise leurs relations tant avec les propriétaires qu'avec les pouvoirs publics. À l'inverse, sur la rive française du Léman, les propriétaires sont beaucoup moins organisés et l'association qui a pris en charge la revendication de la servitude de marchepied a donc pu nouer un dialogue constructif avec l'administration et avec les élus locaux, qui s'avèrent globalement réactifs une fois le problème mis sur la table.

## Conclusion

- 47 Ces cas d'étude mettent donc en lumière la non-linéarité du processus de construction des problèmes publics (Neveu, 2015) et en particulier le fait qu'un problème dûment cadré et publicisé peut néanmoins s'éterniser, marquant des phases de sommeil et de rebond. Plus précisément, ils rappellent le caractère tout sauf automatique de la relation entre mise à l'agenda d'un problème public et mise en œuvre effective de politiques publiques. Là où la littérature insiste souvent sur l'amont du processus (problématisation de la situation, publicisation du problème, mobilisations, et *cetera*), ces exemples lacustres invitent plutôt à décortiquer la vie quasi-autonome du problème public en aval du modèle classique, marquée par la non-activation généralisée des règles existantes et par le renouvellement régulier de phases de mobilisation visant à obtenir leur concrétisation.
- 48 Ainsi, ces problèmes publics qui s'éternisent illustrent la complémentarité des différents modèles de mise à l'agenda (Garraud, 1990) et montrent à quel point le modèle de la mobilisation externe est insuffisant (Gilbert et Henry, 2012) pour décrire l'ensemble des rapports socio-politiques qui se nouent autour de certaines questions spatiales. Sur ce point, on observe de nettes divergences entre les cas français et le cas suisse étudiés : si certaines dispositions ont, dans le canton de Vaud, été introduites grâce au modèle de la mobilisation externe, ce n'est pas le cas des principaux dispositifs français qui renvoient davantage au modèle de l'anticipation et où les mobilisations interviennent essentiellement en aval, pour exiger une activation jugée insuffisante ou inexistante. Une fois le problème publicisé, il semble que ce soit l'efficacité de la stratégie de contournement mise en œuvre par les propriétaires riverains, répondant au modèle de la mobilisation *interne* (ou modèle « de l'action "corporatiste" silencieuse »), qui explique en grande partie la faible activation des règles existantes en matière de déprivatisation des rives (Nahrath, 2003), en lien avec les ressources politiques et juridiques de ces acteurs issus des classes dominantes.
- 49 Cette efficacité de la stratégie de contournement des riverains invite à voir la passivité des pouvoirs publics comme « subie » plutôt que « délibérée » pour reprendre les termes de R. Schweizer (2014, p. 73), et l'on rejoint par là J. Ruegg (2020) sur l'absence d'intentionnalité des acteurs publics à « contrarier » la déprivatisation des rives. Les difficultés constatées renvoient d'abord et avant tout à des rapports de forces déséquilibrés entre, d'une part, des propriétaires bien organisés et influents et, d'autre part, des collectifs militant pour l'accès au lac dont la constitution est récente et dont la légitimité auprès des pouvoirs publics n'est pas encore acquise. Le régime de propriété privative des rives lacustres, bénéficiant à la fois de la sacralisation associée au droit de propriété et d'une certaine antériorité historique, constitue ainsi le blocage majeur des politiques d'ouverture des rives au public.
- 50 L'importation en géographie de ces deux cadres conceptuels, problème public et activation des règles, s'avère ainsi féconde pour comprendre l'inertie de certaines configurations spatiales qui suscitent pourtant dans la société une insatisfaction, voire une conflictualité, durable. Plutôt que de s'en tenir à une conception technique des outils d'aménagement, cette approche permet de les considérer comme des leviers susceptibles d'une activation fidèle aussi bien que de formes variables de détournement



ou de contournement et ainsi d'éclairer la diversité des écarts entre norme juridico-politique et réalité empirique.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Arnould, B., J.-M. Berthet et A. Delaunay, 2017, Servitude de marchepied : situation générale, rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable, n°010676-02, Ministère de la transition écologique et solidaire, 114 p.
- Arzul, G., 2008, *Le renouveau du droit du domaine public fluvial*, Paris, Johanet, 503 p.
- Aubin, D., 2007, *L'eau en partage : activation des règles dans les rivalités d'usages en Belgique et en Suisse*, Bruxelles, Peter Lang, 399 p.
- Bartout, P., L. Touchart, 2017, Le territoire limnique, une alternative à la gouvernance des plans d'eau par masses d'eau ?, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 17, n°3, [En ligne], URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/18692>
- Bourdieu, P., 1993, Effets de lieu, dans P. Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, coll. « Libre examen », pp. 159-167.
- Bréthaut, C., 2013, Le fonctionnement du réseau d'eau d'une station touristique : spécificités et réinterprétation locale des règles, *Flux*, vol. 92, n°2, pp. 36-46.
- Cefai, D., 1996, La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques, *Réseaux*, vol. 14, n°75, pp. 43-66.
- Cefai, D., C. Terzi, 2012, *L'expérience des problèmes publics*, Paris, éditions de l'EHESS, collection Raisons pratiques, 380 p.
- Comby, E., 2015, *Pour qui l'eau ? Les contrastes spatio-temporels des discours sur le Rhône (France) et le Sacramento (Etats-Unis)*, thèse de doctorat en géographie, Lyon, Université Jean Moulin Lyon 3, 721 p.
- Davignon, J.-F., 1979, La condition juridique des lacs. Domanialité publique et protection de la nature, *AJDA*, pp. 3-14.
- Drobenko, B., 2006, Le droit de préemption des espaces naturels sensibles comme technique de maîtrise foncière environnementale, *Revue juridique de l'Environnement*, vol. 31, n°2, pp. 125-137.
- Garcier, R., 2009, Le droit et la fabrique de l'espace. Aperçus méthodologiques sur l'usage des sources juridiques en géographie, dans P. Forest (dir.), *Géographie du droit : épistémologie, développement et perspectives*, Québec, Presses universitaires de Laval, pp. 69-90.
- Garraud, P., 1990, Politiques nationales : élaboration de l'agenda, *L'Année sociologique*, vol. 40, pp. 17-41.
- Garraud, P., 2019, Agenda/émergence, dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5<sup>e</sup> édition, Paris, Presses de Sciences Po, collection Références, pp. 54-61.

- Gilbert, C., E. Henry, 2012, La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion, *Revue française de sociologie*, vol. 53, n°1, pp. 35-59.
- Halpern, C., 2020, Politiques publiques, dans O. Filleule, L. Mathieu et C. Péchu (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, 2<sup>e</sup> édition, Presses de Sciences Po, pp. 460-467.
- Henry, E., 2020, Construction des problèmes publics, dans O. Filleule, L. Mathieu et C. Péchu (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, 2<sup>e</sup> édition, Presses de Sciences Po, pp. 152-158. Külling, P., M. Bar, C. Pousse et R. Jalinoux, 2015, Pourquoi n'a-t-on pas accès à toutes les rives des lacs ?, dans B. Montuelle et A. Clemens (dir.), *Le tour des grands lacs alpins naturels en 80 questions*, Zone Atelier Bassin du Rhône, Observatoire des Lacs Alpins, Villeurbanne, GRAIE, pp. 158-159.
- Knoepfel, P., C. Larrue et F. Varone, 2006, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2<sup>e</sup> édition, Zürich, Verlag Rüegger, 387 p.
- Larière, E., 1910, *Le régime légal du lac d'Annecy*, thèse de doctorat, Paris, Université de Paris, 71 p.
- Liabeuf, B., 2009, *Avec vue sur lac. Regards sur les lacs alpins du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Lyon, Annecy, Fage, Musée-château d'Annecy, 152 p.
- Melé, P., C. Larrue, M. Rosemberg, 2003, *Conflits et territoires*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, collection Perspectives Villes et territoires, 224 p.
- Miège, J., 1934, *La vie touristique en Savoie*, Grenoble, Institut de géographie alpine, 275 p.
- Mori, N., P. Pagon, A. Brancelj, 2007, Public lakeshore access and lakeside occupation, Ljubljana, National Institute of Biology, 49 p.
- Nahrath, S., 2003, *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*, thèse de doctorat en science politique, Lausanne, Université de Lausanne, 579 p.
- Neveu, É., 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, collection U, 288 p.
- Nikolli, A., 2018, Les rives lacustres comme espaces publics : essai de cartographie. L'exemple du lac d'Annecy, *Mappemonde*, n°123, [En ligne], URL : <https://journals.openedition.org/mappemonde/407>
- Nikolli, A., 2019, *Accéder aux rives des lacs périalpins : un droit aux espaces publics au défi de la privatisation (Annecy, Bourget, Léman, Côme)*, thèse de doctorat en géographie, Chambéry, Université Savoie Mont Blanc, 601 p.
- Nikolli, A., 2021, Lacs publics mais rives (en partie) privées : analyse d'un paradoxe géo-légal, dans A. Nikolli, M. Duval, C. Gauchon (dir.), *Lacs et sociétés : éclairages alpins, pyrénéens et andins*, Chambéry, Collection Edytem, pp. 51-61.
- November, V., C. D'Alessandro-Scarpari et E. Remy, 2004, Un lieu en controverse : une controverse qui fait lieu(x), *Noroi, Environnement, aménagement, société*, n°193, pp. 91-102.
- Opillard, F., 2017, Prédation immobilière et dépossession habitante. Analyse de la construction spatiale d'un problème public à Valparaiso, Chili, *L'Information géographique*, vol. 81, n°3, pp. 75-93.
- Pauchard, N., 2019, *Gouverner les ressources génétiques. Les stratégies des acteurs face aux droits de propriété et aux règles sur l'accès et le partage des avantages*, thèse de doctorat en administration publique, Lausanne, Université de Lausanne, 498 p.
- Pfeiffer, L., 2013, *La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement : étude de droit fédéral et vaudois*, thèse de doctorat en droit, Université de Lausanne, 360 p.

- Piquard, M., 1973, *Le littoral français : perspectives pour l'aménagement. Rapport au gouvernement*, DATAR, Paris, La Documentation française, 266 p.
- Prieur, L., 2012, L'accès au rivage, *Revue juridique de l'environnement*, n°5, pp. 93-103.
- Ruegg, J., 2020, Analyse de l'accès public aux rives du Léman (Suisse) par une enquête "géo-légale", *Annales de géographie*, vol. 733-734, n°3, pp. 205-227.
- Schweizer, R., 2014, *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales. Cas autour des bisses valaisans*, thèse de doctorat en administration publique, Lausanne, Université de Lausanne, 239 p.
- Schweizer, R., 2015, Law Activation Strategies (LAS) in Environmental Policymaking: a Social Mechanism for Re-politicization?, *European Policy Analysis*, vol. 1, n°2, pp. 132-154.
- SICRLA, 1982, 1957-1982 : vingt-cinq années au service du lac d'Annecy, Syndicat Intercommunal des Communes Riveraines du Lac d'Annecy, 110 p.
- Spector, M., J.I. Kitsuse, 1977, *Constructing social problems*, Menlo Park, Cummings, 184 p.
- Taverney, A., 1927, Les grèves des lacs dans le canton de Vaud, *Heimatschutz*, vol. 22, n°1, pp. 8-10.
- Taverney, A., 1934, La protection des rives : lac Léman, *Heimatschutz*, vol. 29, n°4, pp. 56-62.
- Torre, A., T. Kirat, R. Melot et H. Vu Pham, 2016, Les conflits d'usage et de voisinage de l'espace. Bilan d'un programme de recherche pluridisciplinaire, *L'Information géographique*, vol. 80, n°4, pp. 8-29.
- Vernex, J.-C., 1985, Paysage et société : l'exemple du littoral du Lac d'Annecy, *Le Globe*, vol. 125, n°1, pp. 273-287.

## NOTES

1. Le Léman est traversé par la frontière franco-suisse et, côté suisse, par des limites cantonales. Il relève donc de quatre juridictions : la France (Haute-Savoie) (31 % du littoral) ; le canton de Genève (15 %) ; le canton de Vaud (51 %) ; le canton du Valais (3 %). Concernant les rives genevoises et valaisannes, l'amorce d'une mise en problème public est repérable (articles de presse, intérêt politique marginal pour la question, et *cetera*) mais, à ce jour, le processus n'est pas allé beaucoup plus loin.
2. « Identifier », « cadrer », « justifier », « populariser », « mettre en politiques publiques ».
3. Le halage consiste à tirer un bateau depuis la rive quand le vent est insuffisant. Il suppose que la rive reste libre de constructions et d'obstacles, d'où l'existence ancienne de servitudes de halage grevant les terrains riverains.
4. Loi 721.09 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML) du 10 mai 1926, [en ligne], URL : <https://www.lexfind.ch/tolv/99520/fr>
5. Règlement 721.09.1 d'application de la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (RLML) du 11 juin 1956 [en ligne], URL : <https://www.lexfind.ch/fe/fr/tol/19365/versions/200394/fr>
6. L'exposé des motifs et projet de décret portant adoption du Plan directeur des rives vaudoises du Léman de 2000 évoque une motion de 1976 et une interpellation de 1995 à ce sujet (*Bulletin du Grand Conseil vaudois*, 2000, tome 12A, p. 7405).

7. Source : *Bulletin du Grand Conseil vaudois*, 2000, tome 12A, p. 7405-7457 et tome 12B, p. 8589-8605, [en ligne] URL : <https://SCRIPTORIUM.bcu-lausanne.ch/browse>
8. Il ne s'agit pas ici de dresser un bilan général du PDRL qui inclut d'autres volets.
9. Archives départementales de Haute-Savoie, « Archives modernes du service de la navigation d'Annecy », série 3 S 100.
10. La grève désigne l'espace littoral situé entre le niveau des hautes et des basses eaux du lac, qui se trouve donc exondé en période de basses eaux. Elle fait partie intégrante du domaine public, celui-ci étant délimité côté terre par le niveau des hautes eaux moyennes. En théorie, la grève (quand elle est exondée) est donc librement accessible à tous et à toutes. Notons que le mode de régulation choisi pour le lac d'Annecy dans les années 1870 (niveau stable toute l'année et plus élevé que le niveau moyen naturel) a conduit à envoyer durablement cette zone d'interface.
11. Notons que les grands lacs sont assimilés aux cours d'eau depuis le 19<sup>e</sup> siècle par le droit domanial mais que leur intégration explicite aux mêmes textes ne date que de 1964 (Davignon, 1979). Depuis cette date, les lacs domaniaux sont donc formellement concernés par cette servitude, malgré la suppression historique de la servitude de halage. Le lac d'Annecy et la partie française du Léman ne sont devenus français qu'en 1860 (rattachement de la Savoie à la France) mais bénéficiaient dans le droit sarde d'un régime très similaire (domanialité, servitude de halage) (Larrieu, 1910).
12. Article unique de la loi n° 65-409 du 28 mai 1965 relative aux droits d'usage des pêcheurs le long des cours d'eau du domaine public, publiée au Journal officiel de la République Française (JORF) le 30 mai 1965, [en ligne], URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000880018>
13. Article 2 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, publiée au JORF le 31 décembre 2006, [en ligne], URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000649171>
14. Articles 62 et 63 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique, publiée au JORF le 18 août 2015, [en ligne], URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031044385>
15. Pratique courante autour des lacs étudiés jusqu'au début du 20<sup>e</sup> siècle, la concession de grève domaniale (ou concession d'endigage) consistait accorder à un particulier qui en faisait la demande l'utilisation privative d'une surface de grève (appartenant au domaine public du lac), moyennant redevance, et charge à lui de la soustraire à l'action des eaux par des travaux d'endigage (Figure 5, cas B).
16. Archives départementales de Haute-Savoie, « Archives modernes du service de la navigation d'Annecy », série 3 S 55.
17. Source des données (superficie) : Conservatoire du littoral, mars 2016. Les linéaires littoraux ont été calculés par l'autrice en cumulant la longueur de rives correspondant aux parcelles appartenant au Conservatoire (données MAJIC de la DGFIP).
18. Le lac le plus investi est Sainte-Croix-du-Verdon, avec plus de 1 300 hectares.
19. Article 52 de la loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme (codifié à l'article L-160-6 du Code de l'urbanisme) : « les propriétés privées riveraines du domaine public maritime sont grevées sur une bande de trois mètres de largeur d'une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons ».

20. Le littoral du lac est accessible à hauteur de 47 % mais il s'agit d'espaces publics classiques (promenades, espaces verts, plages, et *cetera*) et non d'espaces privés le long desquels la servitude serait respectée. Le seul cas de passage public possible sur une propriété privée au titre de la servitude concerne un linéaire d'une centaine de mètres.

---

## RÉSUMÉS

Le cadre théorique du problème public, classique en sociologie et en science politique, reste peu diffusé en géographie. Il semble pourtant tout indiqué pour analyser les situations conflictuelles portant sur l'espace, son partage et son aménagement ainsi que leur (non-)résolution par les politiques publiques. L'article propose de le mobiliser pour analyser un problème dont la résolution piétine depuis plus d'un siècle : la déprivatisation des rives de deux grands lacs périalpins que sont le Léman (Suisse/France) et le lac d'Annecy (France). Après avoir reconstitué la lente et difficile construction du problème public, l'article analyse les stratégies mises en œuvre par les acteurs pour activer ou au contraire contourner les règles politiques à leur disposition. Sur la base de ce matériau, l'article insiste sur la non-linéarité du processus de construction et de résolution du problème et invite à déplacer la focale sur les rétroactions multiples entre les opérations situées en amont (cadrage, publicisation) et en aval (mise à l'agenda, politiques publiques) du modèle classique.

problème public, stratégies d'activation des règles, privatisation littorale, accès public, lacs

The theoretical framework of public problem remains quite discreet in geography, even though it is very classical in sociology and political science. Yet it seems useful to analyse conflictual situations regarding space, its sharing and its planning, as well as their (non-)resolution by public policies. The paper proposes to build on this framework to study a problem lasting for over a century: the deprivatization of the shores of Lake Geneva (Switzerland/France) and Lake Annecy (France). The paper reconstitutes the slow and difficult construction of the public problem and then analyses the strategies used to activate or circumvent the existing political rules. Drawing on this case study, we emphasize on the non-linearity of the construction and resolution of the problem and invite to shift the focus on the multiple retroactions between the early (framing, publicization) and late (agenda setting, public policies) stages of the classical model.

## INDEX

**Keywords** : public problem, law activation strategies, shoreline privatization, public access, lakes

## AUTEUR

### ALICE NIKOLLI

Géographe, ATER, UMR TREEUnité Mixte de Recherche TRansitions Energétiques et Environnementales, Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA) , Institut Claude Laugénie, avenue du doyen Poplawski, 64000 , France, courriel : [alice.nikolli@univ-pau.fr](mailto:alice.nikolli@univ-pau.fr)