



PDD

Paysage et développement durable

CHEMINS & PAYSAGE

Le programme de recherche Paysage et développement durable, conduit par le ministère en charge de l'Écologie, soutient la réflexion sur la durabilité des processus d'évolution des paysages, pour éclairer l'action publique. À partir des résultats des projets de recherche achevés en 2011, un état des connaissances a été réalisé sous la forme de huit fiches thématiques destinées aux acteurs opérationnels. La présente fiche est consacrée au thème des chemins.

Les chemins et, tout spécialement, ceux qui sont qualifiés juridiquement de "chemins ruraux", forment un patrimoine dont les racines remontent à des usages anciens, mais dont le maintien, en dépit de la reconnaissance de la liberté de circuler, est largement remis en cause à l'heure actuelle dans nombre de communes.

Les traditionnels usages d'ordre social et économique dont ils ont été le support (desserte des riverains, accès aux exploitations agricoles et forestières, déplacements de proximité d'une commune à l'autre) ne suffisent plus nécessairement pour justifier leur entretien par leurs gestionnaires ou propriétaires. On constate alors la déstructuration des réseaux de chemins et leurs captations par des riverains ou exploitants.

Et, pourtant, parallèlement à cette évolution, les chemins sont devenus une donnée structurante de toute politique d'aménagement du territoire et de tourisme. En effet, les pratiques sociales ont été renouvelées par le développement de la randonnée sous l'impulsion entre autre, du Comité National des Sentiers de Grande Randonnée créé en 1947. Par ailleurs, l'engagement des pouvoirs publics pour répondre à la demande sociale a fini par se concrétiser avec l'institutionnalisation par la loi du 22 juillet 1983 du Plan Départemental des Itinéraires de Promenade et de Randonnée (PDIPR). Et, aujourd'hui, sans parler des risques et dangers qui leur sont liés, les conflits d'usages ou d'activités se complexifient, mettant en jeu non seulement les ruraux entre eux, mais aussi les ruraux et les citadins ou les citadins entre eux.

LES CHEMINS DANS LE PAYSAGE

Les chemins jouent un rôle, plus ou moins important, dans les activités économiques qui produisent les paysages et, naturellement, ils sont des éléments qui participent à la composition, voire à la structuration des paysages. Et à ce titre, leur prise en compte est évidente dans les directives paysagères : alors que celle du Mont Salève, par exemple, insiste sur la nécessité de préserver la qualité particulière des itinéraires d'accès au plateau sommital (4^e orientation), celle des Alpilles à la fois sur le maintien des caractéristiques des routes où d'ailleurs il fait bon de marcher (1^{re} orientation) et sur la gestion du réseau des chemins et sentiers publics et l'implantation des pistes qualifiées DFCL - Défense contre l'Incendie (6^e recommandation).

"Le temps de la marche est un temps pleinement vécu comme un rapport intime avec l'espace traversé", a écrit Patrick Le Louarn (2011), mais il est certain que les chemins constituent autant d'éléments qui participent d'une part, à l'accessibilité des paysages et, d'autre part, à la découverte du paysage. Dès 1983, la loi instaurant les PDIPR avait l'objectif de favoriser la découverte de sites naturels et de paysages ruraux en développant la pratique de la randonnée et, en février 1993, la convention conclue entre le ministère de l'Environnement et la Fédération française de la Randonnée pédestre en vue de permettre l'élaboration d'une charte officielle du balisage, a été présentée comme une suite de la loi Paysage... De même, dans le cadre du contentieux lié à l'implantation des éoliennes, un juge administratif a eu à se prononcer en 2005 et 2006 non seulement sur une atteinte à la sécurité publique susceptible d'être créée par des engins surplombant un sentier de grande randonnée, mais aussi sur une atteinte au paysage et à l'ambiance visuelle de ce dernier (cf. Conseil d'État, 6 novembre 2006, n° 281072, Association pour la préservation des paysages exceptionnels du Mézenc).





Néanmoins, l'articulation chemin – paysage ne s'opère pas uniquement par le biais de l'accessibilité et de la découverte du paysage grâce au chemin. Le chemin est aussi un paysage en soi. A ce titre, avec leurs bords, ils sont parfois, comme dans le cas de systèmes agraires très intensifs, les seuls espaces où la biodiversité peut s'exprimer. En outre, en tant qu'associé à des milieux naturels, il participe à la problématique des corridors ainsi que, depuis le Grenelle de l'Environnement, à celle de la trame verte.



LE CONTEXTE JURIDIQUE FRANÇAIS

Les chemins n'ont pas tous le même statut juridique.

Certains relèvent d'une appropriation par une personne privée ou un collectif de personnes privées : chemins privés permettant l'accès à des terrains privés et leur exploitation agricole, forestière, voire touristique. **Leurs propriétaires ou gestionnaires disposent a priori du droit de les clore et donc de renoncer à toute tolérance de passage public** qu'ils auraient pu avoir manifestée auparavant. Toutefois, ces chemins peuvent être grevés d'une servitude légale (servitude de halage et de marche-pied le long des cours d'eau domaniaux, servitude d'accès au littoral) ; de même, leur ouverture à la circulation peut faire l'objet d'une convention conclue avec une collectivité territoriale (commune parfois ou, plus souvent, département grâce au produit de la taxe sur les Espaces naturels sensibles) qui, dans ce cas, assume leur entretien et, éventuellement, réalise des aménagements spéciaux.

Les autres chemins sont la propriété d'une personne publique, sont régis par des règles variées. Parmi eux, les voies publiques dont certaines portions (notamment dans le cas des voies communales) pourraient être inscrites au PDIPR, se caractérisent par leur accessibilité aux véhicules motorisés, ce qui les différencie des voies vertes ; elles font partie du domaine public de la collectivité propriétaire et cette dernière a obligation de les conserver, de les entretenir et de les ouvrir au public. Cependant, il convient d'insister sur :

- **les chemins départementaux des Espaces naturels sensibles et les chemins des sites du Conservatoire de l'Espace littoral.** Leur ouverture au public est une motivation centrale de la politique de ces espaces et seules la fragilité du milieu naturel et la sécurité des promeneurs pourraient justifier leur fermeture ;

- **les chemins forestiers relevant du domaine privé forestier de l'État et des collectivités territoriales :** leur fonction sociale qui est valorisée par la loi d'orientation forestière de 2001, est l'un des enjeux essentiels des chartes forestières de territoire mais leur inscription au PDIPR suppose convention ; cependant, à défaut d'interdiction, ils sont ouverts au public ;

- **les chemins ruraux** enfin. Ils sont une composante du domaine privé des communes à la différence des voies communales mais leur affectation à l'usage du public est présumée ; leur inscription au PDIPR se fait par délibération du conseil municipal sans qu'il y ait convention.

La perte de l'utilité traditionnelle des chemins ruraux et le coût de leur entretien (ou de leur remise en état) conduisent parfois la commune à les aliéner (même si la loi rend plus complexe la procédure d'aliénation lorsque le chemin traverse plusieurs communes) ou, plus simplement, à ne pas s'opposer aux pratiques d'accaparement ou de grignotement par des riverains, ou, plus radicalement encore, à refuser d'inscrire les dépenses d'entretien dans son budget. Néanmoins, les chemins ruraux restent toujours un point fort dans toute réalisation d'un PDIPR ; d'ailleurs, le département inaugure sa politique par un inventaire de l'ensemble des chemins ruraux existants, quitte à ce qu'une concertation s'engage sur le cas particulier des chemins proches des agglomérations qui sont *a priori* plus adaptés pour la petite randonnée. Toutefois, **l'inscription à un PDIPR n'est pas synonyme de protection pérenne : elle n'entraîne ni obligation d'entretien de la part du département, ni garantie du maintien du chemin ; c'est l'itinéraire qui est protégé par une obligation de substitution** (règle de maintien ou de rétablissement de la continuité d'un itinéraire, par proposition d'un chemin de substitution), **et non le chemin lui-même.**



Logiques d'entretien de la voirie locale (Rambonilaza, 2010)

Les activités d'entretien de la voirie locale (voies communales, chemins ruraux et chemins privés ouverts au public) sont un "d'offre paysagère délibérée", c'est-à-dire d'une offre ayant "un coût de production spécifique pour l'amélioration du paysage". Les commanditaires en sont des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, et, dans une moindre mesure, les départements dans le cadre de leur politique de PDIPR. En revanche, les prestataires relèvent de quatre catégories qui sont les gestionnaires publics des biens support (collectivités locales et territoriales), les associations d'activités de loisir de pleine nature, les entreprises privées de travaux et les propriétaires de biens support et agents qui les valorisent économiquement.

Or, une enquête menée dans 40 communes du Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne fait ressortir en particulier des logiques d'intervention très diverses :

- celle des communes, que ce soit en régie ou par délégation, est moins déterminée par le statut juridique de la voirie locale que par leur vocation particulière qui est productive, touristique ou résidentielle ; il est alors question "d'entretien obligatoire à usage spécifique" (p. 62) ;

- celle des communautés de communes diffère selon les compétences qu'elles détiennent (voirie communautaire ou tourisme). En cas de cumul de ces compétences, la configuration est celle d'un "entretien choisi à usage multiple" ;

- celle des associations à qui le Conseil Général confie l'entretien des chemins inscrits au PDIPR ; le Département se réservant les opérations lourdes de réfection. Il s'agit alors "d'une logique d'intervention hyper-spécialisée sur un type de voies (chemins inscrits au PDIPR) et un type d'usage (randonnée) avec des opérations très ciblées"

- celle des agriculteurs "dont on attendrait une forte motivation pour entretenir la voirie locale du fait que cette dernière fait partie intégrante de leur exploitation". Ils sont en réalité peu impliqués dans son entretien en dépit de ce que certains disposent d'un matériel conséquent qui pourrait être mobilisé.



PERSPECTIVES

La multifonctionnalité est rapidement apparue comme une notion clé en lien avec le maintien des chemins dans un objectif de développement durable (Le Du-Blayo, 2010). **Cette multifonctionnalité ne va pas de soi, elle n'est pas toujours effective, notamment lorsqu'un acteur est en capacité d'imposer ses usages sur le territoire.**

Elle peut prendre des formes et des niveaux variés : **partage dans l'espace, partage dans le temps, partage des usages. Les types de paysages induits sont révélateurs de cette multifonctionnalité.**

La constitution d'une base de données spatialisée sur les chemins et le paysage a mis en lumière la complexité du sujet et de l'articulation des informations. Plusieurs innovations méthodologiques et techniques ont été testées dans le cadre du projet "Les chemins du paysage, le paysage des chemins" conduit sous la direction de Laurence Le Du-Blayo : typologie des réseaux, évolution diachroniques, paysage de premier et de second plan, itinéraires de circulation des agriculteurs, biodiversité végétale, suivi de gestion et d'entretien...

Or, les problématiques étudiées et les méthodologies d'enquête sont certainement généralisables à d'autres terrains que ceux sur lesquels cette recherche a été effectuée (chemins de paysages ruraux et périurbains de Bretagne) même si la transposition des acquis n'est pas toujours évidente (par exemple pour des chemins de zones montagneuses).

Une faible articulation entre chemins et paysage dans les pratiques de création et gestion

Alors que les usagers et gestionnaires des chemins de randonnée reconnaissent l'importance du lien entre chemin et paysage, la prise en compte de l'attractivité du paysage des chemins fait encore trop rarement l'objet d'une politique explicite et d'un suivi adapté. Les gestionnaires se cantonnent en général à la qualité du revêtement, à la largeur du chemin, à son statut foncier ou à son accessibilité assurée par un entretien régulier. De plus, **les politiques publiques ne sont pas menées en cohérence** : en intégrant la prise en compte des chemins dans son programme de réhabilitation des haies (financement Breizh-Bocage), la Communauté de Communes de Bécherel a ouvert la voie à un autre mode de réflexion apportant plus de cohérence et de synergie, ce qui implique parfois des contorsions avec le cahier des charges trop rigide des financements de chacune de ces politiques sectorielles. Ce type d'opération est aujourd'hui menée dans plusieurs Grands Sites de France (comme en Baie de Somme). Elles relèvent d'une politique d'aménagement où le chemin n'est pas seulement un moyen de se déplacer mais une façon de découvrir un lieu et d'apprécier ses qualités paysagères.

Évolution des exploitations et conflits d'usages

Si les chemins ont toujours été au centre de l'organisation du travail agricole, la situation devient de plus en plus complexe avec l'évolution du matériel agricole et surtout un éclatement de plus en plus grand du foncier agricole en lien avec des rachats de terres éloignées. La difficulté de dégager du temps pour l'entretien des haies bocagères est également une contrainte technique qui ne favorise pas le maintien ou la création d'un réseau de chemins multifonctionnel pour la randonnée et la biodiversité. Sur ce type de chemin, les raisons d'entrer en conflits d'usagers sont d'ailleurs fréquentes, notamment entre agriculteurs et randonneurs. Toutefois, il a pu être observé que les conflits ouverts sont plutôt l'exception. Ces situations conflictuelles restent localisées et sont gérées à l'amiable par la collectivité locale et plus particulièrement par le maire de la commune concernée. Seuls les sports motorisés, le quad notamment, semblent faire consensus comme source de nuisance, à la fois par les randonneurs, les agriculteurs et les gestionnaires d'espaces naturels. En Belgique flamande, les sports motorisés forment un problème suffisamment sérieux pour être à l'origine d'un atelier permanent sur l'importance de préserver des espaces tranquilles pour le bien être et la santé de chacun (en Angleterre "tranquil areas").

Variété des paysages et diversité des modes de gestion

Les études terrain et les cartographies réalisées ont révélé la diversité des paysages de chemins et la variété de leurs configurations spatiales en termes d'articulation des interfaces chemin/bord de chemin/occupation du sol en voisinage du chemin. Leur potentiel de biodiversité est d'autant plus délicat à déduire que les situations sont très diverses : chemins bordés de haies denses mais avec des cultures intensives en voisinage, bords de chemins herbagés mais en voisinage d'une prairie permanente... Le maintien d'habitats forestiers pour l'obtention de chemins ombragés semble en tous cas un objectif de gestion important. La variété des associations végétales est de fait en partie induite par la variété des modalités de gestion : intervenants, objectifs, techniques et outils.

Corinne Larrue et Peter Knoepfel ont travaillé sur ce thème des conflits et rivalités entre producteurs et utilisateurs/observateurs des paysages sur ces chemins, et ont démontré le rôle important du gestionnaire pour rendre la multifonctionnalité de tels espaces compatibles et durables. La complexité des situations conforte l'idée d'une diversité des paysages qui se construit localement au quotidien dans une interaction toujours renouvelée entre les sociétés et leur milieu.



Chemins et érosion des sols : le cas des montagnes méditerranéennes

(Cohen, 2009)

Pour ce qui concerne l'érosion, l'hétérogénéité des situations des différents terrains est confirmée, du fait de combinaisons spécifiques entre la lithologie, la sismicité, le caractère diffus ou au contraire localisé des processus, et le rôle de l'utilisation du sol. Au-delà des automatismes de pensée liant l'érosion à la destruction de la forêt, les situations rencontrées en contexte de déprise suggèrent une vision plus complexe, avec le rôle de facteurs nouveaux (tels que l'urbanisation, la multiplication des infrastructures, la DFCL, l'évolution des pratiques agricoles, les relations sociales entre oléiculteurs et la diversité des paysages au sens large).



Les mesures réalisées dans les Gavarres montrent que le facteur déterminant de la mise en mouvement des particules de sols est l'intensité des pluies. Les sols "naturels" des chemins ont ici une faible capacité d'infiltration, ce qui explique que lors des pluies intenses, toute l'eau de ruissellement s'écoule dans ces chemins, déclenchant leur érosion. Lorsque l'ablation atteint le niveau de la roche-mère (granite), les rigoles sont déviées latéralement. Ces chemins sont pourtant stratégiques dans la gestion du massif forestier ; ils permettent notamment le déplacement des pompiers en cas d'incendie.

Une ravine creusée dans un chemin du massif des Gavarres (Catalogne espagnole)





Les chercheurs ont abordé le lien entre trame verte et chemins.

Ainsi, l'étude du projet de SCOT du Pays Loire Angers a confirmé que les chemins, tout comme le maillage bocager d'ailleurs, figurent parmi les éléments et milieux identifiés comme intéressants pour la biodiversité, et, surtout que, si l'idée de continuité à l'écologie pour finalité première, la question de la continuité de l'accès aux espaces de nature est importante : "la proximité du vert et du bleu (accès à la nature et aux rivières en ville et à proximité de la ville pour les habitants du centre et des espaces périurbains) apparaît pour les élus comme une sorte de contrepartie qui pourrait aider à faire accepter par les habitants du resserrement urbain" (Baudry, 2009). Par ailleurs, les chercheurs insistent sur la nécessité dans toute réflexion sur la trame verte de prendre en compte la question de la connexité en large (voisinage de la parcelle immédiate) dont l'effet surfacique est majeur sur le peuplement de la bordure de chemin ; en effet, les bordures de tronçons de chemin voisins de parcelles de prairies permanentes ou de longue durée connaissent des conditions plus favorables à la biodiversité que celles d'un tronçon de chemin longeant des parcelles ayant une part importante de cultures (Le Du-Blayo, 2010).

La tendance à la patrimonialisation des chemins et, plus spécialement, des chemins ruraux qui s'explique essentiellement pour des raisons touristiques ou de déplacements doux, s'exprime dans la politique de gestion des collectivités publiques concernées. Elle se traduit parfois dans les documents d'urbanisme, par exemple à travers l'inscription de chemins dans les "éléments de paysage" (article L123-1-5 alinéa 9 du Code de l'urbanisme). En revanche, l'utilisation des outils du droit du patrimoine semble très peu fréquente, même en cas d'inscription sur la liste Unesco du Patrimoine mondial : le chemin de halage du Canal du Midi ne fait l'objet d'aucun de ces outils (ni d'ailleurs d'un plan de gestion) et les sept portions de la Via Podiensis (itinéraire du pèlerinage de Saint-Jacques de Compostelle entre Le Puy-en-Velay et Ostabat), choisis en raison de leur préservation en sentiers piétons, sont simplement inscrits dans des PDIPR.

POUR ALLER PLUS LOIN...

- Baudry J., Toublanc M. (Ss la dir.), 2009. *Trames vertes*. Rapport de recherche "Paysage et Développement durable", MEDDTL, Inra Sad-Paysage Rennes, ENSP, 159 p.
En ligne : http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/baudry_rapport_final.pdf
- Cohen M. (Ss la dir.), 2009. *Dynamiques des paysages, érosion et développement durable dans les montagnes méditerranéennes*. Rapport de recherche "Paysage et Développement durable", MEDDTL, UMR Ladyss, Univ. Paris 7, 74 p.
En ligne : http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf_cohen.pdf
- Larrue C., Knoepfel P. (Ss la dir.), 2010. *Usages et régulations de la ressource paysage : études de cas en France et en Suisse*. Rapport de recherche "Paysage et développement durable", MEDDTL, CITERES UMR 6173, CNRS, Univ. François Rabelais Tours, IDHEAP, 284 p.
En ligne : http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf_larrue.pdf
- Le Du-Blayo L. (Ss la dir.), 2010. *Les chemins du paysage et le paysage des chemins*. Rapport de recherche "Paysage et Développement durable", MEDDTL, COSTEL UMR CNRS LETG, INRA SAD-Paysage Rennes, Univ. Rennes 2, 188 p.
En ligne : http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf_ledu.pdf
- Le Louarn P., 2011. *Le droit de la randonnée pédestre*, 2^e édition, Victoire Éditions, Paris, 302 p.
- Luginbühl Y., Terrasson D., coord., 2013. *Paysage et développement durable*, collection Update Sciences et technologies, Quae, Versailles, 328 p.
- Rambonilaza T. (Ss la dir.), 2010. *Les nouveaux enjeux économiques des actions paysagères, éléments pour une nouvelle orientation de l'économie du paysage*. Rapport de recherche "Paysage et Développement durable", MEDDTL, CEMAGREF Bordeaux, UMR Metafort AgroParisTech/CEMAGREF/INRA/VetAgroSup Clermont-Ferrand, INH Angers, Univ. Sciences et techniques de Vienne (Autriche), 137 p.
En ligne : http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rambonilaza_rapport_final.pdf

Vous pouvez consulter la série complète des 8 fiches (économie, participation, éolien, représentations sociales, structures végétales, développement local, chemins, patrimoine), ainsi que d'autres références sur le site internet du programme <http://www.paysage-developpement-durable.fr>

Pour citer ce document :

Guttinger P. (Ss la dir.), 2013. Fiche technique *Chemins et Paysage* du programme de recherche Paysage et développement durable, MEDDE, Irstea, 4 p.

CONTACTS

■ Responsable du programme

Gérard Guillaumin (gerard.guillaumin@developpement-durable.gouv.fr) jusqu'au 1^{er} juillet 2013, puis Laurent Bélanger (laurent.belanger@developpement-durable.gouv.fr), direction de la recherche et de l'innovation du ministère

■ Président du conseil scientifique

Yves Luginbühl (yves.luginbuhl@univ-paris1.fr), Ladyss-Cnrs

■ Animation du programme

Irstea (de 2005 à 2011), puis Provaltis (depuis 2012), Stéphane Ruellan (pdd@provaltis.com)

