

N° 114

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IV

### ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

Par M. Ambroise DUPONT,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, président ; MM. Ambroise Dupont, Serge Lagauche, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, MM. Jean-Pierre Placade, Jean-Claude Carle vice-présidents ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, secrétaires ; MM. Jean-Paul Amoudry, Claude Bérit-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mme Marie-Agnès Labarre, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, M. Alain Le Vern, Mme Christiane Longère, M. Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Philippe Nachbar, Mmes Mireille Oudit, Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Roland Povinelli, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555**

**Sénat : 110 et 111 (annexe n° 10) (2010-2011)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » : LA PRIORITÉ ACCORDÉE AU GRENELLE NE DOIT PAS ANNONCER LA MORT DES AUTRES POLITIQUES</b> .....	9
<b>A. LES RÉFORMES SE POURSUIVENT</b> .....	9
1. <i>La mise en œuvre des réformes structurelles</i> .....	9
2. <i>La poursuite des mesures prises en application de la RGPP</i> .....	10
<b>B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS : LA PRIORITÉ DU GRENELLE RISQUE DE SE FAIRE AU DÉTRIMENT DES AUTRES POLITIQUES</b> .....	12
1. <i>Une reconduction globale des moyens alloués au programme...</i> .....	12
2. <i>... qui ne doit pas masquer la baisse inquiétante de certains crédits à la faveur de la priorité accordée au Grenelle</i> .....	14
a) <i>Des hausses liées à la mise en œuvre du Grenelle</i> .....	14
b) <i>Des baisses préoccupantes si elles devaient être confirmées dans les prochaines années</i> .....	17
<b>C. CETTE TENDANCE NE DOIT PAS ÊTRE ACCENTUÉE AVEC LE PROJET D'AGENCE DE LA NATURE</b> .....	20
<b>II. PATRIMOINE MONDIAL : DONNER À LA FRANCE LES MOYENS DE TENIR SES ENGAGEMENTS</b> .....	23
<b>A. LA CONTREPARTIE DU CLASSEMENT DE L'UNESCO : UN ENGAGEMENT DES ÉTATS-PARTIES</b> .....	23
1. <i>La portée de la qualification « patrimoine mondial »</i> .....	23
2. <i>La procédure de classement : du projet local à la proposition de l'État</i> .....	27
3. <i>Le rôle spécifique de l'État</i> .....	29
<b>B. L'ÉTAT FRANÇAIS N'A PAS LES MOYENS DE PROTÉGER LE PATRIMOINE MONDIAL SITUÉ SUR SON TERRITOIRE</b> .....	31
1. <i>La libre administration des collectivités territoriales</i> .....	31
2. <i>La multiplication des sites étendus ou en réseau</i> .....	33
3. <i>La charte pour les biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial : un outil nécessaire mais insuffisant</i> .....	35
<b>C. PROPOSITIONS POUR DONNER À LA FRANCE LES MOYENS DE TENIR SES ENGAGEMENTS</b> .....	36
1. <i>Un renforcement des outils juridiques</i> .....	36
2. <i>Un renforcement de la place de l'État dans le cadre de l'urbanisme décentralisé</i> .....	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	45

<b>ANNEXES.....</b>	<b>47</b>
• <b>Sommaire du projet de plan de gestion : référentiel commun pour une gestion partagée Val de Loire - Patrimoine mondial de l'UNESCO .....</b>	<b>49</b>
• <b>Charte pour la gestion des biens français inscrits sur la Liste du patrimoine mondial entre l'État et l'Association des biens français du patrimoine mondial.....</b>	<b>53</b>



En application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le rapporteur doit recevoir les réponses à son questionnaire budgétaire au plus tard le 10 octobre. **La commission de la culture, de l'éducation et de la communication déplore que le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge du programme 113, n'ait pas respecté ce délai**, privant le rapporteur d'une partie des informations nécessaires à l'analyse du projet de loi de finances pour 2011.

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de loi de finances intervient alors que la période de mutation que connaissent les acteurs du développement durable depuis deux ans n'est pas terminée. Les réformes structurelles se poursuivent tandis que les priorités en faveur du Grenelle et de la biodiversité sont affirmées.

Les crédits relatifs à la politique de la nature et des paysages s'inscrivent au sein de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », dont le champ correspondait à celui du « grand » ministère d'État de M. Jean-Louis Borloo, chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, désormais conduit par Mme Nathalie Kosciusko-Morizet dont les attributions ont évolué. Cette mission comprend neuf programmes, qui s'étendent des transports à l'énergie, de la sécurité routière à l'équipement, de l'urbanisme à l'aménagement du territoire, sans oublier, bien sûr, l'environnement *stricto sensu*.

Son poids financier global est conséquent, puisque cette mission représente 9,53 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) et 10,03 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) pour 2011.

Votre rapporteur présentera les crédits du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » puis vous livrera le fruit de ses réflexions sur les enjeux liés aux biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial.

Après avoir abordé il y a deux ans la question de l'affichage publicitaire extérieur dont les propositions ont été adoptées dans la loi dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010, votre rapporteur avait étudié la question de la place du paysage dans la société à l'occasion du projet de loi de finances (PLF) pour 2010. Cette année, l'analyse porte sur les moyens dont la France dispose pour garantir les engagements qu'elle a pris en application de la convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 1972.





## **I. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » : LA PRIORITÉ ACCORDÉE AU GRENELLE NE DOIT PAS ANNONCER LA MORT DES AUTRES POLITIQUES**

### ***A. LES RÉFORMES SE POURSUIVENT***

#### **1. La mise en œuvre des réformes structurelles**

Votre rapporteur avait, l'année dernière déjà, évoqué la réorganisation des services territoriaux du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), parallèle au mouvement opéré à l'échelon central. Elle se traduit, au niveau régional, par la création de 21 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), regroupant en métropole les anciennes DRE (directions régionales de l'équipement), DIREN (directions régionales de l'environnement) et DRIRE (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement). Les créations de DREAL doivent se poursuivre puisque, comme annoncé dans le calendrier prévisionnel, elles concernaient 9 directions en 2009, 12 en 2010 et 4 en 2011.

Au niveau de l'administration centrale, rappelons que la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature élabore, anime et évalue les politiques de l'urbanisme, de la construction, du logement, des paysages, de la biodiversité, de l'eau et des substances minérales non énergétiques. Elle veille à l'application de ces politiques sur le territoire national terrestre et marin. Elle propose au Gouvernement les mesures permettant de trouver un équilibre entre la satisfaction de la demande en logements, la construction de « villes durables » où la densité urbaine est supportable et la protection des milieux naturels, de l'eau, de la biodiversité et des ressources minérales.

Cette direction générale est composée de deux directions : la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et la nouvelle direction de l'eau et de la biodiversité, qui rassemble la moitié de l'ex-direction de l'eau, la direction de la nature et des paysages (hormis les paysages) et trois bureaux venus d'autres directions d'administration centrale et chargés des ressources minières non énergétiques, des professionnels du bâtiments et du domaine public maritime.

Un service support rassemble les fonctions administratives, financières et logistiques. Pour 2010, ce sont 409 équivalents temps plein (ETP) que cette direction générale a affectés, en administration centrale, à la mise en œuvre du programme « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité ».

## 2. La poursuite des mesures prises en application de la RGPP

Les réformes déjà menées dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)** se poursuivent, en application des décisions prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010.

Dans le cadre de l'examen du PLF **pour 2010**, votre rapporteur précisait que **le programme 113 bénéficiait de plus de 15 000 ETP dont 14 430 relevant des services déconcentrés**. La diminution correspondait à la suppression d'environ 1 000 ETP dans le domaine de l'ingénierie concurrentielle. Cette disparition se poursuit en 2011 pour la troisième année avec la **suppression de 788 emplois supplémentaires** (sur 3 273 au total).

Rappelons que cette ingénierie correspond à l'aide technique que l'État fournissait, selon les règles de libre concurrence, aux collectivités à travers les directions départements de l'équipement (DDE) et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) dans des domaines variés comme l'eau, les déchets, l'assainissement ou la gestion des risques. La fusion des DDE et des DDAF a pour but de favoriser les synergies entre les deux services déconcentrés techniques de l'échelon départemental : **la disparition progressive de l'ingénierie publique concurrentielle va permettre le redéploiement des personnels formés aux enjeux du Grenelle**.

En outre, 400 ETP sont transférés vers le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », pour tenir compte de l'activité réelle des agents. Enfin selon les réponses transmises par le MEEDDM « *divers ajustements sont par ailleurs appliqués au programme (transferts ponctuels et ajustements techniques, soit - 184 ETP)* ».

Ce sont donc finalement **13 224 ETP qui sont désormais rattachés au programme 113, soit une baisse de 12 % des emplois**. Ils se répartissent comme suit : 4 330 pour l'urbanisme (action 1), 6 546 pour l'appui technique aux collectivités et aux ministères (action 2) et 2 516 pour la gestion des milieux et la biodiversité (action 3). Au sein de ces personnels, **4 480 ETP (soit environ un tiers) sont consacrés au Grenelle**.

Dans ce contexte de réduction et redéploiement des effectifs, **votre rapporteur est heureux de constater que les effectifs et crédits alloués aux architectes (ACE) et paysagistes (PCE) conseils n'ont pas diminué depuis l'année dernière**, puisque la dotation inscrite au PLF pour 2011 est maintenue à **1 million d'euros en AE=CP**, avec un nombre de ces professionnels qui s'élève à 202 unités. Ces crédits se répartissent de la manière suivante : 870 000 euros au titre des frais de déplacement (les ACE et PCE exercent à titre libéral et sont placés sous l'autorité du préfet ; les visites de terrain sont au cœur de leur activité), 100 000 euros les indemnités de jurys de concours de la profession, et 30 000 euros pour le recours à des experts extérieurs intervenant pour les jurys ou dans le cadre de règlement de litiges.

Les politiques de l'eau et de la biodiversité vont disposer d'un outil commun avec la mise en place d'un **pilotage unifié des polices de l'eau et de la nature**, sous l'autorité des préfets de départements, grâce au rapprochement des services de l'État et des établissements publics dont les missions comprennent la recherche et la constatation des infractions (ONCFS (Office national de la chasse et de la faune sauvage), ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques), Parcs nationaux, ONF (Office national des forêts), etc.).

### **Le service unique de l'eau**

La création, dans chaque département, d'un service unique de police de l'eau a été engagée par circulaire du 26 novembre 2004. Alors qu'à cette date plus de 50 % des départements disposaient de trois services de police de l'eau ou plus, chaque département dispose à présent d'un service unique de police des eaux hébergé à la direction départementale des territoires et, le cas échéant, de la mer (DDT-M). Seule la police des eaux sur les axes navigables majeurs connaît encore une organisation spécifique, en cours d'évolution : elle est historiquement exercée par les services de navigation, sauf dans la région Nord-Pas-de-Calais, où la mission a été intégrée à chacune des DDTM, et sur l'axe Seine, pour laquelle la mission a été rattachée à la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie. Les missions confiées aux 3 services de navigation restant seront précisées dans les prochains mois.

Les effectifs consacrés à la police de l'eau ont représenté 1 034 ETP en 2009 (stable depuis 2007) alors que les chantiers prioritaires issus du Grenelle de l'environnement et liés à la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau nécessiteraient de poursuivre l'effort de renforcement conduit au cours des dix années précédentes (+ 30 % entre 1997 et 2007).

La coordination des services de police de l'eau avec les autres services de l'État et les établissements publics impliqués dans la politique de l'eau (agences de l'eau, office national de l'eau et des milieux aquatiques) continue à être assurée au sein des missions inter-services de l'eau. Cette coordination a été renforcée par l'adoption fin 2009, par les préfets coordonnateurs de bassin, des programmes de mesures identifiant les principales opérations à engager pour la réalisation des objectifs de bon état des eaux fixés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

*Source : MEEDDM – réponse au questionnaire budgétaire – PLF pour 2011*

Enfin, il a été engagé dès 2009 une importante **réforme de la fiscalité de l'urbanisme et du mode de traitement des actes d'urbanisme** devant déboucher à partir de 2012 sur des **gains de productivité d'environ 700 ETP**, soit une économie budgétaire estimée à 40 millions d'euros par an en année pleine.

Cette réforme comporte un ensemble de mesures de simplification juridique, comme la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, la réduction des types de travaux soumis à permis de construire, la dématérialisation des notifications de décision et de la procédure de contrôle de légalité. Elle inclut également des évolutions organisationnelles liées au regroupement des centres

d'instruction. Elle met enfin l'accent sur l'évolution technique rapide des outils d'instruction qui se traduit par la dématérialisation des formulaires, l'automatisation des certificats d'urbanisme d'information, l'interfaçage des DDEA (Directions départementales de l'équipement et de l'agriculture) et des collectivités territoriales par le logiciel ADS 2007, l'interopérabilité des consultations et la mise en place de GeoADS. La mise en œuvre de cette importante réforme, qui entraîne une évolution des pratiques, des organisations et des outils, comporte une phase de conduite du changement incluant des actions de formation. Son coût total pour l'année 2011 est de 4 millions d'euros en AE=CP.

**B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS : LA PRIORITÉ DU GRENELLE RISQUE DE SE FAIRE AU DÉTRIMENT DES AUTRES POLITIQUES**

**1. Une reconduction globale des moyens alloués au programme...**

**PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113**

<b>Autorisations d'engagement</b>				
<b>Numéro et intitulé de l'action</b>		<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
01	<i>Urbanisme, aménagement et sites - planification</i>	79 406 110	76 741 500	<b>74 363 634</b>
02	<i>Appui technique</i>	-	-	-
07	<i>Gestion des milieux et biodiversité</i>	259 789 317	276 282 730	<b>275 599 008</b>
<b>Total</b>		339 195 427	353 024 230	<b>349 962 642</b>
<b>Crédits de paiement</b>				
01	<i>Urbanisme, aménagement et sites - planification</i>	77 106 110	75 391 500	<b>73 082 166</b>
02	<i>Appui technique</i>			
07	<i>Gestion des milieux et biodiversité</i>	254 304 895	271 331 595	<b>272 110 134</b>
<b>Total</b>		331 441 005	346 723 095	<b>345 192 300</b>

*Source : Commission de la culture à partir des projets annuels de performance de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » pour 2010 et 2011*

• Les crédits du programme 113 s'élèvent pour 2011 à **349,96 millions d'euros en AE et 345,192 millions d'euros en CP**. Ils diminuent donc de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1,5 million d'euros en crédits de paiement (CP) par rapport à 2010. Mais comme l'indique le MEEDDM dans ses réponses au questionnaire budgétaire, **ces baisses correspondent précisément aux transferts au ministère chargé des DOM** au titre de l'exécution des contrats de plan État-région. Ils portent essentiellement sur la politique de la nature. On peut donc parler d'une **reconduction globale des crédits votés en 2010**.

**L'action 1 (urbanisme, sites et paysages, planification) est en baisse, passant de 77 millions d'euros à 74 millions d'euros en AE et de 76**

à **73 millions d'euros en CP**. Elle comporte une priorité (la ville durable), trois politiques où l'effort est poursuivi (l'aménagement de l'État, les sites et paysages et les contentieux), et enfin des crédits où une forte recherche de productivité est proposée (la gestion de l'information et la prospective).

Il convient de souligner un changement d'imputation par destination des moyens en crédits. Les crédits des études locales, auparavant inscrits avec la prospective et la gestion de l'information, sont maintenant ouverts avec les crédits « ville durable », en raison de la destination des études des services déconcentrés qui porte sur l'application concrète des préconisations du plan éponyme.

### Les crédits « ville durable »

Ils sont **destinés à l'accompagnement et la facilitation de projets de développement et d'aménagement durables portés par les collectivités territoriales**. Ce plan vise à « favoriser l'émergence d'une nouvelle façon de concevoir, construire, faire évoluer et gérer la ville ». Les crédits financent également la « **démarche urbanisme de projet** » initiée par le Gouvernement en juin 2010. Fruit des observations réalisées dans le cadre du Grand Paris, du Plan Ville durable et des Ateliers, cette démarche s'articule autour de quatre grands chantiers : une nouvelle génération de documents d'urbanisme (« la planification post-Grenelle »), de nouvelles stratégies foncières, une réforme du financement et de la fiscalité de l'urbanisme et de l'aménagement et enfin la mise en œuvre opérationnelle des projets dont la simplification des autorisations individuelles. Il convient de poursuivre les actions entreprises dans le cadre des Ateliers : le suivi de l'atelier littoral II, la publication et le lancement de l'ouvrage « atelier montagne » et le lancement en 2011 de l'atelier « territoires économiques ». 23 millions d'euros d'AE et 23,7 millions d'euros de CP sont consacrés à la ville durable au lieu de 18,8 millions d'euros et 19,5 millions d'euros en CP (+ 26 %).

	2010		2011	
	AE	CP	AE	CP
Ville durable	18 881 000	19 571 000	23 030 700	23 710 700
dont études locales			3 720 750	3 720 750
Prospective gestion info	15 420 700	15 420 700	9 853 234	9 921 766
dont études locales	4 680 000	4 680 000		
<b>Total</b>	<b>34 301 700</b>	<b>34 991 700</b>	<b>32 883 934</b>	<b>33 632 466</b>
dont Grenelle ville durable	<b>7 000 000</b>	<b>7 000 000</b>	<b>8 600 000</b>	<b>8 600 000</b>

Source : MEEDDM - réponse au questionnaire budgétaire – PLF pour 2011

**L'action 2 « appui technique » ne comprend pas de crédits** ; les ETP qui y sont affectés exercent les cinq activités suivantes à destination des collectivités :

- le conseil ;
- l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) ;
- les prestations fournies en matière d'application du droit du sol ;
- la mise à disposition au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- les missions s'exerçant dans le champ concurrentiel évoquées précédemment, dont l'État se désengage à compter de 2009 en application des décisions de rationalisation prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Ces ETP apportent un appui technique (prestations d'ingénierie en matière de conduite d'opérations de constructions publiques et de gestion de patrimoine immobilier) aux autres ministères dans la conduite de leurs programmes immobiliers (co-pilotage technique avec France Domaine de la politique immobilière de l'État).

L'action concerne enfin l'activité exercée en appui au ministère de l'outre-mer pour ce qui concerne le domaine de l'habitat dans les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon.

**L'action 7 « gestion des milieux et biodiversité »** est, par rapport à 2010, en **très légère diminution en AE à 275,6 millions d'euros** (au lieu de 276,82) et en **légère augmentation en CP à 272,1 millions d'euros** (au lieu de 271,33 en 2010).

## **2. ... qui ne doit pas masquer la baisse inquiétante de certains crédits à la faveur de la priorité accordée au Grenelle**

Comme l'année dernière, l'analyse des crédits consacrés au programme 113 dans projet de loi de finances met clairement en évidence la **priorité accordée au Grenelle**.

### *a) Des hausses liées à la mise en œuvre du Grenelle*

**L'analyse des crédits de l'action 7 est particulièrement significative.** Les crédits par thématiques évoluent comme le Grenelle de l'environnement : **les thématiques où les crédits Grenelle sont en hausse enregistrent une augmentation de leur moyens ; les thématiques où le Grenelle est en phase décroissante ou qui sont exclues du Grenelle sont en baisse.** En général, les crédits en baisse alignent les moyens 2011 sur les

chiffres constatés en exécution 2009, ce qui se traduit dans la plupart des cas à une diminution égale ou supérieure aux directives gouvernementales d'économie.

**La moitié environ de l'action 7** (134 millions d'euros en AE, 138 millions d'euros en CP) est consacrée aux **subventions pour charges de service public destinées aux opérateurs**, instruments indispensables de l'application des politiques environnementales. Le tableau ci-après montre l'évolution des ETP :

Emplois sous plafond	ETP 2010	Créations d'ETP	Suppressions d'ETP	ETP 2011
Parcs nationaux	851	2	0	853
Agence des aires marines protégées	89	18	0	107
Agences de l'Eau	1 890	0	- 22	1 868
Office national de la chasse et de la faune sauvage	1 760	0	- 15	1 745
Office national de l'eau et des milieux aquatiques	906	1	0	907
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	114	3	0	117
GIP ATEN	17	0	0	17
Réserves naturelles de France	13	0	0	13
CEDRE	50	0	0	50
Marais poitevin	0	8	0	8
<b>TOTAL</b>	<b>5 690</b>	<b>32</b>	<b>- 37</b>	<b>5 685</b>

Source : MEEDDM - réponse au questionnaire budgétaire – PLF pour 2011

Comme l'indique le MEEDDM, « *Quatre thèmes démontrent la montée en puissance liée au Grenelle (+ 24 %) : la préservation des espèces, la gestion du patrimoine naturel, les réserves naturelles nationales, les matières premières minérales non énergétiques* ».

- La préservation des espèces et le soutien à l'opérateur ONCFS enregistrent une très forte hausse ; l'ensemble des crédits passe de **37 millions d'euros en AE à 50,9 millions d'euros en AE** (soit + 30 %).

Sur le Grenelle (+ 1,93 million d'euros), les **espèces marines** font l'objet d'un effort nouveau (+ 1,6 million d'euros) ainsi que les plans « espèces » et « espèces envahissantes » en métropole (+ 1,36 million d'euros). Les crédits Grenelle outre mer nécessaires à l'exécution des contrats de plan sont transférés pour 1,03 million d'euros vers le ministère chargé des DOM sur les récifs coralliens et les espèces envahissantes.

Hors Grenelle, des efforts particuliers sont consentis sur les **partenariats associatifs** (+ 2 millions d'euros), **les récifs coralliens** (hors

CPER, transférés), **les grands prédateurs et les migrateurs** (+ 0,5 million d'euros). La préservation des espèces (hors plans espèces) est diminuée (- 4,8 millions d'euros).

Le **soutien à l'ONCFS** est fortement abondé (+ 14 millions d'euros) ; les pertes antérieures constatées sur plusieurs exercices, de l'ordre de 7 millions d'euros par an, ont réduit le fonds de roulement de l'organisme, au point que la remise à niveau ne pouvait plus être différée. L'ONCFS voit ses **effectifs diminuer dès 2011 de 15 ETP**, conformément aux directives du Premier ministre.

- En dehors des parcs nationaux, la gestion du patrimoine naturel atteint **19,47 millions d'euros en AE** (+ 13 %), bien que - 0,25 million d'euros soient transférés au ministère chargé des DOM pour l'exécution des contrats de plan qui portent sur les parcs naturels régionaux (PNR).

Au sein du Grenelle (+ 0,675 million d'euros), le **patrimoine naturel dans les DOM et les zones humides sont prioritaires** (+ 1,175 million d'euros). La mise en place de la trame verte et bleue se poursuit (3,5 millions d'euros en 2011) en légère baisse (- 0,5 million d'euros) pour tenir compte de la dépense en cours sur 2010.

Hors Grenelle, la principale hausse porte sur **l'appel à projets dans les parcs naturels régionaux (PNR) décidée par la Secrétaire d'État** (+ 1,2 million d'euros en AE et + 0,5 million d'euros en CP, nouvelle ligne de crédits) et sur les questions relatives à **la forêt** (ONF et études forêt durable, + 1 million d'euros). Enfin, **l'établissement public du Marais Poitevin, créé par la loi « Grenelle II »**, sera en charge de la gestion de la ressource en eau dans le Marais et bénéficie de 8 créations d'ETP (+ 0,24 million d'euros).

Les diminutions de crédits portent sur le domaine de Chambord et l'équipement des conservatoires botaniques régionaux (- 0,14 million d'euros), pour tenir compte de l'impératif de productivité fixé par le Premier ministre.

- Les crédits des réserves naturelles nationales (RNN : 21,8 millions d'euros) sont en légère hausse (+ 2 %).

Sur le Grenelle (+ 0,38 million d'euros), un accent particulier est mis sur les **nouvelles réserves créées et la formation** à la conservation de la biodiversité outre mer (+ 0,9 million d'euros). Les **réserves outre-mer Grenelle** bénéficient de 1,46 million d'euros, sur le programme 113 ; en effet, sur ces crédits et 0,2 million d'euros sont transférés au ministère chargé des DOM au titre des contrats de plan.

Hors Grenelle, une économie de - 0,25 million d'euros sur les RNN est réinjectée dans la tête de réseau « Réserves naturelles de France » (+ 0,26 million d'euros), afin de gagner en productivité.



### Les créations de réserves naturelles nationales

**La France compte, au 31 août 2010, 161 réserves naturelles nationales et 6 réserves naturelles de Corse représentant près de 2 830 000 ha sur terre et en mer, la réserve naturelle des Terres australes françaises représentant à elle seule 2 270 000 ha (dont 1 570 000 ha marins). Ces chiffres sont en régression par rapport à l'année précédente en raison de la **disparition de trois réserves naturelles nationales intégrées en cœur de parc national** : la réserve du Grand Cul de Sac Marin en Guadeloupe, et les réserves de Saint-Philippe Mare Longue et de la Roche Écrite à la Réunion.**

Trois réserves naturelles nationales ont été créées et une reclassée en 2009 et 2010 (au 31 août) : Coteaux de la Seine (Val d'Oise et Yvelines), Plaine des Maures (Var), Dunes et Marais d'Hourtin (Gironde), et modification des limites et de la réglementation de la réserve des Aiguilles Rouges (Haute-Savoie).

**22 projets de création, d'extension ou de révision sont en cours d'instruction, après avis favorable de la commission des aires protégées du Conseil national de la protection de la nature (CNPN). Parmi ces projets, plus d'une dizaine sont suffisamment avancés pour que le décret de création puisse être signé en 2010 ou 2011.**

*Source : projet annuel de performances – PLF pour 2011*

• Enfin, les moyens affectés aux matières premières minérales non énergétiques font plus que doubler avec 4,6 millions d'euros en AE.

L'augmentation sur le Grenelle (+ 1,18 million d'euros) finance le **titre minier de l'île de Clipperton** (0,9 million d'euros en AE=CP), la politique **d'exploitation durable des granulats marins** (+ 0,28 million d'euros) et **des grands fonds** (+ 0,5 million d'euros); les études approvisionnement sont en baisse (- 0,5 million d'euros) conformément aux directives gouvernementales.

Hors Grenelle, **les travaux sur les métaux stratégiques sont prioritaires (+ 1,4 million d'euros)**, comme l'a souhaité le Gouvernement, ainsi que la mise en place des schémas départementaux des carrières (+ 0,2 million d'euros). Les études hors Grenelle sont en baisse conformément aux directives sur la productivité de la dépense publique (- 0,15 million d'euros).

*b) Des baisses préoccupantes si elles devaient être confirmées dans les prochaines années*

• Les parcs nationaux subissent une baisse de crédits de 7 % avec 69,9 millions d'euros en AE au lieu de 75,3 millions d'euros, même s'ils comprennent, au titre du Grenelle une hausse de 1 million d'euros hors masse salariale attribué au nouveau parc des Calanques, auxquels s'ajoutent 0,06 million d'euros au titre de 2 ETP créés. La provision pour les 2 projets de nouveaux parcs « Entre Champagne et Bourgogne » et « zones humides » est diminuée (- 0,23 million d'euros), de même que les extensions des parcs Guadeloupe et Port Cros diminuent (- 1,7 million d'euros). **Hors Grenelle, les soutiens aux parcs nationaux, investissements compris, diminuent de - 4,5 millions d'euros, et atteignent 64,4 millions d'euros.**

## FINANCEMENT DE L'ÉTAT DES PARCS NATIONAUX

(en milliers d'euros)

Action ou programme intéressé ou nature de la dépense	Exécution 2009		LIF 2010		PLF 2011	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action 07 : Gestion des milieux et biodiversité	<b>62 994</b>	<b>66 364</b>	<b>75 333</b>	<b>74 504</b>	<b>69 888</b>	<b>73 759</b>

*Source : Projet annuel de performances - Projet de loi de finances pour 2011*

Même si les moyens en ETP ont progressé pour accompagner les créations de parcs nationaux, **vo**tre **commission est particulièrement inquiète de cette baisse de crédits**. Elle intervient alors que la loi dite « Grenelle 2 » vient d'être votée, ce qui peut expliquer des arbitrages en faveur des actions du Grenelle. Cependant **vo**tre **commission sera particulièrement attentive à l'évolution de ces crédits car les parcs nationaux ont besoin de moyens pour fonctionner et ne doivent pas être négligés par le gouvernement dans les années à venir**.

- **Les crédits destinés à la connaissance de la biodiversité sont en baisse de 9 % avec 19,3 millions d'euros en AE au lieu de 21,3**. L'observatoire de la biodiversité, autre thème Grenelle, est en légère baisse (- 0,2 million d'euros). Les crédits outre mer diminuent de - 1,4 million d'euros, dont - 0,8 million d'euros au titre de la rationalisation de la dépense et de - 0,6 million d'euros avec le transfert au ministère chargé des DOM pour l'application des contrats de projets État-région (CPER).

Hors Grenelle, on peut toutefois observer que le Museum d'histoire naturelle (MNHN) bénéficie d'une légère hausse (+ 0,6 million d'euros), et le Groupement d'intérêt public Atelier des espaces naturels (GIP ATEN) (+ 0,25 million d'euros) et les conservatoires botaniques (+ 0,15 million d'euros) sont en augmentation ; en revanche une baisse de - 1,4 million d'euros sur les budgets des services, sur les études (- 0,8 million d'euros) et les partenariats (- 0,5 million d'euros est également programmée

- **Les milieux marins bénéficient de crédits également en baisse avec 33,1 millions d'euros en AE au lieu de 34,4 millions d'euros, soit - 4 %**. Les DOCOB (documents d'objectifs) de Natura 2000 en mer quittent la partie du budget « Grenelle » pour émarger au « hors Grenelle » (- 3,6 millions d'euros). **Une baisse de - 3,7 millions d'euros intervient sur les grands fonds et l'agence des aires marines** (biodiversité), en cette dernière ayant terminé plusieurs marchés d'études. Enfin, les achats de zones humides par le conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres aux Salins du Midi sont terminés (- 2,5 millions d'euros). L'agence des aires marines protégées

bénéficie de 18 créations d'ETP et le conservatoire de 3 créations d'ETP (+ 0,54 million d'euros).

Toujours sur le Grenelle, l'application des directives européennes fait l'objet d'un redéploiement : la directive cadre sur l'eau, dont la mise en œuvre est en cours, baisse (- 0,76 million d'euros) au profit de la directive stratégie européenne pour les milieux marins (+ 5,35 millions d'euros), qui bénéficie d'une priorité avec le lancement des travaux. Au total, les deux directives bénéficient de 6,6 millions d'euros d'AE en 2011 au lieu de 2 millions d'euros (+ 4,59 millions d'euros) et la partie « eau » Grenelle hors directives européennes baisse de - 1,7 millions d'euros.

Hors Grenelle, les priorités (+ 2,34 millions d'euros) portent sur la politique contractuelle de Natura 2000 en mer, les sentiers littoraux outre mer, le système d'information sur la nature et les paysages (partie « mer »), la subvention de base à l'Agence des aires marines protégées (AAMP) et le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE). La partie DOCOB de Natura 2000 en mer est en légère baisse (- 0,3 million d'euros).

- Sur Natura 2000, 31,7 millions d'euros en AE sont dégagés (au lieu de 33,7 millions d'euros, soit - 6 %) pour achever en 2012 les documents d'objectifs (DOCOB) destinés à la gestion des 1 700 sites. L'accent sera également mis sur la signature de contrats de gestion et l'animation des DOCOB. La baisse aligne les crédits sur la consommation constatée en 2009.

- Les crédits « eau » sont en **réduction de 25 %**. La réduction fixe les crédits « eau » à 24,6 millions d'euros en AE (au lieu de 32,9 millions d'euros), conformément aux décisions prises à partir de 2004, **avec la poursuite des transferts des financements** (sans transfert des crédits du budget général) **vers les agences de l'eau et l'ONEMA**.

Hors Grenelle, la mesure technique et l'observation de l'état biologique des masses d'eau est également financée par les établissements publics, le pilotage restant du ressort de l'État (- 2,8 millions d'euros). Enfin, la gouvernance (- 1,25 million d'euros) et l'entretien des cours d'eau domaniaux (- 2,1 millions d'euros) sont en baisse, dans le cas du DPF pour aligner les crédits sur l'exécution du Budget 2009. Les crédits informatiques sont en hausse (+ 1,7 million d'euros) notamment pour suivre, en liaison avec le ministère de l'agriculture, l'application des directives européennes.

**GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT**  
**Crédits prévus en application de la loi « Grenelle I »**

<i>En millions d'euros (AE = CP)</i>	<i>Ouverts en LFI 2009</i>	<i>Ouverts en LFI 2010</i>	<i>Ouverts PLF 2011</i>	<i>Articles de la loi du 3 août 2009</i>
Urbanisme	5	7	8,6	7
Eau	10	9	46	27, 28, 30
Biodiversité	22	45		7, 20, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 56
<b>Total programme 113</b>	<b>37</b>	<b>61</b>	<b>54,6</b>	

*Source : Projet annuel de performance de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » annexé au projet de loi de finances pour 2011*

**C. CETTE TENDANCE NE DOIT PAS ÊTRE ACCENTUÉE AVEC LE PROJET  
D'AGENCE DE LA NATURE**

Par lettre de mission en date du 19 février 2010, le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, le ministre chargé du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, et la secrétaire d'État chargée de l'écologie ont confié à l'inspection générale des finances et au conseil général de l'environnement et du développement durable une **mission d'analyse et de propositions sur les voies d'évolution en matière d'organisation des structures chargées des politiques de préservation de la biodiversité.**

Cette mission se situe dans le cadre défini par le conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010, selon lequel *« l'opportunité de créer un établissement public des espaces naturels protégés sera examinée afin de favoriser l'atteinte des objectifs politiques de protection de la biodiversité sur lesquels la France s'est engagée, de donner un cadre cohérent aux politiques de protection conduites par les différents acteurs sur tout le territoire et d'améliorer les synergies entre ces acteurs. »*

Les propositions de la mission comportent deux actions principales, à mener conjointement parce que complémentaires :

- il s'agit tout d'abord de **redéfinir**, au niveau national comme au niveau régional, **le dispositif de préparation concertée des décisions relatives à la biodiversité** : un comité national et un comité par région, réunissant selon un modèle inspiré du « Grenelle à cinq » l'État, les collectivités territoriales et les parties prenantes, devrait se substituer aux multiples instances consultatives actuelles, et se voir confier le soin de préparer par leurs avis (voire leurs avis conformes) les décisions impliquant des responsabilités conjointes de l'État et des collectivités territoriales en matière de préservation de la biodiversité. La trame verte et bleue comme le réseau Natura 2000 font en effet largement appel à des dispositifs de décision partagée ;

- il est également envisagé de **constituer un établissement unique tête de réseau des opérateurs du secteur**. Cet opérateur exercerait, sous la tutelle de la direction concernée du ministère chargé de l'écologie, une fonction de pilotage de l'ensemble des opérateurs de l'État impliqués dans la mise en œuvre des politiques de biodiversité en définissant, dans le cadre de documents contractuels, les actions à mener par chacun d'eux. Il assurerait par ailleurs des **fonctions opérationnelles en matière de gestion de la connaissance, de mutualisation de l'expertise et de certaines fonctions support, et d'organisation de l'évaluation**. Cette agence serait constituée à partir des organismes existant aujourd'hui dans ce secteur d'activité.

Selon une note de la direction des affaires juridiques pour l'inspection générale des finances annexée au rapport, la mise en place d'un **établissement public administratif chargé de la biodiversité** se ferait en trois étapes successives :

- fusion de l'établissement public Parcs nationaux de France (EPA) et du GIP ATEN ;

- mise en place d'un réseau à la tête duquel serait placé le nouvel établissement public et comprenant, dans un premier temps, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (le Conservatoire), l'AAMP, les 9 parcs nationaux<sup>1</sup> et les réserves naturelles nationales et, dans un deuxième temps, l'Office national des forêts, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et les agences de l'eau ;

- intégration dans l'établissement public d'autres entités comme l'Agence des aires marines protégées, les 9 parcs nationaux voire ensuite d'autres établissements du réseau.

**Votre rapporteur sera particulièrement attentif au développement de ce projet** et aux conditions de sa mise en œuvre. **Si une mutualisation des moyens en gestion des ressources humaines constitue un objectif intéressant, cela ne doit pas se faire au détriment de certaines politiques nationales que votre commission estime indispensables**. En effet, la tendance observée dans le chapitre précédent avec des mouvements de crédits en faveur du Grenelle pourrait être accentuée avec la mise en place d'une structure unique de pilotage. En outre, si une présentation plus claire des crédits serait la bienvenue pour une meilleure appréhension du budget, elle devrait à tout le moins fournir une information exhaustive de la répartition des efforts entre les différentes politiques menées notamment dans le domaine de la biodiversité. Votre rapporteur appelle de ses vœux une attention toute particulière sur ce sujet, et réaffirme l'importance de certains budgets comme celui des parcs nationaux.

---

<sup>1</sup> En vertu de l'article L. 331-2 du code de l'environnement, chaque parc national est un établissement public administratif.



## **II. PATRIMOINE MONDIAL : DONNER À LA FRANCE LES MOYENS DE TENIR SES ENGAGEMENTS**

Les candidatures à l'inscription sur la liste du patrimoine mondial sont de plus en plus nombreuses. Ce « label » semble particulièrement prisé par les collectivités territoriales dans la mesure où il valorise l'identité culturelle locale et peut aussi laisser espérer des retombées économiques, comme l'a récemment rappelé un rapport parlementaire<sup>1</sup>.

Cependant, il ne faut pas oublier que le classement sur la liste du patrimoine mondial constitue avant tout un engagement de l'État-partie, qui, en vertu de la convention de l'UNESCO de 1972, est responsable de la préservation du patrimoine inscrit. Or les récentes décisions du Comité du patrimoine mondial ont jeté l'opprobre sur la France, qui a été mise en demeure en raison de récentes décisions jugées préoccupantes pour la préservation de deux sites.

Votre rapporteur s'est donc interrogé sur les moyens dont disposait l'État pour tenir ses engagements afin d'identifier des propositions concrètes.

### ***A. LA CONTREPARTIE DU CLASSEMENT DE L'UNESCO : UN ENGAGEMENT DES ÉTATS-PARTIES***

#### **1. La portée de la qualification « patrimoine mondial »**

La convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel a été adoptée le 16 novembre 1972 par l'UNESCO. Elle a été ratifiée par 187 États (dont la France le 27 juin 1975) qui se sont engagés à protéger leur patrimoine naturel et culturel.

#### **Article 1<sup>er</sup> de la convention du 16 novembre 1972**

Aux fins de la présente Convention sont considérés comme « **patrimoine culturel** » :

– les monuments: œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentales, éléments ou structures de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science ;

– les ensembles : groupes de constructions isolées ou réunies, qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science ;

---

<sup>1</sup> Avis n° 2859 tome 3, projet de loi de finances pour 2011, culture – patrimoines, Monique Boulestin.

– les sites : œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, ainsi que les zones y compris les sites archéologiques qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique.

### **Article 2 de la convention du 16 novembre 1972**

Aux fins de la présente Convention sont considérés comme « **patrimoine naturel** » :

– les monuments naturels constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique ;

– les formations géologiques et physiographiques et les zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animale et végétale menacées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation ;

– les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle.

Le **Comité du patrimoine mondial**, composé de 21 membres élus pour six ans, représente les États et décide des sites à inscrire qui répondent aux critères de sélection. Les mandats français au Comité du patrimoine mondial ont été exercés pendant les périodes suivantes : 1976-1978 ; 1978-1985 ; 1987-1993 ; 1993-1999 ; 2009-2013. Compte tenu de la nature des biens pouvant être inscrits sur la liste du patrimoine mondial (culturelle ou naturelle), deux ministères sont chargés de la mise en œuvre de la convention en France : le ministère de la culture et celui de l'écologie.

### **Les interlocuteurs de l'UNESCO en France**

La Délégation française auprès de l'UNESCO, sous tutelle du ministère des affaires étrangères, est l'interlocuteur officiel de l'UNESCO, habilité à engager le gouvernement français. Pourvue d'un rôle politique, elle représente la France à la Conférence générale et assure la conduite des délégations dans les différentes instances de l'UNESCO. C'est par lui que transitent les décisions et dossiers de la France vers l'UNESCO et de l'UNESCO vers la France.

Mais ce sont les ministères techniques en charge de la culture (direction du patrimoine) et de l'écologie (service de la protection des sites naturels) qui sont responsables du suivi de la Convention ainsi que de son application sur le sol français. Les délégations des États au Comité du patrimoine mondial sont constituées d'experts du patrimoine culturel et naturel.



La spécificité de ce type de convention réside dans une forte expertise technique et dans une dimension concrète qui fait leur réussite. Les Comités étaient composés majoritairement d'experts techniques jusqu'aux années 90 ; cette tendance est en train de s'inverser au profit des représentants politiques.

Il est important de maintenir un équilibre entre expertise technique et politique générale si l'on veut que la Convention préserve sa crédibilité et sa force.

*Source : ministère de la culture et de la communication*

**911 sites sont inscrits à ce jour** (dont 704 biens culturels). **En France, 35 sites** sont inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, dont 32 sites culturels.

#### **Biens français inscrits sur la Liste du patrimoine mondial**

<b>Culturel</b>	
Abbatiale de Saint-Savin sur Gartempe	1983
Abbaye cistercienne de Fontenay	1981
Arles, monuments romains et romans	1981
Basilique et colline de Vézelay	1979
Beffrois de Belgique et de France	1999
Bordeaux, Port de la Lune	2007
Canal du Midi	1996
Cathédrale d'Amiens	1981
Cathédrale de Bourges	1992
Cathédrale de Chartres	1979
Cathédrale Notre-Dame, ancienne abbaye Saint-Rémi et palais de Tau, Reims	1991
Centre historique d'Avignon : Palais des papes, ensemble épiscopal et Pont d'Avignon	1995
Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France	1998
Cité épiscopale d'Albi	2010
De la grande saline de Salins-les-Bains à la saline royale d'Arc-et-Senans, la production du sel ignigène	1982
Fortifications de Vauban	2008
Juridiction de Saint-Émilion	1999
Le Havre, la ville reconstruite par Auguste Perret	2005
Mont Saint-Michel et sa baie	1979
Palais et parc de Fontainebleau	1981
Palais et parc de Versailles	1979
Paris, rives de la Seine	1991
Places Stanislas, de la Carrière et d'Alliance à Nancy	1983
Pont du Gard	1985
Provins, ville de foire médiévale	2001
Site historique de Lyon	1998

Sites préhistoriques et grottes ornées de la vallée de la Vézère	1979
Strasbourg – Grande île	1988
Théâtre antique et ses abords et « Arc de Triomphe » d'Orange	1981
Val de Loire entre Sully-sur-Loire et Chalonnes	2000
Ville fortifiée historique de Carcassonne	1997
<b>Naturel</b>	
Golfe de Porto : calanche de Piana, golfe de Girolata, réserve de Scandola	1983
Lagons de Nouvelle-Calédonie : diversité récifale et écosystèmes associés	2008
Pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion	2010
<b>Mixte</b>	
Pyrénées - Mont Perdu	1997
<b>Biens français soumis à la Liste indicative</b>	
Sites mégalithiques de Carnac	1996
Cathédrale de Saint-Denis	1996
Rouen : ensemble urbain à pans de bois, cathédrale, église Saint-Ouen, église Saint Maclou	1996
Château de Vaux-le-Vicomte	1996
Les villes bastionnées des Pays-Bas du nord-ouest de l'Europe	1996
Les Cévennes et les Grands Causses	2002
Le massif forestier de Fontainebleau	1996
Le vignoble Champenois	2002
Montagne Sainte-Victoire et sites cézaniens	1996
Ensemble de grottes à concrétions du Sud de la France	2000
Parc national de la Vanoise	2000
Massif du Mont Blanc	2000
La Camargue	2002
Le massif corallien et les écosystèmes associés de Nouvelle-Calédonie	2002
Bouches de Bonifacio	2002
Mercantour / Alpi Marittime	2002
Parc national des Écrins	2002
Parc national de Port-Cros	2002
Marais salants de Guérande	2002
Vignoble des côtes de Nuits et de Beaune	2002
Le rivage méditerranéen des Pyrénées	2002
Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais	2002
Rade de Marseille	2002
Les villes antiques de la Narbonnaise et leur territoire : Nîmes, Arles, Glanum, aqueducs, <i>via Domitia</i>	2002
Le chemin de fer de Cerdagne	2002
Office National d'Études et de Recherches Aérospatiales, Meudon	2002
Hangar Y	2002

Ancienne chocolaterie Menier à Noisiel	2002
Phare de Cordouan	2002
L'œuvre architecturale et urbaine de Le Corbusier	2006
Centre ancien de Sarlat	2002
Arsenal de Rochefort et fortifications de l'estuaire de la Charente	2002
La Grotte ornée Chauvet-Pont d'Arc	2007
Prehistoric Pile Dwellings around the Alps	2009
Les Iles Marquises	2010
Le site sacré de Tapu-tapu-ātea /Te Pō, vallée de Ō-po-ā	2010

L'appellation « patrimoine mondial » repose sur la notion de « **valeur universelle exceptionnelle** » (VUE) qui caractérise le bien ainsi classé. Chaque bien du patrimoine mondial est un bien commun à tous les peuples du monde indépendamment du pays où il est situé. Ainsi, chaque pays reconnaît qu'il incombe à la communauté internationale toute entière de participer à la protection du patrimoine culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle. La VUE peut être très différente d'un bien à un autre. Il peut s'agir de la qualité architecturale d'un immeuble comme de la qualité paysagère d'un site étendu sur des centaines de kilomètres.

## **2. La procédure de classement : du projet local à la proposition de l'État**

L'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial est l'aboutissement d'un long processus (environ dix ans) en plusieurs étapes :

**- l'inscription du bien ou du site sur une « liste indicative » nationale ;**

La « liste indicative » est un inventaire non exhaustif des biens, établie et déposée auprès de l'UNESCO par l'État-partie qui peut la modifier à tout moment. Un bien doit figurer au moins 12 mois sur cette liste avant d'être soumis à l'UNESCO pour le classement au patrimoine mondial.

**- la préparation du dossier de candidature ;**

D'après le ministère de la culture et de la communication, les candidatures sont souvent portées par des associations ou des collectivités territoriales même si l'État peut aussi élaborer le dossier d'inscription. Le modèle de dossier est donné par les « Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention », documents issus des débats du comité du patrimoine mondial.

### Article 3 de la convention du 16 novembre 1972

Il appartient à chaque État-partie à la présente Convention d'identifier et de délimiter les différents biens situés sur son territoire et visés aux articles 1 et 2 qui définissent respectivement le patrimoine culturel et le patrimoine naturel.

Compte tenu de la diversification des types de sites ou biens présentés (qui sera évoquée ultérieurement), il est apparu nécessaire à la France de disposer d'un dispositif plus adapté à compter de 2004. Ainsi a été créé un comité national consultatif, placé auprès des deux ministres en charge de la convention du patrimoine mondial. À ce stade de la procédure, cette instance a pour mission de :

- conseiller les structures porteuses de candidatures (notamment sur le choix et la présentation de la VUE qui va être présentée à l'UNESCO) ;
- réviser la liste indicative ;
- donner un avis sur les problèmes de conservation des biens inscrits.

Le ministère de la culture et celui de l'écologie sont en contact permanent pour traiter ces sujets qui font l'objet de rencontres mensuelles. Le montage d'un dossier prend plusieurs années, entre 5 et 7 ans.

#### - la procédure de dépôt du dossier et l'inscription.

- à l'échelle nationale

Les dossiers parvenus à maturité sont examinés, sur proposition des ministères, par le **Comité National des Biens Français du Patrimoine Mondial** (comité d'experts placé auprès des deux ministres en charge du suivi de la Convention et auquel participe l'ambassadeur délégué auprès de l'UNESCO). Le Comité établit une appréciation sur la base d'une audition des porteurs du dossier et du rapport d'un membre. L'État choisit, sur la base de cet avis, le dossier à déposer auprès de l'UNESCO (Centre du patrimoine mondial). La Délégation permanente auprès de l'UNESCO en assure la transmission. La date limite de dépôt des dossiers par les États au Centre du patrimoine mondial est le 31 janvier de l'année en cours.

- à l'échelle internationale

Après son dépôt, le dossier fait l'objet d'un premier examen formel, mené par le Centre du patrimoine mondial (c'est-à-dire au secrétariat général de l'UNESCO), qui s'assure de sa conformité aux règles. Il est ensuite remis aux « **organes consultatifs** » de la Convention - **l'ICOMOS international** - Conseil international des monuments et des sites, et/ou **l'UICN** - Union mondiale pour la nature -, chargés d'en assurer l'expertise scientifique et technique, et qui établissent un rapport au Comité du patrimoine mondial

assorti d'un avis quant à son inscription. La vice-présidente d'ICOMOS-France a noté que sur les 21 sites inscrits cet été sur la liste du patrimoine mondial, seuls 11 avaient reçu l'avis favorable de ces organes.

La décision définitive est prise par les membres du Comité du patrimoine mondial qui se réunissent un fois par an. Un délai de 18 mois s'écoule donc entre le dépôt du dossier et la décision finale. Le site peut être inscrit, refusé, différé, ou encore renvoyé à l'État-partie pour compléments d'information. Le 3 août 2010 s'est achevée la 34<sup>e</sup> session du Comité du patrimoine mondial à Brasilia, avec l'annonce du classement de 21 nouveaux sites sur la liste éponyme.

### 3. Le rôle spécifique de l'État

La convention concernant la protection du patrimoine mondial de 1972 est très claire : c'est l'État qui est responsable des biens classés ; il doit garantir leur protection.

#### Article 4 de la convention du 16 novembre 1972

**Chacun des États parties** à la présente Convention reconnaît que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2 et situé sur son territoire, **lui incombe en premier chef**. Il s'efforce d'agir à cet effet tant par son propre effort au maximum de ses ressources disponibles que, le cas échéant, au moyen de l'assistance et de la coopération internationales dont il pourra bénéficier, notamment aux plans financier, artistique, scientifique et technique.

Depuis environ quatre ans, les ministères en charge du suivi de la convention de 1972 ont mis en place un dispositif susceptible de répondre à cette exigence sur l'ensemble du territoire. Rappelons à ce titre que le comité national consultatif, évoqué plus haut, a d'autres missions :

- l'identification d'un suivi efficace. Cet objectif s'est traduit par la mise en place de relais des ministères sur l'ensemble du territoire. Tout d'abord une circulaire du ministre de la culture a été adressée aux préfets en 2007, demandant aux services de veiller à la conservation des biens et d'alerter les ministères en cas de projet d'aménagement susceptible de porter atteinte à leur VUE. Ensuite un courrier leur a été adressé la même année afin qu'ils désignent un référent patrimoine mondial dans chaque région ;
- les rencontres avec les homologues des autres pays d'Europe ;
- la coopération internationale grâce à laquelle la France fait bénéficier les autres États-parties de son expertise en matière de protection du patrimoine.

Cette démarche semble répondre partiellement aux exigences décrites dans l'article 5 de la convention (article 5-b notamment) concernant la protection du patrimoine mondial. Cependant l'analyse de l'alinéa 5-d met en évidence un point particulier : **si notre code du patrimoine prévoit des systèmes de protection que l'on juge<sup>1</sup> exemplaires à l'étranger, il ne comprend en revanche aucune référence à la notion de patrimoine mondial.**

#### Article 5 de la convention du 16 novembre 1972

Afin d'assurer une protection et une conservation aussi efficaces et une mise en valeur aussi active que possible du patrimoine culturel et naturel situé sur leur territoire et dans les conditions appropriées à chaque pays, les États-parties à la présente Convention s'efforceront dans la mesure du possible :

(a) d'adopter une politique générale visant à assigner une fonction au patrimoine culturel et naturel dans la vie collective, et à intégrer la protection de ce patrimoine dans les programmes de planification générale ;

(b) **d'instituer sur leur territoire**, dans la mesure où ils n'existent pas, **un ou plusieurs services de protection**, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel et naturel, **dotés d'un personnel approprié**, et disposant des moyens lui permettant d'accomplir les tâches qui lui incombent ;

(c) de développer les études et les recherches scientifiques et techniques et perfectionner les méthodes d'intervention qui permettent à un État de faire face aux dangers qui menacent son patrimoine culturel ou naturel ;

(d) de **prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates** pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine ; et

(e) de favoriser la création ou le développement de centres nationaux ou régionaux de formation dans le domaine de la protection, de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel et d'encourager la recherche scientifique dans ce domaine.

La question posée par votre rapporteur à l'ensemble des personnes auditionnées vise finalement ce point particulier. En effet, la question centrale est de **savoir si, avec les outils dont dispose la France aujourd'hui, l'État a les moyens de garantir la protection du patrimoine mondial dont il a la responsabilité. Les outils juridiques que le code du patrimoine lui offre sont-ils suffisants ?**

Compte tenu de l'exemplarité souvent citée de la France en matière de protection du patrimoine, on aurait pu penser que la réponse à cette question était positive. **Or le Comité du patrimoine mondial, lors de sa réunion à Brasilia, a décidé de prononcer deux mises en demeure à l'encontre de la France. C'est une situation que votre commission juge inacceptable.** Comme cela est détaillé dans le chapitre suivant du présent

---

<sup>1</sup> D'après M. SOROSH-WALI, expert au Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO.

rapport, les mesures ou situations en cause semblent échapper à l'État qui n'apparaît pas capable d'empêcher les décisions qui sont perçues, par les autres États-parties, comme susceptibles d'endommager les biens classés au patrimoine mondial de l'UNESCO.

#### **Article 6 de la convention du 16 novembre 1972**

1. En respectant pleinement la souveraineté des États sur le territoire desquels est situé le patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2, et sans préjudice des droits réels prévus par la législation nationale sur ledit patrimoine, les États-parties à la présente convention reconnaissent qu'il constitue un patrimoine universel pour la protection duquel la communauté internationale tout entière a le devoir de coopérer.

2. Les États-parties s'engagent en conséquence, et conformément aux dispositions de la présente convention, à apporter leur concours à l'identification, à la protection, à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel visé aux paragraphes 2 et 4 de l'article 11 si l'État sur le territoire duquel il est situé la demande.

3. Chacun des États-parties à la présente convention s'engage à ne prendre délibérément aucune mesure susceptible d'endommager directement ou indirectement le patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2 qui est situé sur le territoire d'autres États-parties à cette convention.

### ***B. L'ÉTAT FRANÇAIS N'A PAS LES MOYENS DE PROTÉGER LE PATRIMOINE MONDIAL SITUÉ SUR SON TERRITOIRE***

#### **1. La libre administration des collectivités territoriales**

Le pouvoir d'urbanisme étant décentralisé, il existe un transfert de la responsabilité de l'État vers les collectivités territoriales. Au-delà de la contrainte posée par la répartition des compétences, on peut s'interroger sur la capacité de l'État à définir une politique nationale cohérente sur l'ensemble de son territoire.

Le cas de **la ville de Provins**, patrimoine mondial depuis 2001, montre les limites de l'intervention de l'État une fois l'inscription opérée par l'UNESCO. En révisant deux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), la municipalité de la ville a rendu constructibles des zones qui étaient auparavant protégées. Trois secteurs pourraient ainsi être urbanisés, malgré l'avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France et de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS). Évidemment, l'approbation par le préfet de la révision soulève des questions dans la mesure où, d'après les informations transmises par l'UNESCO, les ZPPAUP avaient précisément été identifiées comme des garanties de la valeur universelle exceptionnelle du site lors de sa candidature.

C'est d'ailleurs ce qui explique la décision de mise en demeure du Comité du patrimoine mondial.

**Provins, ville de foire médiévale (France) (C 873 rev)**

Décision : 34 COM 7B.84

Le Comité du patrimoine mondial :

1. Ayant examiné le document WHC-10/34.COM/7B,
2. Prend note des informations fournies par l'État-partie en réponse aux préoccupations suscitées par la révision des ZPPAUP ;
3. Regrette la décision concernant la révision des ZPPAUP, malgré l'avis défavorable des services régionaux compétents, affaiblissant ainsi la protection du bien dans son ensemble ;
4. Demande à l'État-partie de revoir la décision concernant la révision des ZPPAUP afin de garantir une protection juridique satisfaisante et des procédures d'autorisation adaptées au statut du bien et de sa zone tampon, et d'éviter toute construction impactant négativement sa valeur universelle exceptionnelle et son intégrité ;
5. Demande également à l'État-partie de remettre, conformément au paragraphe 172 des Orientations, au Centre du patrimoine mondial les données détaillées et les études d'impact de tout projet affectant le bien du patrimoine mondial, pour évaluation par le Centre du patrimoine mondial et l'ICOMOS avant d'accorder toute autorisation irréversible ;
6. Demande en outre à l'État-partie de soumettre au Centre du patrimoine mondial, d'ici le 1<sup>er</sup> février 2012, un rapport détaillé sur l'État de conservation du bien et sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations ci-dessus, pour examen par le Comité du patrimoine mondial à sa 36<sup>e</sup> session en 2012.

Même lorsque l'État a un rôle à jouer, cela ne garantit pas une politique cohérente sur l'ensemble du territoire. L'exemple de la **baie du Mont Saint-Michel** illustre cette difficulté. Le site, classé par l'UNESCO en 1979, a récemment été concerné par un projet d'implantation d'éoliennes. Les arbitrages de l'État ont divergé entre les deux régions sur le territoire desquelles est situé le site (qui relève par ailleurs de 90 communes). En effet, un préfet de région s'est prononcé en faveur des éoliennes, l'autre préfet contre. Une amélioration de la cohérence de l'action de l'État sur l'ensemble de son territoire semble donc nécessaire. L'enjeu est important puisque la deuxième mise en demeure décidée par le Comité pour le patrimoine mondial réuni à Brasilia concerne ce cas précis.



**Mont Saint-Michel et sa baie (France) (C 80bis)**

Décision : 34 COM 7B. 83

Le Comité du patrimoine mondial :

1. Ayant examiné le document WHC-10/34.COM/7B,
2. Se déclare préoccupé par l'impact potentiel des éoliennes sur le cadre paysager du bien ;
3. Demande à l'État-partie de donner des informations complètes, y compris sur la hauteur et l'emplacement des turbines, concernant les projets approuvés et ceux en instance d'approbation, et la délimitation des Zones de développement de l'éolien (ZDE), au Centre du patrimoine mondial, pour évaluation par les Organisations consultatives ;
4. Demande également à l'État-partie de donner les détails des évaluations d'impact qui ont été réalisées sur les projets d'éoliennes en termes d'impact sur la valeur universelle exceptionnelle du bien ;
5. Demande en outre à l'État-partie de soumettre au Centre du patrimoine mondial, d'ici au 1<sup>er</sup> février 2011, un rapport actualisé sur l'État de conservation du bien et la mise en œuvre de ce qui précède, pour examen par le Comité du patrimoine mondial à sa 35<sup>e</sup> session en 2011.

**Votre commission a exprimé son inquiétude en regrettant que la France soit ainsi mise en cause par la communauté internationale pour sa politique patrimoniale. Votre rapporteur insiste sur le décalage qui existe entre le rôle très fort de l'État dans la phase de constitution et de présentation de la candidature et sa capacité d'intervention extrêmement limitée - et pas toujours cohérente - une fois l'inscription décidée.** Cette situation est jugée préjudiciable non seulement pour l'image de la France mais aussi pour la cohérence de la politique nationale en matière de patrimoine ou de paysage.

## **2. La multiplication des sites étendus ou en réseau**

La plupart des personnes auditionnées ont souligné une tendance nouvelle, promue par la France, qui consiste à présenter la candidature de biens particulièrement étendus ou en réseau.

On peut citer à ce titre l'œuvre de Vauban, dont les fortifications ont été classées au patrimoine mondial en 2008. Elle comprend 12 groupes de bâtiments fortifiés et de constructions le long des frontières nord, est et ouest de la France. Quant aux chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle, classés en 2008 également, ils concernent les régions Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Picardie, Poitou-Charentes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le Val de Loire, inscrit sur la liste du patrimoine mondial en 2000, s'étend sur 280 kilomètres de long. Il relève de deux régions, 161 communes alors que, d'après Mme Isabelle Longuet, directrice de la mission « Val de Loire », seuls 5 % du territoire inscrit au patrimoine mondial seraient protégés au titre de ZPPAUP, secteurs sauvegardés ou sites classés. La multiplicité d'acteurs concernés, combinée à un paysage nécessairement divers compte tenu de la superficie de la zone, rend évidemment complexe l'appréhension des enjeux liés au patrimoine mondial, notamment au regard de la VUE dont la définition (précisée au travers des trois critères indiqués ci-dessous) est particulièrement large.

#### **Justification d'inscription du Val de Loire**

Critère (i) : Le Val de Loire est remarquable pour la qualité de son patrimoine architectural, avec ses villes historiques telles que Blois, Chinon, Orléans, Saumur et Tours, mais plus particulièrement pour ses châteaux de renommée mondiale, comme celui de Chambord.

Critère (ii) : Le Val de Loire est un paysage culturel exceptionnel le long d'un grand fleuve. Il porte témoignage sur un échange d'influences de valeurs humaines et sur le développement harmonieux d'interactions entre les hommes et leur environnement sur deux mille ans d'histoire.

Critère (iv) : Le paysage du Val de Loire, et plus particulièrement ses nombreux monuments culturels, illustre à un degré exceptionnel les idéaux de la Renaissance et du siècle des Lumières sur la pensée et la création de l'Europe occidentale.

*Source : site internet de l'UNESCO-<http://whc.unesco.org/fr/list/933>*

D'après les informations transmises à votre rapporteur, il semble que de nombreux projets sont envisagés sans aucune coordination ou réflexion de fond sur la compatibilité avec l'inscription de la zone au patrimoine mondial. Ainsi 12 projets de ponts sont envisagés par les différentes collectivités territoriales (concernées par plusieurs schémas de cohérence territoriale (SCOT) parfois contradictoires entre eux), tandis qu'un projet de statue dit de la « Femme-Loire » de 20 mètres de haut et 40 mètres de long est à l'étude... Votre rapporteur note heureusement qu'une dynamique collective autour du patrimoine mondial est en route dans le Val de Loire avec un projet de plan de gestion.

### **3. La charte pour les biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial : un outil nécessaire mais insuffisant**

Votre rapporteur tient à souligner le travail remarquable accompli par les élus locaux du Val de Loire qui a permis de déboucher sur un projet de plan de gestion particulièrement complet (cf. sommaire figurant en annexe), composé de quatre volets :

- une **formalisation de la valeur universelle exceptionnelle** ayant conduit à l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO ;
- **une analyse** des menaces et risques d'impacts pesant sur cette VUE et susceptibles de l'altérer ;
- des **orientations pour une gestion partagée**, définissant un cadre commun d'actions pour l'ensemble des acteurs du Val de Loire ;
- une présentation des **engagements de l'État**.

Le plan de gestion a pour objectif de constituer un référentiel commun pour une gestion partagée du Val de Loire inscrit au patrimoine mondial.

Enfin, il convient de préciser que le plan de gestion proposé constitue avant tout un **outil de préservation et de valorisation des paysages identitaires du Val de Loire**. A ce titre, il se concentre sur les problématiques d'occupation, d'organisation et d'aménagement du territoire.

Cette dynamique devrait être étendue à l'ensemble des biens ou sites inscrits au patrimoine mondial grâce à l'initiative de notre collègue Yves Dauge et de l'association des Biens français du patrimoine mondial. En effet, le **20 septembre 2010**, cette association a signé, avec le ministre de la culture et la secrétaire d'État chargée de l'écologie, une **Charte d'engagement sur la gestion des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial**. Ce document, dont la présentation figure en annexe au rapport, précise les engagements respectifs de l'État et des collectivités territoriales. Il traite également de la situation des biens anciennement inscrits et qui, pour cette raison, ne bénéficient pas de plan de gestion, contrairement aux nouveaux candidats.

Pour chaque bien, la convention établie localement permettra de définir des plans d'action rassemblant l'ensemble des partenaires autour de la protection et de la valorisation du patrimoine mondial, dans une logique de développement durable.

Cette avancée apparaît comme une étape incontournable pour l'amélioration de la prise en compte des enjeux du patrimoine mondial et la bonne coordination des collectivités concernées. Toutefois, compte tenu des limites évoquées dans les chapitres précédents, la charte ne semble pas suffisante pour éviter les menaces et les éventuelles dérives qui, même si elles

sont peu nombreuses, peuvent ternir l'image de la France et nuire au caractère exemplaire de l'action attendue de notre État.

### ***C. PROPOSITIONS POUR DONNER À LA FRANCE LES MOYENS DE TENIR SES ENGAGEMENTS***

#### **1. Un renforcement des outils juridiques**

Trois catégories d'outils juridique de protection sont prévues dans le code du patrimoine :

- **les ZPPAUP** qui vont progressivement devenir des **aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP)** en application de la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » (articles L. 642-1 et suivants du code du patrimoine).

La ZPPAUP est un instrument de protection et de mise en valeur du patrimoine culturel et nature, dont peuvent se saisir les collectivités territoriales, pour la mise en œuvre de leur politique patrimoniale. La ZPPAUP est une servitude d'utilité publique qui s'impose au PLU (Plan local d'urbanisme). À l'intérieur de la ZPPAUP, les travaux sont soumis à autorisation spéciale après avis de l'ABF fondé sur les prescriptions et les recommandations de la ZPPAUP. En application de la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II », les ZPPAUP deviennent des AVAP. L'AVAP est élaborée selon les mêmes principes que la ZPPAUP. À l'initiative de la commune, fondée sur un diagnostic partagé, elle fait l'objet de trois documents : un rapport de présentation, un règlement et un document graphique. Les objectifs du développement durable et l'intégration des problématiques énergétiques sont renforcés.

- **les secteurs sauvegardés** (articles L. 641-1 et suivants du code du patrimoine)

Le secteur sauvegardé est une démarche d'urbanisme qualitatif dont l'objectif est autant de conserver le cadre urbain et l'architecture ancienne que d'en permettre l'évolution harmonieuse au regard des fonctions urbaines contemporaines et en relation avec l'ensemble de la ville. Dans un secteur sauvegardé, les programmes de rénovation et d'aménagement sont encadrés par un **plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)**. Le PSMV est un document d'urbanisme qui remplace le plan local d'urbanisme (PLU) sur le périmètre des secteurs sauvegardés. Le PSMV est élaboré par l'État alors que le PLU relève des communes.

- **La loi de 1930 sur les monuments naturels et les sites** (articles L. 341-1 à L. 341-22 du code de l'environnement et article L. 630-1 du code du patrimoine)

Elle concerne les **sites naturels** dont la conservation ou la préservation présente au point de vue artistique, scientifique, légendaire ou

pittoresque, un **intérêt général**. Comme pour les édifices, celle-ci prévoit deux degrés de protection en fonction des caractéristiques et de la valeur patrimoniale du site : le classement et l'inscription. L'initiative de ces deux mesures relève de la **commission départementale des sites, perspectives et paysages**, qui se prononce après avis du conseil municipal de la commune concernée dans le cas de l'inscription.

Comme l'ont indiqué les personnes auditionnées par votre rapporteur, ces outils ne sont pas adaptés aux enjeux évoqués plus haut, notamment parce qu'on ne peut multiplier les zones de protection alors que les collectivités sont très nombreuses. La **principale carence réside dans le fait qu'il n'existe aucune norme juridique spécifique** : l'absence de la notion de patrimoine mondial de notre *corpus* juridique, et notamment du code du patrimoine, rend illusoire la capacité de l'État à garantir le respect des enjeux propres à ces sites dans une organisation décentralisée. Toutefois, il serait contre productif de créer une zone de protection spécifique au patrimoine mondial car ce serait une procédure lourde et complexe à mettre en œuvre. Votre rapporteur estime en revanche nécessaire de rappeler l'existence des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial et les exigences de préservation qui s'imposent à l'État. Le code du patrimoine devrait permettre de définir une hiérarchie des priorités patrimoniales à travers une hiérarchie des normes clairement établie.

### **Proposition n° 1**

**Insérer, dans le code du patrimoine, une disposition relative au patrimoine mondial, rappelant que la valeur patrimoniale des biens ou sites concernés doit être prise en considération et respectée.**

## **2. Un renforcement de la place de l'État dans le cadre de l'urbanisme décentralisé**

Votre rapporteur a souhaité approfondir la piste des règles et procédures d'urbanisme compte tenu des enjeux du patrimoine mondial qui concernent des sites particulièrement étendus pour lesquels la valeur paysagère est très importante. L'urbanisme est une compétence des collectivités territoriales à travers laquelle s'exprime le principe constitutionnel de libre administration. Mais si l'urbanisme est décentralisé, il n'en reste pas moins que la loi prévoit expressément l'intervention de l'État en amont de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme.

Rappelons tout d'abord que le SCOT comme le plan local d'urbanisme (PLU) déterminent, en vertu de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, les conditions d'assurer :

- l'équilibre entre le renouvellement urbain, l'utilisation des espaces naturels et la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable ;

- la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat ;

- les objectifs écologiques que sont la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'article L. 121-2 dispose que « **L'État veille au respect des principes définis à l'article L. 121-1 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national. Le Préfet porte à connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme.** » On parle ainsi du « **porter à connaissance** » expressément mentionné au dernier alinéa de l'article précité.

Le dispositif obligatoire relevant du rôle de l'État, le « porter à connaissance » (PAC) contient deux types d'informations :

**1) les informations légales et réglementaires** (directives, lois, ordonnances, décrets, arrêtés, etc.) Il s'agit de documents ayant une portée juridique certaine : servitudes d'utilité publique, projets d'intérêt général (PIG), directives territoriales d'aménagement (DTA<sup>1</sup>), dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral (application des lois montagne et littoral), opérations d'intérêt national, ou toute autre information d'ordre réglementaire.

**2) les informations nécessaires aux collectivités :**

- les études techniques dont dispose l'État relatives aux risques, à l'environnement, à l'inventaire du patrimoine culturel (article L. 121-2) ;
- les études et données utiles en matière d'habitat, de déplacements, de démographie, d'emploi et de gestion de l'eau, les diagnostics territoriaux, les études réalisées dans le cadre des DTA, etc. ;
- les informations relatives aux projets de l'État qui pourraient orienter les choix des collectivités, dont notamment celles relatives aux projets inscrits dans les schémas de services collectifs ou relevant de décisions du Comité interministériel à l'aménagement et au développement des territoires (CIADT).

---

<sup>1</sup> En application de la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II », les DTA vont devenir des DTADD, directives territoriales d'aménagement et de développement durables.

Les informations ont un caractère officiel : elles peuvent être jointes au dossier d'enquête publique. Le PAC doit donc préciser clairement le statut et la portée des informations et documents transmis.

**Votre rapporteur estime que l'État devrait prévoir d'intégrer, dans le PAC, une information relative à l'existence des sites classés au patrimoine mondial en rappelant quels sont les engagements** le liant en vertu de la convention de 1972. Une telle mesure aurait l'avantage de ne pas créer un outil supplémentaire et de ne pas complexifier davantage la réglementation, mais elle garantirait la cohérence et le respect des obligations relatives au patrimoine mondial qui peuvent aujourd'hui faire défaut. En outre, **le niveau du SCOT semble particulièrement adapté aux enjeux nés de la reconnaissance de sites très étendus, d'autant que la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » a prévu sa généralisation à l'ensemble du territoire en 2017.**

Enfin, le code de l'urbanisme définit un outil qui pourrait s'avérer utile dans le cadre du PAC. Il s'agit du **projet d'intérêt général (PIG)** qui pourrait être particulièrement adapté aux nécessités de protection, comme cela apparaît à la lecture de l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme.

#### **Article R. 121-3 du code de l'urbanisme**

**Peut constituer un projet d'intérêt général** au sens de l'article L. 121-9 **tout projet** d'ouvrage, de travaux ou **de protection** présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux conditions suivantes :

1° **Être destiné** à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, **à la protection du patrimoine naturel ou culturel**, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural ;

2° Avoir fait l'objet :

a) Soit d'une délibération ou d'une **décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier**, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ;

b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvé par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication.

Les projets relevant de l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents pour élaborer un document d'urbanisme ou des communes membres de ces groupements ne peuvent être qualifiés de projets d'intérêt général pour l'application de l'article R. 121-4.

**Votre rapporteur souhaite ici rappeler son attachement aux règles qui imposent non pas une norme prédéfinie ou une logique d'interdiction, mais une réflexion sur la façon dont les collectivités doivent tenir compte des enjeux patrimoniaux.**

**Proposition n° 2**

**L'État doit inclure, dans le porter à connaissance des SCOT, les informations relatives aux exigences de protection du patrimoine mondial lorsqu'un bien ainsi classé est implanté sur le territoire des collectivités concernées.**

\* \*  
\*

**La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ». Elle a néanmoins exprimé son inquiétude quant à la diminution de certains crédits, notamment en faveur des parcs nationaux, et a indiqué qu'elle serait particulièrement vigilante à l'occasion du PLF pour 2012.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 novembre 2010, sous la présidence de M. Jacques Legendre, président, la commission examine le rapport pour avis de M. Ambroise Dupont sur les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » du projet de loi de finances pour 2011.

**M. Yves Dauge.** – Je remercie notre collègue dont le rapport aborde chaque année un sujet spécifique, qu’il s’agisse du paysage, de la publicité à l’entrée de nos villes, ou des parcs naturels. Le thème retenu aujourd’hui touche au rayonnement de la France. Ce qu’il a exposé aujourd’hui rejoint ce que nous disions sur la politique culturelle extérieure. Au départ, la France joue toujours un rôle formidable pour le patrimoine, puis elle passe à autre chose et certains s’emploient à détricoter la protection mise en place pour obtenir le label. Cela dit, l’association des 35 sites français est extrêmement militante et les élus sont pour la plupart convaincus de la nécessité de tenir leurs engagements. L’Unesco ne nous demande pas d’appliquer un droit international, mais de parfaitement appliquer le nôtre. Or il ne s’agit plus de protéger un monument mais des zones : les deux tiers de la Réunion ont été classés ; de même, le Val de Loire, cité par le rapporteur, s’étend sur 280 kilomètres de long et deux régions. L’Unesco nous demande d’ailleurs de transmettre notre savoir-faire et nous travaillons avec les sites du fleuve Mékong et du fleuve Niger – deux beaux dossiers sur lesquels on peut faire valoir, en français !, une très belle politique.

Il est bon qu’un rapport du Sénat évoque cela car c’est une affaire d’autorité morale. Il est honteux que l’État se fasse donner des leçons à Brasilia sur le Mont Saint-Michel ou sur Provins alors qu’il ne devrait recevoir que des félicitations.

**M. René-Pierre Signé.** – Quand on parle de patrimoine, on pense plus volontiers à des sites qu’au patrimoine agricole, pourtant menacé. La France fonctionne verticalement et chaque ministre s’occupe de son département. Pourtant, 7 000 km<sup>2</sup> de forêt disparaissent chaque année, soit l’équivalent d’un département tous les dix ans, tandis que les maisons Scellier ou Robien se multiplient dans les lotissements et que les supérettes fleurissent à l’entrée des villes. Le paysage est attaqué de toutes parts. Et que dire des entrées de ville ? Harmonie n’est pourtant pas monotonie ! Ajoutez à tout cela la RGPP.

Le rapporteur a parlé des parcs nationaux, mais qu'en est-il des parcs régionaux ? Le concept se banalise. Il y en avait 25 dans le temps, 45 aujourd'hui – qui n'ont aucun pouvoir. On crée aussi des réserves naturelles un peu partout. Les terres agricoles et espaces naturels sont menacés par une urbanisation sans utilité.

J'ai interrogé hier M. Delors sur la politique agricole commune (PAC). Une diminution de 10 % des crédits causerait la disparition d'un tiers des agriculteurs : les friches s'étendraient. L'enrésinement chasse les forêts de feuillus. Tout n'est pas rose...

**M. Jacques Legendre, président.** – Les demandes d'inscription au patrimoine mondial se multiplient. Or les engagements liés à l'inscription sont onéreux pour l'État et pour les collectivités concernées. Il faut faire acte de candidature avec discernement, en ayant à l'esprit la charte de M. Dauge. Le Mont Saint-Michel cerné par les éoliennes, c'est un saccage ! Et deux représentants de l'État affirment des points de vue contraires...

Les crédits des parcs nationaux sont en baisse, M. Paul Raoult a attiré mon attention sur ce problème. Si nous voulons des parcs, il faut débloquer les moyens de fonctionnement correspondants.

Je déplore les difficultés rencontrées par le rapporteur pour obtenir réponse au questionnaire budgétaire. Celui-ci a été envoyé le 10 juillet dernier, mais il est demeuré poste restante : nous n'avons pas obtenu toutes les réponses prescrites à l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Je vous propose de placer en début de rapport un encadré pour dénoncer cette manière inadmissible. La chose ne doit pas se reproduire : autant en avertir sans attendre le nouveau ministre !

**M. Claude Bérit-Débat.** – Les règles mises en place par les communes sont respectées, la plupart du temps, d'autant que le classement valorise le patrimoine et que chacun en mesure l'intérêt. Les retombées économiques sont certaines, mais le coût n'est pas négligeable et les collectivités territoriales, réforme après réforme, n'ont plus suffisamment de moyens ! L'État ne donne pas l'exemple en coupant dans les budgets. Je suis pessimiste pour l'avenir. Je connais la question pour avoir créé une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) dans un site majeur comportant une abbaye du XII<sup>e</sup> siècle. Les collectivités auront-elles encore demain les moyens d'abonder les dotations des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ?

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis.** – Yves Dauge est un pionnier de la protection des paysages et du patrimoine. Je me réjouis de l'accueil qu'il a fait à ma proposition. J'ai parlé des parcs nationaux mais mon propos concernait toutes les zones de protection. Je le dis depuis longtemps : ne cherchons pas à créer des structures que nous ne saurons pas faire vivre.

Les crédits de la forêt sont certes stables en 2011, mais ils ont augmenté toutes ces dernières années. Je remercie notre président d'avoir

marqué sa réprobation au sujet du questionnaire laissé sans réponse. Je veux dire à M. Bérit-Débat que je ne suis pas pour ma part favorable à une réglementation de plus ; et il n'est pas toujours vrai que le classement entraîne des dépenses supplémentaires, sur les grands sites, les monuments déjà classés... En revanche, il infléchit la discussion sur les nouveaux équipements envisagés et leur insertion dans le paysage – je songe aux douze ponts que l'on veut installer sur la Loire.

En 2017, des SCOT seront établis sur tout le territoire. Les zones classées au patrimoine mondial doivent à mon sens faire l'objet d'un « porter à connaissance » sur ces documents. Les périmètres sont de plus en plus vastes, il faut les signaler – de même que des ouvrages et des sites particuliers, les forts Vauban, par exemple. Les obligations incombent aux élus et à l'État, le demandeur du classement et garant du respect des règles.

**M. Claude Bérit-Débat.** – J'ai seulement dit que les problèmes proviennent du manque de moyens et non de la réglementation.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis.** – Au jour le jour, on a surtout besoin de vigilance et non forcément de beaucoup de moyens.

**M. Jacques Legendre, président.** – L'Unesco a classé hier au patrimoine mondial immatériel la cuisine gastronomique française. Mme Catherine Dumas en sera heureuse ! Cela flatte notre identité culturelle !

**La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ».**



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

- M. Yves DAUGE, sénateur d'Indre-et-Loire, Président de l'**Association des biens français du patrimoine mondial** ;

- MM. Alain DE LA BRETESCHE, **fédération patrimoine-environnement** et Jean-Marie VINCENT, **Maisons Paysannes de France** ;

- **Centre des monuments nationaux (CMN)** : Mme Isabelle LEMESLE, président, Mme Maxence DEMERLÉ, directeur des relations extérieures et de la communication, et M. Jean-Christophe SIMON, directeur de la maîtrise d'ouvrage ;

- **Centre du patrimoine mondial de l'Unesco** : M. Junaid SOROSH-WALI, spécialiste adjoint du programme section Europe et Amérique du Nord ;

- **Icomos France** : Mme Michèle PRATS, vice-présidente ;

- **Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM)** : Mme Catherine BERGEAL, sous-directrice de la qualité du cadre de vie ;

- **Ministère de la culture et de la communication (MCC)** : Mme Isabelle MARÉCHAL, direction générale des patrimoines, chef du service du patrimoine, adjointe du directeur général, Mme Danièle DEAL, M. Olivier POISSON, conservateur général du patrimoine, direction générale des patrimoines, service de l'inspection - collège des monuments historiques ;

- **Mission Val de Loire** : Mme Isabelle LONGUET, directrice.



## **A N N E X E S**





## Sommaire du projet de plan de gestion : référentiel commun pour une gestion partagée

### Val de Loire - Patrimoine mondial de l'UNESCO

#### SOMMAIRE

##### PREMIERE PARTIE : VALEURS IDENTITAIRES DU VAL DE LOIRE, PATRIMOINE MONDIAL

1.1	LE MODELE VAL DE LOIRE : UN MODELE D'ORGANISATION DE L'ESPACE FACONNE EN PLUSIEURS SIECLES .....	10
	1.11 La Loire des châteaux et des jardins .....	10
	1.12 Un bâti spécifique.....	11
1.2	DES PAYSAGES FACONNES PAR LES ACTIVITES ECONOMIQUES .....	13
1.3	UN FLEUVE AYANT CONSERVE LE CARACTERE NATUREL QUI EN FAIT SA BEAUTE .....	16
1.4	CONCLUSION .....	17

##### DEUXIEME PARTIE : MENACES ET RISQUES D'IMPACTS

2.1	PAYSAGE ET POLITIQUES PUBLIQUES .....	20
2.2	MOTIFS ET ELEMENTS PAYSAGERS DU VAL DE LOIRE .....	23
2.3	ECHELLES D'ANALYSE .....	24
2.4	RECENSEMENT DES MENACES .....	25
2.5	THEMATIQUES ET DOMAINES D'INTERVENTION .....	29

##### TROISIEME PARTIE : ORIENTATIONS POUR UNE GESTION PARTAGEE

3.1	PRESERVER ET VALORISER LE PATRIMOINE ET LES ESPACES REMARQUABLES <i>Protéger et aménager en conservant l'esprit des lieux</i>	
	3.1.1 Préserver le patrimoine bâti ligérien .....	36
	3.1.2 Aménager en conservant l'esprit des lieux .....	40
	3.1.3 Restaurer et entretenir les ouvrages liés à la navigation .....	43
	3.1.4 Ouvrir la ville sur le fleuve et valoriser les espaces publics en bord de Loire .....	46
	3.1.5 Préserver la Trame Verte et Bleue dans le Val .....	48
3.2	MAINTENIR LES PAYSAGES OUVERTS DU VAL ET LES VUES SUR LA LOIRE <i>Eviter la fermeture des espaces du val et la disparition des accès et des vues vers le fleuve</i>	
	3.2.1 Préserver les paysages jardinés liés aux cultures spécialisées .....	50
	3.2.2 Maintenir les paysages viticoles .....	53
	3.2.3 Eviter la fermeture des paysages du val par le maintien des prairies alluviales .....	57
	3.2.4 Concilier grandes cultures et paysages de qualité .....	60
	3.2.5 Intégrer les bâtiments agricoles .....	63

3.3	MAITRISER L'ETALEMENT URBAIN <i>Planifier à l'échelle du grand paysage pour préserver les structures paysagères fondamentales du Val de Loire et les grands équilibres du territoire</i>	
3.3.1	Eviter les extensions urbaines diffuses .....	68
3.3.2	Eviter l'urbanisation des flancs et des hauts de coteaux .....	70
3.3.3	Maintenir les coupures vertes entre les zones urbaines .....	72
3.3.4	Préserver les lisières boisées des forêts des terrasses .....	75
3.4	ORGANISER LE DEVELOPPEMENT URBAIN <i>Organiser le développement urbain pour préserver les éléments paysagers identitaires du Val de Loire</i>	
3.4.1	Intégrer les constructions nouvelles dans la trame ligérienne traditionnelle ..	78
3.4.2	Aménager les espaces publics urbains .....	81
3.4.3	Eviter l'implantation d'aménagements hors d'échelle en front de Loire .....	84
3.4.4	Préserver les belvédères et les points de vue remarquables .....	86
3.4.5	Concilier nouvelles constructions et patrimoine ligérien .....	88
3.4.6	Insérer et requalifier les zones d'activités .....	91
3.5	REUSSIR L'INTEGRATION DES NOUVEAUX EQUIPEMENTS <i>Assurer l'insertion paysagère des équipements et infrastructures</i>	
3.5.1	Franchissements .....	94
3.5.2	Voiries .....	98
3.5.3	Réseaux aériens .....	101
3.5.4	Eoliennes .....	104
3.5.5	Energie solaire.....	106
3.6	VALORISER LES ENTREES ET LES AXES DE DECOUVERTE DU SITE <i>Engager une requalification paysagère des grands axes de découverte</i>	
3.6.1	Requalifier les grands axes de découverte le long du fleuve .....	108
3.6.2	Préserver les alignements d'arbres le long des routes .....	111
3.6.3	Gérer et maîtriser la publicité .....	114
3.7	ORGANISER UN TOURISME DURABLE PRESERVANT LA QUALITE DES PAYSAGES .....	116
3.7.1	Structurer et développer l'offre touristique du Val de Loire .....	118
3.7.2	Viser une montée en qualité de la destination touristique du Val de Loire ...	121
3.7.3	Capitaliser sur une stratégie de promotion partagée et identitaire .....	123
3.8	FAVORISER L'APPROPRIATION DES VALEURS DE L'INSCRIPTION UNESCO PAR LES ACTEURS DU TERRITOIRE .....	126
3.8.1	Une information et des signes visibles .....	126
3.8.2	Pédagogie de l'inscription.....	130
3.8.3	Evènementiels.....	134
3.8.4	Animation des collectivités et acteurs locaux.....	137

3.9	ACCOMPAGNER LES DECIDEURS PAR LE CONSEIL ET UNE ANIMATION PERMANENTE .....	140
3.9.1	Le conseil et l'expertise auprès des collectivités .....	141
3.9.2	L'appui aux professionnels .....	145
3.9.3	Les projets – pilote et la valorisation de la connaissance .....	148
	TABLEAU RECAPITULATIF DES ACTIONS PROPOSEES .....	151

#### **QUATRIEME PARTIE : ACTIONS SPECIFIQUES DE L'ETAT**

4.1	Mettre en œuvre de nouvelles protections réglementaires	
4.1.1	Inventorier et cartographier des protections existantes .....	161
4.1.2	Recenser des sites emblématiques du périmètre .....	161
4.1.3	Planifier et mettre en œuvre de nouvelles protections .....	161
4.2	Intégrer les enjeux paysagers dans les politiques publiques d'aménagement du territoire	
4.2.1	Intégrer les paysages dans le domaine de la sécurité publique : la protection contre les inondations .....	162
4.2.2	Concilier paysages et biodiversité .....	163
4.2.3	Mettre en cohérence les schémas départementaux et régionaux .....	164
4.2.4	Contribuer à la préservation des paysages par l'agriculture .....	164
4.2.5	Porter la politique des paysages dans la planification territoriale .....	164
4.3	Intégrer les enjeux paysagers dans la gestion du Domaine Public Fluvial	
4.3.1	Gérer durablement ripisylve et forêt alluviale pour éviter la fermeture du paysage et préserver les perspectives majeures .....	166
4.3.2	Préserver et valoriser les ouvrages remarquables lors de la réalisation de travaux .....	170
4.4	Promouvoir l'élaboration de Plans de paysage .....	173
4.5	Assurer l'évaluation régulière du plan de gestion .....	174

#### **ANNEXES**

	Annexe n° 1 : carte du périmètre inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO .....	178
--	--	-----



## **Charte pour la gestion des biens français inscrits sur la Liste du patrimoine mondial entre l'État et l'Association des biens français du patrimoine mondial**

### **Préambule**

La conférence générale de l'UNESCO a adopté en 1972 la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*. Ratifiée par la France en 1975, la convention rassemble aujourd'hui 186 des 193 pays membres de l'UNESCO.

Le *Comité du patrimoine mondial*, composé des représentants de 21 États élus pour quatre ans par l'assemblée générale des États partie au traité, est responsable de sa gestion avec comme secrétariat permanent le *Centre du patrimoine mondial*. Il charge de missions d'expertise des ONG : l'UICN, l'ICOIVIOS.

Les biens représentatifs du patrimoine mondial sont *identifiés et délimités* par les États signataires et distingués selon les trois critères *de valeur universelle et exceptionnelle (VUE)*, au titre de l'histoire, de l'art, de la science, de l'esthétique, de l'ethnologie ou de l'anthropologie, *d'intégrité, et d'authenticité*.

Parmi les missions du Comité figurent l'établissement de la *Liste du patrimoine mondial* et le suivi de leur état de conservation (890 biens, dont 33 pour la France) sont aujourd'hui inscrits. Le Comité tient également à jour la *Liste du patrimoine mondial en péril*, où sont placés les biens faisant l'objet d'une menace importante.

Pour la mise en œuvre de la Convention, le Comité n'édicte pas de règles juridiques supranationales de gestion des biens, mais élabore un corps de doctrine et de procédures, rassemblé dans des *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*.

L'adhésion d'un État, dénommé dès lors *État-partie*, vaut engagement à respecter les *Orientations* :

- En priorité, faire bénéficier chaque bien des protections nationales adéquates ;
- Établir, selon le calendrier du Comité, un *rapport périodique* sur leur état de conservation ;
- Enfin informer celui-ci des projets de *travaux d'importance* pouvant affecter la valeur universelle et exceptionnelle d'un bien.

Depuis une dizaine d'années, le Comité a demandé que chaque bien inscrit fasse l'objet d'un *Plan de gestion*, projet et référence pour le rapport périodique.

### **Le contexte**

Domaine de spécialistes à ses débuts, la notion de patrimoine mondial est désormais objet de l'attention du monde entier pour les biens inscrits, mais elle est également l'enjeu d'intérêts locaux, parfois contradictoires, entre développement et conservation.

L'augmentation du nombre et des catégories des biens, - biens isolés, biens en série, biens étendus comme les paysages naturels et les paysages culturels, urbains ou ruraux -, ont contribué à faire connaître les biens inscrits, diffuser la notion et diversifier les enjeux.

Depuis les premières inscriptions, l'évolution des catégories de biens, dont l'entrée de biens aux territoires étendus, a fait apparaître des changements d'échelle de gestion et des problématiques nouvelles comme :

- Une implication accrue et complexe des pouvoirs publics, mettant en jeu des niveaux d'attributions réglementaires distincts,
- Un emploi se généralisant de l'inscription sur la liste du patrimoine mondial comme levier d'une politique économique et culturelle,
- Une politique d'aménagement du territoire et un cadre réglementaire en évolution, accentuant les liens entre les volets économiques, sociaux et culturels, en créant de nouveaux comme « développement durable et économies d'énergie ».
- Un accroissement de la diversité de statut des responsables de biens, État, établissements publics, collectivités territoriales, groupements, associations ou personnes privées, ...

L'une des conséquences de l'ampleur des problématiques touchées et de l'implication des acteurs locaux a été, ces dernières années, la mise en cause de responsabilité de l'État devant le Comité du patrimoine mondial.

Aussi le constat de la nature complexe des situations de responsabilité a conduit les parties, énumérées ci-après, à décider de l'établissement d'une charte, cadre d'une approche commune de la politique des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial et de leur gestion.

## 1. Les parties

**L'État**, ministère de la Culture et de la Communication et ministère de l'Écologie (MEEDDM) chargés, chacun en ce qui les concerne :

- De l'élaboration des politiques et des cadres réglementaires relatifs à la sauvegarde, la protection et la mise en valeur des patrimoines architecturaux, urbains, archéologiques, paysagers ou naturels,
- Du contrôle de la cohérence nationale de leur mise en œuvre, au regard de la politique générale d'aménagement du territoire, en concertation avec les collectivités territoriales qui en ont la charge.

**L'association des biens français patrimoine mondial** qui a pour objet :

- De fédérer les responsables de biens, quel que soit leur statut,
- Assister les sites pour l'établissement de leur plan de gestion (assistance technique), notamment à travers la réalisation d'un guide méthodologique en partenariat avec l'État,
- Créer les conditions d'échange et de partage des connaissances et d'expériences, à l'échelle nationale et internationale, dans les domaines de la conservation, de la mise en valeur, de l'animation et de la gestion du patrimoine,
- Être force de proposition et de réflexion dans les domaines ci-dessus auprès des acteurs du patrimoine en France et à l'échelle internationale,
- Promouvoir les biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial.

## 2. Objet

La présente charte vise à définir la coopération entre l'État et l'Association des biens français afin de permettre la signature de conventions de gestion particulières, engageant l'État, la ou les collectivité(s) territoriale(s) concernées par le bien et chaque responsable de bien ou le pilote d'un ensemble de biens.

**Les parties s'engagent à faciliter la signature de conventions individuelles relatives à la gestion des biens inscrits, à adapter en fonction de chaque bien, mais qui doivent nécessairement préciser :**

### **1. L'ensemble des acteurs concernés par la gestion des biens :**

La gestion des biens inscrit sur la liste du patrimoine mondial est désormais l'un des aspects de la politique d'aménagement générale du territoire, aussi les principaux acteurs de l'aménagement en portent la responsabilité.

- En conséquence, outre l'État, la Convention doit affirmer la responsabilité:

Des collectivités territoriales, gestionnaires et garantes du territoire, sont chargées de la mise en œuvre locale des politiques, de leur application réglementaire, ainsi que des actions d'aménagement dans le cadre de leurs compétences.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, elles ont pour mission d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe et d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages. Dans le domaine patrimonial, elles participent de la gestion des espaces protégés.

- Des responsables de biens en tant que garants du bien et de la bonne application du plan de gestion.

*Ils peuvent s'appuyer sur d'autres structures de représentation institutionnelle ou d'expertise*

- *La délégation française auprès de l'UNESCO*
- *La commission nationale française pour l'UNESCO*
- *Les ONG expertes : ICOMOS, UICN*
- *L'ABFPM.*

### **2. Les objectifs poursuivis par les parties :**

- Conserver à chaque bien ses attributs de valeur universelle et exceptionnelle,
- Reconnaître, identifier et mobiliser pour chaque bien l'ensemble des acteurs,
- Établir un *plan de* gestion (dont le cadre est défini ci-après), projet de mise en valeur conciliant préservation du bien et développement raisonné du territoire,
- Intégrer le projet dans une démarche de développement durable,
- Prévoir un système de gestion et de contrôle.

### **3. Les moyens nécessaires à la coordination entre acteurs**

Les services des ministères concernés et la délégation française auprès de l'UNESCO ont mis en place au niveau central le Comité français du patrimoine mondial, organisme d'expertise.

En région, est institué un comité présidé par le préfet de région, assisté du DRAC et du DREAL (la prise en compte des responsabilités générales de la Région en matière d'aménagement du territoire peut conduire le Préfet à proposer une coprésidence avec le président du conseil régional).

Pour chaque bien, est constituée une commission locale (sur le modèle des commissions locales de secteur sauvegardé).

#### **4. La mise en œuvre d'un plan de gestion, en précisant notamment :**

##### **A. Les objectifs d'un plan de gestion et d'un plan d'actions :**

Le premier objectif d'un plan de gestion est d'assurer la conservation de la VUE et des critères associés.

Ceci suppose de :

- Définir les acteurs locaux
- Poursuivre la connaissance du bien, dans ses dimensions matérielles et immatérielles, poursuivre la recherche dans ces domaines,
- En garder la mémoire et la partager : les savoirs, les savoir-faire,
- Promouvoir la préservation du bien ou de ses éléments définir les mesures administratives et juridiques adéquates,
- Établir l'échéancier des études scientifiques ou techniques à effectuer,
- Valoriser le projet dans ses dimensions de protection et de développement, le faire partager par les habitants,
- Établir l'échéancier des mesures administratives et des mesures financières correspondantes aux programmes précédents,
- Partager le projet dans sa dimension touristique,
- Partager le projet dans des coopérations multilatérales au plan international.

##### **B. Le cadre type d'un plan de gestion**

- Fiche descriptive
  - Description du bien : délimitation, éléments constitutifs ...
  - Énoncé de la valeur universelle et exceptionnelle des critères d'authenticité et d'intégrité.
- Constat d'état :
  - Protections patrimoniales et servitudes existantes : protections MH, délimitation d'espaces protégés PSMV. ....,
  - Documents d'aménagement du territoire : DTA, SCOT, PLU .....,
  - Dispositifs législatifs ou contractuels particuliers : loi montagne, loi littoral, chartes de parcs naturels, ...,
  - Identification de l'ensemble des facteurs affectant le bien (impacts positifs ou négatifs),
  - Identification des acteurs.
- Projet :
  - Projet culturel, économique et social à long terme avec ses traductions en matière de protections réglementaires complémentaires et de développement du bien;
  - Détermination des actions à mettre en œuvre et calendrier.
- Mécanismes de prévision, de décision et de contrôle :
  - Structures locales permettant l'accès au patrimoine, sa valorisation, sa diffusion et sa médiation,
  - Dispositif d'observation pour le suivi permanent des opérations et définition d'indicateurs de suivi.



**C. Les signataires du plan de gestion et des engagements énoncés**

Chacun des acteurs de la mise en œuvre du plan avec la désignation d'un référent (État, Collectivités territoriales, responsables de biens).

Paris, lundi 20 septembre 2010

Le Ministre de la Culture et de la Communication  
Frédéric MITTERRAND

La secrétaire d'État chargée de l'écologie, auprès du ministre d'État, Ministre de  
l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des  
technologies vertes et des négociations sur le climat  
Chantal JOUANNO

Le Président de l'association nationale des biens français du patrimoine mondial  
Yves DAUGE