



ACCES LIBRE

**MASTERE SPECIALISE**

**CONSTRUCTION ET HABITAT DURABLES**

*Année 2012-2013*

**Aires de mise en Valeur de  
l'Architecture et du Patrimoine :  
quels moyens d'action pour préserver  
l'environnement ?**

**SKOPE-med**  
**Architecture, Urbanisme, Paysage & Patrimoine**

Thèse professionnelle présentée par : Alexandra PRIN-DERRE

Tuteurs professionnels : Florent SION / Mati PARYSKI

Tuteur pédagogique : Philippe GOUY

# NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE 2013

ANNEE: 2013      XX = CER      D = 13 AA = 2013      NNN =

**CENTRE DE RATTACHEMENT TP** : ENSAM Aix-en-Provence

**AUTEUR** : Alexandra PRIN-DERRE

**TITRE** : Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine : quels moyens d'action pour préserver l'environnement ?

**ENCADREMENT DE LA TP** : Philippe GOUY      **PARTENAIRE de la TP** : SKOPE-med

**NOMBRE DE PAGES, NOMBRE DE REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES** : 62 pages, 16 références

**RESUME** : De prime abord, on pourrait croire que la protection du patrimoine est opposée au développement urbain, notamment aux principes du développement durable qui prônent une ville dense, se reconstruisant sur elle-même et remplaçant progressivement les bâtiments existants par de nouveaux plus performants.

De fait, non seulement ces ambitions ne sont pas opposées, mais les centres anciens ont souvent des caractéristiques exemplaires. Aussi, l'enjeu du développement urbain durable n'est pas d'arbitrer entre une conservation de bâtiments passésistes et une transformation de la ville en « smart city » mais, d'accompagner harmonieusement sa transformation en s'enrichissant de l'identité acquise par des siècles d'Histoire.

L'Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine est un nouvel outil de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager qui a pour ambition de développer une approche plus qualitative des territoires en intégrant des objectifs de développement durable, notamment la gestion de l'énergie. Ce dispositif est, par son approche plus globale, à l'interface des champs d'action de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Il doit s'intégrer dans une multitude de dispositifs complexes en ayant pour vocation la prise en compte l'environnement. L'AVAP, par une approche appliquée au traitement de la qualité du tissu urbain, à l'intégration de dispositifs d'économies d'énergies et à l'exploitation d'énergies renouvelables, donne des prescriptions architecturales et paysagères protégeant les éléments les plus emblématiques d'un territoire.

Cependant son rôle de conservation se traduit souvent uniquement par une réglementation restrictive et elle se heurte à un manque de temps et de moyens, malgré ses ambitions élevées.

Aussi, on peut se demander, malgré toutes les difficultés de mise en œuvre qu'elle rencontre, quels sont concrètement les moyens d'action dont elle dispose pour préserver l'environnement ?

**MOTS-CLES** : patrimoine, environnement, urbanisme, développement durable, énergie, moyens d'action, dispositifs, préservation, protection.

**ACCES AU DOCUMENT** : L'enseignant responsable du projet doit remplir et signer le tableau suivant, à placer en dessous de la notice :

ACCESSIBILITE DE CE RAPPORT: Classe 0 = accès libre		
Date :	Nom du signataire :	Signature :

## REMERCIEMENTS

*Mes remerciements vont à tous ceux qui ont contribué, de près ou de loin, au bon déroulement de cette thèse professionnelle.*

*Ce travail n'aurait pas pu prendre forme sans la disponibilité, les conseils avisés et le soutien indéfectible de Monsieur Philippe GOUY, Responsable Pédagogique, qui a su m'écouter, m'orienter et me rassurer tout au long de cet exercice.*

*Je tiens particulièrement à remercier, Madame LOUBENS, Chef du Service Territorial de l'Architecture et du Patrimoine de la Drôme ; Monsieur BELMONT, Conseiller en Architecture de la Direction Régionale des Affaires Culturelles de Rhône-Alpes ; Monsieur BOUVIER, Architecte des Bâtiments de France du Service Territorial de l'Architecture et du Patrimoine de la Savoie; Monsieur GAUTHIER, Architecte des Bâtiments de France du Service Territorial de l'Architecture et du Patrimoine de la Sarthe ; Monsieur RENNOU, Adjoint au chef du Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine ; Madame PASQUET, Responsable de la Direction de l'Aménagement Durable, Mairie d'Agde ; Monsieur DI PIERRO, Président de la Fondation Patrimoine Rhônalpin ; Madame JOIGNEAU, Chef de Projet du Cabinet d'Architecture WOOD & Associés et, encore, Monsieur PORTAL, Chef de Projet de l'Atelier de la Rue, pour le temps qu'ils m'ont accordé et pour les multiples réflexions et remises en questions pertinentes dont ils m'ont fait bénéficier.*

*Je remercie aussi Madame PARYSKI, Monsieur SIMOENS et Monsieur FRAPOLLI de m'avoir accueilli au sein de leur Agence d'Urbanisme et pour la collaboration que nous avons construite. Je remercie également Monsieur Florent SION pour son accueil chaleureux au sein du bureau SKOPE-med, pour son ouverture d'esprit qui a enrichi nos nombreux échanges et pour ses encouragements.*

*Mes derniers remerciements vont enfin à l'ensemble des intervenants du Mastère Spécialisé Construction et Habitat Durables de l'ENSAM, pour les notions fondamentales et les innovations qu'ils m'ont faites découvrir.*

*Un grand merci à tous !*

# SOMMAIRE

<b>NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE 2013</b> .....	<b>2</b>
<b>Remerciements</b> .....	<b>3</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>4</b>
<b>En préambule, ma mission au sein de l'Agence Skope-med</b> .....	<b>6</b>
1. <b>Le groupe SKOPE : l'interface Nord/Sud</b> .....	<b>6</b>
2. <b>Présentation de la mission</b> .....	<b>7</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>8</b>
<b>I. Le contexte français</b> .....	<b>9</b>
1. <b>L'évolution de la notion de patrimoine</b> .....	<b>9</b>
2. <b>La préservation du patrimoine culturel</b> .....	<b>10</b>
2.1. Les dispositifs de sensibilisation .....	<b>11</b>
2.2. Les dispositifs de protection au titre des monuments .....	<b>13</b>
2.3. Schéma de synthèse des dispositifs de préservation du patrimoine .....	<b>14</b>
2.4. Cartographie des acteurs de la préservation du patrimoine .....	<b>14</b>
3. <b>La prise en compte progressive de l'environnement</b> .....	<b>15</b>
3.1. Vers un droit de la nature ? .....	<b>16</b>
3.2. Les dispositifs de sensibilisation et de protection du patrimoine naturel et agricole .....	<b>21</b>
3.3. Schéma de synthèse des dispositifs de préservation de l'environnement .....	<b>22</b>
4. <b>L'aménagement du territoire : une myriade de dispositifs</b> .....	<b>22</b>
4.1. Cadre législatif .....	<b>22</b>
4.2. Les outils de planification territoriaux .....	<b>23</b>
4.3. Schéma de synthèse des dispositifs d'aménagement du territoire .....	<b>27</b>
5. <b>Qu'est-ce que l'AVAP ?</b> .....	<b>27</b>
5.1. Philosophie et réglementation .....	<b>27</b>
5.2. Le contenu .....	<b>28</b>
5.3. Phasage de l'AVAP et rôle des différentes commissions .....	<b>29</b>
5.4. Conséquences sur le régime d'autorisation des travaux .....	<b>31</b>
6. <b>La problématique</b> .....	<b>32</b>
6.1. L'AVAP à l'interface de trois champs d'action .....	<b>32</b>
6.2. La question principale que soulève cet outil .....	<b>33</b>
<b>II. Méthodologie</b> .....	<b>34</b>
1. <b>Etat de l'art</b> .....	<b>34</b>
2. <b>Comparaison des différents livrables</b> .....	<b>35</b>
3. <b>Retours d'expériences</b> .....	<b>38</b>
<b>III. Résultats et Analyse</b> .....	<b>39</b>
1. <b>Interactions avec d'autres dispositifs réglementaires</b> .....	<b>39</b>
2. <b>Premiers retours d'expériences</b> .....	<b>41</b>
2.1. L'AVAP : une question de délais .....	<b>41</b>
2.2. L'AVAP : évolution de la ZPPAUP .....	<b>43</b>
2.3. L'AVAP n'en est qu'à ses balbutiements .....	<b>44</b>
2.4. L'AVAP comme garde-fou .....	<b>44</b>
2.5. AVAP ou PLU patrimonial ? .....	<b>45</b>
2.6. L'AVAP : une question d'échelle ? .....	<b>45</b>
2.7. AVAP : prescriptions <i>versus</i> innovations ? .....	<b>46</b>
2.8. L'AVAP : des prétentions sans moyens .....	<b>46</b>
2.9. L'AVAP : support de préservation de la biodiversité ordinaire .....	<b>47</b>
2.10. L'AVAP : levier économique .....	<b>48</b>

<b>3. Quelques moyens d'action pour préserver l'environnement dans les AVAP .....</b>	<b>48</b>
<b>4. Analyse critique .....</b>	<b>50</b>
4.1. Limites de l'AVAP et pistes d'optimisation .....	49
4.2. Limite de mon travail .....	50
4.3. Pour aller plus loin ?.....	50
<b>Conclusion : L'AVAP, un acte politique.....</b>	<b>52</b>
<b>ANNEXE 1 : La hiérarchie des normes juridiques françaises .....</b>	<b>53</b>
<b>ANNEXE 2 : Le paradoxe de l'archéologie préventive .....</b>	<b>55</b>
<b>ANNEXE 3 : Présentation des principaux dispositifs environnementaux de protection et de sensibilisation .....</b>	<b>57</b>
<b>1. Les dispositifs de sensibilisation du patrimoine naturel et agricole .....</b>	<b>57</b>
1.1. Les référentiels.....	57
1.2. Les inventaires .....	57
1.3. Les listes et livres rouges.....	59
1.4. Les plans nationaux d'actions .....	59
<b>2. Les dispositifs de protection .....</b>	<b>59</b>
2.1. Réglementaires .....	59
2.2. Contractuels.....	60
2.3. L'acquisition foncière .....	61
2.4. Les conventions et engagements.....	61
2.5. Etudes d'impact et mesures compensatoires.....	61
<b>Bibliographie.....</b>	<b>62</b>

# EN PREAMBULE, MA MISSION AU SEIN DE L'AGENCE SKOPE-MED

## 1. Le groupe SKOPE : l'interface Nord/Sud

Le groupe SKOPE est composé de deux entités installées respectivement à Bruxelles (SKOPE) et Aix-en-Provence (SKOPE-med) comprenant une trentaine de collaborateurs répartis inégalement entre ces deux pôles, principalement sur Bruxelles.

SKOPE-med, sa filiale d'Aix-en-Provence, est une société française créée en décembre 2009 sous le nom de COOPARCH-med qui est issue du rachat, en 1990, de l'atelier d'urbanisme aixois Médiation entre histoire et paysage de Jean-Pierre FRAPOLLI. Aujourd'hui les deux bureaux sont administrativement différenciés mais fonctionnent comme un seul puisque les collaborateurs travaillent de concert sur les projets. Ces deux localisations s'inscrivent dans une volonté d'ouverture à l'Europe car elles permettent de valoriser la culture commune et transeuropéenne.

L'organisation interne du groupe est très particulière et valorise la pluridisciplinarité et la collaboration quotidienne franco-belge. SKOPE est une coopérative composée de 5 associés :

- Serge COLIN, architecte-urbaniste, spécialisé dans l'aménagement d'espaces publics ;
- Mati PARYSKI, ingénieur architecte et urbaniste, spécialisée en résilience urbaine ;
- Pascal SIMOENS, architecte et urbaniste, spécialiste en projets urbains complexes. Il enseigne l'architecture et la ville numérique.
- Carla VERRAES, architecte, spécialisée en gestion de projets architecturaux complexes ;
- Antoine WARIN, architecte-concepteur.

Sa filiale française SKOPE-med, spécialisée dans la protection du patrimoine et du paysage, est gérée par Mati PARYSKI et Pascal SIMOENS.

Le groupe SKOPE investit fortement dans la recherche et l'innovation dans les domaines de l'architecture, du patrimoine, du paysage et de l'urbanisme et, plus particulièrement, dans « les villes numériques de demain » et dans la « résilience urbaine ». Ces deux thématiques s'appuient sur une approche très sociale qui se fonde sur la relation en pleine mutation de l'homme avec le cadre bâti.

SKOPE a développé une méthode de travail originale appelée « WKS » diminutif de *Workshop*<sup>1</sup> et s'est inspiré des théories participatives citoyennes, appliquées au partenariat avec le maître d'ouvrage, à chaque étape du projet.

Cette approche a pour but de faire participer l'ensemble des acteurs du projet et, finalement, de les faire adhérer aux solutions proposées pour devenir les leurs. Ce processus s'appuie sur une expérience de plus de 30 ans dans la maîtrise d'œuvre architecturale en Belgique et dans les études et projets d'urbanisme en France. Elle est en continuelle évolution pour cadrer au mieux avec les nouveaux besoins exprimés et les évolutions sociétales comme la nécessité d'un développement soutenable intégrant les problématiques énergétiques et environnementales.

---

<sup>1</sup> groupe de travail

La gestion de projet basée sur la méthode WKS s'appuie sur l'organisation :

1 PROJET = 1 ADMINISTRATEUR/ASSOCIE + 1 RESPONSABLE DE PROJET (de 10 ans d'expérience minimum) + DES COLLABORATEURS.

## 2. Présentation de la mission

Ma mission se déroule dans la filiale française (SKOPE-med) du groupe SKOPE principalement spécialisée dans les études patrimoniales et paysagères.

L'objectif de ma mission chez SKOPE-med est de réussir à intégrer une démarche de qualité environnementale de manière transversale dans les projets, les appels d'offres et la gestion quotidienne du bureau.

Le principal projet sur lequel je travaille est l'élaboration d'une Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) à Aniane dans l'Hérault.

Les résultats attendus pour ce projet, hormis les livrables du cahier des charges de la commune, sont :

- Etablir un état de l'art de la prise en compte de l'environnement dans les AVAP
- Elaborer des préconisations pour améliorer cette démarche
- Valider ces propositions en les appliquant sur l'AVAP d'Aniane
- Analyser les réactions du maître d'ouvrage et des différents représentants de la commission locale

Le coût alloué à cette étude est de 38 212 €<sub>TTC</sub>. Son planning correspond parfaitement à ma période de stage :

- la synthèse du diagnostic est livrée en avril,
- le rapport de présentation fin juin,
- le règlement en septembre avec une finalisation du dossier début octobre.

L'intérêt de ma mission pour l'entreprise est :

- d'optimiser le travail sur les AVAP et sur la réponse aux appels d'offres,
- d'élaborer une stratégie d'intégration de qualité environnementale dans les projets,
- de percevoir le degré d'ambition du maître d'ouvrage et de s'y adapter pour optimiser la réponse aux appels d'offres,
- d'améliorer la méthodologie de réponse aux appels d'offres pour optimiser la réponse.

Les autres tâches qui m'ont été confiées sont :

- la gestion administrative de la partie SKOPE-med,
- la participation aux relations publiques et propositions pour la communication,
- le rôle de personne « ressource » pour des contacts locaux,
- l'optimisation méthodologique et pratique pour la réponse aux appels d'offres,
- l'apport technique pour les dossiers en cours (rédaction de livrables, préconisations environnementales).

## INTRODUCTION

Le 21<sup>e</sup> siècle semble être le siècle des transitions : énergétique, environnementale, économique et sociale. Face à l'explosion démographique mondiale, à la raréfaction des ressources, à l'augmentation du coût de l'énergie (dépassement du *pic-oil*), à la mondialisation de l'économie, au changement climatique, les Etats doivent prendre les décisions comme les orientations politiques qui s'imposent pour s'adapter et permettre à leur population de satisfaire, non seulement, leurs besoins élémentaires (boire, manger, se loger...) mais aussi d'accéder à un développement raisonnable et soutenable. Forts de ces constats, les pays du Nord, particulièrement en Europe, ont depuis Kyoto pris progressivement conscience des enjeux environnementaux et se sont engagés sur l'atteinte du « facteur 4 » d'ici 2050.

Avec le Plan Climat (2004) les Grenelle 1 (2007) puis 2 (2010) et le Plan Bâtiment Grenelle (2012), la France a mis en place une politique volontariste d'adaptation au changement climatique et de réduction drastique de la consommation énergétique du pays, notamment dans le secteur du bâtiment, de loin le plus énergivore. Elle a également renforcé sa politique de préservation de l'environnement par des orientations stratégiques se retrouvant dans divers outils de protection, de planification et d'urbanisme. Néanmoins, toutes ces politiques doivent s'inscrire dans l'histoire urbaine et patrimoniale de chaque pays avec, pour l'Europe, des villes souvent vieilles de plus de 2000 ans ayant un patrimoine à préserver.

Aussi, un portrait de l'évolution des prises en compte du patrimoine et de l'environnement en France et une présentation des outils majeurs d'aménagement du territoire, permettront de poser le cadre théorique de l'apparition des *Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine* (AVAP)<sup>2</sup>.

L'étude détaillée de cet outil spécifique, l'AVAP, permettra d'identifier le potentiel qu'il représente pour préserver l'environnement, ses atouts et ses limites, ainsi que l'écart entre « l'esprit de l'outil » et son application. Cette analyse sera réalisée à partir de la documentation actuelle et de retours d'expériences. Elle permettra de comprendre l'articulation de cet outil avec les autres documents règlementaires de planification ainsi que son efficacité dans la préservation de l'environnement.

---

<sup>2</sup> Pour plus de clarté, un rappel de la hiérarchie des normes juridiques françaises est disponible en Annexe 1 du présent document.

# I. LE CONTEXTE FRANÇAIS

Le développement durable ou soutenable est défini en 1987, dans le rapport Brundtland, comme un développement utilisant les ressources disponibles pour répondre aux besoins humains présents, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. C'est donc, avant tout, un élan instinctif de conservation se traduisant par une démarche de gestion rationnelle des ressources (finies) disponibles pour transmettre à nos descendants un environnement préservé, favorable à leur survie.

Il convient de rappeler que le sens premier du mot « préserver » signifie « mettre une personne, *par analogie* un animal, à l'abri d'un danger, d'un mal physique ou moral ». Plus largement, il correspond à « l'action de mettre quelque chose à l'abri d'une cause d'altération ; de soustraire quelque chose à la destruction, à l'oubli »<sup>3</sup>. Afin de comprendre l'intérêt de cette préservation, la notion de *patrimoine* et son évolution qui conduit, aujourd'hui, à définir l'environnement comme patrimoine seront présentés.

## 1. L'évolution de la notion de patrimoine

La notion de patrimoine est ancienne mais évolue et se transforme. Son étymologie vient du latin *patrimonium* désignant l'«ensemble des biens de famille, des droits, hérités du père». Le patrimoine est donc l'ensemble des biens réunis ou hérités des ascendants, et conservés pour être transmis aux descendants<sup>4</sup>.

Cette notion renvoie historiquement à un bien culturel matériel. Cependant, la définition de patrimoine culturel immatériel est posée lors de la Déclaration adoptée à Istanbul par les Etats participant à la table ronde de l'UNESCO, les 16 et 17 septembre 2002. Dès lors, « le patrimoine culturel immatériel constitue un ensemble vivant et en perpétuelle recréation de pratiques, de savoirs et de représentations, qui permet aux individus et aux communautés, à tous les échelons de la société, d'exprimer des manières de concevoir le monde à travers des systèmes de valeurs et des repères éthiques ». Il comprend « les traditions orales, les coutumes, les langues, la musique, la danse, les rituels, les festivités, la médecine et la pharmacopée traditionnelles, les arts de la table et les savoir-faire ».

Dans un sens plus large, le patrimoine est donc considéré comme l'héritage commun d'un groupe ayant une richesse (valeur économique) transmissible<sup>5</sup>. La définition juridique du patrimoine est donnée, quant à elle, dans l'article 1<sup>er</sup> du Code du patrimoine qui le définit comme « l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique. »

En France, la gestion du patrimoine remonte au 16<sup>e</sup> siècle avec la création, par François I<sup>er</sup>, des surintendants des Bâtiments du Roi en charge de la création et de l'entretien des bâtiments royaux<sup>6</sup>.

Suite à la Révolution Française et à la nationalisation des biens de l'Eglise en 1790, l'Etat assure la protection du patrimoine. Un certain nombre d'instruments juridiques ont été progressivement mis en place pour définir

---

<sup>3</sup> Définition extraite du Dictionnaire Larousse [en ligne]

<sup>4</sup> Définition extraite du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales [en ligne].

<sup>5</sup> Définition extraite du Dictionnaire Larousse [en ligne]

<sup>6</sup> Tels les châteaux du Louvre, de Saint-Germain-en-Laye, de Fontainebleau, de Villers-Cotterêts et de Madrid construit dans le bois de Boulogne.

une hiérarchisation des biens à sauvegarder et leur attribuer différents niveaux de protection qui concernent en premier lieu le patrimoine matériel monumental.

Une législation abondante, contraignante voire exceptionnelle par les atteintes qu'elle porte à la propriété privée, est progressivement mise en œuvre avec les procédures de classement et d'inscription initiées pour le patrimoine monumental classique (Loi de 1913 sur les monuments historiques) et les objets d'art (Loi de 1920), les démarches d'inventaire pour le patrimoine. Elle accompagne l'évolution de la notion de patrimoine et facilite sa protection avec, notamment, la création d'un périmètre de servitude (les abords) autour des édifices protégés (Loi de 1943) et l'instauration de secteurs sauvegardés autour du patrimoine bâti en 1962. En effet, à partir des années 60, l'opinion publique s'intéresse plus au patrimoine de proximité, plus diversifié et local, et dès 1983, les lois de décentralisation associent les collectivités locales à la gestion des patrimoines locaux, matériels et immatériels. Puis la notion de patrimoine culturel s'enrichit, intégrant progressivement **le patrimoine naturel** (jardins et parcs historiques, sites naturels, paysages culturels, parcs naturels nationaux, parcs naturels régionaux, réserves naturelles, opérations grands sites) **le patrimoine archéologique** (sites mégalithiques, romains, grecs, patrimoine subaquatique...) **le patrimoine industriel, scientifique et technique** (bâtiments et sites industriels, anciennes mines, écomusées) et **le patrimoine maritime et fluvial** (navires à voile, phares, ensembles portuaires, fortifications, écluses, berges, ponts anciens).

La création, encore en 1983, de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) étendues par la Loi du 8 janvier 1993 au paysage (ZPPAUP) se substituent aux périmètres de protection de 500m autour des monuments historiques afin de permettre aux communes une gestion active de leur patrimoine grâce à un recensement exhaustif. Enfin ces ZPPAUP sont remplacées par les Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine en application de l'article 28 de la Loi portant Engagement National pour l'Environnement, dite loi Grenelle 2, promulguée le 12 juillet 2011 et qui modifie le Code du patrimoine (articles L. 642,1 et suivants).

## 2. La préservation du patrimoine culturel

L'objet de ce chapitre n'est pas d'établir une liste exhaustive de l'ensemble des dispositifs de préservation du patrimoine culturel existant mais plutôt de présenter les plus significatifs, afin d'une part de percevoir la complexité et la quantité d'outils disponibles et, d'autre part, de présenter les différents degrés d'application : ceux destinés à sensibiliser et ceux destinés à protéger par des prescriptions. En effet, la sensibilisation correspond à une action d'information et de communication permettant d'éclairer la population à la singularité d'un lieu, d'un objet ou d'une action, en considérant que, connaissant cette singularité, chacun individuellement va participer à sa préservation. *A contrario* la protection correspond à l'élaboration d'une réglementation, ayant pour objet la conservation en l'état, par des mesures de restriction d'usages et/ou d'obligation de restauration, où l'utilisateur n'est plus acteur mais subit l'interdiction.

## 2.1. Les dispositifs de sensibilisation

La sensibilisation, par la connaissance, permet d'attirer l'attention sur quelque chose pour lequel on ne manifestait pas d'intérêt et passe principalement par la délivrance de labels permettant de valoriser un lieu ou un site remarquable et, donc, de le rendre digne d'intérêt. L'approche patrimoniale française privilégie souvent l'aspect monumental c'est-à-dire le caractère puissant ou grandiose d'une œuvre d'art qui peut résulter de ses dimensions, ses proportions ou de son style, caractérisant les monuments historiques. A l'inverse, on parle de « petit patrimoine » pour nommer des monuments qui ne sont pas classés comme par exemple les tours, cadrans solaires, gargouilles, fours à pain, moulins, cabanes, fontaines, lavoirs, puits, chapelles etc. On peut noter cependant que la « connotation » introduite par le terme petit est significative d'un état d'esprit « hexagonal » voire « cocardier ».

### ◆ *Le label UNESCO*

Pour figurer sur la Liste du Patrimoine Mondial, les sites doivent avoir une valeur universelle exceptionnelle et satisfaire à, au moins, un des dix critères de sélection. Ces critères sont expliqués dans les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du Patrimoine Mondial qui est, avec le texte de cette Convention, le principal outil de travail pour tout ce qui concerne le patrimoine mondial. Les critères sont régulièrement révisés par le Comité pour rester en phase avec l'évolution du concept même de patrimoine mondial. L'inscription d'un site au patrimoine mondial de l'UNESCO participe grandement à sa notoriété. Cette reconnaissance concernait, en 2012, 962 biens dans le monde dont 38 en France.

Elle n'entraîne pas directement de contrainte réglementaire mais nécessite un engagement de mise en œuvre d'outils nationaux de protection du patrimoine, nécessaire à sa conservation et sa mise en valeur. Il en résulte la création d'une commission locale tripartite entre l'Etat, la collectivité territoriale et un corps d'experts afin d'élaborer et de coordonner un plan de gestion, avec évaluation périodique par les instances de l'UNESCO. Il existe également un label UNESCO « Patrimoine du XXe siècle ».

### ◆ *La démarche « Opération Grand Site »*

Si la protection des sites a une incidence forte en matière d'urbanisme, elle ne prévoit par contre aucune procédure particulière de gestion. Or, les sites naturels protégés les plus prestigieux, soumis à une intense fréquentation, subissent souvent des dégradations. Par le biais d'opérations de protection et de valorisation du patrimoine naturel dites « Opérations Grand Site », le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie encourage la création de plans de gestion contractuels et concertés.

Un Grand Site est un territoire remarquable, pour ses qualités paysagères, naturelles et culturelles, dont la dimension nationale est reconnue par un classement d'une partie significative du territoire au titre de la Loi de 1930. Il accueille un large public et nécessite une démarche partenariale de gestion durable et concertée pour en conserver la valeur et l'attrait.

Le label Grand Site de France a été créé par l'Etat pour reconnaître la qualité de la préservation et de la gestion d'un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation. Il est inscrit dans la Loi du 12 juillet 2010, portant Engagement National pour l'Environnement, dite Loi « Grenelle 2 » et a été intégré au Code de

l'environnement. L'attribution du label, pour une période de six ans, est subordonnée à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable. Ce label se matérialise par une marque déposée à l'Institut National de la Propriété Industrielle depuis 2002 par le Ministère en charge des sites, à laquelle est attaché un règlement d'usage.

◆ *Le label de la Fondation du Patrimoine*

La Fondation du Patrimoine est un organisme, reconnu d'utilité publique, qui a pour objet de participer à l'identification, à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine national non protégé afin de contribuer à sa sauvegarde, qu'il s'agisse de monuments, d'édifices, d'ensembles mobiliers ou d'éléments remarquables, d'espaces naturels ou paysagers menacés de dégradation, de disparition ou de dispersion.

Elle apporte son concours financier et son expérience à des personnes publiques ou privées, pour l'acquisition, l'entretien, la gestion, la conservation et la présentation au public de ces biens, qu'ils aient ou non fait l'objet de mesures de protection.

La Fondation du Patrimoine dispose d'un label pour le patrimoine privé (créé par l'article 2 de la Loi n°96-590 du 2 juillet 1996) qui ouvre droit à une déduction d'impôts ou à une subvention pour accompagner la restauration d'immeubles ayant un intérêt patrimonial<sup>7</sup>. Il est attribué après avis favorable de l'Architecte des Bâtiments de France, gage de l'intérêt patrimonial du bâti à rénover et de la qualité des travaux réalisés, et concerne environ 1 200 immeubles par an.

◆ *La marque déposée « plus beaux villages de France »*

L'association « Les Plus Beaux Villages de France » a ancré sa stratégie autour du triptyque : « Préserver et valoriser la qualité du patrimoine des villages pour accroître leur notoriété tout en maîtrisant leur fréquentation et favoriser ainsi leur développement économique ». Trente critères servent de base à l'expertise sur site des villages candidats. La signature de la Charte de Qualité officialise le classement de la commune, après validation par la Commission Qualité de l'association, et l'engage à poursuivre ses efforts de protection et valorisation du patrimoine. L'association concède alors à la commune le droit et même le devoir d'utiliser les emblèmes figuratifs de sa marque déposée (logo) et la fait bénéficier des actions et services qu'elle conduit pour améliorer la qualité, la notoriété et le développement de l'ensemble des villages de son réseau. De son côté la commune s'engage, sous peine de déclassement, à s'impliquer de manière active dans la mise en œuvre de sa stratégie, non seulement par le paiement d'une cotisation mais aussi par sa participation aux réunions de travail de l'association.

◆ *Le label « Villes et Pays d'art et d'histoire »*<sup>8</sup>

Le label « Ville ou Pays d'art et d'histoire » qualifie des territoires qui s'engagent activement dans une démarche de connaissance, de conservation, et d'appropriation de l'architecture et du patrimoine par les habitants. Les Villes et Pays d'art et d'histoire constituent un réseau national qui permet l'échange des

---

<sup>7</sup> Propos de David DALMAZ, Directeur des affaires juridiques et fiscales de la Fondation du Patrimoine, extraits du colloque « Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II » - Université d'Angers - Faculté de droit (Centre Jean Bodin) - 10 & 11/02/2011.

<sup>8</sup> Explications extraites du site de l'association <http://www.vpah.culture.fr>

expériences les plus innovantes. Cette démarche volontaire se traduit par la signature d'une convention « Ville d'art et d'histoire » ou « Pays d'art et d'histoire » élaborée dans une concertation étroite entre les Directions déconcentrées du Ministère de la Culture et de la Communication et les collectivités territoriales.

Les objectifs de cette convention sont d'inciter à un tourisme de qualité, d'initier le jeune public à l'architecture, au patrimoine et à l'urbanisme et, enfin, de présenter la ville ou le pays dans un Centre d'Interprétation de l'architecture et du patrimoine. La mise en œuvre de ces actions nécessite la création d'un service d'animation de l'architecture et du patrimoine. Le Ministère de la Culture et de la Communication apporte un soutien aux collectivités locales qui est à la fois spécifique au territoire concerné et commun à l'ensemble des Villes et Pays d'art et d'histoire. Outre un accompagnement financier les cinq premières années, il se traduit par des formations à l'intention des animateurs de l'architecture et du patrimoine et des guides-conférenciers, par un appui à la réalisation de documents d'information, d'expositions et d'outils pédagogiques. Enfin, une publication nationale « Echanges et Patrimoine » relate les expériences régionales et locales.

## **2.2. Les dispositifs de protection au titre des monuments**

Les dispositifs de protection au titre des monuments relèvent de l'application du Code du patrimoine. Ils correspondent à différents degrés de protection des biens, mobiliers et immobiliers, définissant les conditions de leur conservation.

### **◆ *Le classement ou l'inscription Monuments Historiques (MH)***

Un monument historique est, en France, un monument ou un objet recevant par arrêté un statut juridique destiné à le protéger du fait de son intérêt historique, artistique et/ou architectural.

Deux niveaux de protection existent : un monument peut être classé ou inscrit, le classement étant le plus haut niveau de protection. La protection peut concerner dans le cas de biens immobiliers tout ou partie de l'édifice intérieur, extérieur et abords.

### **◆ *Le périmètre « secteur sauvegardé »***

Le secteur sauvegardé, créés par la Loi « Malraux » du 4 août 1962, fait l'objet d'un document d'urbanisme patrimonial, le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) opposable aux tiers. Il constitue un dispositif essentiel de préservation du patrimoine immobilier dont l'Architecte des Bâtiments de France garantit le respect. Il couvre une partie de la ville, souvent le centre ancien, qui présente un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier sa conservation, sa restauration et sa mise en valeur et intègre des dimensions urbaines, sociales, économiques, fonctionnelles ou encore patrimoniales.

Le Plan de Sauvegarde est le document d'urbanisme patrimonial le plus élaboré, dans le droit français voire international, car il constitue à la fois un instrument de connaissance du tissu urbain, une proposition d'évolution de la ville et un guide pour la restauration et la mise en valeur du patrimoine urbain.

### **◆ *Les abords des Monuments Historiques transformés en ZPPAUP***

La Loi du 25 février 1943 impose que toute modification d'un édifice, situé dans un rayon de 500 mètres autour d'un monument historique classé ou inscrit, soit soumise à l'accord de l'Architecte des Bâtiments de France.

Ce périmètre peut être modifié dans certains cas pour s'adapter aux réalités topographiques et patrimoniales du territoire, sur proposition de l'Architecte des Bâtiments de France et en accord avec la commune. Il devient alors Périmètre de Protection Adapté (PPA).

◆ *L'archéologie préventive*

L'archéologie préventive n'entre pas dans le champ d'analyse de cette thèse professionnelle mais soulève un certain nombre de questions contradictoires, présentées en Annexe 2 du présent document, pour leurs intérêts complémentaires à la notion de préservation du patrimoine.

### 2.3. Schéma de synthèse des dispositifs de préservation du patrimoine

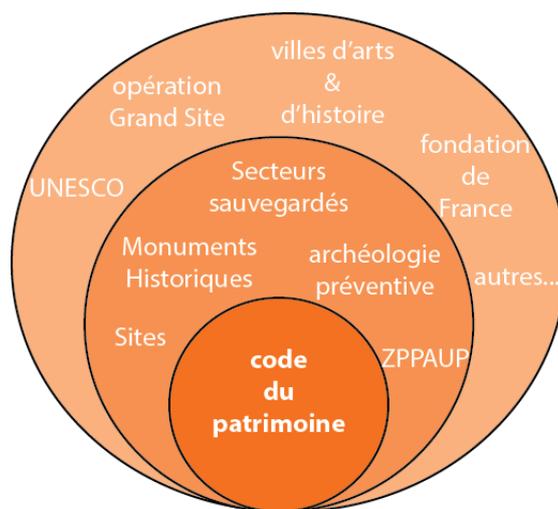


Figure 1 – Synthèse des principaux dispositifs de préservation du patrimoine

### 2.4. Cartographie des acteurs de la préservation du patrimoine

Le principal organisme protecteur du patrimoine est l'Etat, via le Ministère de la Culture et de la Communication pour le patrimoine culturel, le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie pour le patrimoine naturel, ainsi que leurs services déconcentrés : la Direction Générale des Patrimoines, la Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC) pilotée par l'Architecte en Chef des Monuments Historiques, le Service Territorial de l'Architecture et du Patrimoine (STAP) dirigé par un Architecte des Bâtiments de France, le Service de l'Inventaire, la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), le Centre des Monuments Nationaux, les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) ainsi que les communes et les établissements publics à caractère intercommunal.

Il existe également de nombreuses instances intergouvernementales (ONG, associations, fondations, collectivités locales, etc.) reconnues d'utilité publique, dont 7 associations majeures et une fédération nationale de protection et sauvegarde du patrimoine bâti et paysager, qui regroupent environ 40 000 adhérents, ainsi qu'une myriade de petites associations régies par la Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Ces grandes associations d'utilité publiques sont :

*La Ligue Urbaine et Rurale*, créée à la fin de la seconde guerre mondiale par Jean GIRAUDOUX et Raoul DAUTRY, qui a pour objectifs principaux la défense des Patrimoines et du cadre de vie. Elle intervient auprès des pouvoirs publics pour alerter en cas d'atteinte au patrimoine. Elle publie « Patrimoine et Cadre de Vie » et des dossiers relatifs à l'aménagement du territoire, des paysages, des sites et monuments ainsi qu'au développement durable. Elle organise des visites pédagogiques et est à l'origine du Concours National des entrées de Villes depuis 2000.

*La Demeure Historique* qui défend les propriétaires de monuments historiques privés, ouverts ou non au public.  
*Les Maisons Paysannes de France* qui font un travail de pédagogie et d'information sur la restauration « à l'ancienne » des charpentes, des toitures, des façades et de leurs ouvertures, de maisons « paysannes », mais aussi de petits manoirs, de granges, de pigeonniers, de lavoirs, etc. dans le respect des habitudes et des styles locaux.

*Patrimoine – Environnement* qui est la Fédération Nationale des Associations de Sauvegarde des Sites et des Ensembles Monumentaux.

*REMPART* qui est l'Union des Associations pour la Réhabilitation et l'Entretien des Monuments et du Patrimoine Artistique. Elle organise des chantiers de fouilles archéologiques pour les jeunes et la restauration de monuments.

*La Sauvegarde de l'Art Français* qui a pour objet la sauvegarde des églises d'avant 1800, non classées.

*La Société Pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF)* qui dénonce, à travers la revue « Sites et Monuments », les excès qui portent atteinte à l'intégrité de tel ou tel paysage et/ou monument.

*Les Vieilles Maisons Françaises* qui regroupe le plus d'adhérents et édite une revue trimestrielle.

### **3. La prise en compte progressive de l'environnement**

La première définition du mot environnement est « l'ensemble des choses qui se trouvent aux environs, autour de quelque chose ». Plus précisément, il peut s'agir de « l'ensemble des éléments biotiques ou abiotiques qui entourent un individu ou une espèce et dont certains contribuent directement à subvenir à ses besoins » ou encore de « l'ensemble des éléments objectifs (qualité de l'air, bruit, etc.) et subjectifs (beauté d'un paysage, qualité d'un site, etc.) constituant le cadre de vie d'un individu »<sup>9</sup>. A travers ces définitions, on constate que l'environnement est toujours un élément qui entoure, qui englobe et qui interagit avec l'objet « central » par lequel il est défini.

Actuellement l'emploi de ce terme se réfère plutôt à une approche écologique et correspond à « l'ensemble des conditions naturelles ou artificielles (physiques, chimiques et biologiques) et culturelles (sociologiques) dans lesquelles les organismes vivants se développent ». Ce sens tend même à devenir au fil des années synonyme de nature ou de Nature au sens noble, ce qui explique les positions de défense de cet environnement naturel qui se développent au sein d'associations comme Greenpeace, etc.

---

<sup>9</sup> Définitions extraites du dictionnaire Larousse [en ligne]

Pourtant, on ne peut que s'étonner du manque de considérations initiales pour ce qui est au fondement de notre survie. Il y a même une sorte de paradoxe entre nos modes de vies de plus en plus artificiels, en recherche exponentielle de confort, et notre dépendance vis-à-vis de la nature et de sa pérennité.

Ce paradoxe met en évidence le fait que notre civilisation occidentale s'est développée indépendamment de son environnement et même, de façon dichotomique, à son détriment. Cette dichotomie se retrouve d'ailleurs dans l'opposition entre Nature et Culture, particulièrement occidentale, et qui ne se retrouve dans aucune autre civilisation, passée ou présente.

Le chapitre qui suit présentera l'évolution de la prise de conscience de l'environnement, les événements et les mesures réglementaires qui ont été progressivement mises en place pour le protéger. Pour plus de clarté, ces éléments sont présentés dans un ordre chronologique et en relation avec l'évolution de la prise de conscience internationale. Puis, les deux chapitres suivants présenteront de manière synthétique les dispositifs français majeurs permettant de protéger ou de sensibiliser à l'environnement.

### 3.1. Vers un droit de la nature ?

Extrayant l'homme de la nature, la pensée occidentale est l'expression de la pensée créationniste qui, opposant le matériel au spirituel, considère que l'homme prend sa véritable dimension, strictement culturelle, en s'émancipant de la nature. C'est d'ailleurs cette émancipation de l'Homme vis-à-vis de la Nature qui, avec l'apparition du courant rationaliste et des premières investigations scientifiques, pose les fondements de la science moderne et désacralise l'environnement naturel dès le 16<sup>e</sup> siècle.

Il convient néanmoins de rappeler que l'homme n'a de droits que parce qu'il a également des devoirs. La nature, n'ayant par essence pas de devoirs, n'a pas non plus de droits intrinsèques. Cependant, l'homme a des devoirs envers l'homme dont les générations futures et, dès lors, « exiger la protection de l'environnement impose que l'homme se soumette à des obligations envers la nature ce qui n'implique pas pour autant que la nature ait des droits. »<sup>10</sup>

Cette responsabilité vis-à-vis de la préservation de la nature et de ses ressources se retrouve d'ailleurs chez Colbert qui, par l'ordonnance de 1669, réglemente la coupe comme la vente des produits forestiers et définit des méthodes d'aménagement et de conservation des forêts, afin d'augmenter la ressource ligneuse alors très faible, 10% du territoire français. La gestion des forêts est d'ailleurs le principal objectif de préservation de l'environnement et ce dès 1860, grâce aux lois sur la restauration des terrains en montagne confiée à l'Administration des Eaux et Forêts, puis à la Loi du 28 avril 1922 relative aux Forêts de Protection, instituant un régime forestier spécial dans certaines forêts privées dont la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes.

En 1930, l'environnement acquiert une dimension **monumentale** c'est-à-dire remarquable, et bénéficie d'une protection au titre de son **intérêt patrimonial**. « La préservation du patrimoine écologique s'est ensuite inscrite dans la législation via de nombreux textes et dispositifs de protection des écosystèmes. Ces mesures se

---

<sup>10</sup> Propos de Michel Prieur, « Vers un droit de l'environnement renouvelé » ; Cahiers du Conseil Constitutionnel n° 15 (Dossier : Constitution et environnement) – janvier 2004.

retrouvent dans plusieurs corps de règles : dans le droit de l'environnement, le droit de l'urbanisme, le droit rural et le droit fiscal. »<sup>11</sup>

En France, les années 60 sont un véritable tournant dans la prise de conscience des enjeux liés à l'environnement car elles initient l'explosion de la réglementation relative à sa protection avec la création des parcs nationaux en 1960, la Loi sur l'Eau précisant les mesures de protection des captages pour lutter contre sa pollution<sup>12</sup> en 1964 et la création des parcs naturels régionaux en 1967.

Les années 70 sont l'expression de la mondialisation de cette prise de conscience avec, à l'échelle internationale, la Convention Ramsar de l'UNESCO relative à la préservation des zones humides d'importance internationale en 1970, le lancement du programme Man and Biosphère de l'UNESCO pour la coordination mondiale des aires protégées en 1971, la Conférence Mondiale sur l'Environnement avec la mise en place du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) en 1972 ainsi que la Convention sur le Patrimoine Mondial de l'UNESCO, la Convention sur le commerce international des espèces sauvages menacées d'extinction (CITES) en 1973, la création de réserves de biosphère<sup>13</sup> en 1976 et la Convention de Bonn sur les espèces migratrices, déclinée à l'échelle européenne par la Convention de Berne élaborée par le Conseil de l'Europe ainsi que la Directive européenne CEE79/409 Oiseaux en 1979.

La France initie aussi des démarches nationales avec la création du Ministère de l'Environnement<sup>14</sup> en 1971, la Loi française sur les espaces boisés classés (EBS) en 1973, la création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et la loi relative à l'élimination des déchets en 1975, la création de la Liste nationale des espèces protégées (car la protection de la nature devient d'intérêt général) et des réserves de biosphère, l'obligation d'études d'impact pour les projets d'infrastructures, la création du statut de réserve naturelle et la loi sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) en 1976, le décret instituant les arrêtés préfectoraux de protection de biotope en 1977 et la Loi Chasse et la création du Conseil National de Protection de la Nature en 1978.

Avec les années 80, on constate un renforcement et un élargissement de la notion d'environnement qui était jusqu'alors plutôt destinée à la protection de la nature. Le Fond d'intervention pour la qualité de vie (FIQV) chargé de financer des opérations de protection de la nature et de l'environnement est créé en 1982.

Parallèlement, le Ministère de l'Environnement crée les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF). Mais l'on constate également l'apparition de lois à l'interface entre environnement et planification territoriale avec, en 1983, la Loi Bouchardeau qui met en place les enquêtes publiques destinées à informer et à recueillir les suggestions du public pour les projets de grande envergure et qui marque les prémices de la concertation comme instrument de démocratie ; en 1984 la Loi Pêche rendant obligatoire

---

<sup>11</sup> Propos de Benoît Grimonprez, Maître de Conférences en droit privé à l'Université de Franche-Comté.

<sup>12</sup> On constate en 1964 une séparation entre la gestion des eaux et la gestion des forêts avec la création de l'Office National des Forêts remplaçant l'ancienne Administration des Eaux et Forêts.

<sup>13</sup> déclinées au niveau européen en réserves biogénétiques et dont certains parcs naturels français font partie

<sup>14</sup> disposant alors de 0,1% du budget de l'Etat et surnommé le « ministère de l'impossible ».

l'entretien des berges privées, en 1985 la Loi Montagne visant à protéger les espaces naturels montagnards et les terres agricoles ainsi que la création des Espaces Naturels Sensibles (ENS), à l'échelle départementale, permettant d'instituer une taxe locale finançant l'achat ou l'aménagement d'espaces naturels ouverts au public, ou encore la Loi d'Orientation Forestière relative à sa gestion, sa valorisation et sa protection. S'en suivent en 1986 la Loi Littoral œuvrant pour la protection des équilibres biologiques et des paysages et contre l'érosion, interdisant toute construction dans une bande littorale de 100m et instituant un libre accès aux rivages puis la création des conservatoires botaniques nationaux en 1988.

A l'échelle internationale, cette décennie est marquée par la parution du rapport Brundtland en 1987 qui définit pour la première fois le développement durable et, en 1988, par la création des Zones d'Intérêt Communautaire pour les Oiseaux (ZICO) sur le territoire européen.

Les années 90 sont marquées par la prise de conscience des enjeux énergétiques, symbolisée par la création de l'ADEME en 1990, et des effets néfastes des pollutions, notamment sur l'eau, avec en 1991, la création des Directions Régionales de l'Environnement (DIREN), centre de ressources chargées d'études de planification locale et de l'application de la législation environnementale, et des Agences de l'Eau, en charge de la gestion des subventions de travaux de dépollution et des actions d'intérêt commun à un bassin versant. La création de ces agences s'accompagne, début 1992, de la Loi sur l'eau, lui conférant le statut de patrimoine commun, qui définit au niveau du bassin, les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et au niveau du sous-bassin, les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Cette volonté de limitation des pollutions est aussi présente au niveau européen avec l'élaboration de la Directive Nitrates en 1991, pour protéger les eaux contre les pollutions d'origine agricole.

La France légifère également sur d'autres types de pollution avec, en 1992 la loi relative à la lutte contre le bruit, en 1995 la loi Barnier renforçant les exigences de protection de l'environnement et, en 1996, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Les mesures de préservation de la nature se poursuivent avec la Directive Habitats CE92/43 adoptée pour protéger la biodiversité, grâce à la conservation des habitats, et qui instaure le réseau européen Natura 2000 regroupant les Zones de Protection Spéciale (ZPS) issues de la Directive Oiseaux et les Zones Spéciales de Conservation (identifiées selon la typologie CORINE Biotopes<sup>15</sup>).

Enfin, l'échelle internationale est marquée en 1992 par le Sommet de la Terre de Rio consacré aux principes généraux du développement durable.

Le début du 21<sup>e</sup> siècle est, quant à lui, marqué par la mise en place de moyens d'action pour lutter contre le réchauffement climatique avec, en France, la formalisation du Code de l'environnement en 2000 et la Charte de l'environnement en 2004 dont les principes sont intégrés à la Constitution<sup>16</sup>. Elle reconnaît les devoirs

---

<sup>15</sup> La typologie CORINE Biotopes est un système hiérarchisé de classification des habitats européens élaboré dans le cadre du programme CORINE (Coordination of Information on the Environment). L'objectif est d'identifier et de décrire les biotopes d'importance majeure pour la conservation de la nature au sein de la Communauté européenne.

<sup>16</sup> Voir annexe 1

fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement et énonce les trois grands principes de prévention, de précaution et de pollueur-payeur.

En 2005, l'Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale est mise en place pour conseiller les décideurs publics sur la question des risques et de la santé et, en 2011, est créé l'Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique pour élaborer une politique de lutte contre les gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto. Dès lors, la préservation de l'environnement n'est plus uniquement considérée comme une « affaire publique » car l'on constate l'apparition de contraintes aussi pour la sphère « privée » notamment pour les entreprises et peut-être bientôt pour les particuliers bien que, déjà en 2001, la Loi n°2001-420 sur les nouvelles régulations (Code du commerce) imposait aux entreprises cotées de rendre compte annuellement des conséquences sociales et environnementales de leurs activités. De même qu'en 2002 avaient participé pour la première fois, au Sommet de la Terre de Johannesburg, des entreprises privées car la communauté internationale considérait déjà que leur responsabilité était engagée sur les questions d'environnement, ce qui conduisit à l'apparition de normes internationales de management environnemental, avec la série de normes ISO 14000, et de responsabilités sociétales, avec la série ISO 26000.

La prise en compte des risques devient une préoccupation nationale avec les lois de modernisation de la gestion des risques industriels favorisant la prévention et encadrant les possibles effets transfrontaliers d'accidents industriels en 2003, suivies d'une loi de modernisation de la sécurité civile en 2004 puis, d'une nouvelle Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques en 2006, ainsi qu'une Loi sur les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) en 2008 et une réforme importante sur les études d'impacts en 2011.

Ainsi, en France, la fin de la première décennie du 21<sup>e</sup> siècle est marquée en 2009 par le « Grenelle 1 » à l'origine des Trames Vertes et Bleues puis en 2010 le « Grenelle 2 ». De même, l'Union Européenne fixe, par la Directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, un objectif de réduction de 20% de la consommation d'énergie primaire de l'Union Européenne d'ici 2020.

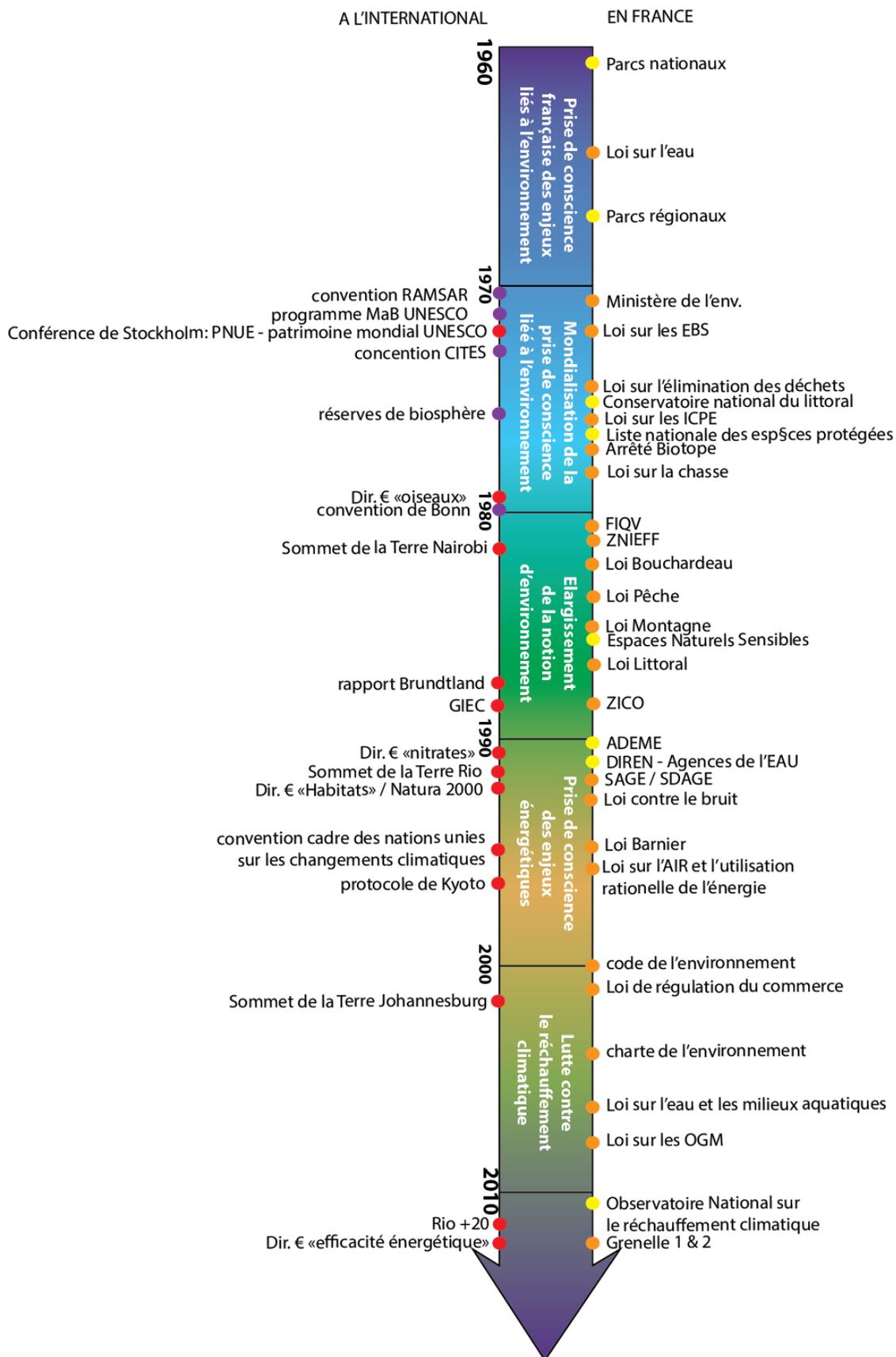


Figure 2 – Evolution chronologique de la prise en compte de l'environnement.

### 3.2. Les dispositifs de sensibilisation et de protection du patrimoine naturel et agricole

Suite à cet historique, on peut constater qu'il existe un nombre pléthorique de dispositifs de préservation de l'environnement, mais que tous n'ont pas la même portée ce qui explique la difficulté à saisir toute cette complexité. L'organigramme suivant synthétisant les dispositifs français les plus significatifs en termes de sensibilisation ou de protection de l'environnement<sup>17</sup> tente de mieux les présenter. Son intérêt n'est pas de présenter de manière exhaustive l'ensemble des dispositions environnementales existantes, mais plutôt de montrer la richesse de la législation, compte tenu de sa récente apparition, au milieu du 20<sup>e</sup> siècle.



Figure 3 Les principaux dispositifs de protection ou de sensibilisation environnementaux

L'annexe 3 détaille plus précisément certains de ces dispositifs.

<sup>17</sup> Informations extraites du site du Museum National d'Histoire Naturelle <http://inpn.mnhn.fr> [en ligne]

### 3.3. Schéma de synthèse des dispositifs de préservation de l'environnement

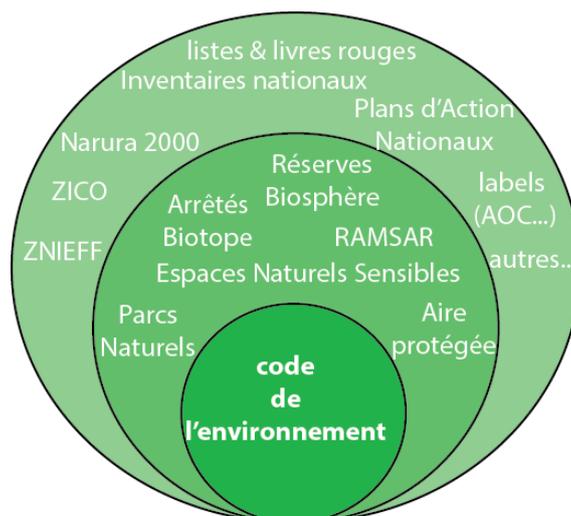


Figure 4 - Synthèse des principaux dispositifs de préservation de l'environnement

## 4. L'aménagement du territoire : une myriade de dispositifs

En France, jusqu'au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, seul le droit de l'urbanisme a permis de préserver et de gérer le patrimoine naturel par l'obligation du respect de l'intérêt général. Cette volonté s'est traduite par un découpage du territoire en différentes zones géographiques homogènes et soumises à des servitudes réglementant ou interdisant les travaux, les installations et les activités. Les documents de planification nationaux, régionaux, intercommunaux et communaux ont donc joué un rôle majeur dans la lutte contre l'urbanisation des secteurs les plus fragiles<sup>18</sup>. Aujourd'hui, l'utilisation des sols s'est complexifiée et est réglementée par le Code de l'urbanisme, le Code civil et le Code de l'environnement alors que la protection du patrimoine reste, quant à elle, principalement assurée par le Code du patrimoine.

### 4.1. Cadre législatif

Les normes nationales se développent depuis les lois de décentralisation des années 80. Elles comprennent principalement les principes généraux de l'urbanisme, figurant aux articles L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme, les dispositions d'urbanisme particulières aux zones de montagne et au littoral et les règles générales de l'urbanisme. L'article L.110 du Code de l'urbanisme précise les différents objectifs que les collectivités publiques doivent poursuivre lorsqu'elles « harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».

La Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU n° 2000 - 1208 du 13 décembre 2000) est le fondement de la politique de planification actuelle. Elle redéfinit les règles de l'urbanisme et de l'aménagement foncier et prône la densification des villes, en actualisant les dispositions de la Loi d'Orientation Foncière (décembre 1967) et en introduisant les nouveaux outils d'aménagement urbain que sont le Schéma de Cohérence

<sup>18</sup> Cf. hiérarchie des normes juridiques françaises disponible en Annexe 1

Territoriale (SCOT) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Cette loi reprend et précise par ailleurs les dispositions de la Loi d'Orientation sur la Ville (LOV) de 1992, notamment en ce qui concerne l'équilibre du logement social dans les agglomérations. L'article L.121-1 du Code de l'urbanisme, issu de la Loi SRU, ne concerne quant à lui que les directives territoriales d'aménagement (DTA), les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSVM) et les cartes communales.

On trouve également à l'interface entre environnement et aménagement du territoire, la Loi Montagne relative au développement et à la protection de la montagne n° 85-30 du 9 janvier 1985, la Loi Littoral relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral n°86-2 du 3 janvier 1986, et également la Loi sur l'Eau ou encore la Loi sur l'Air.

On trouve également une série de Plan Nationaux définissant les grands objectifs de la politique nationale française comme le Plan Bâtiment Grenelle support de la réglementation thermique de 2012, le Plan National Biodiversité support des trames vertes et bleues, le Plan National d'Adaptation au Changement Climatique ou encore le Plan National Santé Environnement œuvrant pour la qualité de l'air intérieur des bâtiments.

## **4.2. Les outils de planification territoriaux**

### **4.2.1. A l'échelle régionale ou départementale**

#### **◆ Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)**

Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) fixent les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent aussi les grands objectifs de l'État en matière d'infrastructures de transport et de grands équipements, et en termes de préservation des espaces naturels, des sites et paysages. Pour les territoires concernés, elles précisent les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, le plus souvent pour l'échelle départementale. Elle est régie par les articles L.111-1-1 et L.145-7 du Code de l'urbanisme, modifiés par la Loi SRU, et est élaborée sous la responsabilité de l'État, en association avec les collectivités territoriales et les groupements de communes concernées.

Certains territoires, comme la région Île-de-France, la Corse et les départements d'Outre-Mer (Guyane, Guadeloupe, Martinique et Réunion) bénéficient de documents de planifications particuliers ayant les mêmes effets juridiques que les DTA.

#### **◆ Le Schéma Régional Climat Air Energie – SRCAE**

Le SRCAE est un outil régional impulsé par la Loi Grenelle 2 pour faire face aux différents enjeux liés aux changements climatiques et à l'énergie. Il définit, à moyen et long terme, les objectifs régionaux en matière de lutte contre le changement climatique, d'efficacité énergétique, de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de la qualité de l'air.

#### 4.2.2. A l'échelle intercommunale

##### ◆ *Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)*

Le SCOT est la norme inférieure à la DTA et doit donc être compatible avec elle<sup>19</sup>. Il définit une planification cohérente à l'échelle intercommunale, sur une durée de 10 ans. Il est composé :

- d'un rapport de présentation comportant le diagnostic établi au regard des prévisions et des besoins, l'analyse de l'état initial de l'environnement et les incidences prévisibles sur l'environnement.
- d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui affirme la politique d'aménagement (développement des quartiers, actions de renouvellement urbain, projets d'aménagement d'espaces publics, projets d'équipements, aménagement des entrées de ville, mesures pour la protection des espaces naturels et urbains)
- d'un Document d'Orientations Générales et de ses documents graphiques (DOG) qui précise les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires, les espaces et sites naturels ou urbains à protéger, les objectifs relatifs à l'habitat et la construction de logements, la cohérence de l'urbanisation, la desserte en transports en commun, les localisations commerciales, la prévention des risques...

Le SCOT doit prendre en compte les projets d'intérêt général et les programmes d'équipement de l'Etat.

Les autres documents de planification doivent être compatibles avec lui, tels le programme local de l'habitat, le schéma de développement commercial, le plan de déplacements urbains, le plan local d'urbanisme, etc.

##### ◆ *Plan de Déplacements Urbains – PDU*

Ce plan définit les principes de l'organisation des déplacements des personnes et des transports des marchandises au sein d'une agglomération. C'est un outil de politique de développement durable à rôle économique, social et environnemental.

##### ◆ *Plan Local pour l'Habitat – PLH*

Le PLH est un outil décentralisé, élaboré à l'initiative et sous la responsabilité des élus locaux. Il est le support du dialogue entre l'Etat et les collectivités pour la définition et la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat (construction de logements, financement, etc.) Il établit, à l'échelle de plusieurs communes, les objectifs prioritaires en matière d'habitat notamment en ce qui concerne le logement des personnes défavorisées et la répartition équilibrée de l'offre de logements entre les communes. Il comprend trois parties obligatoires :

- Le diagnostic qui correspond à une approche globale des problèmes de l'habitat. Il aborde l'ensemble des champs qui contribuent à éclairer les choix d'une politique d'habitat (marché du logement, foncier, dynamique urbaine, etc.).
- Les objectifs qui concernent le domaine de la construction neuve, de la réhabilitation, mais aussi de la réinsertion des quartiers en difficulté mais aussi de la politique de peuplement, etc.

---

<sup>19</sup> Voir rappel en Annexe 1

- Le programme d'actions qui correspond à la phase de mise en œuvre. Selon la situation locale, il programme la construction, la réhabilitation, la lutte contre l'insalubrité, l'amélioration des logements locatifs et veille à ce que les loyers soient compatibles avec les ressources des habitants.

◆ *Plan d'Exposition aux Bruits – PEB*

Le PEB est un document réglementaire établi sous l'autorité du Préfet territorialement concerné par la localisation d'un aéroport. Il fixe des restrictions sévères et irréversibles qui rendent les terrains inconstructibles.

◆ *Schéma de Développement Commercial – SDC*

Le Schéma de Développement Commercial rassemble l'information disponible sur l'activité commerciale et l'environnement économique de chaque département. L'Observatoire Départemental d'Équipement Commercial élabore, en fonction des caractéristiques de chaque département, un ou plusieurs schémas de développement commercial couvrant l'ensemble de l'activité commerciale.

◆ *Le Plan de Déplacements Urbains – PDU*

Le PDU est obligatoire pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants. Il est mis en place par une concertation entre l'État, la Région, le Département, les Communes, la Chambre de Commerce et d'Industrie, les Autorités Organisatrices de Transports Urbains et les usagers. Il expose l'organisation des transports, la circulation et le stationnement dans le périmètre des transports urbains et doit définir une utilisation rationnelle des voitures, en insérant la circulation des piétons et des transports en commun dans un souci d'amélioration de la qualité de l'air. Le PDU doit répondre à différents objectifs : diminution du trafic automobile, développement des transports collectifs et des modes « doux », aménagement et exploitation des voiries, organisation du stationnement, gestion des livraisons des transports de marchandises, incitation au covoiturage.

#### **4.2.3. A l'échelle communale**

◆ *Le Plan Local d'Urbanisme – PLU*

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) fixe les règles générales d'utilisation des sols et de construction applicables sur le territoire communal et sert de référence à l'instruction des permis de construire. Il détermine l'affectation principale des sols ainsi que les règles (hauteur maximale, emprise au sol, pourcentage d'espace vert, de parkings, Coefficient d'Occupation au Sol) applicables à toute construction. Il garantit un développement urbain conforme à l'intérêt collectif et définit :

- des zones urbaines (U) correspondant à des secteurs déjà urbanisés et à des secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisations ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.
- des zones à urbaniser (AU) correspondant à des secteurs à caractère naturel mais destinés à être ouverts à l'urbanisation lorsque les équipements seront capables de desservir les constructions à implanter.

- des zones agricoles (A) correspondant à des secteurs, équipés ou non, qui sont à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.
- des zones naturelles et forestières (N) correspondant à des secteurs, équipés ou non, qui sont à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'Espace Naturel.

Il peut également prévoir le classement d'espaces boisés à conserver, à protéger ou à créer. Ces espaces sont alors soumis à une réglementation particulière prévue à l'article L 130-1 du Code de l'urbanisme.

Le PLU doit être compatible avec les autres documents de planification énoncés précédemment.

#### ◆ *Plan Climat Energie Territorial – PCET*

Le PCET a deux objectifs :

- **l'atténuation**, en limitant l'impact du territoire sur le climat et en réduisant les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans la perspective du facteur 4 (diviser par 4 les émissions d'ici 2050) ;
- **l'adaptation**, en réduisant la vulnérabilité du territoire puisqu'il est désormais établi que les impacts du changement climatique ne pourront plus être intégralement évités.

Il se caractérise par des ambitions chiffrées de réduction des émissions de GES :

- Pour 2020, les « 3 X 20 % » de l'Union Européenne c'est-à-dire réduire de 20 % les émissions de GES, améliorer de 20 % l'efficacité énergétique et porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie.
- Pour 2050, le facteur 4 c'est-à-dire diviser par 4 les émissions de GES sur la base de 1990

le PCET vient s'intégrer au projet politique de la collectivité. Si un Agenda 21 local préexiste, il renforce son volet « Energie-Climat ». Dans le cas contraire, il peut constituer le premier volet d'un futur Agenda 21.

#### ◆ *Agenda 21*

L'Agenda 21 est la déclinaison locale du programme Action 21 adopté par 178 Pays lors du Sommet Mondial de l'Environnement, en 1992, à Rio de Janeiro. C'est une démarche volontaire des collectivités qui vise à mieux prendre en compte les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans leur fonctionnement interne et dans chacune de leurs politiques, en impliquant les habitants et les autres acteurs de leur territoire.

### 4.3. Schéma de synthèse des dispositifs d'aménagement du territoire

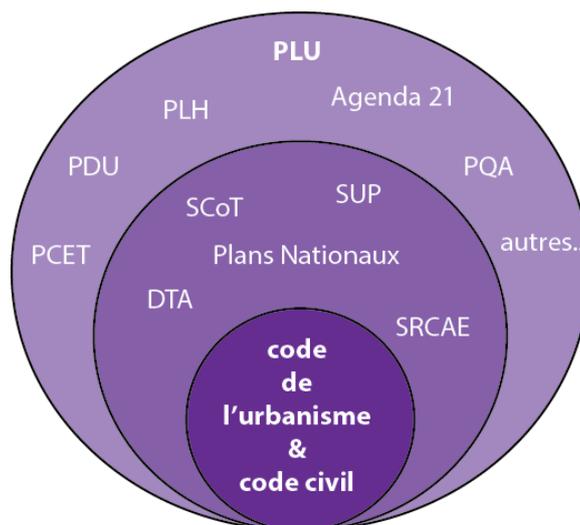


Figure 5 – Synthèse des principaux dispositifs d'aménagement du territoire

## 5. Qu'est-ce que l'AVAP ?

### 5.1. Philosophie et réglementation

Suite au Grenelle II de l'environnement, l'article 28 de la Loi ENE du 12 juillet 2010 portant sur l'Engagement National pour l'Environnement crée les Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) qui se substituent désormais aux Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP). Cet article modifie les articles L. 642-1 à L. 642-7 du Code du patrimoine sur les ZPPAUP et crée trois nouveaux articles (art. L. 642-8 à 10). Le dossier d'AVAP est établi suivant les modalités et orientations fournies par le décret n°2011-1903 du 19 décembre 2011 et par la circulaire du 2 mars 2012 relatifs aux Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine.

Le dispositif des Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine, sans en remettre en cause les principes fondateurs, a pour ambition de développer une nouvelle approche de la gestion qualitative des territoires, en intégrant les objectifs de développement durable à l'approche patrimoniale et urbaine des ZPPAUP. Son champ d'application est plus large car l'AVAP renforce la concertation des habitants, intègre l'intérêt archéologique et peut s'appliquer à l'intégralité d'un territoire communal, voire plus.

L'AVAP a pour objet de promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable. Elle est fondée sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental, prenant en compte les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable du Plan Local d'Urbanisme ou des études environnementales déjà réalisées, afin de garantir la qualité architecturale des constructions existantes et à venir, comme celle de l'aménagement des espaces.

Issues des études disponibles sur le territoire, les données environnementales, sont traitées afin de définir les enjeux et objectifs adaptés au site, et sont mises en relation avec le diagnostic patrimonial, au regard de la valeur patrimoniale du tissu, des typologies identifiées et des potentialités et contraintes qu'elles offrent au

territoire en matière de développement urbain durable. Par ailleurs, le lien entre valorisation du patrimoine et « développement urbain durable » est loin d'être incompatible : les éléments patrimoniaux (architecture locale, forme urbaine dense de la ville jusqu'au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, etc.) présentent une exemplarité certaine en termes de sobriété énergétique et de protection contre les aléas climatiques.

L'AVAP constitue aussi le cadre permettant de définir les modalités d'intégration des dispositifs d'économie d'énergie et de production d'énergies renouvelables dans le bâti et dans l'espace public (objectifs liés au Grenelle 2 de l'environnement). Les gisements d'énergies « durables » existent partout : l'énergie du soleil sur une façade, le souffle du vent dominant passant régulièrement au-dessus d'un toit, etc. L'ensemble des éléments de production d'énergie renouvelable (solaire, éolien, géothermie, biomasse, valorisation des eaux usées, biogaz, etc. doivent être abordés au regard de leur intégration paysagère et du respect des caractéristiques patrimoniales, tout en intégrant les évolutions technologiques récentes.

La publicité est interdite dans les AVAP, cependant l'institution d'un règlement local de publicité permet de déroger à la règle. En revanche, les enseignes sont soumises à autorisation, après avis de l'Architecte des Bâtiments de France.

## 5.2. Le contenu

Le dossier relatif à la création de l'AVAP comporte :

### **Un diagnostic patrimonial et environnemental**

Le diagnostic permet, face à un projet d'aménagement situé à l'intérieur du périmètre défini, de connaître les richesses et les problèmes propres au lieu concerné et contient des indications sur le type d'intervention à envisager.

### **Un rapport de présentation des objectifs de l'aire**

Ces objectifs sont fondés sur l'analyse du diagnostic patrimonial et paysager. Le rapport de présentation sert de base à la sensibilisation du public, en donnant des informations sur l'évolution du tissu urbain au cours des siècles et sur les éléments qui aujourd'hui constituent un patrimoine digne d'être protégé et mis en valeur. Il contient une synthèse du diagnostic ainsi que la présentation des enjeux du territoire et des périmètres d'unité cohérente proposés.

**Un règlement** qui rassemble les dispositions portant sur :

- l'ensemble des interventions sur le bâti, l'espace public, le territoire paysager
- les éléments particuliers repérés sur les plans

Plus précisément, il comprend des prescriptions et règles relatives:

- aux dimensions des constructions,
- à la qualité architecturale des constructions nouvelles ou des aménagements de constructions existantes,
- à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces naturels ou urbains,
- et à l'intégration architecturale et à l'insertion paysagère des constructions, ouvrages, installations ou travaux visant tant à l'exploitation des énergies renouvelables ou aux économies d'énergie qu'à la prise en compte d'objectifs environnementaux.

**Un document graphique** faisant apparaître:

- le périmètre de l'aire,
- une typologie des constructions,
- les immeubles protégés, bâtis ou non, dont la conservation est imposée,
- et, le cas échéant, les conditions spéciales relatives à l'implantation, à la morphologie.

Ces documents constituent une base de travail commune à tous les intervenants (particuliers, commune, EPCI, services de l'Etat), qui doit permettre un meilleur dialogue sur les projets en amont de leur conception et constitue une annexe réglementaire au document d'urbanisme en vigueur.

Il peut également comporter un **cahier de recommandations** comportant des exemples à suivre en termes de rénovation ou d'intégration paysagères.

Une fois approuvée, après enquête publique, l'AVAP est opposable aux tiers en tant que **servitude d'utilité publique** qui s'imposera aux futurs documents d'urbanisme.

### 5.3. Phasage de l'AVAP et rôle des différentes commissions

#### 5.3.1. Les étapes clés de l'AVAP

La délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de PLU, lance la procédure de mise à l'étude de l'AVAP et constitue la Commission Locale. Cette délibération doit être publiée selon les modalités prévues à l'article D642-1 du Code du patrimoine.

La conduite de l'étude peut alors commencer. Elle est sous l'autorité du Maire et la Commission Locale en assure le suivi. Cette étude doit produire un dossier comprenant le diagnostic patrimonial et environnemental annexé au rapport de présentation, le règlement et le document graphique précisant le périmètre de l'aire.

Une fois l'étude réalisée, le projet est arrêté par délibération du Conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public compétent, puis transmis aux personnes publiques associées qui vont vérifier sa compatibilité avec les dispositions du PLU. Elles auront un délai de 2 mois pour transmettre leurs remarques et si nécessaire demander la mise en compatibilité avec le Plan Local d'Urbanisme, selon la procédure définie à l'article L123-16 du Code de l'urbanisme. Passé ce délai, leur avis est considéré comme favorable.

Le projet d'AVAP arrêté est ensuite soumis à la Commission Régionale du Patrimoine et des Sites (CRPS) qui émet également un avis.

Enfin, le projet est soumis à enquête publique, réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement. A l'issue de l'enquête publique, le projet est soumis à l'accord du Préfet. La(les) mairie(s) concernée(s) doit alors délibérer une dernière fois en mentionnant l'accord du Préfet pour la création de l'AVAP.



Figure 6 – Les différentes étapes de l'élaboration d'une AVAP

### **5.3.2. La Commission Locale**

La mise en place d'une Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine est une démarche partenariale entre l'Etat, représenté par le Préfet, assisté de l'Architecte des Bâtiments de France, et une (ou plusieurs) commune(s) soucieuse(s) de conserver et de mettre en valeur son patrimoine grâce à une gestion cohérente et maîtrisée.

A l'instar du dispositif des secteurs sauvegardés, l'une des nouveautés des AVAP est la constitution d'une instance locale consultative accompagnant la démarche depuis sa mise à l'étude jusqu'à son application.

C'est la collectivité territoriale qui est responsable de la mise à l'étude de l'AVAP, de la mise en œuvre de la concertation, de la conduite de l'instruction locale, de la mise à l'enquête publique et des décisions de création, révision ou modification de l'AVAP.

La (ou les) collectivité(s) concernée(s) définit alors, par délibération, les modalités de la concertation avec la population et la constitution de la commission locale (instance consultative). La composition de cette commission locale est fixée au maximum à une quinzaine de membres, dont 5 à 8 élus de la (ou des) collectivité(s) concernée(s), 1 représentant de la préfecture, 1 représentant de la DREAL, 1 représentant de la DRAC et de 4 personnalités qualifiées (membres d'associations, d'organismes consulaires, de professionnels ou d'experts indépendants) dont 2 au titre du patrimoine culturel et 2 au titre d'intérêts économiques locaux.. L'Architecte des Bâtiments de France ne peut pas être membre de cette commission mais y assiste par voie consultative. Il ne peut ni représenter le Préfet, ni le Directeur Régional des Affaires Culturelles.

Cette commission aura à se prononcer sur le projet d'AVAP qui sera soumis à l'organe délibérant et à l'examen de la Commission Régionale du Patrimoine et des Sites puis, au retour de l'enquête publique en vue de l'élaboration du projet définitif de servitude, à l'accord du préfet puis à la délibération de l'organe délibérant de la collectivité. En complément du suivi de l'élaboration de l'AVAP, la Commission Locale devra assurer le suivi permanent de l'évolution de l'AVAP, correspondant non seulement à sa consultation dans le cadre des demandes d'autorisation de travaux, nécessitant une adaptation mineure des dispositions de l'AVAP, comme dans le cadre de recours. La Commission devra aussi proposer si besoin sa révision ou modification et pourra également être consultée en amont de projets importants, de construction ou d'aménagement.

Il est toutefois souhaitable qu'un bilan périodique annuel soit établi, suite à la réunion de la commission locale, afin d'assurer un suivi régulier de l'évolution de l'AVAP.

### **5.3.3. La Commission Régionale du Patrimoine et des Sites**

La composition et le fonctionnement de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS), sont définis dans la circulaire d'application n°2013/001 du 8 février 2013. Cette commission est composée de 32 membres, 7 membres de droit et 25 nommés par le préfet de région pour une durée de 4 ans. Sont membres de droit :

- le Préfet de Région ;
- le Directeur régional des affaires culturelles (DRAC);
- le Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL);

- un représentant de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL);
- le Conservateur régional des monuments historiques ;
- le Conservateur régional de l'archéologie ;
- le Chef du service chargé des opérations d'inventaire du patrimoine culturel ;

Sont nommés par le préfet :

- un Conservateur du patrimoine relevant de la spécialité des monuments historiques ;
- un Architecte en chef des monuments historiques ;
- un Chef de service déconcentré chargé de l'architecture et du patrimoine ;
- un Architecte des Bâtiments de France affecté dans la région ;
- huit titulaires d'un mandat électif national ou local, dont au moins un élu d'une commune dotée d'un secteur sauvegardé ou d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ;
- huit personnalités qualifiées dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme, du paysage, du patrimoine ou de l'ethnologie ;
- cinq représentants d'associations ou fondations ayant pour objet de favoriser la connaissance, la protection et la conservation du patrimoine.

La CRPS est compétente pour émettre des avis, sur les propositions de protection ou de suppression de protection, au titre des monuments historiques, sur les projets de création ou de révision des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, ainsi que sur la labellisation d'immeubles au titre du patrimoine du 20<sup>e</sup> siècle. Elle peut également être consultée pour formuler des propositions préalables à la modification de périmètres de protection des abords de monuments historiques existants, et sur toute question concernant le patrimoine régional.

Enfin, elle est consultée sur les projets de Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Energie (SRCAE) conformément à l'article R222-4 du Code de l'environnement.

#### **5.4. Conséquences sur le régime d'autorisation des travaux**

Les régimes d'autorisation de travaux sont : la déclaration préalable, le permis de construire, le permis d'aménager, le permis de démolir, l'autorisation spéciale de travaux (travaux de voirie, déboisement, mobilier urbain, etc.).

Lorsque l'AVAP est créée, tous travaux de construction, de démolition, de déboisement et de modification de l'aspect des immeubles sont soumis à autorisation, selon les dispositions du Code de l'urbanisme, après avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France. Ce dernier fonde lui-même ses avis sur les prescriptions et les recommandations de l'AVAP. Toutefois l'AVAP n'a pas vocation à prendre en compte les intérieurs d'immeubles.

La possibilité de recours de l'autorité compétente en matière d'urbanisme contre l'avis de l'ABF s'applique à l'ensemble des régimes d'autorisation de travaux. La procédure de recours se traduit par la transmission, par l'autorité compétente en matière d'urbanisme, du dossier accompagné de son projet de décision au Préfet de

Région, et ce dans le délai d'une semaine à réception de l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France. Le Préfet de Région doit se prononcer sous quinze jours en ce qui concerne les déclarations préalables et les autorisations spéciales, et sous un mois en ce qui concerne les permis, après consultation éventuelle de la commission locale.

## 6. La problématique

### 6.1. L'AVAP à l'interface de trois champs d'action

La présentation du contexte français nous a permis de percevoir dans quel enchevêtrement de dispositifs s'insère l'AVAP, d'où la complexité de sa juste application face aux interactions qu'elle a avec les domaines de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des autres dispositifs de préservation du patrimoine.

Ces interactions peuvent être résumées dans le schéma suivant :

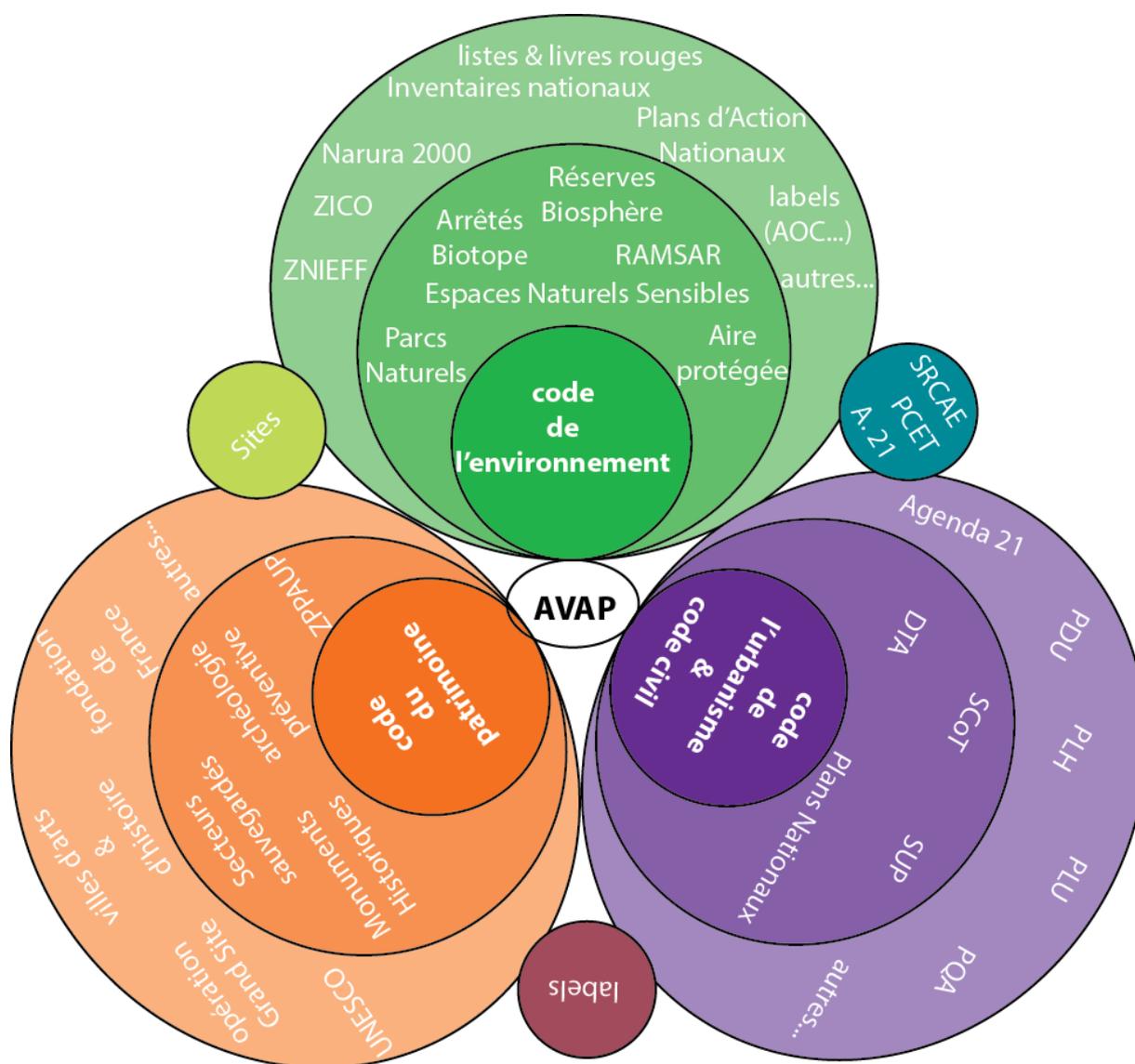


Figure 7 – Schéma de synthèse des interactions entre AVAP et les autres dispositifs

## 6.2. La question principale que soulève cet outil

De prime abord, on pourrait croire que la protection du patrimoine est opposée au développement urbain, notamment aux principes du développement durable qui prônent une ville dense, se reconstruisant sur elle-même et remplaçant progressivement les bâtiments existants par de nouveaux énergétiquement et environnementalement plus performants. De fait, non seulement ces ambitions ne sont pas opposées, mais force est de constater que les centres anciens ont souvent des caractéristiques enviables par certains « éco-quartiers » (densité des constructions, mitoyenneté, implantation des bâtiments en fonction des caractéristiques climatiques, construction en matériaux naturels locaux...)

Aussi, l'enjeu du développement urbain durable n'est pas d'arbitrer entre la conservation de bâtiments passés et la transformation de la ville en « smart city », mais bien d'accompagner harmonieusement sa transformation en s'enrichissant de son identité acquise par des siècles d'évolution historique et dont le premier héritage reste sa trame foncière.

L'article 28 de **la loi ENE du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement** a donc mis en place un outil d'aménagement qui définit des périmètres ayant des caractéristiques paysagères et patrimoniales communes et qui détaille comment prendre en compte l'intégration du développement durable à travers des règles de protections plus ou moins strictes : l'Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP).

L'AVAP synthétise, à travers son diagnostic, une analyse de l'archéologie, de l'histoire, du paysage, de l'urbanisme, de l'architecture et de l'environnement (valorisation, opportunités et contraintes) du territoire qu'elle couvre. Elle met en évidence des enjeux et objectifs spécifiques à des unités patrimoniales et paysagères qu'elle identifie par des périmètres dans un rapport de présentation, et les traduit par des mesures particulières à chacun dans un règlement. L'AVAP « est une **servitude d'utilité publique** dont l'objet est de garantir la qualité du cadre de vie. [...] Elle associe à la démarche patrimoniale la dimension du développement durable [...] en évaluant l'opportunité ou la capacité du tissu bâti à prendre en compte les travaux ou installations contribuant au développement durable »<sup>20</sup>. Elle se doit donc de prendre en compte l'environnement, mais par une approche appliquée au traitement de la qualité du tissu urbain, à l'intégration de dispositifs d'économie d'énergie et à l'exploitation d'énergies renouvelables.

On peut se demander si cette approche appliquée à l'aménagement urbain ne doit pas aussi prendre en compte d'autres éléments, comme la préservation de la biodiversité ordinaire qui construit le paysage.

Enfin, au-delà de ces réflexions théoriques sur le « pourquoi » du patrimoine, de l'environnement et de leur protection, il convient de se demander « comment faire ? » concrètement ! C'est pourquoi, la problématique de cette thèse professionnelle est :

**Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine :**

**Quels moyens d'action pour préserver l'environnement ?**

---

<sup>20</sup> L'AVAP décryptée par Denis Berthelot, Cahiers du CERTU, les outils de l'aménagement [en ligne] <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/>

## II. METHODOLOGIE

Pour répondre à cette question<sup>21</sup>, il est nécessaire d'analyser dans quel cadre s'insère cet outil en France, de dresser l'état des connaissances actuelles sur celui-ci, de comparer les livrables à notre disposition (des AVAP achevées ou en cours) et, enfin, de dresser un premier retour d'expériences de leur élaboration.

Ce travail permettra de dresser un état des lieux initial des atouts et faiblesses des AVAP, des points de blocage rencontrés lors de leur création et des différentes solutions mises en pratique pour préserver l'environnement.

### 1. Etat de l'art

Pour percevoir la finalité des AVAP, ce qu'elles apportent d'innovant, leurs atouts et leurs limites, il est nécessaire de comprendre leur(s) évolution(s) par rapport aux ZPPAUP et leur articulation avec les autres dispositifs existants. Le patrimoine interagissant avec les domaines de l'environnement et de l'aménagement du territoire, le préalable à cette étude consiste à présenter ces deux domaines, ainsi que celui du patrimoine, et l'ensemble des dispositifs dont ils disposent. Après avoir dressé ce tableau du cadre réglementaire français, il est alors plus aisé de percevoir que l'AVAP est au cœur de ces dispositifs et de comprendre jusqu'où elle peut/doit aller en termes de prescriptions.

De plus, l'AVAP est un outil très récent, il y a donc peu de références bibliographiques sur ce sujet et celles disponibles correspondent en général à des résumés de colloques, à de courts articles ou à des fiches explicatives réalisées par l'Etat, par des organismes parapublics ou par des associations.

Enfin, en raison des écarts de dates entre l'entrée en vigueur de la loi (14 juillet 2010) et son décret d'application (mars 2012), on peut rencontrer plusieurs cas de figure présentés dans le tableau ci-dessous et pouvant présenter des écarts plus ou moins important entre les AVAP déjà réalisées et le formalisme attendu depuis la parution de la circulaire.

	Avant décret d'application du 2 mars 2012	Après décret d'application du 2 mars 2012
Succédant à une ZPPAUP		
Nouvellement créée		

*Tableau représentant le respect du formalisme demandé dans la circulaire d'application*

\*Définition des couleurs arbitraires.

<sup>21</sup> AVAP : quels moyens d'action pour préserver l'environnement ?

## 2. Comparaison des différents livrables

Afin de comparer les mesures de préservation de l'environnement des différentes AVAP, il est nécessaire d'élaborer une grille d'analyse qui tienne compte des spécificités territoriales de chacune, de leur degré d'ambition respectif et des résultats obtenus.

Aussi, sera analysé:

- La superficie communale
- Le nombre d'habitant
- Le milieu auquel elle appartient (urbain/rural/littoral)
- Si l'AVAP correspond à une transformation de ZPPAUP ou à une création *ex nihilo*.
- Les ambitions environnementales initiales (exposées dans le cahier des charges de l'appel d'offre<sup>22</sup>)
- Le degré d'avancement
- Les éléments environnementaux valorisés dans le diagnostic
- Les enjeux environnementaux majeurs présentés dans le rapport de présentation
- La transcription des enjeux dans le règlement (pertinence des périmètres, typologie des éléments protégés, règlementation imposée)

De plus, la prise en compte de « l'environnement » devra être décomposée en plusieurs échelles (bâti, espaces publics, paysages) et pour différentes thématiques : énergie, gestion de l'eau, valorisation des paysages et espaces naturels, choix des matériaux, limitation de l'étalement urbain, valorisation de l'agriculture, impacts touristiques et économiques, etc. afin d'identifier le **profil environnemental** de chacune, qui peut être élaboré à l'aide de la grille d'analyse ci-dessous.

---

<sup>22</sup> \* Ce critère a une limite : la commune peut décider de ne pas faire appel à un bureau d'études indépendant. Auquel cas, il conviendra de plutôt se déférer à la délibération de principe de réalisation de l'AVAP si elle est disponible.

PROFIL ENVIRONNEMENTAL DE L'AVAP						
				éléments architecturaux	éléments urbains	éléments paysagers
<b>ENERGIE</b>						
intégration d'énergies renouvelables						
			<i>énergie solaire</i>			
			<i>éolien</i>			
			<i>géothermie</i>			
			<i>biomasse</i>			
			<i>biogaz</i>			
			<i>valorisation des eaux usées</i>			
possibilités d'isolations						
			<i>identification des principaux postes de déperdition</i>			
			<i>ITE ?</i>			
			<i>combles et greniers</i>			
choix des matériaux						
			<i>utilisation de matériaux locaux</i>			
			<i>volonté de mise en œuvre traditionnelle</i>			
<b>EAU</b>						
géomorphologie et hydrologie						
perméabilité des sols						
			<i>qualité des revêtements préconisés</i>			
			<i>surface perméable obligatoire</i>			
régime pluvial et gestion des eaux						
			<i>récupération ou réutilisation des eaux pluviales</i>			
			<i>règlementation concernant les piscines</i>			
valorisation des ouvrages d'arts						
<b>NATURE</b>						
espaces protégés						
éléments remarquables identifiés						
			<i>éléments ponctuels (ex: arbre)</i>			
			<i>alignements</i>			
			<i>espaces (ex: jardins)</i>			
éléments identitaires à restaurer (ex:haies bocagères)						
gestion différenciées						
			<i>prise en compte des délaissés de voirie</i>			
<b>QUALITE DU CADRE DE VIE</b>						
identité historique et trame foncière						
déplacements/mobilité						
gestion des déchets						
confort atmosphérique et santé						
valorisation du patrimoine						
			<i>éléments remarquables identifiés</i>			
			<i>éléments avec valeur d'ensemble</i>			
			<i>éléments dégradés à rénover</i>			
			<i>choix du mobilier urbain</i>			
dispositifs de communication						
<b>ECONOMIE</b>						
agriculture						
			<i>foncier dédié</i>			
			<i>valorisation des circuits courts</i>			
tourisme						
			<i>agrotourisme</i>			
			<i>itinéraires découverte</i>			
			<i>sensibilisation au patrimoine</i>			
gestion de l'espace						
			<i>étalement/densification</i>			

Le tableau ci-dessous présente les communes pour lesquelles les livrables de l'AVAP sont tout ou en partie disponibles.

Commune de l'AVAP	département	finalisation des docs	superficie (hectares)	Milieu (urbain/rural)	nombre d'habitants (2010)	degré d'avancement	révision ZPPAUP: R ou nouvelle AVAP: N
Agde	Hérault	en cours	5081	littoral mixte	24567	diagnostic avancé en cours	oui
Aniane	Hérault	en cours	3034	rural	2773	diagnostic DP finis, règlement et documents graphiques en cours	non
Arboras	Hérault	déc-12	680	rural	83	docs finalisés. Enquête publique	non
Beaupréau	Maine-et-Loire	avr-12	3583	urbain	6784	docs finalisés. Enquête publique	oui
Belleville	Rhône	en cours	1042	rural	7916	en cours	non
Croix-Rousse Lyon	Rhône	appel d'offre en cours	10118	hyper-urbain	484344	AO	oui
Grenoble	Isère	prévu fin 2013	1813	urbain	155637	docs finalisés. Enquête publique	oui
Ligneyrac	Corrèze	mai-12	813	rural	300 en 2008	-	non
St Jean de Luz	Pyrénées-Atlantiques	mars-11	1900		13728	terminée	oui
Valence	Drôme	2011	3669	urbain	63405	en cours de finalisation	non
Villeurbanne	Rhône	juil-12	1452	hyper-urbain	145150	terminée	oui

Les premières AVAP réalisées sont de nature et de formes très diverses, car elles ne disposaient pas de guide pour leur réalisation.

Afin d'être rigoureuse, l'analyse comparative ne peut donc se baser que sur les AVAP élaborées postérieurement à la circulaire d'application de mars 2012 et disposant d'au moins une ébauche suffisamment aboutie de l'ensemble des livrables (diagnostic, rapport de présentation, règlement et documents graphiques) car il n'est pas pertinent de tenter d'analyser des documents trop préliminaires, qui vont être amenés à évoluer énormément.

### 3. Retours d'expériences

Au vu du peu de références bibliographiques sur le sujet, la capitalisation des retours d'expériences des différents acteurs semble un moyen pertinent d'obtenir un premier état des lieux des questions pratico-pratiques rencontrées lors de création d'une AVAP.

De plus, il semble intéressant de pouvoir interroger différents types d'acteurs sur le sujet, afin de croiser les regards en fonction des approches et problématiques de chacun, à travers une série d'entretiens semi ou non-directifs. Il convient de rencontrer : des maîtres d'ouvrages, des bureaux d'études spécialisés et des experts, des Architectes des Bâtiments de France, des représentants des services l'Etat, des associations et des habitants.

Les différents acteurs que j'ai pu interroger sont :

<b>TYPE D'ACTEUR</b>	<b>NOM</b>	<b>FONCTION</b>
<b>Spécialistes du patrimoine</b>	Yves BELMONT	ABF, DRAC Rhône Alpes
	Sophie LOUBENS	ABF, STAP de la Drôme
	Samuel BOUVIER	ABF, STAP de la Savoie
	Nicolas GAUTIER	ABF, STAP de la Sarthe
	Daniel RENNOU	ABF, STAP des Bouches du Rhône
<b>Maître d'ouvrage</b>	Flore PASQUET	Responsable du service aménagement durable de la mairie d'Agde
<b>Bureaux d'études</b>	Florent SION	Chef de projets, agence d'urbanisme SKOPE-med
	Gérard PORTEL	Chef de projets, Atelier de la rue
	Sandra JOIGNEAU	Architecte, Cabinet d'Architecture WOOD & Associés
<b>Associations</b>	Eddie DI PIERNO	Président de Patrimoine Rhônalpin (siégeant en CRPS)

Nos entretiens se sont déroulés en 2 phases :

La première phase a consisté en une courte présentation de mon parcours professionnel, du choix de mon sujet d'étude et de ce que j'attendais des entretiens que j'effectuais. Je terminais alors par la série de questions suivantes : *Quel est votre retour d'expérience sur les AVAP ? Comment qualifieriez-vous l'ambition environnementale des AVAP que vous avez suivies et pourquoi ? Ces ambitions initiales ont-elles été respectées, améliorées ou au contraire revues à la baisse ? Et pourquoi ? Avez-vous rencontré des blocages dans leur élaboration ? Si oui, lesquels et pourquoi ? Comment avez-vous traduit concrètement ces ambitions dans votre/vos projet(s) ?*

Cette série de questions a servi de lancement à la seconde phase qui a consisté en un dialogue évoluant par digressions, ce qui m'a permis d'avoir des entretiens très différents d'une personne à l'autre, en fonction de leur spécialité et de leur approche de l'outil AVAP.

Cette méthode non directive, basée sur des questions ouvertes, m'a permis d'enrichir progressivement mes réflexions et de voir apparaître certains constats et pistes d'amélioration, unanimes, présentés dans la partie « résultats et analyse ».

### III. RESULTATS ET ANALYSE

L'AVAP est un outil récent : la loi ENE qui transforme les ZPPAUP en AVAP a été promulguée le 12 juillet 2010, le décret précisant ses conditions de réalisation date de 2011 et la circulaire d'application associée date de 2012. Les AVAP appliquant cette circulaire sont très peu nombreuses à être achevées et sont de fait presque toutes en cours d'élaboration. De même, les références prenant du recul sur l'application de cet outil sont quasi inexistantes et sont ou des résumés de colloques et de journées techniques, ou des notices d'aide produites par le gouvernement. Actuellement, on ne recense que 3 AVAP approuvées, 87 procédures lancées dont 42 procédures de transformation et 45 procédures d'AVAP « nouvelles ».

#### 1. Interactions avec d'autres dispositifs règlementaires

##### ◆ *Code de l'environnement*

Le Code de l'environnement et le Code rural prescrivent un certain nombre d'outils permettant de sanctuariser les écosystèmes par la création de zones où s'appliquent des servitudes d'utilité publique (SUP) qui amputent fortement les droits des propriétaires fonciers et sont, en principe, opposables à tous sans dérogation possible. Ces mesures ont permis, en interdisant l'urbanisation et les activités nuisibles, de sauver des sites remarquables mais ne sont pas sans inconvénients pratiques : le processus de classement des zones est relativement long et n'est pas adapté à des territoires limités et à des micro-situations. Il ne permet donc pas de reconstituer des réseaux écologiques, comme le préconisent les trames vertes et bleues. De plus, une servitude administrative est essentiellement prohibitive mais ne permet pas d'imposer à un propriétaire de gérer ou de restaurer un site. Néanmoins, ces mesures ont prouvé leur efficacité pour protéger l'environnement, malgré les réticences des propriétaires concernés qui ont parfois l'impression de subir des contraintes unilatérales, sans compensation, car il n'existe aucun principe d'indemnisation des servitudes environnementales publiques.

Enfin, « l'absence de coordination des dispositifs et leur superposition sur un même espace rendent le droit foncier très complexe. Les praticiens, notamment en cas de mutation immobilière, ont le plus grand mal à recenser toutes ces servitudes. Par exemple, une même parcelle peut être classée en zone humide, faire l'objet d'un arrêté de protection de biotope, être inscrite dans le réseau Natura 2000, appartenir à une zone stratégique pour la gestion de l'eau... *A contrario*, certains espaces sont vierges de tous ces dispositifs et méritent néanmoins une protection. »<sup>23</sup>. L'AVAP, pour ces derniers, peut cependant être une alternative intéressante pour préserver l'environnement.

##### ◆ *Code de l'urbanisme*

La réalisation d'AVAP soulève deux interrogations quant à l'application du Code de l'urbanisme. La première correspond à l'interprétation de l'article L. 111-6-2 qui rend inopposables les prescriptions locales hostiles aux énergies et aux matériaux renouvelables tout en excluant les zones protégées, y compris les ZPPAUP, mais

---

<sup>23</sup> Extrait du rapport n°82 « Sécuriser des engagements environnementaux : séminaire d'échange sur les outils fonciers complémentaires à l'acquisition » Collection « Études et documents » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable – 04/2013.

sans citer les AVAP. On peut donc se poser la question de la validité des mesures réduisant les marges de manœuvre des propriétaires pour l'exploitation des énergies renouvelables et la réalisation d'économies d'énergies, justifiées par des impératifs de protection du patrimoine.

La seconde correspond à l'application de l'article L. 128-1 du Code de l'urbanisme relatif au « sur-COS » susceptible de bénéficier aux constructions qui répondent à des critères de performance énergétique élevés sur simple délibération de l'autorité en charge du PLU et qui n'exclut pas les AVAP de ce dispositif.

#### ◆ *Secteurs Sauvegardés*

Une AVAP ne peut pas se superposer à un secteur sauvegardé mais ces deux protections peuvent être contiguës. Les plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés sont des documents d'urbanisme qui se substituent au PLU sur la partie de la commune qu'ils concernent, alors que les AVAP se superposent à celui-ci. Lorsqu'une AVAP concerne une commune possédant déjà un secteur sauvegardé, le Préfet peut décider d'étendre les compétences de la Commission Locale du secteur sauvegardé pour le suivi de l'AVAP. En revanche, une AVAP peut évoluer en secteur sauvegardé mais sa procédure de création est plus lourde car les prescriptions architecturales et urbanistiques doivent être plus précises et peuvent porter non seulement sur l'aspect extérieur des constructions, comme pour les AVAP, mais également sur leur aspect intérieur et sur les matériaux mis en œuvre<sup>24</sup>.

#### ◆ *Au titre des Monuments (classement ou inscription)*

Cette protection demeure valable à l'intérieur de l'AVAP. Néanmoins, les prescriptions de l'AVAP peuvent s'appliquer aux monuments historiques.

#### ◆ *Abords des Monuments Historiques*

La servitude «des abords» des monuments historiques incluse dans le périmètre de l'AVAP n'est plus applicable en son sein. En revanche, les parties de ces périmètres exclus de l'AVAP peuvent néanmoins perdurer et doivent faire l'objet d'une adaptation en périmètre de protection adaptés (PPA).

#### ◆ *Plan Local d'Urbanisme*

L'AVAP est une servitude d'utilité publique (SUP), le PLU doit y être compatible. Il convient donc, conjointement à la délibération de création de l'AVAP, de procéder à la révision/création du PLU par procédure simplifiée. L'enquête publique du PLU et de l'AVAP sont alors fusionnées. Cependant, l'AVAP doit également tenir compte pour son analyse environnementale des objectifs du Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU. Il y a donc un double rapport de prise en compte !

Néanmoins, la compatibilité avec le PADD du PLU qui devrait être débattue en amont est souvent oubliée et ressort lorsqu'on se heurte à ce qui doit être prescrit dans le règlement de l'AVAP.

---

<sup>24</sup> Cet état de l'art est une synthèse d'éléments bibliographiques.

◆ *Au titre des sites (classement ou inscription)*

La Loi du 2 mai 1930 s'applique aux sites et monuments naturels dont la conservation présente un intérêt général au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Chaque département possède une liste de monuments naturels et de sites inscrits, gérés par une Commission départementale des sites, perspectives et paysages présidée par le Préfet et composée de représentants de l'Etat, d'élus des collectivités territoriales et de personnalités qualifiées en matières de protection des sites, du cadre de vie et des sciences de la nature (Art. L.342-16, C. Env.).

Un site classé ou inscrit permet, au nom de l'intérêt général, la conservation en l'état et la préservation de toute atteinte grave. Le classement concerne des espaces naturels ou bâtis, quelle que soit leur étendue. Les effets du classement sont plus rigoureux que ceux de l'inscription, sans pour autant faire obstacle à tout projet : aucune modification ni destruction ne peut intervenir sans autorisation expresse du Ministère chargé des sites. Cette procédure est très utilisée dans le cadre de la protection d'un paysage considéré comme remarquable ou exceptionnel. L'intérêt d'un classement est, par exemple, de diminuer les impacts de la sur-fréquentation touristique (problèmes de gestion des flux, accueil et information, stationnement, développement des bases de canoë) ou du risque d'incendie.

La création d'une AVAP n'a aucun effet sur l'application des servitudes de sites classés dans lesquels les demandes d'autorisation de travaux sont soumises à déclaration ou à autorisation au titre de code de l'environnement. En revanche, la création d'une AVAP a pour effet de suspendre, sur le territoire qu'elle concerne, l'application des servitudes de sites inscrits.

## **2. Premiers retours d'expériences**

Cette partie est exclusivement construite à partir des entretiens réalisés avec les acteurs présentés dans la partie « méthodologie ». Néanmoins, quelques références bibliographiques confortent certains des éléments de réponse.

### **2.1. L'AVAP : une question de délais**

Le premier délai qui semble irréaliste est l'échéance du 13 juillet 2015 pour remplacer l'ensemble des ZPPAUP en AVAP, soit plus de 600 procédures, d'ici 2 ans. On rappelle qu'en 2012 on ne recense que 3 AVAP approuvées et 87 procédures lancées. Passé ce délai, les ZPPAUP non transformées en AVAP seront caduques, et l'on reviendra au régime de protection des abords de monuments historiques antérieur aux ZPPAUP. Le risque d'une perte majeure de protection du patrimoine français est donc conséquent et il faut espérer que ce délai sera prolongé. Par ailleurs, il convient de constater que des difficultés supplémentaires s'ajoutent notamment car les moyens des collectivités sont en baisse alors que le coût global des études et des procédures est important. Ce phénomène crée des inégalités territoriales supplémentaires par rapport à la capacité de mobilisation de fonds dédiés à la protection du patrimoine. De plus, le nombre de bureaux d'études qualifiés, susceptibles d'accompagner les collectivités territoriales dans ce travail, est réduit. Cependant, certains élus réclament des « AVAP express » réalisées sous 18 mois, pour s'accorder aux échéances municipales, alors que les professionnels s'accordent pour attribuer en général une période presque deux fois plus longue pour cette procédure...

De plus, le rétablissement de l'avis conforme de l'ABF (à la place d'un simple avis consultatif) pour les projets situés dans le périmètre d'une AVAP s'est accompagné d'une réduction de moitié du délai de réponse accordé aux ABF. « Cette situation est très préjudiciable à un examen sérieux et approfondi des dossiers soumis aux STAP car, en l'absence de réponse dans les nouveaux délais, l'avis est réputé favorable. »<sup>25</sup> Les ABF disposent d'un délai :

- de 4 mois pour transmettre leur avis concernant des projets situés dans un périmètre de protection des abords de monuments historiques dépourvu de règlement patrimonial,
- de 2 mois pour transmettre leur avis concernant des projets situés dans un périmètre de protection des abords de monuments historiques disposant également d'un périmètre de secteur sauvegardé,
- d'1 mois pour transmettre leur avis concernant des projets situés dans un périmètre de protection des abords de monuments historiques disposant également d'un périmètre AVAP.

On ne peut que noter la difficulté de traitement de l'ensemble des dossiers par les services de l'Etat, en forte réduction de moyens, et s'interroger sur l'inégalité de temps de réponse entre secteurs sauvegardés et AVAP. Enfin, en cas de contestation administrative de l'avis de l'ABF, le Préfet n'a plus obligation de saisir la CRPS et ne dispose plus que d'un délai de quinze jours sur les déclarations préalables et d'un mois sur les permis pour se prononcer défavorablement à la réalisation du projet. Passé ce délai, son avis est réputé favorable au recours. En cas de désaccord avec l'avis de recours favorable du Préfet, l'évocation ministérielle est possible pour les projets d'intérêt national. Le Ministre n'a alors plus que 4 mois (et non 1 an) pour se prononcer et son silence ne bloque plus la réalisation du projet. De plus, il ne peut se saisir que des dossiers dont le préfet a connaissance (avis de l'ABF contesté) et concernant des projets emblématiques dont l'intérêt national est en cause. Au vu du raccourcissement de l'ensemble de ces délais, il serait pertinent de faire, pour les projets complexes, une consultation des services de l'Etat, préalable au dépôt du dossier, afin d'éviter tout recours. On constate donc que ces mesures renforcent énormément le pouvoir des collectivités locales et on peut donc craindre, faute de temps et de moyens humains, que certains projets négligeant la protection du patrimoine soient quand même réalisés.

Une des conséquences directes de la diminution des délais de réponse de l'ABF et du Préfet est un « rétrécissement » progressif des périmètres des AVAP. En effet, les premières AVAP concernaient l'ensemble du territoire communal mais on constate que ces périmètres ont progressivement tendance à se réduire. On peut donc en déduire que, vu la lourdeur de gestion des dossiers, les services de l'Etat préfèrent se concentrer sur les éléments d'intérêts nationaux inclus dans des périmètres restreints, afin de disposer d'un temps suffisant pour suivre avec attention les projets adjacents, quitte à « sacrifier » les éléments d'intérêts locaux plus épars sur le territoire comme le petit patrimoine... Il se crée donc une distinction entre les enjeux d'Etat concernant le patrimoine emblématique, suivi par le STAP, et le patrimoine plus commun dont la gestion est transférée au niveau territorial/communal.

---

<sup>25</sup> Propos d'Eric DUTHOO, délégué Ligue Urbaine et Rurale pour la région Centre. Extrait du colloque « Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II » - Université d'Angers - Faculté de droit (Centre Jean Bodin) - 10 & 11/02/ 2011.

## **2.2. L'AVAP : évolution de la ZPPAUP**

### **2.2.1. Répartition des rôles inchangée**

Il n'y a pas de réelle rupture entre AVAP et ZPPAUP. L'autorité en charge du PLU (en général la commune ou l'intercommunalité) est maître d'ouvrage et assure l'initiative, la gestion et le financement de la procédure. Le Préfet doit toujours soumettre son avis au terme de celle-ci.

### **2.2.2. Nature et contenu identiques**

La vocation principale reste la protection du patrimoine. Elle est toujours composée d'un rapport de présentation, d'un règlement et de pièces graphiques. Le règlement de l'AVAP, à l'instar des ZPPAUP, fixe les règles relatives à l'implantation, la morphologie et les dimensions du bâti ainsi que les prescriptions architecturales et la prohibition d'aménagement de certains espaces libres, pour des motifs de qualité patrimoniale ou de préservation des vues. Il peut s'opposer à la démolition de certains bâtis mais ne peut toujours pas prescrire d'obligation de démolir. Il ne dispose pas encore d'habilitation à réglementer l'usage des matériaux, même si on retrouve dans de nombreux règlements de ZPPAUP et maintenant d'AVAP des prescriptions en ce sens. Enfin, même si la ZPPAUP prenait en compte le paysage, elle était plus souvent centrée sur les thématiques architecturales et urbaines. L'AVAP renforce le traitement du paysage et des espaces publics par son approche de valorisation du cadre de vie, à l'échelle du territoire.

### **2.2.3. Continuité dans les effets juridiques**

L'AVAP, comme la ZPPAUP, est une servitude d'utilité publique qui n'entraîne pas de modification du régime des travaux. Néanmoins le PLU doit être rendu compatible à l'AVAP, préalablement à sa création, comme pour toute servitude.

### **2.2.4. Un dispositif plus participatif**

La concertation dans l'AVAP est renforcée par rapport au ZPPAUP. Elle devient plus formelle, notamment avec la nomination d'une commission locale consultative qui suit l'élaboration et l'application de l'AVAP. Cette commission locale regroupe les services de l'Etat, les services territoriaux et des experts, comme pour les secteurs sauvegardés. Autre amélioration notable, la CRPS est consultée avant et non plus après l'enquête publique, ce qui permet d'intégrer plus facilement ses remarques dans le projet final. Enfin, il y a une obligation de concertation continue avec le public jusqu'à l'arrêt du projet, mais qui se résume le plus souvent par quelques réunions d'information. La parole aux usagers n'est de fait donnée que lors de la procédure d'enquête publique, réalisée à la fin du projet, pour un avis consultatif.

### **2.2.5. Une meilleure articulation au PLU**

La création de l'AVAP est subordonnée à la mise en compatibilité du PLU et doit prendre en compte les préconisations du PADD. Cette double interaction démontre l'imbrication de ces deux documents, accentuée par la réalisation conjointe de l'enquête publique.

### **2.2.6. Une ouverture à la ville durable**

La nouveauté principale des AVAP, par rapport aux ZPPAUP, est l'apparition du diagnostic environnemental complétant le diagnostic patrimonial existant. Il permet de définir des objectifs d'optimisation du foncier, de

mixité sociale et fonctionnelle mais surtout de gestion des ressources (eau et énergie) et d'intégration des dispositifs d'économie d'énergie.

### **2.3. L'AVAP n'en est qu'à ses balbutiements**

Comme présenté précédemment, la circulaire d'application relative aux Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine ne date que de mars 2012. Aussi, il est encore trop tôt pour pouvoir juger de sa « bonne » application. Néanmoins, le point de blocage majeur rencontré concerne l'élaboration du règlement qui doit donner des prescriptions architecturales et paysagères, tout en considérant les futures évolutions du territoire ainsi que les bonds technologiques possibles en matière d'énergies renouvelables, sans être trop permissif. En effet, le diagnostic élaboré à partir de nombreuses ressources, dont les ZPPAUP pour certaines communes, est souvent assez fouillé et complet. La seule difficulté de l'élaboration de ce document consiste en un effort de synthèse. Néanmoins, on peut noter quelques difficultés d'accès aux informations concernant l'élaboration de potentiels territoriaux d'énergies renouvelables.

Le rapport de présentation qui expose les grands enjeux patrimoniaux et paysagers fait aussi très souvent consensus, car l'ensemble des personnes présentes en Commission Locale veulent œuvrer pour l'amélioration de la qualité de vie de leur commune et pour le « bien-être » de ses habitants.

La difficulté vient donc de la traduction de ces objectifs en mesures concrètes à appliquer sur le territoire, car ces mesures peuvent avoir des conséquences non négligeables pour certains habitants et peuvent être source d'inégalités difficiles à appréhender<sup>26</sup>. Il convient donc de dûment justifier l'analyse qui conduit par exemple à classer un bâti comme « remarquable » et d'expliquer convenablement les conséquences de ce classement.

Or, le règlement n'est que la traduction des objectifs généraux de la commune. Il n'a vocation ni à justifier les prescriptions qu'il donne (on doit normalement trouver ces informations dans le rapport de présentation et le diagnostic) ni à fournir de recommandations. Néanmoins, dans la pratique, beaucoup de règlements ont des prescriptions associées à des recommandations, même si ce n'est pas conforme au décret d'application. On voit également de plus en plus fréquemment apparaître un « cahier de recommandations » facultatif pour pallier à cette difficulté.

De même, on constate que les exigences en matière d'analyse énergétique du bâti augmentent et l'on trouve dans les appels d'offres récents des demandes de profils spécialisés et de diagnostic thermique détaillé des bâtiments publics, qui n'existaient pas auparavant.

Les cahiers des charges des AVAP sont donc en pleine évolution et sont le signe que cet outil n'en est qu'à ses balbutiements.

### **2.4. L'AVAP comme garde-fou**

« Il existe en droit français un grand nombre d'outils juridiques pour préserver la biodiversité et les espaces naturels et agricoles : outils réglementaires, notamment de planification urbaine, outils d'acquisition foncière

---

<sup>26</sup> Par exemple, si l'on interdit la démolition d'un bâti remarquable et que l'on impose sa conservation en l'état, nécessitant ultérieurement des travaux de restauration, on peut se demander si ce classement n'augmente pas sa valeur intrinsèque, de par la mise en valeur de sa qualité ou, au contraire, si les conséquences de ce classement, qui induisent des coûts d'entretien plus élevés, ne défavorisent pas son possesseur, voire le mettent en difficulté.

dans des zones à fort enjeu et outils contractuels. Pourtant, malgré la volonté de densification de la loi SRU, l'artificialisation des sols s'accélère, avec 80 000 nouveaux hectares artificialisés chaque année, et les trois quarts des habitats écologiques d'intérêt communautaire de France métropolitaine sont dans un état défavorable, inadéquat ou mauvais. »<sup>27</sup>

Fort de ce constat, l'AVAP se présente comme un outil efficace pour limiter l'urbanisation diffuse, notamment pour les communes de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> couronne de grandes agglomérations qui souhaitent préserver leur patrimoine paysager, gage de qualité de vie.

## 2.5. AVAP ou PLU patrimonial ?

L'AVAP, outre une meilleure prise en compte de l'environnement et une concertation approfondie, a vocation à articuler plus facilement valorisation du patrimoine et aménagement du territoire en créant des conditions de coordinations plus fortes avec les Plans Locaux d'Urbanisme, notamment par la nécessaire prise en compte du PADD. La question de la frontière entre ces deux documents ou du rôle de chacun doit se poser ! En effet, l'AVAP peut par exemple intégrer des projets non encore réalisés et interdire les piscines mais a-t-elle cette vocation ? Certaines zones de projets en devenir ne relèveraient-elles pas de projets urbains spécifiques définis dans des sous-secteurs du PLU ?

*A contrario*, « une large majorité de communes devraient engager la mutation de leur ZPPAUP dans les délais prévus par la loi. Mais il y a tout lieu de penser que d'autres stratégies locales voient le jour. Compte tenu du coût budgétaire du changement de dispositif et du découragement face à la réouverture d'un chantier qui venait parfois juste de s'achever, certaines communes pourraient être tentées par l'abandon pur et simple de leur démarche patrimoniale. Une alternative consisterait à se contenter du PLU pour traiter la question de la préservation et de la valorisation du bâti. La loi aurait alors pour conséquence, dans les deux hypothèses et pour la première fois dans l'histoire du droit du patrimoine, une régression de l'action publique en faveur de la protection des biens remarquables. »<sup>28</sup>

## 2.6. L'AVAP : une question d'échelle ?

La taille du périmètre de l'AVAP n'est pas prédéfinie et doit s'appréhender en fonction des spécificités territoriales. Elle peut donc aller de quelques ilots à l'échelle communale, voire à une échelle intercommunale ou de bassin hydrographique comme, par exemple, dans la Sarthe<sup>29</sup>. Cependant, l'AVAP, à travers son règlement, définit des prescriptions paysagères comme architecturales, pouvant aller dans des détails très fins comme par exemple la taille et l'espacement des ouvertures d'un bâtiment. Il y a incontestablement dans cet outil un « grand écart », à concrétiser dans le règlement, entre le travail de dentelle réalisé à une échelle inférieure à la parcelle et des réflexions d'ensemble nécessaire pour les thématiques environnementales,

---

<sup>27</sup> Extrait du rapport n°82 « Sécuriser des engagements environnementaux : séminaire d'échange sur les outils fonciers complémentaires à l'acquisition » Collection « Études et documents » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable – 04/2013.

<sup>28</sup> L'AVAP décryptée par Denis Berthelot, Cahiers du CERTU, les outils de l'aménagement [en ligne] <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/>

<sup>29</sup> L'AVAP intercommunale, quelle collectivité pertinente pour sa création : État, commune ou EPCI ? L'exemple de la vallée du Loir, Nicolas GAUTIER, Architecte des Bâtiments de France, Directeur du Service Territorial d'Architecture et du Patrimoine de la Sarthe.

économiques, de mobilité ou encore de mixité fonctionnelle qui correspondent plutôt à une échelle intercommunale. Comment alors faire la part de choses et ne pas se perdre ?

Telle est la difficulté principale de l'AVAP qualifiée de véritable « usine à gaz » dans plusieurs des entretiens que j'ai réalisés. Ce « grand écart » met aussi en exergue la dualité entre approches patrimoniales paysagère (plutôt à grande échelle) et architecturale (à échelle plus fine) qui doivent toutes deux être traitées dans l'AVAP.

## **2.7. AVAP : prescriptions versus innovations ?**

Le règlement de l'AVAP doit fournir des prescriptions, notamment architecturales, concernant la possibilité ou l'impossibilité d'intégration de dispositifs d'économies d'énergies et de production d'énergies renouvelables (ENR). Il se base sur les connaissances et les dispositifs techniques actuels pour fonder ses prescriptions et peut, par exemple, interdire les panneaux solaires dans les centres anciens à très forte valeur patrimoniale. On peut donc s'interroger sur la place à réserver aux innovations, notamment en matière d'énergies renouvelables. *Et si les panneaux solaires se transformaient en une peinture transparente ? Faudrait-il toujours les interdire ?*

La prise en compte des économies d'énergies n'est pas encore réellement identifiable dans les AVAP en cours d'élaboration, mais cette prise de conscience s'opère progressivement et peut être traduite de manière très concrète. Par exemple, le cahier des charges concernant la réalisation de l'AVAP de la Croix Rousse à Lyon exige un audit énergétique des bâtiments publics et des compétences solides pour proposer des actions de rénovations exemplaires, notamment pour les prescriptions sur le choix des matériaux et, ce, malgré le fait que l'AVAP ne dispose pas encore d'habilitation à régler l'usage des matériaux, contrairement au Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) des secteurs sauvegardés.

## **2.8. L'AVAP : des prétentions sans moyens**

Tout d'abord, il convient de préciser que la réalisation d'une AVAP demande une étude très lourde, car très chronophage, pour la réalisation du diagnostic patrimonial et environnemental, si elle est faite sérieusement. Or les communes ont des délais très courts et peu de moyens alloués à la protection du patrimoine. On risque donc de voir apparaître deux dérives :

- Une première qui consiste à avoir des études « allégées » ne faisant que reprendre succinctement des études à disposition, comme les anciennes ZPPAUP quand elles existent, ou des profils environnementaux régionaux, pour réduire le coût de l'étude et limiter les visites sur site...
- Une seconde qui consiste à abandonner l'idée de transformation de ZPPAUP, en repassant aux anciens dispositifs de protection, s'accompagnant ainsi d'une perte considérable de protection du patrimoine.

De plus, le diagnostic environnemental doit s'appuyer sur les recommandations du PADD du PLU. Or, si le PLU n'est pas encore réalisé ou est trop ancien, les bureaux d'études non spécialisés en environnement se trouvent confrontés à la réalisation de ce diagnostic, sans nécessairement disposer des compétences internes requises pour un résultat pertinent.

De même, certaines collectivités attendent de l'AVAP des prescriptions aussi fines que pour les secteurs sauvegardés, sans prévoir les coûts nécessaires, d'autant que ce n'est pas son rôle.

Enfin, une fois l'AVAP réalisée, on constate qu'il n'y a pas forcément de moyens efficaces de gestion des projets, d'une part en raison des délais trop courts pour un traitement efficace des dossiers (Cf. III.2.2) et d'autre part car il n'y a pas de réels dispositifs pour aider les particuliers à effectuer les travaux nécessaires. On se retrouve donc parfois dans une situation où le particulier n'a pas les moyens d'entretenir correctement le patrimoine dont il dispose et le laisse progressivement se dégrader.

## **2.9. L'AVAP : support de préservation de la biodiversité ordinaire**

Le patrimoine naturel est un bien commun à qui on attribue une valeur intrinsèque. Des réflexions autour de cette valeur et de sa monétisation ont émergé avec la prise en compte progressive de l'environnement. Elles ont débuté avec l'attribution d'une valeur écologique à un milieu, mesurée en fonction de sa biodiversité, principalement sur la base d'inventaires d'espèces patrimoniales indicatrices, rares ou menacées ou encore d'habitats caractéristiques. Mais très vite, la notion de biodiversité s'est avérée réductrice pour rendre compte de la valeur réelle de ce patrimoine naturel car certains milieux peuvent être naturellement très pauvres en espèces mais d'importance fonctionnelle ou paysagère cruciale ou peuvent être principalement constitués de biodiversité ordinaire n'étant pas prise en compte dans les inventaires ou encore, à l'opposé, un biotope très artificialisé peut présenter une biodiversité très élevée sans intérêt écologique tels les parcs animaliers ou les rejets d'effluents pollués d'usines.

La notion de naturalité, qui renvoie au caractère sauvage d'un paysage, est donc venue compléter cette approche, notamment à échelle paysagère, où on lui attribue une valeur intrinsèque, esthétique, fonctionnelle (services écosystémiques), culturelle et pédagogique. Les dispositifs de protection existants sont principalement mis en place pour les espèces menacées ou remarquables mais en ce qui concerne les espèces endémiques dites « communes » il n'existe pas de dispositif de protection particulier, bien qu'elles fassent partie, peut-être encore plus que les premières, du patrimoine naturel d'un territoire.

Grâce à cette notion de naturalité, l'AVAP semble donc être le relais approprié pour protéger l'ordinaire, c'est-à-dire le paysage « banal » du bord de route, les jardins, les délaissés de voirie, les petits espaces verts auxquels on ne prête pas attention, qui sont souvent négligés mais contribuent grandement au paysage en servant de support primordial aux espèces endémiques communes et aux continuités écologiques.

De plus, l'AVAP, en protégeant le bâti ancien et les composantes du patrimoine vernaculaire, comme les vieux clochers ou les granges, protège également un habitat insoupçonné pour la petite faune (chauves-souris, hirondelles, passereaux, lézards, musaraignes...)

Enfin, l'AVAP peut avoir pour vocation de protéger les espaces non encore urbanisés en servant de relais à la préservation des habitats, sans distinction entre espèces banales ou remarquables.

L'AVAP se transforme alors en une formidable opportunité de double réponse avec la protection du patrimoine et de l'environnement. Elle prend alors tout son sens comme outil complémentaire pertinent.

## 2.10. L'AVAP : levier économique

L'AVAP peut avoir un impact positif et servir de levier économique d'une part pour le tourisme, d'autre part pour l'agriculture. En effet, son élaboration peut être corrélée à la mise en place d'éléments de communication locaux, d'itinéraires de découverte du patrimoine vernaculaire et à l'obtention de labels patrimoniaux qui peuvent apporter des subventions, comme, par exemple, celles de la Fondation du Patrimoine. Toutes ces actions permettent aux villes de bénéficier de support marketing importants pour leur attrait touristique.

De plus, la préservation des espaces agricoles grâce aux AVAP permet, outre l'aspect paysager, de favoriser l'agrotourisme et de pérenniser des emplois locaux, en dynamisant les circuits courts et en participant aux réductions des déplacements de transports lourds.

## 3. Quelques éléments de réponse

### 3.1. Des moyens d'action pour préserver l'environnement dans les AVAP

Le principal levier d'action pour la préservation de l'environnement par les AVAP est la **volonté politique** ! En effet, l'initiative doit provenir des collectivités territoriales, puis les Maires doivent nommer les participants à la commission locale et définir les modalités de concertation.

De plus, les différents délais raccourcis ont montré que sa réalisation et son application sont une véritable course contre la montre. Il faut donc que l'ensemble des acteurs soient particulièrement motivés pour réussir à travailler de concert et préserver un patrimoine de qualité.

Un autre levier d'action évident est l'élaboration de **prescriptions** particulières dans le règlement qui peuvent par exemple concerner :

- des secteurs naturels où toute urbanisation est interdite
- des secteurs agricoles où certains éléments naturels sont renforcés (haies bocagères)
- une protection de certains éléments bâtis, support de biodiversité (murs en pierres sèches, petit patrimoine)
- une préservation des ordonnances végétales d'alignement, d'espaces verts et jardins
- une valorisation du patrimoine artisanal et industriel local et la promotion des savoir-faire ancestraux
- une incitation à l'utilisation d'énergies renouvelables et de matériaux locaux par les prescriptions architecturales ainsi qu'aux économies d'énergies par les choix d'isolations possibles.

Il peut également être intéressant de s'appuyer sur des outils comme le Bilan Carbone comme aide à la décision ou pour renforcer la justification de certaines prescriptions. Enfin, le dernier levier d'action, peut-être le plus important, est la **communication** car elle est le support principal à la **connaissance** qui permet de **s'approprier** cette démarche. Ce levier est nécessaire pour l'ensemble des acteurs, de l'Etat aux élus locaux en passant par les citoyens ou les touristes de passage, afin qu'ils réalisent tous que la finalité de cette protection est pour leur intérêt et qu'ils sont tous acteurs de cette préservation.

### 3.2. Limites de l'AVAP et pistes d'optimisation

La première limite de l'AVAP est que sa réalisation, même pour remplacer les ZPPAUP existantes, n'est pas obligatoire. Les communes ont le droit de ne rien faire, quitte à perdre une partie des protections patrimoniales existantes.

Ensuite, chaque territoire est spécifique et dispose d'un patrimoine qui lui est propre. De plus, il est très difficile d'agir sur le paysage qui reflète un vivant en perpétuelle évolution. La réalisation de chaque AVAP est donc unique, d'une part en raison de ces spécificités territoriales, d'autre part en raison de l'équipe projet qui y est associée. Certains acteurs pertinents peuvent ne pas être associés à cette démarche et il peut aussi parfois se créer des jeux d'acteurs, lorsque les instances ont une vision différente de la finalité de l'outil, notamment lors de divergences d'opinions entre les services de l'Etat, les collectivités locales et les bureaux d'études associés. Ainsi, on constate que ces divergences se cristallisent au moment de la formalisation du règlement, car on entre dans le « concret » et l'on doit définir ce qui est réalisable ou interdit. C'est entre autres pour cette raison qu'encore aujourd'hui si peu d'AVAP sont approuvées.

Par ailleurs, lorsque le PLU est révisé pour être mis en compatibilité avec l'AVAP (notamment lorsqu'il s'agit de transformer un Plan d'Occupation des Sols en PLU), il se crée parfois un décalage entre la production de ces deux documents qui renforce le sentiment d'incertitude entre ce qui doit être traité par le PLU et/ou par l'AVAP. En effet, l'AVAP doit se baser sur le PADD du PLU, mais si celui-ci n'avance pas assez rapidement, l'AVAP se retrouve à prescrire à la place du PLU, notamment pour les zones de projets ! L'AVAP peut s'appuyer sur des documents de portée supérieure, comme le SCOT ou le PCET, mais qui ont une approche plus globale, moins centrée sur les spécificités du territoire. Cette situation est délicate en raison de la proximité de ces deux documents car il est parfois très difficile de faire la part des choses.

Une autre limite de l'AVAP est que, d'un côté on attend des prescriptions architecturales, urbaines et paysagères précises comme le maintien de certains alignements végétaux ou des prescriptions concernant les alignements et gabarits de bâtis, mais que de l'autre, elle n'a vocation ni à réglementer l'usage des matériaux, ni à définir un nuancier de couleurs à utiliser, ni à prescrire des typologies d'essences végétales. Cette limite est très compliquée à fixer et l'on voit fréquemment des « recommandations » qui complètent et illustrent les prescriptions du règlement qui, sinon, serait trop difficile à interpréter.

L'AVAP peut, par les périmètres quelle définit, avoir une influence sur les zones naturelles et permettre leur réduction. Néanmoins, contrairement aux projets d'aménagement ou de construction qui ont l'obligation de réaliser des études d'impacts et de proposer des mesures compensatoires en cas de perte de biodiversité, l'AVAP n'a pas cette obligation. Enfin, l'AVAP est un outil difficile à faire appliquer, d'une part en raison des délais évoqués ultérieurement, et d'autre part car il n'y a pas d'organisme de contrôle dédié. En effet, les services du patrimoine ne peuvent pas contrôler *in situ* si les prescriptions de l'AVAP sont respectées et les services territoriaux ne sont pas forcément formés pour vérifier si les protections patrimoniales sont appliquées. De plus, certains travaux, comme par exemple la suppression d'une haie, ne sont pas soumis à déclaration préalable de travaux, permis de construire ou d'aménager, et il n'y a donc aucun recours possible si certaines prescriptions paysagères de l'AVAP, comme la conservation d'ordonnances végétales, ne sont pas respectées.

## 4. Analyse critique

### 4.1. Limite de mon travail

La partie *état de l'art* n'avait pas vocation à établir de manière exhaustive l'ensemble des dispositifs existants dans les domaines du patrimoine, de l'environnement et de l'aménagement du territoire. De plus, elle s'est principalement concentrée sur les dispositifs français. Il aurait pu être intéressant d'établir une comparaison des outils de préservation du patrimoine d'autres pays, pour aller plus loin...

Concernant la partie *comparaison des différents livrables*, il n'y a que très peu d'AVAP post-décret terminées ou en cours d'achèvement et disponibles. Les AVAP sur lesquelles je me suis basée, au vu des critères déterminés pour cette analyse comparative des livrables, sont celles d'Aniane, de Grenoble et Villeurbanne, qui correspondent à des typologies territoriales très différentes et sont indéniablement insuffisantes pour dégager des éléments de réponses robustes pour traiter à la problématique de cette thèse professionnelle.

De plus, la majorité de mon analyse repose sur des livrables d'AVAP issus d'un même bureau d'études, ce qui rend cette analyse comparative partielle et partielle. Enfin, ayant moi-même fortement contribué à l'élaboration de l'AVAP d'Aniane, il conviendrait pour plus de neutralité de l'exclure également de cette analyse. Néanmoins, la grille d'analyse du profil environnemental de l'AVAP peut être conservée et il **conviendra donc de réitérer ce travail comparatif lorsque plus de données seront disponibles**.

Concernant la partie *retours d'expériences*, les acteurs interrogés sont essentiellement présents sur le quart sud-est de la France. Il aurait été intéressant de diversifier plus l'origine géographique des acteurs afin de se confronter de manière plus forte aux spécificités architecturales et paysagères locales.

De plus, je n'ai pu interroger, pour des raisons de calendrier (période estivale), M. Olivier BONNEAU, Docteur en droit public et spécialiste de la compatibilité AVAP/PLU, M. Gilbert STORTI, Responsable Patrimoine, Environnement, Métiers, Matériaux (PEMM) à la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB) Rhône-Alpes et M. Eric FERAILLE, Président de la FRAPNA, association de protection de l'environnement. Je n'ai également pas réussi à interroger une Chambre d'Agriculture, plusieurs maîtres d'ouvrages, d'autres associations ou encore des habitants possédant un bien dans un périmètre AVAP.

Pour des résultats plus solides, il convient de rencontrer plusieurs acteurs d'un même type afin de pouvoir se baser sur suffisamment d'expériences singulières pour pouvoir en extraire des « généralités » statistiquement représentatives.

### 4.2. Pour aller plus loin ?

Les réglementations en matière d'environnement, d'urbanisme et de paysages sont extrêmement nombreuses et complexes. Les attentes envers l'AVAP sont souvent proche de celles des secteurs sauvegardés, le PLU et l'AVAP sont souvent redondant pour certaines dispositions concernant l'aménagement, ce qui rend cet outil à la philosophie louable très (trop ?) complexe à appliquer...

Le gouvernement actuel prévoit de mettre en place une modernisation de l'action publique présentée dans le Programme *Evaluer, Simplifier, Innover*, publié le 17 juillet 2013, pour :

- Simplifier les démarches dans les domaines de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
- Moderniser le droit de l'environnement et clarifier les procédures
- Simplifier les schémas et plans d'urbanisme (projet de transfert des PLU à l'échelle intercommunale)
- Moderniser le droit du patrimoine
  - en limitant les espaces protégés à 3 catégories (villes historiques, sites classés et abords)
  - en hiérarchisant la superposition des servitudes
  - en harmonisant les délais des procédures de protection
  - en remplaçant la superposition actuelle PLU+ZPPAUP ou PLU+AVAP par le PSMV.

Alors que les premières AVAP viennent à peine d'être achevées, une nouvelle réforme va probablement d'ici 2014 modifier à nouveau ces documents.

Néanmoins, cette nouvelle modification pourrait améliorer la situation puisque certains éléments, comme la nomination de la Commission Locale, sont déjà empruntés aux secteurs sauvegardés et que la suppression de la superposition entre PLU et AVAP pourrait régler le flou actuel entre les dispositions de ces deux documents. Enfin, une dernière interrogation porte sur le volet énergétique (économies d'énergies et intégration d'énergies renouvelables) qui mériterait peut-être une étude plus approfondie et un document spécifique ?

## CONCLUSION : L'AVAP, UN ACTE POLITIQUE

L'AVAP est la pierre angulaire à l'interface de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du patrimoine, mais c'est avant tout une question d'hommes et d'engagement politique. Elle a déjà le mérite d'inciter à la réflexion autour de nouvelles problématiques comme l'énergie et a la capacité de répondre simultanément à de nombreux objectifs. Néanmoins, on ne peut que constater qu'elle est encore récente et qu'elle doit encore s'améliorer.

Pour ce faire, les associations de protection des patrimoines architecturaux et paysagers devraient avoir un rôle plus important à jouer, notamment lors des commissions nationales ou des CRPS car « elles peuvent s'exprimer librement alors que les serviteurs de l'Etat, tenus par une certaine obligation de réserve vis-à-vis de leur hiérarchie, hésitent parfois à livrer le fond de leurs pensées. Les associations ne sont pas seulement du ‘‘poil à gratter’’ qui peuvent interpeller les pouvoirs publics, elles sont aussi une source de réflexions et le creuset de propositions qui doivent aider les instances gouvernementales à prendre des décisions guidées par le long terme et l'intérêt général, et non par des préoccupations économiques à court terme qui s'apparentent trop souvent à des promesses électorales, au seul bénéfice d'une partie de la population. »<sup>30</sup>

Il convient de ne pas oublier que l'AVAP est avant tout un outil de protection du patrimoine et que le premier patrimoine de la commune est le tissu sur lequel elle se renouvelle constamment, avec, aujourd'hui un principe de développement « durable ». Négliger l'AVAP, ce serait faire des projets qui, s'affranchissant de la trame foncière, seraient trop « déconnectés » de l'identité de la ville, ne créant que des zones juxtaposées et sans lien.

Aussi, il faut garder à l'esprit que le meilleur moyen d'action pour perpétuer l'identité d'une ville est le bon sens, souvent accompagné d'un principe de parcimonie... et donc préserver le bâti ancien, ses murs épais et ses maisons mitoyennes, plutôt que de le détruire est parfois plus pertinent pour la préservation de l'environnement que de vouloir tout détruire pour « reconstruire ».

Finalement, l'évolution de la protection de l'environnement de notre société a plus de chances de réussir grâce aux projets innovants qui se concrétiseront dans les AVAP, d'autant plus qu'elles seront différentes les unes des autres. L'AVAP est donc une solution pour l'avenir à condition qu'elle relève les défis administratifs, politiques et économiques auxquels elle est, aujourd'hui, confrontée.

---

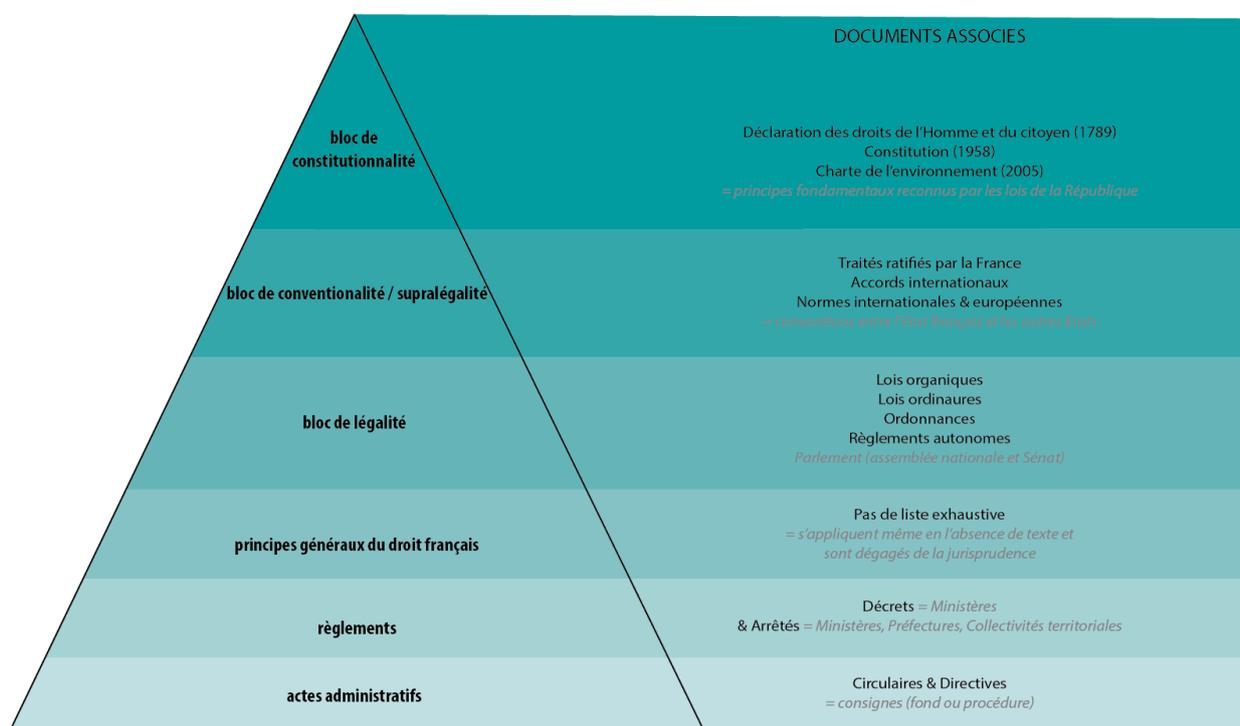
<sup>30</sup> Propos d'Eric DUTHOO, délégué Ligue Urbaine et Rurale pour la région Centre. Extrait du colloque « Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II » - Université d'Angers - Faculté de droit (Centre Jean Bodin) - 10 & 11/02/ 2011.

# ANNEXE 1 : LA HIERARCHIE DES NORMES JURIDIQUES

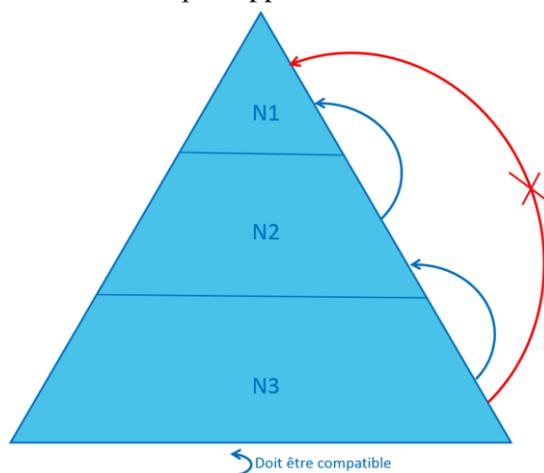
## FRANÇAISES

On doit cette notion de « hiérarchie des normes » au théoricien du droit Hans Kelsen, auteur de la *Théorie pure du droit*, qui tentait de fonder le droit comme une science indépendante des présupposés subjectifs et des préjugés moraux de chacun.

Selon Kelsen, toute norme juridique reçoit sa validité de sa conformité à une norme supérieure formant ainsi un ordre hiérarchisé où le nombre de normes est inversement proportionnel à leur importance, formant ainsi une pyramide. La norme au sommet de la pyramide étant dans de nombreux systèmes juridiques, dont celui de la France, la Constitution. Cet ordre est à la fois statique (les normes inférieures doivent respecter les normes supérieures) et dynamique (une norme supérieure peut modifier une/des norme(s) inférieures).



Cette pyramide s'applique dans les différentes composantes du droit français (patrimoine, environnement, civil, etc.) et se complexifie en droit de l'urbanisme avec une nuance hiérarchique supplémentaire reflétant des niveaux d'autorité différents entre « conformité », « compatibilité » et « prise en compte » des documents les uns par rapport aux autres. De plus, il y a une corrélation entre l'importance de la norme et son territoire d'application (national, régional, supra-communal, communal) qui engendre souvent un principe de compatibilité limitée, c'est-à-dire uniquement avec la norme strictement supérieure, schématisé dans la figure ci-contre.



La conformité est le rapport normatif le plus exigeant. Il implique qu'un document de rang inférieur soit strictement identique au document supérieur, c'est-à-dire soit reproduire purement et simplement la norme supérieure, par exemple lors de la transposition de textes internationaux en droit français, soit faire la jonction entre un objet abstrait (norme supérieure générale) et un objet concret (norme inférieure plus spécifique). Ce rapport reste néanmoins peu répandu en droit de l'urbanisme et ne s'applique que pour les autorisations d'urbanisme (permis de construire, d'aménager ou de lotir qui doivent être conformes au Plan Local d'Urbanisme, Règlement National d'Urbanisme et lois Montagne et Littoral)

La compatibilité implique plutôt un rapport de « non contrariété » c'est-à-dire que les dispositions de la norme inférieure ne font pas obstacle à l'application des dispositions de la norme supérieure.

En complément, le Code de l'urbanisme prévoit que certains documents « prennent en compte » un certain nombre d'autres plans et programmes. Le rapport normatif de « prise en compte » est le moins exigeant. Il a pour fonction d'assurer que deux normes d'origine différente ne s'ignorent pas, pour conserver la cohérence de l'ensemble. Il implique seulement le respect de l'esprit et des objectifs généraux des autres plans et programmes concernés.

Il s'agit notamment, en l'application de l'article L111-1 du Code de l'urbanisme, des nouveaux plans et schémas obligatoires et issus du Grenelle de l'environnement (Plan Climat Energie Territorial, Schéma Régional de Cohérence Ecologique, Documents Stratégiques de gestion de la mer et du littoral, Schéma Régionaux de développement de l'aquaculture marine, etc.)

## ANNEXE 2 : LE PARADOXE DE L'ARCHEOLOGIE PREVENTIVE

L'archéologie est une discipline scientifique qui consiste à étudier l'Homme à travers sa technique, de la préhistoire à l'époque contemporaine, par l'analyse de vestiges matériels (objets, outils, ossements, poteries, armes, pièces de monnaie, bijoux, vêtements, empreintes, traces, peintures, bâtiments, infrastructures, etc.) retrouvés lors de travaux de terrains (fouilles, prospections, sondages,...)

L'archéologie préventive est une mission de service public, définie à l'article L.521-1 du Code du patrimoine, qui : « a pour objet d'assurer, à terre et sous les eaux, dans les délais appropriés, la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement ».

Tous les ans, en France, 700 km<sup>2</sup> sont concernés par des travaux d'aménagement, entraînant la destruction du patrimoine archéologique<sup>31</sup>. Aussi, pour limiter ce phénomène de destruction, l'Etat met à jour chaque année la carte archéologique nationale qui rassemble et ordonne, pour l'ensemble du territoire national, les données archéologiques disponibles (code du patrimoine, livre V, art. L522-5). En se basant sur cette carte, les préfets de régions définissent, par arrêté, des zones de présomption de prescription archéologique où des diagnostics archéologiques doivent obligatoirement être réalisés à titre préventif et peuvent engendrer des fouilles archéologiques plus poussées en vue de la conservation des vestiges, voire une modification de la consistance du projet afin d'éviter la réalisation de fouilles et de préserver les vestiges de toute atteinte. Les conditions d'exécution de ces études préventives sont également définies par arrêté préfectoral<sup>32</sup>. Hors des zones de présomption de prescription archéologique, les personnes qui projettent de réaliser des aménagements peuvent, avant de déposer leur demande d'autorisation, saisir le préfet de région afin qu'il examine si leur projet est susceptible de donner lieu à des prescriptions archéologiques (code du patrimoine, livre V, art. L. 522-4). Néanmoins, lorsque par suite de travaux ou d'un fait quelconque, des monuments, des ruines, substructions, mosaïques, éléments de canalisations antiques, vestiges d'habitations ou de sépultures anciennes, des inscriptions ou, plus généralement, tout objet pouvant intéresser la préhistoire, l'histoire, l'art ou l'archéologie sont mis au jour, l'auteur de la découverte, ainsi que le propriétaire du lieu où ils ont été découverts sont tenus d'en faire la déclaration immédiate au maire de la commune, qui doit la transmettre sans délai au préfet (code du patrimoine, art. L. 531-14 et s.).

Vu l'accélération de l'urbanisation de ces dernières décennies, le nombre d'opérations soumises à un diagnostic préventif (et par conséquent le nombre de diagnostics réalisés) ne cesse d'augmenter, or les capacité de gestion des dossiers par les directions régionales des affaires culturelles sont limitées.

---

<sup>31</sup> Donnée extraite du « Guide pratique de l'aménageur – archéologie préventive », Institut National de Recherches Archéologiques Préventives INRAP [en ligne].

<sup>32</sup> Cf. décret d'application n°2004-490 du 3 juin 2004 relatif aux procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive pour plus d'informations.

Le coût de ces diagnostics préventifs, tant financier qu'humain, devient trop important par rapport aux capacités actuelles. De plus, la question de la conservation des vestiges d'intérêts découverts devient de plus en plus cruciale car les musées ne disposent plus de suffisamment d'espace et de personnel pour effectuer correctement leur gestion.

Enfin, le fait de déterrer ces objets les rend vulnérables aux atteintes du temps (lumière, radicaux libres, ...) et la meilleure conservation possible pour eux seraient de rester enfouie. De plus, il se crée ainsi un appauvrissement du patrimoine existant, par sa progressive dégradation, relançant l'interrogation des moyens efficaces de sa préservation.

## **ANNEXE 3 : PRESENTATION DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS ENVIRONNEMENTAUX DE PROTECTION ET DE SENSIBILISATION**

### **1. Les dispositifs de sensibilisation du patrimoine naturel et agricole**

Les dispositifs de sensibilisation sont principalement des outils de recensement d'espèces ou d'habitats remarquables, emblématiques et particulièrement vulnérables. Ils n'induisent pas de contrainte réglementaire, de restriction d'usages ou de protection particulière. Cette partie ne recense pas de manière exhaustive l'ensemble de ces dispositifs mais présente les plus emblématiques.

#### **1.1. Les référentiels**

##### ◆ *Référentiels d'habitats (Natura 2000, ZNIEFF, ZICO)*

La France a initié, dès les années 1980, un inventaire scientifique des Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux (ZICO) qui constitue l'inventaire préliminaire à la désignation des Zones de Protection Spéciale (ZPS) du réseau Natura 2000. Ce statut de classement d'un espace naturel découle de la directive communautaire « Oiseaux » et trouve son parallèle avec les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) provenant de la directive communautaire « Habitat ».

Les ZNIEFF ont pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation et sont de deux types :

- le type I correspond à des zones de superficie réduite qui constituent des espaces homogènes d'un point de vue écologique et qui abritent au moins une espèce et/ou un habitat rare ou menacé d'intérêt local, régional, national ou communautaire.
- le type II correspond à de grands ensembles naturels riches ou peu modifiés qui ont une cohérence écologique et paysagère, et qui offrent des potentialités biologiques importantes par leur rôle fonctionnel.

Le Réseau **Natura 2000** regroupe, à l'échelle européenne, des sites abritant des habitats naturels exceptionnels en tant que tels, ou nécessaires à la conservation d'espèces animales ou végétales, qu'il convient de préserver. Il a pour objectif d'enrayer l'érosion de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles. Dans le cas français, une section du Code de l'environnement est attribuée aux sites Natura 2000 et définit le cadre général de la désignation et de la gestion de ces sites (art L. 414-1 à L. 414-7 du Code de l'Environnement).

##### ◆ *Référentiels d'espèces*

Le référentiel taxonomique TAXREF a pour but de lister les noms scientifiques de l'ensemble des êtres vivants présents en France. Il sert de base de données nationale.

#### **1.2. Les inventaires**

##### ◆ *Inventaire national*

L'inventaire national est un processus d'acquisition de données de répartition d'espèces dans le temps et dans l'espace, caractérisé au minimum par les 5 éléments suivants : un ensemble défini d'espèce(s), une couverture

géographique définie, une période, un processus de validation des données et un ou plusieurs niveaux de restitution géographique(s) ou administratif(s). L'inventaire a donc pour but d'établir une information synthétique de référence, sur la répartition du groupe d'espèces concerné, publiée sous forme d'atlas. En France, depuis 1979, le Muséum national d'Histoire naturelle coordonne la collecte et organise la synthèse des données sur la faune et la flore de France métropolitaine et d'outre-mer.

On peut également trouver des inventaires à l'échelle départementale et pour des secteurs marins, toujours gérés par le Muséum national d'Histoire naturelle, publiés dans les Atlas de la biodiversité départementale.

◆ *Inventaires Biologiques généralisés*

Ce type d'inventaire regroupe de manière exhaustive toutes les espèces vivant et existant sur un territoire donné, et pas seulement les espèces « emblématiques ». Ils permettent de collecter des données sur l'habitat, la répartition, l'abondance, la biologie, mais également l'heure et la date d'observation des différentes espèces, et ceci dans un laps de temps relativement court avec un suivi temporel de ces espèces. Ils nécessitent donc l'intervention de nombreux chercheurs en taxonomie spécialisés sur les différents groupes et permettent notamment d'identifier de nouvelles espèces et de découvrir une faune et une flore auparavant inconnues dans la zone prospectée.

◆ *Bioarchéologie*

La réunion des inventaires du patrimoine naturel avec des inventaires historiques et archéologiques est une nécessité pour disposer d'une vision de l'évolution de la biodiversité sur une longue durée. Ils sont néanmoins encore lacunaires et perfectibles. Depuis 2004, le Muséum national d'Histoire naturelle collecte, conserve et met à disposition les données archéozoologiques de France métropolitaine. Les informations recueillies concernent en premier lieu les noms des espèces découvertes au cours de fouilles archéologiques réalisées sur le territoire national. Les espèces décrites appartiennent à plusieurs catégories comme les espèces vivant encore aujourd'hui sur le territoire national, les espèces disparues de France mais encore présentes dans d'autres pays ou encore les espèces éteintes. Le Muséum collecte également, depuis 2008, les données archéobotaniques : principalement charbons de bois (anthracologie), graines et fruits (carpologie) et pollens (palynologie).

◆ *Patrimoine géologique*

Lancé officiellement par le ministère en 2007, l'inventaire du patrimoine géologique s'inscrit dans le cadre de la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité qui précise que « l'Etat [...] assure la conception, l'animation et l'évaluation de l'inventaire du patrimoine naturel qui comprend les richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, minéralogiques et paléontologiques » (Code de l'environnement, Art. L. 411-5). L'inventaire du patrimoine géologique de l'ensemble du territoire français, réalisé par les DREAL a pour objectif d'identifier l'ensemble des sites et objets d'intérêt géologique, in situ et ex situ, de collecter et saisir leurs caractéristiques sur des fiches appropriées, de hiérarchiser et valider les sites à vocation patrimoniale et enfin, d'évaluer leur vulnérabilité et les besoins en matière de protection.

A terme, cet inventaire constituera une référence nationale intégrée dans le Système d'Information sur la Nature et les Paysages (SINP).

### **1.3. Les listes et livres rouges**

La Liste rouge de l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN) constitue l'évaluation mondiale la plus complète du risque d'extinction des espèces ou sous-espèces végétales et animales. Dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB), les Etats se sont engagés à réduire de manière significative l'érosion de la biodiversité avant 2010 et comme cet objectif n'a pas été atteint, les Nations Unies ont lancé une nouvelle stratégie pour la période 2011-2020. Afin de mesurer les progrès accomplis, la Liste rouge a été retenue comme indicateur de référence pour suivre l'évolution du degré de menace pesant sur les espèces au niveau mondial.

En France, le Gouvernement a mis en place une Stratégie nationale pour la Biodiversité (SNB) 2011-2020 pour répondre aux engagements de la CDB. Et le Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN) a été mandaté par le Ministère en charge de l'environnement pour réaliser la liste rouge nationale des espèces menacées.

### **1.4. Les plans nationaux d'actions**

Les plans nationaux d'actions sont des documents d'orientation non opposables visant à définir les actions nécessaires à la conservation et à la restauration des espèces les plus menacées afin de s'assurer de leur bon état de conservation. Cet outil, renforcé à la suite du Grenelle Environnement, est basé sur 3 axes (la connaissance, la conservation et la sensibilisation) et construit en trois parties. La première synthétise les acquis connaissances actuelles (contraintes biologiques et écologiques propres à l'espèce, causes du déclin et actions déjà conduites) tandis que la deuxième partie décrit les besoins et enjeux de la conservation de l'espèce et la définition d'une stratégie à long terme. Enfin, la troisième partie précise les objectifs à atteindre, les actions de conservation à mener et les modalités organisationnelles de l'application du plan habituellement mis en œuvre pour une durée de 5 ans.

## **2. Les dispositifs de protection**

### **2.1. Réglementaires**

#### **◆ *Au titre des sites (classement ou inscription)***

La loi du 2 mai 1930 s'applique aux sites et monuments naturels dont la conservation présente un intérêt général au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Chaque département possède une liste des monuments naturels et des sites inscrits, gérée par une Commission départementale des sites, perspectives et paysages présidée par le préfet et composée de représentants de l'Etat, d'élus des collectivités territoriales et de personnalités qualifiées en matières de protection des sites, du cadre de vie et des sciences de la nature (Art. L.342-16, C. Env.).

Un site classé ou inscrit permet, au nom de l'intérêt général, la conservation en l'état et la préservation de toute atteinte grave. Le classement concerne des espaces naturels ou bâtis, quelle que soit leur étendue. Les effets du classement sont plus rigoureux que ceux de l'inscription, sans pour autant faire obstacle à tout projet : aucune modification ni destruction ne peut intervenir sans autorisation expresse du ministère chargé des sites. Cette procédure est très utilisée dans le cadre de la protection d'un paysage considéré comme remarquable ou

exceptionnel. L'intérêt d'un classement est, par exemple, de diminuer les impacts de la sur-fréquentation touristique (problèmes de gestion des flux, accueil et information, stationnement, développement des bases de canoë...) ou du risque d'incendie.

◆ *Arrêtés de biotope*

L'arrêté de protection de biotope est un outil réglementaire (préfectoral ou ministériel) qui a pour vocation la conservation de l'habitat d'espèces protégées. Il fait partie des espaces protégés relevant prioritairement de la Stratégie de Création d'Aires Protégées mise en place actuellement, et se classe en catégorie IV de l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN) en tant qu'aire de gestion.

◆ *réserves naturelles & aires protégées*

Les réserves naturelles sont des aires protégées classées qui bénéficient de mesures particulières de protection, de surveillance et/ou de gestion, en raison de la valeur patrimoniale (locale, régionale, nationale ou européenne) des espèces et/ou des habitats, éventuellement menacés, qu'elles abritent ou en raison d'un patrimoine géologique remarquable. Un périmètre de protection, terrestre, marin et/ou aérien peut être défini autour de la réserve. Leur classement interdit théoriquement toute destruction et toute modification du milieu et entraîne la mise en place d'un Plan de Gestion (mesures conservatoire ou restauratoire). Certaines activités peuvent y être interdites mais les activités traditionnelles comme l'agriculture ou l'élevage, voire la chasse sont souvent maintenues.

Elles disposent de trois niveaux de protection :

- les réserves naturelles nationales, dont la valeur patrimoniale est jugée nationale ou internationale, et qui sont classées par décision du ministre de l'Environnement ;
- les réserves naturelles régionales, dont la valeur patrimoniale est de niveau régional et qui sont classées par décision des conseils régionaux ;
- les réserves naturelles en Corse possèdent un statut particulier.

De plus, l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a défini des catégories numérotées de 1 à 6, qui peuvent caractériser chaque aire protégée suivant l'intensité de la protection (de 1 : protection totale à 6 : gestion des activités humaines dans un objectif de gestion, restauration et protection)

## **2.2. Contractuels**

◆ *Les parcs naturels nationaux*

Les 10 parcs nationaux français sont des zones naturelles qui ont été classées du fait de leur richesse naturelle exceptionnelle. Ils ont la particularité d'être structurés en deux secteurs à la réglementation distincte : une zone de protection dans le « cœur » du parc avec une réglementation stricte de protection de la nature et une « aire d'adhésion » périphérique, où les communes sont partenaires du développement durable du parc.

Leur législation est plus stricte que celle des parcs naturels régionaux.

◆ *Les parcs naturels régionaux (et marins)*

En effet, un parc naturel régional (PNR) est créé par un ensemble de communes pour mettre en place un projet de conservation de la qualité paysagère et du patrimoine naturel, historique ou culturel, sur un territoire cohérent (parfois en dehors des limites administratives classiques). Il n'est pas associé à des règles particulières de protection de la faune et de la flore. Il est régi par une Charte qui définit son programme de conservation, d'étude et de développement, généralement pour une période de 12 ans. Il existe actuellement 48 parcs naturels régionaux. Les parcs naturels marins ont pour but, à l'instar des parcs naturels régionaux, de concilier la protection et le développement durable de vastes espaces maritimes dont le patrimoine naturel est remarquable.

### **2.3. L'acquisition foncière**

◆ *Espaces Naturels Sensibles*

Les espaces naturels sensibles (ENS) sont un outil départemental de protection des espaces naturels par leur acquisition foncière ou par la signature de conventions avec les propriétaires privés ou publics régis par les articles L.142-1 à L.142-13 du code de l'urbanisme.

Ces espaces sont protégés pour être ouverts au public, mais peuvent être en partie clôturés pour les besoins d'une gestion restauratoire par pâturage, fermés à certaines périodes de l'année ou accessibles sur rendez-vous, en visite guidée. Certaines parties peuvent être clôturées.

Les ENS sont le cœur des politiques environnementales des conseils généraux et contribuent à la Trame verte et bleue nationale et sont intégrés aux Schémas Régionaux de Cohérence Ecologiques.

### **2.4. Les conventions et engagements**

◆ *Réserves de biosphère*

Certaines réserves nationales peuvent être classées Réserve de biosphère par l'UNESCO pour leur caractère exemplaire conciliant la conservation de la biodiversité et le développement durable, dans le cadre du Man and Biosphère (MAB).

### **2.5. Etudes d'impact et mesures compensatoires**

L'évaluation environnementale, présente dans les SCOT et les PLU, a été rendu obligatoire par l'ordonnance n°2004-489. Elle vise à appréhender les incidences positives et/ou négatives du Scot sur l'environnement. Ce document comporte trois parties : la présentation des choix retenus en matière d'aménagement, l'analyse des impacts prévisibles sur l'environnement et la présentation des mesures destinées à réduire les éventuels dommages causés à l'environnement.

# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages

- Lajarte (de) A. (dir.) (2011) Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II. Actes de colloque. Université d'Angers. Faculté de droit
- Ministère de la Culture et de la Communication. Direction générale des patrimoines. (2012) Les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. Livret I Principes fondateurs. 5p. Livret II : effets et applications. Régime des autorisations de travaux. 9p. Livret III : conception de l'AVAP 21p.
- Planchet, P. (2009) Droit de l'urbanisme et protection du patrimoine, enjeux et pratiques. Paris : Editions du Moniteur. 455p

## Articles

- David DALMAZ, Directeur des affaires juridiques et fiscales de la Fondation du Patrimoine, extrait du colloque du 10 & 11/02/ 2011 « Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II » - Université d'Angers - Faculté de droit (Centre Jean Bodin) -.
- Michel Prieur, « Vers un droit de l'environnement renouvelé » ; Cahiers du Conseil Constitutionnel n° 15, Dossier : Constitution et environnement – janvier 2004.
- L'AVAP décryptée par Denis Berthelot, Cahiers du CERTU, les outils de l'aménagement [en ligne] <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/>
- Commissariat Général au Développement Durable, rapport n°82 « Sécuriser des engagements environnementaux : séminaire d'échange sur les outils fonciers complémentaires à l'acquisition » Collection « Études et documents » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD), 04/2013.
- Eric DUTHOO, délégué Ligue Urbaine et Rurale pour la région Centre. Extrait du colloque « Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II » - Université d'Angers - Faculté de droit (Centre Jean Bodin) - 10 & 11/02/ 2011.
- Nicolas GAUTIER, Architecte des Bâtiments de France, Directeur du Service Territorial d'Architecture et du Patrimoine de la Sarthe. L'AVAP intercommunale, quelle collectivité pertinente pour sa création : État, commune ou EPCI ? L'exemple de la vallée du Loir.

## Ressources Web

- « Guide pratique de l'aménageur – archéologie préventive », Institut National de Recherches Archéologiques Préventives INRAP [en ligne] format PDF, consultable sur [http://www.inrap.fr/userdata/c\\_bloc\\_file/5/5775/5775\\_fichier\\_exe-inrap-amenag-oct2012-1-copie.pdf](http://www.inrap.fr/userdata/c_bloc_file/5/5775/5775_fichier_exe-inrap-amenag-oct2012-1-copie.pdf)
- Dictionnaire Larousse [en ligne] consultable sur <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>
- Centre National de la Ressources Textuelle et Lexicale [en ligne] consultable sur <http://www.cnrtl.fr/dictionnaires/anciens/>
- Museum National d'Histoire Naturelle [en ligne] consultable sur <http://inpn.mnhn.fr>
- Code de l'urbanisme, [en ligne] consultable sur <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- Code de l'environnement, [en ligne] consultable sur <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- Code du patrimoine, [en ligne] consultable sur <http://www.legifrance.gouv.fr/>