

Compte rendu de la Journée de travail sur les études d'impact patrimoniales et environnementales

5 décembre 2017, UNESCO, Salle VI

Vers une approche intégrée des études d'impact patrimoniales et environnementales

La Journée de travail a été organisée par le Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO avec l'appui du Ministère français de la Transition écologique et solidaire, et fait suite à la Décision 39 COM 7.11 sur les EIP et EIE adoptée par le Comité du patrimoine mondial lors de sa 39e session (Bonn, 2015). Elle est issue de la réunion d'information que le Centre du patrimoine mondial a organisée en 2015 lors de la 20e Assemblée Générale des États parties à la Convention du patrimoine mondial, avec la participation d'ICOMOS, UICN et l'ICCROM, et à l'évènement parallèle organisé en 2016 lors de la 40e session du Comité à Istanbul. Les représentants des organisations consultatives, des gestionnaires des sites, des autorités nationales de la France, l'Allemagne et le Canada, ainsi que des Chaires UNESCO et du Centre du patrimoine mondial, étaient présents au siège de l'UNESCO.

La protection de la Valeur universelle exceptionnelle (VUE) des biens, tout en assurant le développement durable, est le défi principal pour les acteurs du patrimoine mondial. Depuis plusieurs années, un nombre croissant d'études d'impact patrimoniales (EIP) et environnementales (EIE) sont demandées ou recommandées par le Comité du patrimoine mondial dans le cadre du suivi réactif de l'état de conservation des biens. Les enjeux et les contextes étant variables d'un cas à l'autre, les méthodes et les bonnes pratiques n'étant pas prescriptives, et une demande de EIP ou EIE est parfois perçue, à tort, comme une sorte de sanction. Il reste donc des progrès à faire quant à la compréhension de ces outils et leur intégration dans les processus de conservation et de gestion. Ainsi, cette Journée de travail a eu pour objectif d'établir un état des lieux des EIP et EIE, en France et en Allemagne, des acteurs décisionnaires, des processus d'évaluation et de mise en œuvre, et des processus et méthodologies, et ce dans le but d'élaborer un *vade-mecum* pour une approche préventive et prédictive à la gestion.

L'approche préventive et prédictive, qui vise à intégrer les EIP et EIE dans les systèmes législatifs et de gestion, devrait positionner le patrimoine mondial comme un véritable levier du développement durable, en accord avec le Programme de l'ONU de développement durable à l'horizon 2030 et la politique sur le Patrimoine mondial et le développement durable (20 GA 13). Lors de la Journée de travail, les études de cas européens ont permis d'examiner deux cadres législatifs et réglementaires différents et de s'appuyer sur les expériences de la France et de l'Allemagne.

1)Etat des lieux de la pratique des études d'impact environnementales et des études d'impact patrimoniales. Présentation des outils d'UICN, d'ICOMOS et des formations de l'ICCROM

Les intervenants des Organisations consultatives ont identifié quelques grands thèmes dans la définition des pratiques et méthodes relatives aux études d'impact au sein des processus locaux, régionaux, nationaux et européens. La définition des zones tampons et de la Valeur universelle exceptionnelle (VUE) et les Déclarations de la VUE sont des outils qui forment la base de la protection du patrimoine mondial, mais ces outils sont peu utilisés et parfois méconnus par les gestionnaires des sites, les décideurs locaux et le secteur privé. Le deuxième cycle du Rapport périodique a généré un dialogue entre les autorités nationales et les gestionnaires de site à ce sujet, ce qui a contribué à une meilleure connaissance de ces termes auprès de certains des acteurs européens. L'exercice a permis, par ailleurs, d'identifier comme une priorité dans le Plan d'action d'Helsinki pour l'Europe l'intégration de la pratique des EIP et EIE au niveau des institutions européennes. Pour arriver à cela, les procédures associées à des études d'impact doivent être codifiées.

Les points méthodologiques principaux qui ont été soulevés par tous les intervenants de la Journée de travail sont la transparence et l'objectivité des études, la communication entre tous les acteurs locaux, et l'importance du calendrier et son impact sur l'efficacité des études. Les Organisations consultatives favorisent une approche globale qui s'étend à tous les types d'inscription patrimoniales (local, national, etc.) et qui identifie les valeurs naturelles, culturelles et immatérielles, en évoquant les synergies avec les autres Conventions de l'UNESCO. Cette approche favorise le bien public et la résilience communautaire face au changement. L'ICOMOS et l'UICN proposent les guides suivants : le *Guide de l'ICOMOS pour les évaluations d'impact sur le patrimoine* et la *Note consultative de l'UICN sur le Patrimoine mondial : L'évaluation environnementale*.

II)Présentation de la collecte de données (fiche de données détaillées) réalisée par l'unité Europe et suivi des décisions du Comité ; typologies des principales menaces ; forces et limites des études d'impact

Le Centre du patrimoine mondial a présenté son étude de cas des EIP et EIE soumises au Centre du patrimoine mondial depuis la 35e session du Comité du patrimoine mondial (19-29 juin 2011). Cette étude permet d'appréhender les typologies des principales menaces identifiées et vient compléter les résultats de l'étude réalisée par ICOMOS en 2015. L'analyse des données démontre que la grande majorité des études sont liées à des biens qui rencontrent des problèmes de gestion ou institutionnels et de gouvernance, comme le manque de mécanismes de gestion ou de cadres juridiques adéquats. Les études d'impact sont souvent nécessaires en raison des problèmes de gestion ou de gouvernance.

Il est donc important de développer davantage les mécanismes, comme la Recommandation concernant le paysage urbain historique, adoptée par le Comité du patrimoine mondial en 2011. Un projet de fiche d'analyse des EIP est en cours de développement par le Centre du patrimoine mondial pour permettre de récolter des informations qui répondent aux points évoqués par les organisations consultatives quant à l'objectivité de l'étude, les sources du financement, le calendrier, la méthodologie choisie, et la reconnaissance de la VUE.

III)Présentation de l'Université de sciences appliquées de Rhin Main Wiesbaden et de l'Université de Zagreb

Les études de cas présentées par les professeurs Michael Kloos et Dubravko Bacic ont démontré quelques éléments de l'application pratique du Guide d'ICOMOS sur l'évaluation de l'impact

patrimonial, l'importance d'effectuer les études d'impact suffisamment en amont et l'utilisation des résultats dans les processus de planification urbaine et paysager. Il est noté que, à la différence de l'évaluation stratégique des impacts (ESI) et les EIE, les études d'impact sur le patrimoine ne sont pas intégrées dans la législation européenne. Dans la pratique, cela se traduit parfois par le non-respect et la non-application des recommandations, même lorsqu'une étude est bien mise en œuvre selon les guides des organisations consultatives. La reconnaissance législative de ces outils est donc un élément nécessaire garantissant leur efficacité.

En outre, le professeur Kloos a soulevé un point important qui relève de la communication et de l'implication de la population locale dans le processus de planification, qui est que l'EIP n'est pas la solution aux désaccords politiques qui peuvent exister au sein d'une population. En citant le cas d'étude de la Vallée de l'Elbe à Dresde, site retiré de la liste du patrimoine mondial, il a noté qu'un dialogue public doit être engagé au stade de la planification, afin de faire comprendre et de communiquer le sens et la signification d'un patrimoine au sein d'une population. Dans le cas de Dresde, l'EIP a été commandée trop tard dans le processus de planification, ce qui a laissé un temps insuffisant pour communiquer les résultats au public et pour engager les parties prenantes et le public dans un dialogue. Il est aussi essentiel de pouvoir analyser les résultats dans un processus de planification qui prend en compte les communautés locales et les décisionnaires.

IV)Présentations du Ministère de la Transition écologique et solidaire et du Ministère de la Culture français

Dans le Droit français, les études d'impact sur l'environnement sont exigées au titre de la loi sur la protection de l'environnement de 1976. Cependant, le patrimoine historique et culturel ne sont pas pris en compte dans les dispositifs de cette loi. En ce qui concerne les monuments historiques, l'État français prend l'approche du « régime des abords. » C'est à dire que l'architecte des bâtiments de France intervient dans les projets qui se trouvent dans un périmètre de 500 m autour du patrimoine bâti. Cette responsabilité s'est étendue par la loi de 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, ce qui permet une vision élargie du cadre d'un paysage patrimonial. En tant qu'élément de paysage et de l'environnement, le patrimoine devrait figurer dans toute étude d'impact, or les porteurs de projets d'aménagement et les études d'impact ne prennent pas assez en compte cette dimension.

Le cadre juridique français sur la protection du patrimoine est néanmoins très développé et cohérent avec la Convention du patrimoine mondial. Le Ministère de la Transition écologique et solidaire vise une approche qui prime sur la communication et la compréhension de la VUE, afin que la VUE puisse constituer le socle d'une méthodologie de protection. Cette approche exige une définition précise la VUE et de ses attributs pour les biens du patrimoine mondial, ce qui constitue parfois un exercice de mise au point des sites pour lesquels la VUE manquent de précision ou de clarté. Ensuite, le ministère œuvre à rendre ces informations disponible et compréhensible à tous les publics concernés.

V)Présentations du Ministère des Affaires Etrangères Allemand et de la Commission Nationale Allemande

En Allemagne, Etat fédéral avec une administration déconcentrée, il existe une loi sur la protection du patrimoine pour chacun des seize Etats ; il n'existe pas une loi fédérale ou une administration fédérale dédiées à la préservation du patrimoine. Cependant, ces lois ont été développées au moment de la ratification par l'Allemagne de la Convention du patrimoine mondial, en 1978. Elles

ont donc été conçues pour être en conformité avec la Convention. Il existe également une procédure fédérale sur la planification territoriale qui s'applique à chacun des Etats et qui intègre depuis 2017 de façon claire et explicite la protection du Patrimoine mondial et des paysages culturels.

Le patrimoine mondial est désormais pris en compte dans tout projet d'envergure nationale, et ce très en amont au stade de la planification. Les EIP, EIE et ESI peuvent cependant être liées plus fortement entre elles dans la législation. Il faut également veiller à l'indépendance de ces études afin d'éviter tout conflit d'intérêt qui peut avoir lieu au sein des communes et régions. En Allemagne, comme il a été noté en France, un travail de communication reste à faire autour de la VUE et des attributs, ainsi que sur les zones tampons, et auprès du public et des gestionnaires des sites. Ces partenaires ne sont pas toujours au courant du principe de la VUE et ne participent pas toujours de façon formalisée à des processus locaux de prise de décisions concernant la planification territoriale.

L'Allemagne bénéficie d'un Centre de compétence pour la préservation de la nature et la transition énergétique (Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE)), qui agit comme médiateur indépendant et neutre visant à faciliter le dialogue entre les parties prenantes dans la préservation du patrimoine et la transition énergétique. Ces deux priorités nationales sont parfois perçues comme étant en opposition, or cette perception relève souvent d'un manque de communication et de compréhension entre les différents secteurs. Le travail du KNE consiste à organiser un dialogue structuré qui met en évidence les principaux enjeux, objectifs, rôles, processus et acteurs de chacun des parties prenantes afin d'identifier les solutions.

VI)Présentation des travaux du groupe de travail ICOMOS France et UICN France

Le groupe de travail réunit les experts et praticiens du patrimoine culturel et naturel en France autour d'une réflexion sur l'étude d'impact, avec l'objectif d'établir au cours de deux ans un état des lieux des pratiques françaises et européennes et de pouvoir guider les gestionnaires des sites et les acteurs locaux dans la mise en œuvre des études d'impact.

L'approche du groupe de travail est de développer une vision positive de l'étude d'impact comme étant un véritable outil de développement durable. Le groupe de travail, au cours de sa première année, a réfléchi sur plusieurs questions, dont celles de l'objectivité des études et la participation efficace des citoyens dans les processus. Il a identifié plusieurs clés de réussite d'une étude d'impact et de possibles mécanismes pour intégrer une approche globale et positive du patrimoine, comme l'établissement de jurys scientifiques qui impliquent également des représentants du public, et l'analyse critique du sens patrimonial qui viendrait encadrer tout développement. Ces mécanismes pourraient assurer que les choix architecturaux sont faits de façon collégiale, en prenant en compte le sens du patrimoine au sein de la population locale.

Enfin, le groupe propose comme désignation nouvelle « l'expertise patrimoniale de projet, » ce qui reflète son approche positive en s'opposant à la connotation sanctionnante de l'étude d'impact. Le groupe poursuit son travail en 2018 sur la question de l'intégration de ses recommandations dans le Droit français.