

## LES GRANDS SITES ET LEUR TERRITOIRE : UN FIL METHODOLOGIQUE EN 13 ETAPES POUR UN PATRIMOINE PAYSAGER DYNAMIQUE

Comment passer d'une opération de réhabilitation patrimoniale au projet de développement durable d'un territoire ?

### Anne-Françoise PILLIAS, Jean-Pierre THIBAULT

Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), France

**Résumé**. Comment mener à bonne fin le projet sans rien oublier ?

Comment préserver un patrimoine paysager, bâti ou culturel d'un site à forte fréquentation touristique tout en faisant face aux contraintes et demandes du 21ème siècle ?

En France, le concept de développement durable a des difficultés à devenir opérationnel dans un site ou pour un projet de paysage ; il est souvent tiré vers l'écologie ou le développement culturel au détriment du social ou de l'économique et il est très rarement évalué post opération. Il est plus facile de décider de travaux que de bâtir une démarche d'amélioration continue dans la durée.

Le groupe de travail sur les sites, paysages et espaces patrimoniaux d'ICOMOS France y réfléchit depuis 1996 et, à la demande des pouvoirs publics, il a recherché les bonnes expériences et les bonnes pratiques en France comme dans d'autres pays, au travers de près d'une centaine d'auditions et de 4 colloques internationaux. Aujourd'hui, il propose une méthode pratique et simple en 13 étapes qui devrait permettre aux décideurs de ne rien oublier d'essentiel tout en laissant à chaque site le choix d'un développement adapté à sa singularité et en permettant aux utilisateurs comme aux responsables nationaux ou internationaux du patrimoine de pouvoir contrôler le bien fondé des décisions prises.

Comment mener à bonne fin un projet de développement durable dans les sites patrimoniaux les plus prestigieux ? Comment préserver leur patrimoine paysager, naturel ou culturel alors qu'ils subissent une forte fréquentation, une pression immobilière constante et des phénomènes de déshérence, tout en faisant face aux contraintes et demandes du 21ème siècle ? Comment concilier la croissance exponentielle de l'activité touristique, ou la tendance à l'uniformisation des pratiques culturelles avec la recherche « d'authenticité » que réclament les visiteurs ?

En France, le concept de développement durable a des difficultés à devenir opérationnel pour un projet de territoire dont l'élément patrimonial est le paysage ; il est souvent tiré vers l'écologie ou le développement culturel au détriment du social ou de l'économique, alors même que la plupart des sites patrimoniaux sont habités ou à proximité, à tout le moins sous influence de zones urbanisées. Pour les responsables de ces sites, il est plus facile de décider de travaux que de bâtir une démarche d'amélioration continue dans la durée qui favorise une rencontre fructueuse entre un lieu patrimonial, ses habitants et ses visiteurs. Des décisions hâtives sont alors

prises pour faire face à des situations d'urgence sous peine de dégradations irréversibles ou à des conflits d'usages souvent aigus ; comment intervenir par la suite dans le site pour en rétablir l'intégrité sans le figer?

En France, l'administration a retenu une appellation spécifique pour ces sites particuliers qui font partie du patrimoine national et quelquefois également du patrimoine mondial. Elle les nomme des « Grands sites ». Ils sont grands par leur valeur emblématique, par leur notoriété, par leur fréquentation et par leur impact économique sur le territoire qui les abrite. Ils méritent donc une attention et un soutien particuliers pour rester à la hauteur de leur réputation.

Depuis 1996, à la demande du gouvernement français, le groupe de travail sur les sites, paysages et espaces patrimoniaux d'Icomos-France cherche à résoudre ces questions ; il a collecté les expériences réussies et les bonnes pratiques en France comme à l'étranger au cours d'une centaine d'auditions restituées lors de 4 colloques internationaux.

Aujourd'hui, l'analyse de ces bonnes pratiques lui permet de proposer une méthode en 13 étapes\* destinés aux décideurs et gestionnaires de sites patrimoniaux.

Véritable guide pragmatique d'intervention dans les grands sites, la méthode permet de ne rien oublier d'essentiel tout en laissant à chaque site le choix d'un développement adapté à sa singularité.

Trois étapes sous forme de questionnement et de recommandations rythment le parcours que devraient suivre ces responsables pour réussir un projet de développement durable dans un « Grand site » et toutes les trois sont fondées sur la concertation et la recherche d'un consensus entre toutes les parties prenantes.

#### I / Identifier les fondements de la démarche

### 1.1 « Il est des lieux où souffle l'esprit... »

Le recours a la notion d'esprit des lieux permet d'éviter l'arbitraire de choix uniquement esthétiques. Traduisant l'émotion qui saisit le visiteur à l'arrivée dans un Grand site, elle est distincte de la notion d'identité qui résulte d'une analyse de nature scientifique. La préservation de l'esprit des lieux, immatérialité du site, devra être le point de départ, puis le guide des réflexions et des actions : dans tous les cas « c'est le site qui commande ». La définition de l'esprit des lieux d'un site sera fondée à la fois sur des données objectives (caractères morphologiques, écologiques, climat, interventions anthropiques,...) mais aussi sur des valeurs subjectives, individuelles ou sociales ; cette émotion partagée, ne peut être approchée que par un travail de maïeutique des différentes parties prenantes (habitants, visiteurs, experts scientifiques, acteurs économiques...).

Il doit s'agir là du tout premier travail du comité de gestion / pilotage / concertation qui a décidé d'agir sur le site, ou de préparer cette décision. Un premier tour de table des membres d'une telle instance se fera autour de la question « pour vous, que représente ce site ? », à laquelle chacun doit répondre en tant qu'individu, et non en tant que représentant de telle ou tel groupe, structure ou institution...

# 1.2 « On ne peut pas accueillir tout le monde en même temps au même endroit »

Parce qu'un site saturé de visiteurs « perd son âme », déterminer sa capacité d'accueil est un élément indispensable à la réussite du projet. Cette capacité correspond au nombre de visiteurs à partir duquel l'intégrité du patrimoine est menacée, l'émotion du visiteur amoindrie et la vie sociale locale perturbée voire mise en danger. Le calcul de ce seuil ne résulte pas d'une formule mathématique mais d'analyses croisées des experts patrimoniaux, des habitants et

des visiteurs.

Elle peut être définie annuellement, ce qui concernera plutôt le risque de dégradation physique ou la capacité de résilience d'un patrimoine culturel ou naturel. La capacité journalière traduira davantage le ressenti des habitants permanents qui voient leur cadre de vie envahi pendant un temps plus ou moins long. La capacité instantanée, enfin, traduira plus, quant à elle, le sentiment du visiteur, « noyé dans la foule », ou au contraire, bénéficiant des conditions de sérénité requises pour la découverte.

Cette capacité doit être modulée selon les secteurs du site, en fonction notamment de leur fragilité respective. Une telle analyse conditionnera le calibrage et la localisation des équipements éventuellement nécessaires, avec une distinction à établir entre des espaces à sanctuariser ou à ouvrir avec parcimonie et, à l'inverse, des lieux aptes à recevoir la foule sans dommage ( les « abcès de fixation » plus joliment traduits en anglais sous le vocable « honey-pot »).

### 1.3 « Le site appartient à un territoire »

Un Grand site est quelquefois vécu comme un espace extra-territorial, objet de revendications, alors qu'il est dépendant de l'espace qui l'entoure dont il assure aussi le développement. **Changer d'échelle** est alors le sésame pour résoudre un conflit d'usage localisé sur un espace exigu, objet d'intérêts contradictoires; ce « zoom arrière » n'est pas toujours facile à mettre en œuvre: il impose de solliciter d'autres propriétaires fonciers, des communautés locales voisines, ou des collectivités publiques de rang supérieur, dont la collaboration ne sera pas toujours aisée à obtenir.

Ce sera donc l'occasion de mettre en exergue la solidarité qui lie objectivement un bien patrimonial à un territoire à définir : solidarité économique, bien sûr (par son activité touristique, par ses productions locales ...), solidarité sociale envers les habitants permanents du site ou ses opérateurs touristiques, solidarité environnementale également: (mêmes caractéristiques paysagères ou dépendance étroite d'un bassin-versant) solidarité d'image enfin, car le territoire dont on recherche la coopération va tirer parti de la notoriété du site patrimonial auquel il finira par être assimilé dans l'esprit des visiteurs... en bien ou en mal!

#### 1.4 « Des patrimoines multiples dans des lieux de vie

<sup>\*</sup> Développées dans le « Petit Traité des Grands Sites» .-Éditions Actes Sud, 2009

### complexes»

Dès lors qu'ils recèlent plusieurs types de patrimoines sur un même espace\*, les sites sont trop souvent le théâtre de batailles d'experts (archéologues, naturalistes, historiens ou paysagistes...). Confronter les points de vue permet de décloisonner les approches techniques, condition nécessaire à la réussite d'un projet de préservation face à des acteurs sociaux ou économiques pour qui de telles divisions sont soit des sujets d'incompréhension, soit des aubaines dont il faut profiter ... Pour les habitants ou leurs représentants, en effet, le site est un lieu de vie (parfois un lieu de problèmes...) qui doit être traité comme un ensemble de richesses, et non être subi comme un « mille-feuilles » de contraintes diverses.

De surcroît, prendre en compte la diversité des approches permettra par la suite de restituer aux visiteurs la complexité du lieu et des intérêts variés qu'il présente. C'est non seulement enrichir la visite mais aussi se donner les moyens d'agir sur les flux de visiteurs et disperser la foule en plusieurs espaces d'attraction pour éviter ou amoindrir certains engorgements.

## II / Mettre en œuvre des solutions pragmatiques, adaptées à chaque site

## 2.1 « Les objectifs doivent être partagés et les projets résulter de regards croisés »

Une fois identifiées les valeurs du site, il faut fixer les objectifs de remise à niveau et de gestion durable des lieux. Définir un « projet de territoire », c'est identifier son porteur politique et ses partenaires, réaliser les études préalables, écrire ses modalités techniques et obtenir un consensus local et national sur la manière de « servir le site et non de s'en servir ». In fine, le consensus doit se traduire dans un programme d'actions cohérentes avec une clef de répartition des apports financiers par partenaire. Les objectifs du projet et les actions retenues dans le programme font l'objet d'une convention formelle engageant l'ensemble des signataires dans la réalisation du projet élaboré en commun.

Il peut s'agir d'une réhabilitation globale si le site est dégradé, de la mise en place d'équipements d'accueil mieux intégrés -et réversibles- si c'est nécessaire ; il peut s'agir aussi d'assurer dans la durée une gestion de l'espace urbain, forestier, agricole ou pastoral au moyen de structures de gestion dédiées avec une équipe d'intervention adaptée.

### 2.2 « Éviter la thrombose »

La régulation des flux de visite, doit être la déclinaison concrète des principes ci-dessus; elle assimile, pour sa gestion, tout site, même naturel, à un espace clos, comportant, selon la configuration spécifique des lieux, une ou plusieurs « portes d'entrées », l'identification de cheminements et de lieux de « ruptures de charge » permettant, une dispersion des visiteurs dans l'espace et dans le temps.

Il faut concevoir des aménagements d'accueil proportionnés a minima, réversibles et adaptés à l'esprit du lieu et résister à la tentation d'un calibrage conditionné par la capacité nécessaire dix jours par an lors des très grandes affluences. Pour ces jours particuliers, on peut réserver des espaces d'accueil complémentaires simplement balisés et non aménagés lorsqu'il s'agit d'espaces naturels ou bien éloignés mais reliés par navettes dans les espaces urbanisés.

Ce sont des techniques définies depuis longtemps, y compris pour la conception et l'entretien de sentiers piétonniers, mais encore trop souvent utilisées ponctuellement et non dans un schéma d'ensemble. Cette « accompagnement » du visiteur par le soin discret, mais néanmoins visible qu'on a pris de son confort, de sa sécurité et de son orientation, induit en général chez lui un comportement respectueux des valeurs patrimoniales du site et de la tranquillité des habitants.

### 2.3 « Comprendre pour aimer, respecter, protéger »

Pour que le visiteur puisse « vivre le site » une préparation et une « interprétation », sur le terrain ou dans des lieux dédiés comme les « maisons de site » sont très utiles pour dépasser l'image, souvent simplificatrice qu'il peut en avoir et l'impression immédiate qu'il ressent sans l'analyser. Ces techniques font appel à l'histoire locale ou nationale dans ses volets sociaux, économiques ou artistiques mais devraient aussi rendre compte de l'évolution géologique ou paysagère du site en évitant de tomber dans une didactique excessive.

La compréhension d'un lieu est la clé de son respect, mais la liberté du visiteur est la clé de son contentement.

La signalétique en particulier doit éviter d'être foisonnante ou ostentatoire au risque de désorienter le visiteur et/ou de contrecarrer son approche personnelle

<sup>\*</sup> Les biens « mixtes » du patrimoine mondial, et les inscriptions sur la liste Unesco opérés selon un nombre important de critères sont de belles illustrations de ce principe

des lieux.

Espace dédié aux services parfois les plus prosaïques, sas de régulation permettant une première dispersion de la foule, mais aussi lieux où le sens et les valeurs du site sont expliquées, les « maisons de sites » ou centres d'accueil, jouent un rôle essentiel dans ce processus d'acculturation ; néanmoins, la tentation de la disproportion est souvent grande chez les responsables locaux alors que ces équipements (inaugurables!) ne sont qu'un élément, parfois même inopportun, d'un dispositif d'accueil qui doit toujours servir l'esprit des lieux en s'effaçant le plus possible. De même, les événements culturels ponctuels (concerts, théâtre..) doivent illustrer les valeurs et le sens du site et non se borner à tirer parti d'un décor.

## 2.4 « Le commerce est nécessaire, mais ne doit pas tuer le lieu »

Prégnance insupportable des « marchands du temple » ou légitime promotion, voire débouché privilégié des produits locaux, la place et le rôle du commerce doit être à la fois **reconnu et encadré** car il peut être un important facteur d'équilibre budgétaire pour le gestionnaire.

Les produits ou articles proposés devraient contribuer à promouvoir le territoire et bénéficier à son économie, tout en restant en rapport avec le site. Y parvenir résulte d'une réflexion et d'une organisation volontaire pour l'éviction des souvenirs standardisés qui banalisent le site visité.

Pour y parvenir, l'intervention publique peut prendre plusieurs formes complémentaires : réglementation des commerces sur l'espace public, charte de qualité avec les prestataires, voire mise en place d'une marque et d'une offre publique de référence, en amont de la vente (organisation des circuits courts) ou au contact-même des visiteurs (point de vente public dans le site ou dans l'espace d'accueil)

Les commerces d'un site véhiculent en effet son image pour longtemps : le visiteur « achète un fragment du site » qu'il baptise « souvenir »: il importe donc que ce dernier soit authentique !

## III / Créer les conditions d'un développement durable

### 3.1 « Le site, c'est aussi et d'abord l'affaire des habitants »

Alors qu'ils ont été longtemps les oubliés de la gestion du patrimoine, la **participation réelle des habitants** (et non une simple information/consultation) doit être recherchée dès la conception du projet de

réhabilitation ou de mise en valeur. Dépositaires de la mémoire des lieux et impliqués en permanence dans leur gestion (agricole, pastorale, forestière, mais aussi maintien des ensembles bâtis anciens) les habitants peuvent contribuer, de surcroît, à enrichir le contenu des visites.

Intégrer la préservation de leur tranquillité et de leurs activités dans les objectifs de gestion des flux est un droit fondamental à respecter : Pour ne pas transformer un site en « réserve d'indiens », il est nécessaire également d'intégrer dans le projet de territoire leur accès au standard national de bien-être pour définir des modalités de développement compatibles avec la préservation patrimoniale.

Les textes internationaux relatifs au patrimoine font de plus en plus de place à ce savoir autochtone et aux modes de vie locale dont le maintien conditionne largement celui de l'authenticité des lieux: c'est grâce à ses habitants que le site reste « en état de marche ».

#### 3.2 « Le site doit participer à l'économie locale »

L'intégration aux circuits économiques locaux permet de promouvoir les ressources locales et d'éviter la mono activité touristique qui fragilise les sites et accroît la pression foncière. La césure qui s'opère souvent entre l'économie locale « classique » et les activités d'accueil touristique est en effet un phénomène mortifère pour la première et appauvrissant pour la seconde. Une consommation privilégiée des produits locaux, auxquels la fréquentation offre un évident débouché, doit être soutenue et, le cas échéant mise en place.

Il s'agit aussi d'organiser et de rendre lisibles à la fois les retombées économiques des visites sur le territoire environnant, et la contribution (directe ou indirecte) des visiteurs à la pérennité du patrimoine qu'ils parcourent. Des études ont démontré que pour un euro dépensé en France par les collectivités régionales ou départementales dans la réhabilitation ou la gestion d'un site, ces dernières en récupéraient dix, grâce aux différentes taxes prélevées sur les activités d'hébergement et sur les dépenses effectuées par les touristes pendant leur séjour.

La mention, sur les tickets de stationnement par exemple, de l'affectation des recettes tirées des visiteurs à l'entretien des lieux rend les touristes conscients de la valeur du patrimoine et des charges nécessaires à son entretien ; il ne s'agit pas pour autant d'équilibrer la totalité des dépenses occasionnées : un site patrimonial ne saurait être ou devenir un centre d'activité

autofinancé avec les dangers que cela comporterait pour sa pérennité (augmentation de la fréquentation sans plus tenir compte de la capacité d'accueil).

## 3.3 « Le site doit être géré et cette gestion associer tous les acteurs, publics et privés »

La gestion du site comporte, de façon souvent différenciée mais toujours complémentaire, l'entretien physique du site - monument (y compris en termes de propriété foncière), et la gouvernance du site - territoire et des acteurs multiples qui y ont une part d'intérêt.

Une structure de gestion dédiée permet d'identifier toutes les dépenses d'aménagement et d'entretien du site et les responsabilités financières, civiles et pénales de chacun des partenaires. Une telle structure de gestion est d'ailleurs maintenant exigé, à juste titre, dans les sites du patrimoine mondial. Au mieux, elle bénéficie de délégations de compétences de la part des collectivités ou des propriétaires du site. A tout le moins, elle joue le rôle d'un d'un médiateur entre les différents acteurs publics et privés du site et gère le budget qu'ils ont affecté au site.

Établie pour une durée limitée (6 à 10 ans en général) sous forme d'un schéma stratégique de site, la gestion d'un site s'apparente à un Agenda 21 local (large participation de tous les ayant-droits, prise en compte de l'ensemble des aspects environnementaux, sociaux et économiques), et la figure du « directeur de site » en constitue le pivot. Animateur d'une équipe souvent réduite et polyvalente, du garde saisonnier au spécialiste de la médiation culturelle, ce dernier est l'intermédiaire entre les élus locaux, les acteurs touristiques et économiques, et les services et agents de l'État garants de la préservation du patrimoine.

Le plus souvent organisme public local à compétence spécialisée, la structure de gestion peut être financée par des ressources propres, rétributions d'un service rendu aux visiteurs (parkings, vente de produits dérivés du site) et par des contributions des collectivités et organismes qui en sont membres.

Pour encourager les gestionnaires à rechercher une gestion conforme au développement durable, l'État français dispose depuis 2000 d'une marque industrielle dont il est propriétaire « **Grand Site de France** ». Son octroi est soumis à des critères de labellisation rigoureux.

Ce label a reçu force de Loi en 2010 : le ministre chargé des sites est désormais habilité à le conférer, après avis de la Commission Supérieure des Sites, à la structure gestionnaire d'un site protégé de forte notoriété, qui a atteint un niveau d'excellence en matière de préservation du patrimoine, de bien-être de la population et d'accueil du public. Dix sites français ont reçu cette distinction à ce jour.

## 3.4 « Les expériences doivent être partagées pour une meilleure gestion des sites »

Le développement des démarches Grands Sites est allée de pair avec leur **mise en réseau**, parfois même avec des **jumelages** entre sites du même type (sites du littoral, de gorges, de vignobles...). Partager les expériences, c'est bénéficier de références pour des solutions aux problèmes rencontrés et c'est provoquer une meilleure compréhension des difficultés pour les responsables. En France, nombre de gestionnaires de biens patrimoniaux, culturels, naturels ou paysagers, ont mis en place ce type de fonctionnement permettant l'échanges d'expérience et l'élaboration commune de savoir-faire : « Forêts-patrimoine », réseau « Villes d'art et d'histoire », « Réserves naturelles de France » etc,

Une « coopération décentralisée » se développe également entre des gestionnaires de sites sur les 5 continents : visites réciproques de spécialistes ou d'habitants, accueil de stagiaires, réalisation de projets concrets de développement de l'accueil ou de l'économie locale, plus généralement mise en œuvre de solidarités financières, d'ingénierie ou scientifiques avec les pays moins avancés en termes de richesse ou de technicité.

## 3.5 « L'évaluation est la condition d'une gestion durable »

Pratique devenue courante dans les politiques publiques, l'évaluation est désormais légalement nécessaire dans les Grands Sites en France pour la reconduction de leur label. Auto-évaluation ou audit externe, elle permet un processus d'amélioration continue par l'analyse des différents indicateurs retenus : satisfaction des visiteurs, développement local, respect des habitants et conservation du patrimoine sont autant « d'instruments de bord » qui rappellent au gestionnaire que « ce n'est jamais fini » ! L'évaluation rend également compte de la pertinence des projets menés et du rapport coût /qualité des travaux réalisés.

L'évaluation va permettre de fonder les stratégies de gestion et d'ajuster les orientations et les objectifs aux évolutions constatées dans la conservation du site, dans l'économie et la société locales et dans les caractéristiques de la fréquentation touristique.

Voici les recommandations que le groupe de travail

propose de suivre aux décideurs locaux et nationaux à chaque fois que des interventions importantes sont nécessaires dans les Grands sites patrimoniaux, qu'ils soient Français ou étrangers, après une nécessaire adaptation aux règlementations nationales et aux usages locaux de concertation.

Les biens patrimoniaux les plus emblématiques de notre planète, ceux qui sont, de ce fait, les plus menacés par leur succès-même de fréquentation, pourront, eux aussi, faire la démonstration que patrimoine et développement sont deux notions qui se confortent plus qu'elles ne s'opposent en dépit de conditions de départ particulièrement défavorables que sont l'invasion par une foule curieuse mais souvent mal informée, exigeante mais peu disciplinée, de territoires et de sociétés particulièrement fragiles.

Certains sites, en France ou dans le monde, ont ainsi inventé un développement durable dont le

patrimoine est la source. C'est cette réussite que nous avons voulu partager avec vous.

Parce que ça marche!



Le Marais Poitevin, « en dehors des canaux battus » *Photo Philippe Braive* 



Village de Gavarnie hors saison touristique : parkings invisibles *Photo J-P Thibault* 



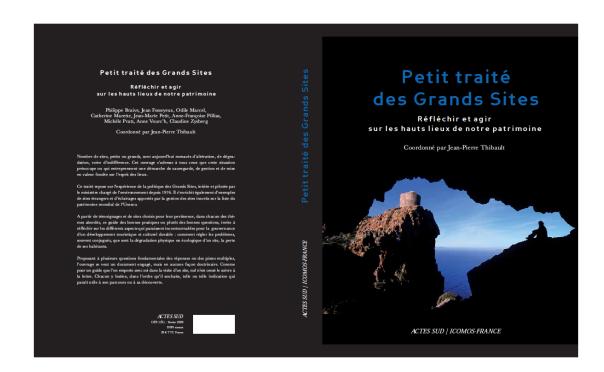
Carcassonne, Rocamadour ou le Mont St-Michel ? *Photo Michèle Prats* 



Cinque Terre (Italie) Photo Philippe Braive



Pays Dogon (Mali) Photo Lassana Cissé





Dune du Pilat, Anne-Fançoise Pillias



Le Mont St-Michel au péril... des parkings Photo RGSF, Léonor Chabason