

LE PLAN DE GESTION DU BASSIN MINIER (2)

LE POINT DE VUE DE L'ETAT

Catherine Madoni, Chef du STAP du Pas-de-Calais.

Mon propos s'articulera autour de trois points : 1/ la réglementation actuellement en vigueur, 2/ la mise en place d'outils adaptés tant au contexte économique que social, 3/ l'organisation de la gouvernance du Bien. Certains comme la gouvernance ne sont pas encore actés mais je vous livre les pistes de réflexions que nous menons aujourd'hui au sein des services de l'Etat.

1. La réglementation

Les périmètres des biens UNESCO et leurs zones tampons ne sont pas tous couverts par un espace protégé, par conséquent, nombreux sont ceux qui ne relèvent d'aucune législation du code du patrimoine ou de l'environnement pour leur préservation. L'inscription du Bassin Minier comporte 109 biens dont le contenu est très diversifié : terrils, chevalements, cités minières, l'habitat patronal et des cadres supérieurs, cavaliers, gares ferroviaires, étangs d'affaissement minier, les fosses, les édifices religieux, les écoles, les monuments commémoratifs, les équipements collectifs, de santé, culturels... Il est nécessaire de trouver une articulation entre les différents régimes de protection pour gérer aux mieux la préservation du bien en série qu'est le bassin minier. Chaque outil de protection devra être le plus adapté à son contexte sur le court terme dans l'attente d'avoir une bonne couverture législative sur la totalité du territoire concerné.

La protection monument historique :

En juin 2009, une Commission Régionale du Patrimoine et des Sites exceptionnelle a été dédiée à la thématique minière et a protégé 69 bâtiments ou ensembles bâtis parmi les monuments historiques. Les protections se sont attachées à préserver les éléments liés à la vie des mineurs.

Les abords de monuments et les périmètres adaptés :

Ces 69 nouvelles protections ont généré près de 5000 hectares d'espaces protégés, ce qui permet à l'Etat d'exercer son pouvoir régalién dans ces espaces et normalement de pouvoir assurer la pérennité du Bien.

En effet, la législation française reconnaît le principe selon lequel le monument historique est indissociable de l'espace qui l'entoure et que toute modification de son environnement proche qu'il soit naturel ou bâti, rejaillit sur la perception que l'on peut en avoir. Par conséquent la servitude des abords est comprise dans un cercle de 500 mètres autour du monument. La notion « d'abord de monu-

ments historiques » revient à admettre qu'il existe des rapports indissociables entre un édifice qui a été protégé et son environnement. L'architecte des bâtiments de France est obligatoirement consulté pour toute demande modifiant l'aspect des abords et son avis est conforme s'il y a co-visibilité.

Autour de certains monuments, ont été mis en place des Périmètres de Protection Modifiés afin d'instaurer un espace protégé mieux adapté à la protection du monument historique : exemple à Liévin, autour du chevallement, nous avons réalisé à la demande du maire un PPM. Ce périmètre de protection modifié permet de mieux prendre en compte l'habitat minier.

Les ZPPAUP/AVAP et/ou AVAP thématiques

L'AVAP relève d'une démarche partenariale entre une collectivité locale et l'État, représenté par l'ABF, en qualité d'expert du patrimoine, de l'architecture et de l'urbanisme, et de gestionnaire des espaces protégés. Cette démarche se concrétise à travers un document contractuel de référence et d'aide à la décision, opposable aux tiers comme servitude d'utilité publique annexée aux documents d'urbanisme en vigueur. L'AVAP a pour vocation de reconnaître, protéger et gérer ce que l'on pourrait nommer le « patrimoine du cadre de vie », au sens large du terme, considérant tout autant le bâti que l'espace public, les paysages que les ambiances, caractéristiques du lieu.

Il existe actuellement 6 ZPPAUP sur le territoire du Bassin Minier. D'autres sont à l'étude et doivent être transformées en AVAP. Le nombre considérable de communes (87) et le temps imparti à la création de ce type de servitude laisse à penser qu'il faudra un certain temps et un budget conséquent pour couvrir ce territoire d'AVAP.

Dans le but d'avoir une gestion cohérente et uniforme sur la totalité du territoire, avec la Mission Bassin Minier, nous réfléchissons à une possibilité de mettre en place des AVAP thématiques qui permettraient une mise en

œuvre plus rapide et moins onéreuse tout en laissant la possibilité aux communes de concevoir par ailleurs des AVAP traditionnelles sur le reste de leur territoire.

Les thèmes retenus pourraient être : les cités minières de même typologie, les cavaliers de mine, les paysages miniers caractéristiques, les étangs d'affaissements, les ensembles bâtis caractéristiques liés à la vie du mineur...

La protection des sites au titre de la loi du 2 mai 1930

Actuellement, il existe un site inscrit : le terril d'Haveluy et la drève d'Aremberg qui est un site classé ; ce sont les seules protections au titre de la loi du 2 mai 1930 sur le territoire du Bassin Minier. Deux démarches sont aujourd'hui engagées par la DREAL : la protection des terrils et la protection des paysages miniers du Nord-Pas-de-Calais, au titre de la loi du 2 mai 1930 intégrée au code de l'environnement (art.L341-1 à 22 et R341-1 à 31).

1. La Chaîne des Terrils : Le projet est de classer une première tranche de 85 terrils (51 sur le Bien, 12 dans les zones tampons et une vingtaine hors périmètres), « la Chaîne des Terrils », dont la propriété est publique, qui représente une entité géographique visible, représentative de l'évolution des techniques de stockage et dont la taille et la morphologie ont modelé les paysages. Dans les protections liées aux sites, notamment dans la chaîne des terrils, ce qui l'emporte ce n'est pas l'appartenance ou non au Bien, mais la logique d'ensemble représentant une entité géographique visible, série d'émergences sur le paysage agri-urbain qui compose ce paysage culturel. On parle de chaîne, car cette série d'émergences sur ce paysage naturellement sans relief se lit comme une chaîne de montagnes.

Le critère pittoresque s'affirme donc autant que le critère historique. L'effet du classement sera d'interdire l'exploitation des terrils comme ressource de matériau. Une gestion adaptée sera mise en place pour faire perdurer leur aspect actuel dans le paysage ;

certains demeureront nus et noirs et d'autres verront la nature imposer ses droits. La mise au point du dossier technique est réalisée par la Mission Bassin Minier.

2. Les paysages miniers du Nord Pas-de-Calais : plus longue et beaucoup plus complexe à mettre en œuvre. Cette deuxième série de protections comporterait des paysages miniers qui s'organisent autour d'éléments patrimoniaux « néo-naturels » : les cavaliers (54 kilomètres, le réseau des cavaliers présente les caractéristiques d'un foncier linéaire, fragile, car voué au morcellement), les bassins d'affaissements (3 ou 4), les espaces agricoles (tant pour les préserver que pour éviter des développements urbains mal contrôlés qui pourraient affecter le bien), les cités minières avec un plan de gestion propre.

Article 123-1-5-7 du code de l'urbanisme : « Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ». Cet article permet de repérer dans les documents d'urbanisme les éléments intéressants à préserver de la démolition. Cet article est primordial lorsqu'aucune autre forme de protection n'existe, ce qui est le cas du Bien en série qu'est le Bassin Minier. Des cités, ou tout élément significatif de l'héritage minier en dehors de tout espace protégé, peuvent ainsi être repérés, conservés et restaurés.

Article 12 de la loi Grenelle 2 : Comme tous les périmètres délimitant un Bien UNESCO ne sont pas des espaces protégés, nous envisageons de mettre en place des périmètres créés en application du 3ème alinéa de l'article 12 de la loi Grenelle 2, (article L111-6-2 du code de l'urbanisme...). L'article 12 écrit « le permis de construire ne pourra plus s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet

de serre ». La loi prévoit que sur ces espaces soient créés après délibération du conseil municipal des périmètres sur un ensemble paysager cohérent en s'affranchissant des limites administratives communales.

Elaboration d'un projet de périmètre : l'avis de l'architecte des bâtiments de France est obligatoire pour l'établissement de ce projet de périmètre et atteste de l'intérêt patrimonial du lieu. Ensuite, la consultation de l'architecte des bâtiments de France n'est plus requise. Ce périmètre n'ayant pas de règles spécifiques, ce sont celles du PLU qui s'appliquent. Nous n'en n'avons pas encore réalisés.

L'achèvement des dossiers de protection (sites, AVAP...) risque de prendre encore beaucoup de temps. De plus, la seule réglementation ne peut pas gérer efficacement la préservation des cités minières ou l'aspect de certains terrils sans la mise en place d'outils spécifiques et complémentaires. Pour cela, il est nécessaire d'avoir parallèlement des démarches pédagogiques et de sensibilisation autour de ce paysage culturel. Celles-ci seront menées par la Mission, par les CAUE et différents acteurs du territoire.

2. Les outils

L'actuel paysage du Bien Bassin Minier est composé de paysages du quotidien et de bâti ordinaire, ce qui en fait sa richesse mais également sa faiblesse. C'est un patrimoine vulnérable. Si le cadre distant sera plus facilement contrôlable, le paysage de proximité le sera beaucoup moins. L'addition de petits travaux dégradants pris un à un n'affectera pas vraiment le Bien, mais leur somme ne manquera pas de l'appauvrir.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, nous sommes parfaitement conscient que le meilleur rempart pour la préservation de ce Bien en série, c'est la population. Pour cela, il doit être en prise directe avec les habitants, faire partie de leur vie, de leurs préoccupations, mais aussi de la qualité de leur cadre de vie. Il

doit rester vivant et ne pas se fossiliser pour devenir un objet.

Nous souhaitons agir sur deux points : le paysage en tant qu'espace à organiser ou réorganiser, et les constructions, afin de requalifier au maximum le cadre de vie des habitants.

Les plans de paysage

La DREAL a lancé, par le biais de la Mission Bassin Minier, un appel à projets pour faire un plan de paysage logique en fonction des quatre grandes agglomérations, qui correspond d'ailleurs aux quatre territoires des SCOT : Valenciennes, Douai, Lens, Bruay-Béthune.

Les plans de paysage expriment un projet de territoire et correspondent aux objectifs de qualité paysagère définis par la Convention européenne du paysage. Ils vont permettre à un ensemble de communes et de collectivités d'assurer une meilleure cohérence entre leurs décisions de protection, de gestion et d'aménagement sur un paysage donné.

Les orientations définies peuvent avoir une traduction réglementaire dans les Plans Locaux d'Urbanisme (P.L.U.) ou dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) mais aussi, des applications opérationnelles dans des contrats de paysage, des contrats de pays, etc. Ils servent aussi de support à des actions de communication, d'animation et de sensibilisation.

Un Plan de paysage représente donc une véritable politique paysagère et permet la mise en place concrète de structures d'actions dans la gestion des paysages.

- Limiter la pollution visuelle des implantations publicitaires et des réseaux.
- Améliorer la qualité des entrées de ville.
- Améliorer l'intégration des routes dans les projets d'urbanisme et d'aménagement.
- Protéger et mettre en valeur la vingtaine de points de vue remarquables et leurs panoramas (identifiés par la Mission Bassin Minier en 2009) également dans la zone tampon, voire au-delà.

- Améliorer la conception architecturale et paysagère des zones d'activités, source de nombreuses pollutions visuelles et consommatrices d'espace.

Comment faire évoluer un paysage ? Par exemple, l'échangeur A21/A1 devient espace de projet pour améliorer les délaissés et construire un nouveau paysage.

Le « Groupe Matériau »

L'habitat ouvrier est présent partout sur le territoire régional, dans presque chaque commune, et sous des formes très variées. Il compose la grande partie des paysages urbains du Bassin Minier. Mais ce bâti ordinaire est un patrimoine très fragile car sa valeur est souvent méconnue et très rarement reconnue, même si les choses sont en train de changer. De plus, c'est un patrimoine menacé par des pratiques et par l'usage de matériaux inadéquats prétendument soutenus par une réglementation de plus en plus exigeante. La DRAC ainsi que les STAP qui en dépendent sont tout à fait conscients que ce n'est pas avec des avis souvent conformes que ce type de patrimoine sera préservé, et ils savent bien que la préservation du patrimoine doit être portée par la reconnaissance sociale et par le désir de s'y reconnaître. Pour cela, la DRAC Nord-Pas-de-Calais et les deux STAP ont créé en 2009 un « Groupe matériau ». L'objectif principal de ce groupe est de contribuer à une meilleure conservation du bâti ordinaire¹, d'améliorer la qualité des travaux sans pour autant en augmenter le coût, et de permettre de réaliser dans les règles de l'art les travaux sur cette typologie de bâti.

Les matériaux employés (briques, pierres, charpentes en bois, tuiles de terre cuite, enduits) sont des matériaux naturels peu transformés et qui ont été mis en œuvre selon des savoir-faire traditionnels. Ils ont une

¹ Par bâti ordinaire, nous entendons la période née avec la révolution industrielle au début du XIX^e siècle et qui s'achève avec la deuxième guerre mondiale (1810-1948).

bonne durée de vie. De plus, un tel bâti ordinaire a tout à fait sa place dans la politique actuelle de développement durable.

Composition du « Groupe Matériau » :

- les services de l'Etat : DRAC, STAP, DREAL, ADEME ;
- les associations du patrimoine : Maisons paysannes de France, Campagnes vivantes ;
- les artisans : la CAPEB ;
- les collectivités territoriales : Parc régional, CAUE ;
- la société civile, comme la Fondation du patrimoine.

Les actions : propositions d'actions que nous souhaitons voir menées par le groupe.

La connaissance : repérage de ce type de bâti dans la région, les grandes concentrations de cette typologie.

Professionnalisation :

- Formation des artisans ;
- Formation des instructeurs de dossiers dans les services urbanisme des villes ;
- Travail en liaison avec le CSTB et l'ADEME pour ne pas être hors du système normatif ;
- Mise en place et développement d'une filière professionnelle artisanale et d'entreprises spécialisées dans la restauration du bâti modeste et ordinaire.

Sensibilisation, communication :

- Réaliser des affiches informatives pour les lieux publics ;
- Exposition itinérante et spécifique sur tel élément architectural et sa préservation ;
- Concours et prix pour travaux exemplaires réalisés ;
- Publications ;
- Echanges et recherche transfrontalière avec la Belgique par exemple ;
- Interventions dans les écoles ;
- Participer à des salons et manifestations : Terres en fêtes, Forum Restaure, etc ;
- Organiser des journées techniques sur des thèmes spécifiques adressées aux habitants ;

- Réaliser un guide pratique de la restauration dans les règles de l'art de ce type de construction.

Le cahier de recommandations

L'objectif principal de cet ouvrage est de contribuer à une meilleure conservation de ce bâti ordinaire. Cet ouvrage, qui s'intéresse à tous les éléments du bâti qui sont le plus touchés par les transformations courantes (façades, menuiseries, toitures) vise à sensibiliser les municipalités, les propriétaires bailleurs, les particuliers et les professionnels du bâtiment en les aidant à établir un diagnostic en vue de mener des travaux d'entretien et de restauration de qualité, et surtout en recommandant les solutions techniques les mieux adaptées à la conservation et les plus conformes à la réglementation thermique actuelle.

Cet ouvrage est composé de quatre chapitres. Chacun traite d'un élément qui compose la façade d'une maison :

- restaurer sa façade,
- restaurer la toiture,
- restaurer une menuiserie,
- améliorer la thermique.

A la fin de l'ouvrage, quelques cas pratiques sont décrits, pour démontrer que sur une même maison, plusieurs solutions de restauration sont possibles en s'adaptant au budget du propriétaire, et surtout en n'appauvrissant pas son architecture.

La gestion de ce Bien requiert de conjuguer des démarches complémentaires : la planification, la réglementation et la contractualisation. Comme nous l'avons vu, cela nécessite une organisation partenariale pour coordonner les différentes actions.

Il faut donc mettre en place une gouvernance qui assure la pérennité et l'évolution de ce paysage culturel évolutif du Bassin Minier du Nord-Pas-de-Calais. Cette gouvernance n'est pas encore définie. Les services de l'Etat, avec la Région du Nord-Pas-de-Calais et la Mission

Bassin minier, travaillent à son organisation. Ce que nous vous livrons aujourd'hui ne sont que des pistes de réflexions.

3. La gouvernance

L'Etat, en sa qualité de garant des engagements qui ont été pris lors de la ratification de la Convention du patrimoine mondial, et la Région Nord-Pas-de-Calais doivent aujourd'hui s'organiser pour assurer la gouvernance de cette inscription du bassin minier au patrimoine mondial dans les meilleures conditions.

La Mission Bassin Minier est la structure légitime proposée pour le suivi de la gestion de cette série de Biens et de leurs zones tampons. L'Etat, qui en est le garant, accompagnera la Mission selon les préceptes de « la charte pour la gestion des biens français inscrits sur la Liste du patrimoine mondial » de septembre 2010, tout en appliquant les législations nationales en vigueur.

Voici comment la gouvernance de ce territoire nous paraît devoir être organisée, en sachant que l'objectif de cette gouvernance est de proposer une méthode garantissant la cohérence des actions pour préserver la mémoire de l'activité passée tout en offrant un dynamisme et des perspectives d'avenir à ce territoire. Le but n'est pas de figer des sites, d'en faire des sites fossiles, mais bien au contraire de soutenir et développer la cohérence d'un ancien bassin industriel dans ses réalités patrimoniales, économiques et culturelles actuelles.

La volonté d'établir une telle gouvernance, nécessaire à la cohérence des actions entre l'ensemble des parties prenantes, invite à mettre en place des instances intégrant les aspects patrimoniaux, économiques, sociaux et culturels, pour décider, discuter et examiner les différentes politiques qui feront évoluer ce territoire. Elles seront de trois niveaux :

- la conférence des territoires,
- les comités techniques de concertation,
- les commissions d'urbanisme.

La conférence des territoires

La conférence des territoires est co-présidée par le Préfet de Région et le Président du Conseil Régional. La vocation de cette instance est bien de définir les orientations générales d'actions. Cette conférence constitue l'organe politique de pilotage. Elle promulguera la charte patrimoniale qui constituera le document officiel de référence attaché à l'inscription, et qui permettra la contractualisation avec les différents acteurs dans le but d'avoir une cohérence d'actions. Elle précise et définit, dans le but de préserver la valeur universelle exceptionnelle du Bien, la manière de faire pour conserver, préserver et gérer l'évolution du paysage culturel du Bassin Minier.

Ses missions seront :

- de veiller au respect des principes fondateurs de la charte patrimoniale,
- de donner et d'acter les grandes orientations,
- de définir des projets de territoire,
- de créer les conditions d'une appropriation de la VUE et des projets par la société civile,
- de fixer des objectifs dans une programmation avec des échéances précises,
- d'assurer une information collective sur les initiatives réussies et les bonnes pratiques déjà mises en place dans les territoires concernés, afin d'accélérer leur diffusion.

Elle regroupera les représentants de l'Etat (Préfet de Région, SGAR, DRAC, STAP, DREAL), le Président du Conseil Régional, les deux présidents des Conseils Généraux, les présidents des communautés d'agglomération, les maires des communes impactées par le Bien inscrit et sa zone tampon, le président du PNR Scarpe-Escaut, le président de la Mission Bassin Minier, des représentants des propriétaires, l'association des communes minières...

Cette conférence des territoires s'appuiera sur des comités techniques de concertation.

Les comités techniques de concertation (ou de suivi opérationnel thématique)

Les comités techniques de concertation auront une composition institutionnelle et réuniront la Mission Bassin Minier en tant que chargé du suivi de la gestion, et les services de l'Etat (DRAC et DREAL) qui seront eux, les garants de la bonne gestion du Bien devant le Comité du patrimoine mondial. Ils aborderont l'ensemble des problématiques du plan de gestion (y compris les volets de sensibilisation, d'éducation, de valorisation culturelle et touristique) et permettront de suivre une actualité à l'échelle de l'ensemble du territoire concerné. Ces Comités de concertation permettront de préparer les grandes orientations et les objectifs à atteindre que la Conférence des Territoires aura à fixer. Les problématiques du plan de gestion vont faire émerger naturellement des thèmes de réflexions qui devront alimenter des commissions de travail opérationnelles thématiques autour de l'urbanisme (planification, SCOT, PLU, AVAP...), de l'architecture (cités minières, ensembles bâtis remarquables...), du paysage (comité sur les terrils, sur les cavaliers...) et de la valorisation du Bien (signalétique, maisons témoins, axes de déplacements, gestion et requalification des sites de mémoire).

Au-delà de la nécessaire promulgation pédagogique de la « charte du patrimoine du Bien inscrit » et de son « plan de gestion » précisant les actions de conservation envisagées ainsi que leur financement et échéancier, il faudra aussi, au quotidien, gérer de façon concrète les dossiers d'application du droit des sols. Dans un souci pédagogique et d'efficacité, cela pourrait se faire à travers des instances telles que les commissions d'urbanisme.

Les commissions d'urbanisme

L'un des points sensibles de cette gestion sera le traitement des demandes relevant de l'application du droit des sols et de tous les petits travaux souvent fait sans autorisation (promotions de certains produits dans le commerce, mises aux normes...), qui risquent à la longue d'appauvrir et de

banaliser les architectures existantes. Les paysages urbains de ce Bassin Minier sont essentiellement composés de bâti ordinaire et modeste, donc vulnérable et très fragile. Les STAP mettent habituellement en place des commissions d'urbanisme dans les villes stratégiques du département et celles possédant une ZPPAUP, dont ils ont la charge.

Ces commissions sont très opérationnelles : elles permettent à l'architecte des bâtiments de France d'être avec le service urbanisme concerné présent sur le terrain, et permettent ainsi d'éviter des refus aux demandes et à la réalisation de travaux projetés en dépit du bon sens.

Ces commissions sont composées de l'architecte des bâtiments de France, du service urbanisme, de l' élu concerné, de l'animateur du patrimoine s'il s'agit d'une ville ou d'un pays d'art et d'histoire. Elles jouent un rôle pédagogique non négligeable et le service urbanisme devient un interlocuteur privilégié pour renseigner et conseiller les pétitionnaires lors du dépôt d'un dossier.

La commission se déroule en mairie, mais aussi sur le terrain. La mairie établit l'ordre du jour. Le rythme pour respecter les délais doit être mensuel. La complexité pour mettre en place ce genre de commissions provient tant du nombre de communes que des moyens humains à déployer. Ce n'est qu'une question de logistique pour les organiser au bon rythme.

Il est indispensable que l'Etat reste très vigilant et assure un contrôle permanent de ce Bien. Pour cela, il pourrait être envisagé de mettre en place un Contrôle Scientifique et Technique du Bassin Minier. La présence d'un architecte des bâtiments de France et de deux architectes-conseil ou techniciens du STAP, dédiés à ce seul territoire, permettrait un meilleur travail de proximité, par ailleurs malgré ces différentes instances.

C.S.T. Bassin Minier

La mise en place dans les DRAC d'un contrôle scientifique et technique sur les monuments

historiques a permis d'avoir un meilleur suivi de ces monuments et d'obtenir des restaurations plus qualitatives. Une réflexion pourrait s'orienter aujourd'hui vers un CST dans la DRAC Nord-Pas-de-Calais qui serait spécifique au Bassin Minier, pour assurer la bonne conservation des monuments historiques du Bassin Minier et de profiter de celui-ci pour examiner la préservation de l'ensemble des

Biens, y compris hors des protections monument historique.

Ce CST spécifique Bassin minier permettrait en outre au correspondant « patrimoine mondial » de relayer auprès de la Direction Générale des Patrimoines les informations utiles. •