

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DES SITES: DU MONUMENT NATUREL AU PAYSAGE

L'histoire de la protection des sites a eu 100 ans le 21 avril 2006, date anniversaire de la première loi sur la protection des monuments naturels et des sites, qui a jeté les bases de la future loi du 2 mai 1930. Sur cette période de plus de cent ans, la mise en œuvre de la politique des sites a connu des évolutions significatives, étroitement corrélées à l'évolution du contexte juridique et administratif, mais aussi à l'évolution des idées et des sensibilités. Cette histoire peut s'écrire en trois temps.

1. 1906 - 1930 : la mise en œuvre de la loi de 1906

Sous l'empire de la loi du 21 avril 1906, l'activité de protection des sites est loin d'être négligeable, mais elle est étroitement dépendante du dispositif mis en place et des moyens qui lui sont consacrés, beaucoup plus modestes que ce qu'auraient souhaité ses auteurs. Si elle est très novatrice dans ses principes et dans ses ambitions, la loi n'en reste pas moins très limitée dans ses moyens de mise en œuvre. On décrète certes la protection d'intérêt général, mais sans tirer toutes les conséquences de cette déclaration d'intérêt supérieur. Le système repose de fait essentiellement sur la contractualisation des protections, qui ne peuvent être établies qu'avec l'accord des propriétaires ou par expropriation. Mais l'expropriation est à la charge des communes et se heurte à l'absence de moyens dédiés.

Dès lors, si l'on peut se réjouir du nombre élevé (près de 600) de sites classés au cours des 24 ans de vie de cette première loi, il faut constater qu'à de rares exceptions près, les sites considérés sont avant tout des sites ponctuels, et majoritairement des propriétés publiques, domaniales ou communales. Ainsi le premier site classé, à l'île de Bréhat, en 1907, s'est a posteriori avéré limité à quelques propriétés communales dont la protection ne requérait ni accord des propriétaires, ni expropriation.

Présent
pour
l'avenir

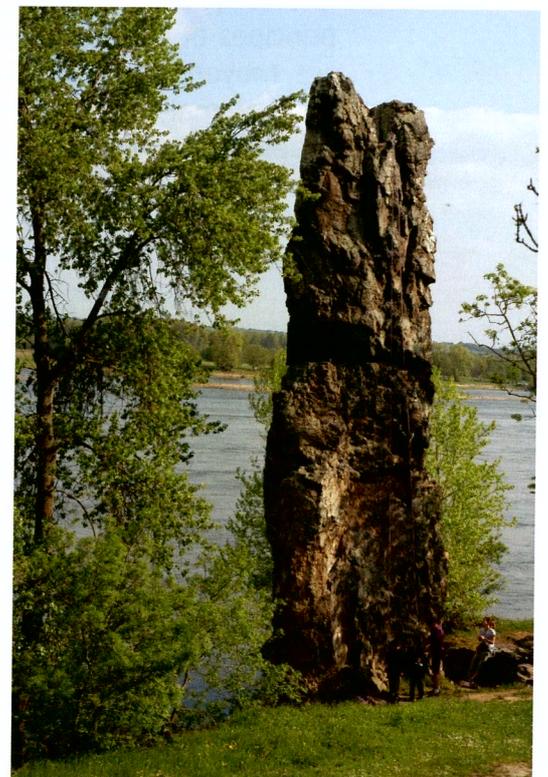


L'île de Bréhat (Côtes d'Armor), classée le 13 juillet 1907 - photo Olivier Brosseau

La typologie des sites classés sous l'empire de la loi de 1906 est très marquée par la volonté de préserver des éléments ponctuels menacés et des curiosités naturelles. Ainsi, sur les 589 classements, on dénombre, et c'est une curiosité de la mise en œuvre de cette loi, 107 arbres isolés regroupés sur 32 départements et 92 rochers ou groupes de rochers regroupés dans 25 départements. A elles seules, ces deux catégories représentent un tiers du total des sites classés de la période.

Les deux tiers restant sont constitués d'autres catégories de monuments naturels tels que cascades, ruisseaux, sources, fontaines, grottes, sommets, mais aussi d'éléments bâtis (cimetières, églises, chapelles, tours, moulins, ponts, ruines ou vestiges).

Mais, preuve que la lettre et l'esprit de la loi le permettaient déjà, la voie était ouverte dès ces premières décennies pour la protection de grands paysages avec les deux premiers grands sites naturels de montagne, l'un alpin, le massif du Pelvoux (classé en 1911 sur 7300 ha), l'autre pyrénéen, le Gave de Cauterets (classé en 1928 sur 15 000 ha). Leur classement a été rendu possible par le statut des propriétés foncières.



La Pierre Bécherelle (Maine-et-Loire), classée le 8 juillet 1912
- photo Olivier Brosseau

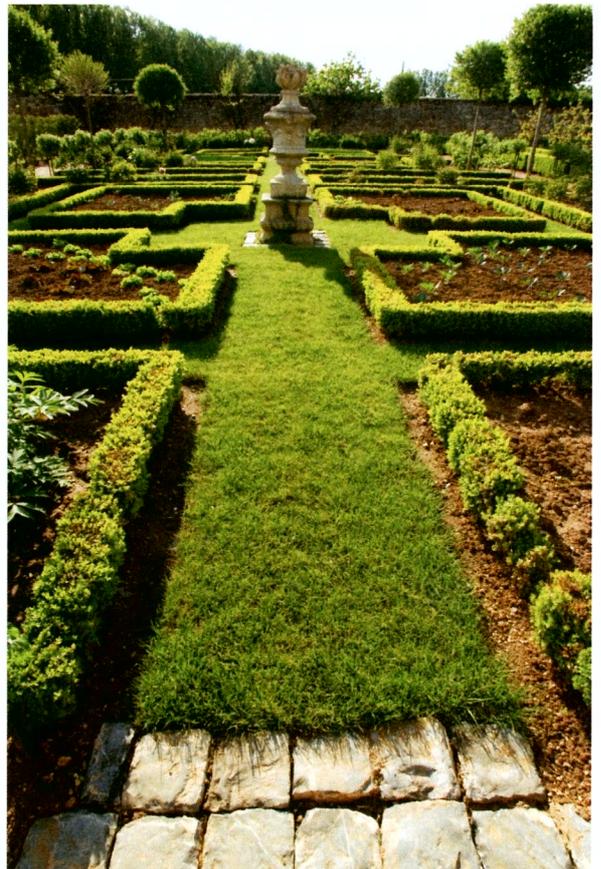
Les principes de gestion de ces sites majoritairement ponctuels étaient simples : ils étaient classés pour être conservés en l'état, leur protection entraînait mise sous cloche, toute évolution étant a priori considérée comme équivalant à une destruction de l'élément protégé. Le respect de ce principe supposait néanmoins une surveillance des sites que l'administration n'avait pas toujours les moyens d'assurer.

2. 1930-1970 : un dispositif amélioré mais d'application encore limitée

Avec l'évolution du contexte juridique, social et administratif, l'émergence de courants d'idées favorables à la protection des paysages, les avancées de la loi de 1913 sur les monuments historiques et les 25 ans d'expérimentation de la loi de 1906, le cadre est posé pour un changement d'approche. La loi du 2 mai 1930, qui se substitue à cette première loi, améliore et renforce le dispositif. A défaut de consentement des propriétaires, le classement peut désormais intervenir par décret et la servitude devenir effective. La création des procédures d'inscription et d'instance de classement permet, si nécessaire, de mettre rapidement en place des mesures conservatoires dans l'attente de la décision de classement. Avec l'institution des « zones de protection » dites du Titre III de la loi de 1930 (abrogé depuis) autour d'un site classé, le législateur crée également un outil de maîtrise de l'urbanisation et de l'affichage (publicitaire) aux abords d'un site classé.

Mais si les fondements juridiques sont posés, manquent encore des moyens administratifs et financiers dévolus à ces politiques pour que le dispositif fonctionne efficacement. Pendant toute cette période, la mise en œuvre de la loi repose essentiellement sur l'administration et les moyens des services des Beaux-Arts (notamment sur la caisse nationale des monuments historiques pour les expropriations), qui ne font pas du portage de ces politiques une priorité. La politique des sites de cette période reste ainsi encore essentiellement tournée vers la conservation des monuments naturels ou bâtis et s'intéresse peu à la protection de grands ensembles paysagers. C'est à ce titre que sont par exemple classés dès 1932 les abords du Pont du Gard.

Dès lors comment s'étonner de la relative modestie du bilan de cette période de 40 ans, elle aussi caractérisée par des classements consensuels, majoritairement pris par arrêtés (peu de recours au décret), avec l'accord des propriétaires, sur de relativement faibles superficies. Si la typologie se diversifie, c'est dans un premier temps au profit du classement plus systématique de sites « culturels » : ensembles bâtis, domaines, places ou promenades publiques, et surtout innombrables châteaux et leurs parcs. Ce phénomène, qui se poursuivra d'ailleurs au-delà, connaît son apogée dans les années 40, avec un pic pendant les années de guerre, correspondant au lancement par le régime de Vichy d'un « chantier intellectuel des sites », qui se traduit par un recensement et des classements de parcs et châteaux en grand nombre. Pendant cette période atypique, l'action des pouvoirs publics est plus souvent guidée par la volonté de soustraire ces propriétés à leur réquisition par la puissance occupante que par la nécessité de sauvegarder un patrimoine à caractère exceptionnel. Font toutefois exception à ces tendances deux classements de vastes sites : les 15 000 hectares du Cirque de Gavarnie en 1941 et les 15000 hectares de la Camargue-Etang de Vaccarès en 1942.



Le parc du château de Villaines (Sarthe), classé le 4 octobre 1967 - photo Laurent Mignaux

La politique des sites entre ensuite en sommeil pendant la période de l'après-guerre et des années 50, consacrées à la reconstruction. Les chiffres en attestent, le nombre de classements diminue considérablement, même si on relève ici ou là quelques noms de sites prestigieux, tels le sommet du Canigou et surtout le massif du Mont Blanc, classé en 1951 et site le plus étendu de France avec ses 26 100 hectares de glaciers, sommets, terrains domaniaux et communaux.

L'amorce d'une évolution des tendances commence réellement à se faire sentir à la fin des années 50 et dans les années 60, avec l'évolution du rapport au paysage et à la nature. Les classements se diversifient et portent plus fréquemment sur des sites naturels : vallons, lacs, étangs, massifs et cols, pointes et caps, îles, etc. Ils consacrent l'intérêt paysager de ces sites, mais aussi, à défaut d'une législation dédiée, leur intérêt écologique. Un article 8bis, introduit dans la loi de 1930 par une loi de juillet 1957, permet même pendant cette période quelques classements en réserves naturelles, presque 20 ans avant la création d'un outil spécifique dans la loi de protection de la nature.

En dépit d'un bilan numérique assez modeste, les années 60 sont marquées par la protection de quelques sites emblématiques tels que la forêt de Fontainebleau, la vallée des Merveilles, la montagne Sainte Victoire, la vallée de la Restonica, les étangs girondins. En même temps, la superficie moyenne des sites classés s'accroît progressivement.

3. des années 70 à nos jours : la conception moderne des sites

Le tournant de la politique des sites intervient au début des années 1970, avec la création en 1971 d'un ministère de l'Environnement et de délégués régionaux, comprenant des équipes d'« inspecteurs des sites » attachés à cette politique. La protection des sites dispose enfin d'une administration dédiée. Dès lors, la politique de protection des paysages prend une toute autre ampleur et les sites changent d'échelle spatiale. On passe de façon beaucoup plus systématique du classement de sites ponctuels au classement de grands ensembles paysagers, et d'une politique de conservation pure à une gestion dynamique des sites.

A cet égard, Robert Poujade, premier ministre de l'Environnement, totalement convaincu de la nécessité d'une approche différente de celle de la Culture, a joué un rôle moteur dans l'impulsion donnée à la politique de protection des paysages. Ses idées ont été à l'époque largement médiatisées, notamment dans un article du Monde du 22 septembre 1973 qui, sous le titre « Vie et mort des paysages », eut un certain retentissement, mais aussi dans son livre-testament, «le ministère de l'impossible». Il y préconisait le classement de grands paysages, accompagné des actions permettant de contrôler leur évolution.

« Le fait est que l'on ne peut plus concevoir la protection de la même façon. Lorsque l'on classe des milliers d'hectares... la notion de paysage naturel ne suffit pas, celle de paysage vivant est nécessaire : il faut admettre que le paysage puisse subir une certaine évolution, sous un contrôle sévère, afin que les traits n'en soient pas altérés, grâce à l'établissement d'un plan de paysage. Par rapport à la situation antérieure, où le classement s'appliquait à des sites ponctuels... et figeait en quelque sorte le paysage, cette nouvelle démarche implique non seulement un changement, mais un effort d'imagination... »

Ces propos, très novateurs pour l'époque, même s'ils apparaissent aujourd'hui frappés au coin du bon sens, illustrent parfaitement le tournant d'une politique et l'émergence de la conception moderne des sites, qui a conduit à mettre en place des outils et des démarches spécifiques pour assurer la gestion des sites de seconde génération.

Ce changement d'approche se traduit dès le milieu des années 1970 par un changement d'échelle dans la taille des sites classés. On classe désormais de façon beaucoup plus systématique, en recourant au décret, des sites de plusieurs milliers voire plusieurs dizaines de milliers d'hectares.

Les chiffres de cette dernière période donnent la mesure du changement : moins de classements, mais des sites beaucoup plus étendus. Ainsi, si en nombre les classements de cette période de 35 ans ne représentent que 25% du total des sites classés, en superficie ils en représentent 83% et la taille moyenne des sites classés de cette période est de 1000 hectares.

Le fichier des sites classés s'est notamment enrichi ces dernières décennies du classement des paysages les plus emblématiques du littoral, sur la Méditerranée (les caps Corse, Bénat, Sicié, Canaille, Ferrat, Antibes, le massif des Calanques et celui de l'Esterel oriental, les îles de Lérins, Porquerolles, la presqu'île de Giens, les falaises de Bonifacio,...) ou sur la côte ouest (les caps Gris-Nez et Blanc-Nez, la Côte d'Albâtre, la baie de Somme et celle du Mont Saint-Michel, la Pointe du Raz, le Cap de la Chèvre, la baie d'Audierne, une partie de Belle-Ile et l'île de Ré en quasi totalité, la dune du Pilat, la corniche basque...).



La corniche basque (Pyrénées Atlantiques), classée le 11 décembre 1984 - photo DREAL Aquitaine

Y ont trouvé également leur place les ensembles de gorges les plus spectaculaires (Gorges du Verdon, Gorges du Tarn et de la Jonte, Gorges de l'Hérault, Gorges du Gardon,...), de très nombreuses vallées, de grands paysages naturels (le lac de Grand Lieu, la montagne Sainte Victoire, le cirque de Navacelles) ou des paysages façonnés de marais (les marais salants de Guérande ou le marais mouillé poitevin) de forêts, de vignobles (la côte méridionale de Beaune, le vignoble de Banyuls ou celui du Château-Chalon), ou encore des réalisations humaines prestigieuses comme le canal du Midi.

La commémoration des 80 ans de la loi de 1930 ne signifie pas la fin de l'histoire. Elle permet de faire un point d'étape sur les acquis d'une législation très ancienne et de s'interroger sur les enjeux et les défis de ces politiques de protection dans le contexte d'aujourd'hui.

Monique TURLIN
chef du bureau des sites et espaces protégés,
Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
Direction générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature



Présent
pour
l'avenir

Direction Générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Sous-direction de la qualité du cadre de vie
Arche Sud
92055 La Défense cedex