

Rapport à la commission supérieure des sites, perspectives et paysages

Séance du 18 février 2016

Programme de classement des entités territoriales emblématiques du Val-de-Loire, patrimoine mondial de l'UNESCO

Rapport CGEDD n°009509-02

établi par

Jean-Luc Cabrit

Chargé de mission d'inspection générale

février 2016



La Loire à Bréhémont (Photo DREAL Centre)

Un vaste projet de protection

Le Val de Loire a été inscrit sur la liste du patrimoine mondial en 2000 au titre des paysages culturels. Le bien inscrit couvre une section de fleuve longue de 280 km, depuis Sully-sur-Loire (40 km à l'est d'Orléans), jusqu'à Chalonnes-sur-Loire, (25 km à l'ouest d'Angers). Il s'étend sur environ 200 km en région Centre et 80 km en région Pays-de-la-Loire et englobe le lit mineur et une partie du lit majeur du fleuve. Avec la zone-tampon, près de 300 000 hectares sont ainsi concernés. Cette inscription impose à l'Etat d'assurer, en lien avec les collectivités territoriales, la protection d'un patrimoine porteur de valeur universelle exceptionnelle (V.U.E.)

En région Pays-de-la-Loire, une démarche d'inventaire a été entreprise avant 2005, aboutissant à un programme de classement de quatre sites emblématiques, validé par la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages (CSSPP) du 24 novembre 2005. En région Centre, un premier inventaire paysager a été effectué en 2009, qui a abouti à une liste de 25 ensembles paysagers remarquables, répartis sur des territoires assez différents géographiquement ou culturellement, mais tous tournés vers la Loire.

Parallèlement le plan de gestion du site Val de Loire - Patrimoine mondial a été élaboré en concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales des deux régions concernées. Ce plan comprend une partie relative aux actions spécifiques de l'Etat, qui s'est engagé à inventorier et protéger les espaces les plus emblématiques comprenant « un tronçon de Loire et une partie du lit majeur contigu ». Sur ces secteurs, il s'agit en pratique d'inciter les communes à mettre en place des aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) pour les parties à dominante urbaine, et de classer au titre de la loi de 1930 les parties à dominante naturelle. Le plan de gestion, qui inclut l'inventaire paysager de 2009, a été présenté à la Conférence Territoriale du Val de Loire en novembre 2011 et a fait l'objet des avis favorables des commissions départementales de la nature des sites et des paysages (CDNPS) des quatre départements, ainsi que de la CSSPP du 17 mars 2011.

Depuis, en région Pays-de-la-Loire, les quatre sites du programme ont été classés, entre 2007 et 2013. Pour la région Centre, concernée par un nombre de sites beaucoup plus important, un travail complémentaire a été nécessaire. L'inventaire des paysages remarquables a ainsi été croisé avec une étude sur les éléments historiques et patrimoniaux constitutif de la V.U.E, et un choix définitif a été effectué, en éliminant les sites trop urbanisés, hors périmètre UNESCO, déjà concernés par des sites classés ou par d'autres protections. Au terme de ce processus rigoureux a été ainsi identifié un programme de protection de vingt sites. L'inspection générale a validé sur le principe l'ensemble des propositions, en demandant toutefois sur certains sites des réflexions complémentaires ou des modifications de périmètre.

Chaque site a son intérêt propre, même s'il possède des caractéristiques communes avec les autres, en relation avec la V.U.E. En outre, dans la mesure où les critères de V.U.E. diffèrent des principes de classement fixés par le code de l'environnement, il est normal que les périmètres proposés ne soient pas superposés au bien (la création d'un site inscrit à l'échelle du bien a été envisagée, mais n'a pas été retenue). À cet égard, nous avons été attentifs à ce que l'ensemble des sites proposés au classement soient bien des sites qui entrent dans le champ de la V.U.E. tout en ayant les qualités propres attendues des sites classés.



La Loire à Montsoreau (photo JLC)

Un programme cohérent

Sur les vingt sites proposés, quinze sont en rapport direct avec le fleuve et concernent, de façon cohérente avec le travail fait pour le Maine-et-Loire, des ensembles paysagers à prédominance naturelle incluant les deux rives et les îles. Les cinq autres sites, tout en étant compris dans le périmètre inscrit par l'UNESCO, figurent soit dans le val et les coteaux (les abords du château de Rigny-Ussé et la propriété *les Madères* d'Olivier Debré à Vernou-sur-Brenne), soit sur le plateau ou les vallées affluentes (La *Rabelaisie* ; le vallon de la Cha-

tonnière et l'éperon de Marnay ; les vergers de saint-Hilaire-Saint-Mesmin). Tous les cinq témoignent de la « civilisation ligérienne » sous différents aspects.

Dans ce programme se dessinent des parentés, des ressemblances. On peut ainsi évoquer des thématiques communes, des grandes familles. Un réseau de sites apparaît.

Le val, large parfois de plusieurs kilomètres entre les coteaux : c'est la plaine, le lit majeur, un domaine terrien marqué par l'eau : micro reliefs d'anciens bancs de sables, bras morts, zones humides, cultures, prairies, haies boisées, dépressions latérales où des rivières coulent parallèlement à la Loire avant de s'y jeter, après des kilomètres de parcours, comme la Cisse, le Cher, l'Indre, la Lane, le Cosson, l'Ardoux. La propriété des *Madères* à Vernou-sur-Brenne ou le site de Chaumont et du Val d'Onzain sont traversés par la Cisse, celui de Luynes par le Cher, celui d'Ussé par l'Indre. Plus largement, le val amont de Blois à Ménars, les sites de Luynes, de Châteauneuf-sur-Loire, de Chaumont, forment des sortes de coupes partielles de la vallée.

Le val est limité par des coteaux de calcaire ou de tuffeau. Ces coteaux ont favorisé l'habitat humain : maisons troglodytiques, belles demeures en terrasses, villages de bas de coteau, aujourd'hui supports d'une urbanisation pavillonnaire linéaire difficile à contenir. Au-dessus des coteaux, ce sont les plateaux, consacrés aux vignobles, comme sur le site des *Madères*, ou aux vergers, comme à Saint-Hilaire-Saint-Mesmin ou sur l'éperon de Marnay à la confluence avec l'Indre.

Le fleuve reste encore sauvage, imprévisible. L'homme essaie de s'en accommoder et de se protéger de ses inondations catastrophiques depuis des siècles, par le moyen des levées, ces digues qui suivent le fleuve, parfois tout près, parfois à distance.

A l'intérieur des levées, le fleuve est un paysage à lui tout seul. Entre ses rives aménagées ou naturelles, il s'écoule en multiples écheveaux à travers îles boisées et bancs de sables qui se redessinent au fil des saisons ou des inondations. Le spectacle de ces paysages flous et changeants se donne à voir, depuis les levées, les ponts, les promontoires et s'accompagne de son bâti : façades villageoises de Bréhémont ou de la Chapelle-aux-Naux, silhouette de l'abbaye de Saint-Benoît derrière les méandres de la Loire, majestueux sites de confluence, avec l'Indre (site de l'éperon de Marnay), avec la Vienne (à Candes-saint-Martin et Montsoreau), façades urbaines d'Amboise, Blois, Beaugency, Orléans, Meung, Jargeau, Châteauneuf-sur-Loire, Sully, compositions spectaculaires comme au château de Ménars.

Nombre de ces sites évoquent la batellerie qui a animé pendant des siècles le fleuve, les quais, les ports fluviaux parfois complètement ensablés ou enfouis sous la végétation, comme à la Chapelle-aux-Naux ou à Ménars, mais le plus souvent bien visibles, comme à Saint-Dyé près de Ménars, à Bréhémont, et dans la plupart des villes.



La Loire à Amboise (photo JLC)

La « culture ligérienne » : le Val de Loire est le berceau de la Renaissance, c'est un lieu de culture et d'humanisme. Les capitales royales s'y succèdent : Tours sous Louis XI, Amboise sous Charles VIII, Blois sous Louis XII et François 1^{er}. Le roi, ses ministres, la Cour, inspirés par le goût italien, construisent des châteaux ou transforment les anciennes forteresses en résidences d'agrément, dont la situation stratégique permet la création de belvédères, terrasses, jardins. Ils constituent des points focaux de certains des sites du programme, comme Rigny-Ussé, Chaumont-sur-Loire, Luynes.

La Loire est aussi littérature : le site de *la Rabelaisie*, non loin de Chinon, rappelle François Rabelais, né à Seuilly, où il situe l'épisode des *guerres picrocholines* de son Gargantua. Au XX^{ème} siècle, Maurice Genevoix s'est inspiré du Val de Loire dans ses romans ; un site classé protège sa maison, le *Clos des Vernelles*, avec sa vue sur le fleuve : il sera étendu à l'amont, donnant à voir toute la Loire vers Jargeau.

Avec ses immenses horizons qui échappent à la représentation, la Loire a peu inspiré les peintres : Turner s'est tourné vers des scènes de ports ou de batellerie et Olivier Debré a inventé dans sa propriété *des Madères* à Vernou-sur-Brenne une peinture gestuelle inspirée des lumières du Val et des mouvements des bancs de sable.

Dans ce programme, six projets de sites sont très avancés en termes d'études préalables ou de procédure : l'un d'entre eux, la propriété des *Madères*, vous sera présenté tout à l'heure. Pour trois autres sites, (le Val amont de Blois à Ménars, la Loire à Luynes et la Loire à Chaumont-sur-Loire et Val d'Onzain), les enquêtes publiques sont terminées ou en cours et pour deux autres (l'abbaye et les méandres de Saint-Benoît-sur-Loire et la confluence de la Vienne à Candes-saint-Martin), les enquêtes publiques sont prévues avant la fin de l'année 2016. Les sites restants du programme nécessiteront encore des études et des validations de l'inspection et de la CSSPP. Notons que, en dehors du Val de Loire, la région Centre comporte nombre d'autres sites susceptibles de classements, mais que l'Etat s'est engagé à protéger prioritairement ceux du Val de Loire et y a concentré ses moyens, ce qui représente tout de même quelques années de travail...

Réflexions : un bon début

Dans la logique d'une séance d'information comme celle-ci, un rapport de l'inspection générale qui se contenterait d'approuver le travail fait ne serait pas très utile. Nul doute que le programme de travail, issu de l'inventaire figurant dans le plan de gestion UNESCO déjà validé par votre commission en 2011, a commencé à être réalisé avec énergie et compétence. Mais il convient de prendre un peu de recul et de se poser quelques questions. Nombre de débats ont déjà eu lieu sur l'ampleur et les limites du plan de gestion. On sait que la mise en oeuvre de la gouvernance sur un site de 85 000 hectares, avec une zone tampon de presque 210 000 hectares, concernant plus de 160 communes, quatre départements, deux régions, a été longue et difficile. On sait que l'Etat est le garant du bien devant l'UNESCO, mais que dans une France décentralisée, il est difficile de coordonner tous les acteurs et collectivités. Il s'est engagé en tant que partenaire à inventorier et protéger les espaces les plus emblématiques. Ses instruments propres sont actuellement les sites classés, les secteurs sauvegardés et les monuments historiques avec leurs abords. Sur les sites urbains, les AVAP (et anciennes ZPPAUP) sont d'initiative communale, de même que, sur certains territoires agricoles, les PAEN (périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains). Pour ces protections, comme pour les documents de planification du territoire, il faut convaincre, sensibiliser, coordonner, c'est le rôle de la mission Val de Loire, mais sur un tel ensemble, cela nécessite du temps.

Dans ce contexte, on peut se demander en premier lieu si le programme de classement est à la hauteur de l'ambition du site UNESCO. Citons quelques chiffres : en l'état actuel des études, nous estimons la surface du programme de la région Centre à environ 14 000 hectares pour vingt sites, auquel il convient d'ajouter les sites déjà classés dans le bien, soit environ 5800 hectares en région Centre (avec notamment le parc de Chambord) et 6200 hectares en Pays-de-la-Loire. En définitive, ce sont 26 000 hectares qui sont ou seront classés sur les deux régions, dont 20% de domaine public fluvial. Nous estimons également que, sur les deux régions, 80% de la surface des sites classés ou à classer est située dans les limites du bien inscrit au patrimoine mondial, soit 21 000 hectares, le reste étant situé dans la zone-tampon. Ces 21 000 hectares représentent presque 25% des 85 000 hectares du bien. Compte tenu du travail de sélection rigoureux et exhaustif qui a été opéré, on est quasi assuré de protéger tout ce qui mérite de l'être, au titre des sites et en prenant en compte les autres protections « Etat » ainsi que les AVAP. La principale question, qui sort du cadre de cette séance, porte sur la gestion des 75% restant, mais aussi sur leur articulation avec la politique de protection.



La Loire à Saint-Benoît-sur-Loire (photo JLC)

En second lieu, le programme de classement s'articule avec la mise en place d'AVAP, nombre de paysages ligériens étant constitués à la fois de bâti, qui doit pouvoir évoluer dans certaines limites, et de zones naturelles ou agricoles, soumises à d'autres logiques. Les AVAP dépendant de l'initiative des élus, dans un contexte budgétaire guère favorable, il est difficile d'avancer un « programme » global de travail.

Sur les six sites du programme en cours de procédure, quatre sites font l'objet d'AVAP ou de ZPPAUP, avec divers cas de figure (AVAP existante ou en projet, ZPPAUP en cours de transformation en AVAP) : leur articulation avec les sites classés est prise en compte. Un site n'est pas concerné (*Les Madères*, propriété privée dans un environnement agricole et naturel). Enfin, en l'absence d'AVAP, le site de la *Loire à Chaumont-sur-Loire*, constitué par le panorama visible depuis la terrasse du château, pose question sur la marge de manœuvre de l'Etat : si les abords immédiats du château, classé monument historique, sont relativement bien gérés rive gauche, l'urbanisation de la rive droite, en plein champ de vision, est beaucoup moins bien maîtrisée et dépend surtout de la bonne volonté des élus.

Pour les autres sites à venir, la limite des protections des zones naturelles et des zones bâties sera de grande importance, en évitant les superpositions qui alourdissent les procédures. Plusieurs AVAP sont souhaitables, mais nous n'avons pas une visibilité claire de ce qui pourra être fait à l'avenir. Les sites classés évitent habituellement les secteurs de « bâti constitué », mais à défaut d'autre protection, dans le cas de fronts villageois sur le fleuve, qui évoluent peu dans le temps, comme à Candes-saint-Martin, Bréhémont, la-Chapelle-aux-Naux, l'inclusion dans le site de la première ligne de parcelles, voire de l'ensemble bâti patrimonial, peut être envisagée. Il en est de même dans le cas de hameaux linéaires de bas de coteaux, en particulier lorsqu'ils possèdent des habitations troglodytiques ou un bâti vernaculaire de qualité. Ces choix ont d'ailleurs été actés sur certains sites de la région Pays-de-la-Loire.

Nous aborderons pour terminer un autre aspect de ce programme, celui de la gestion des territoires concernés par les protections. Elle renvoie à la gestion globale d'un site UNESCO immense, avec de multiples acteurs. Un outil important, le « Plan Loire grandeur nature », lancé en 1994 et qui a connu plusieurs phases, vise à mettre en place un aménagement et une gestion d'ensemble. Il porte, dans une perspective de développement durable, sur des questions comme la gestion des risques d'inondation, les besoins en eau, la protection de la biodiversité, etc. A ce titre, l'entretien du lit du fleuve, la restauration des levées et des ouvrages hydrauliques, jouent un rôle important sur la perception et la qualité des paysages ligériens. Par ailleurs, la Loire constitue un vaste site Natura 2000 dont les objectifs peuvent conduire à des défrichements ou au contraire au maintien de boisements dans le lit du fleuve. Or du temps de la navigation, le fleuve était beaucoup moins boisé qu'aujourd'hui. Le site de la *Loire à la-Chapelle-aux-Naux* est emblématique à ce titre : la réouverture du paysage du fleuve est indissociable du classement, afin d'une part de retrouver les traces de l'important port fluvial du 18^{ème} siècle, mais aussi de maintenir ses relations visuelles avec le château de Langeais, sur l'autre rive. Mais cette réouverture est-elle compatible avec les objectifs de la biodiversité ? Pour ce qui est des sites classés, la gestion devra ainsi prendre en compte, outre les autorisations réglementaires, l'entretien et la mise en valeur des levées, du paysage fluvial, des interfaces paysage naturel - façades urbaines, de l'urbanisation en bas de coteau en l'absence d'AVAP, de l'agriculture et de ses évolutions, des ouvrages d'arts et des infrastructures.

En conclusion, nous dirons que nombre d'outils de protection et de gestion, et non des moindres, sont ainsi mis en place ou en passe de l'être, avec ce programme de classement exhaustif. Mais sur l'ensemble du site UNESCO, rien ne pourra se faire sans les élus et les populations, et leur adhésion sera le meilleur gage de réussite



Jean-Luc Cabrit

Annexe : Tableau des sites à classer en région Centre

Sites du programme de classement Val-de-Loire UNESCO – région Centre – Situation 2015												
Nom du site	Existant sur le périmètre	Département	Loire / levées / îles	Val / coteau	Plateau / autre	Pont	Port	Château / Abbaye	Front bâti / centre ancien / domaine	AVAP		
1 La Rabelaisie et la guerre picrocholine	SI MH	Indre-et-Loire			X			X		P		
2 La confluence de la Vienne à Candes-Saint-Martin	SI MH ZPPAUP	Indre-et-Loire Maine-et-Loire	X	X	X	X	X	X	X	C		
3 Les abords du château de Rigny-Ussé	SC MH	Indre-et-Loire	X	X				X		S		
4 La Loire à Bréhémont		Indre-et-Loire	X	X		X		X				
5 Le vallon de la Chatonnière et l'éperon de Marnay	MH	Indre-et-Loire			X			X				
6 La Loire à la-Chapelle-aux-Naux		Indre-et-Loire	X				X	X				
7 La Loire à Luynes	SI MH	Indre-et-Loire	X	X	X	X	X	X	X	P		
8 La propriété les Madères d'Olivier Debré à Vernou-sur-Brenne	SI	Indre-et-Loire	X	X	X			X	X			
9 La Loire à Amboise	SI SC MH PSMV	Indre-et-Loire	X			X	X	X	X	P		
10 La Loire à Blois	SI SC MH PSMV	Loir-et-Cher	X			X	X	X	X	S (rive G)		
11 La Loire à Chaumont-sur-Loire et val d'Onzain	SI MH	Loir-et-Cher	X	X	X	X	X	X	X			
12 Le val amont de Blois à Ménars	MH ZPPAUP + AVAP	Loir-et-Cher	X	X	X		X	X				
13 La Loire à Beaugency	SC MH	Loiret	X			X	X	X	X	S		
14 La Loire à Meung-sur-Loire	SI SC MH ZPPAUP	Loiret	X	X		X	X	X	X			
15 Les vergers de Saint-Hilaire-Saint-Mesmin		Loiret		X	X					S		
16 La Loire à Orléans	SI SC ZPPAUP	Loiret	X			X	X	X	X			
17 La Loire à Jargeau	SC MH	Loiret	X			X	X	X	X	S		
18 La Loire à Châteauneuf-sur-Loire	SI SC	Loiret	X			X	X	X	X	S		
19 L'abbaye et les méandres de Saint-Benoît-sur-Loire	SI MH	Loiret	X					X		C		
20 La Loire à Sully-sur-Loire	SC MH	Loiret	X			X	X	X	X	S		

colonne « existant » : SI Site inscrit ; SC Site classé ; MH Abords monument historique ; PSMV : secteur sauvegardé – colonne « AVAP » : S : souhaitable ; P : projet ; C : en cours.