

Prise en compte du patrimoine culturel dans les politiques européennes actuelles en matière d'environnement

La préservation du patrimoine culturel relève du champ d'application de nombreuses politiques de l'Union européenne. En premier lieu, l'Article 151 du Traité (ex-Article 128) stipule que *"La Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun."*

Toutefois, l'accélération récente de l'intégration européenne (unité monétaire commune, processus d'élargissement, etc.), conjuguée avec une mondialisation passée à la vitesse supérieure, a suscité chez les citoyens de l'Union des craintes réelles de voir ce qu'ils considéraient comme leur culture, au sens large du terme, subir un dommage du fait de règlements étrangers ou centralisés.

Eu égard à ces préoccupations, l'Article 151 adopte une approche très prudente vis-à-vis du principe de subsidiarité. Le point 5 de cet Article impose explicitement au Conseil de limiter ses activités à des mesures d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Selon cet article également, le Conseil est tenu de statuer à l'unanimité sur les questions culturelles.

SUBSIDIARITÉ ET POLITIQUE CULTURELLE

Cette situation a conduit certains auteurs à penser qu'il n'existe pour ainsi dire pas de véritable politique culturelle au niveau européen, mais que nous serions plutôt en présence d'un patchwork de mesures

nationales diverses et non coordonnées ainsi que d'initiatives de la Commission. Toutefois, une description aussi négative néglige deux aspects clés de la politique actuelle de la Communauté.

- L'UE a adopté récemment son premier programme cadre en faveur de la culture.¹ Ce programme, intitulé Culture 2000, a pour vocation d'intégrer dans un cadre unifié les différentes mesures d'encouragement jusqu'alors dispersées à travers trois programmes principaux, à savoir, Kaléidoscope, Ariane et Raphaël. Certaines de ces mesures auront spécifiquement trait au patrimoine architectural et aux biens matériels.
- Il faut également reconnaître que, compte tenu de l'ampleur de sa définition, la culture est susceptible d'être influencée par un certain nombre d'autres politiques communautaires. A cet égard, il faut garder à l'esprit que le principe de subsidiarité n'affecte pas les bases sur lesquelles reposent une série de mesures d'harmonisation à dimension culturelle, mesures qui ont été et continuent à être prises dans d'autres domaines de compétence de l'Union européenne.

Ainsi, le point 4 de l'Article 151 du Traité stipule que *"La Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre des autres dispositions du présent traité, notamment pour respecter et promouvoir la diversité de ses cultures"*. Cette disposition, par le fait qu'elle place la culture au rang des objectifs majeurs de l'Union européenne, est loin d'être vide de sens.

Un premier rapport sur la prise en compte des aspects culturels dans l'action de la Communauté européenne fut publié par la Commission en 1996.² Il fut rapidement suivi d'un rapport examinant plus spécifiquement l'incidence des politiques de cohésion sur le développement culturel et l'emploi qui en découle.³

Notre attention portera cependant essentiellement sur les politiques environnementales. De fait, il est intéressant de constater que depuis leur première mise en oeuvre en 1972, ces politiques environnementales ont, de manière croissante, intégré la dimension de patrimoine culturel, que ce soit sous forme de mesures d'encouragement (par le biais du programme LIFE par exemple) ou en vertu du champ d'application de leurs directives et de leur orientation.

DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

Lorsque l'on examine l'environnement tel que modifié par l'interaction entre les êtres humains et la nature, il apparaît assez clairement que quasiment la totalité de nos écosystèmes actuels se caractérisent par une position culturelle marquée. Cette constatation a donné lieu à un élargissement progressif de la définition de l'environnement, qui inclut à présent, outre les dimensions traditionnelles, une dimension humaine et culturelle.

La Convention d'Aarhus⁴, conçue initialement pour enrichir l'expérience acquise par le biais de l'application de la Directive 90/313/CEE sur la liberté d'accès à l'information sur l'environnement, a tout particulièrement contribué à cet élargissement. En effet, aux "éléments" et "facteurs/activités", à savoir les deux dimensions traditionnelles de l'environnement, elle ajoute un troisième point qui prend en compte les aspects humains et culturels *"dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par les facteurs, activités ou mesures"*.

Certains ont également souligné qu'un glissement s'est opéré dans la formulation des objectifs de la Convention, pas-

sant de la garantie d'une "liberté d'accès", comme l'impose la Directive 90/313, à la garantie de "droits d'accès à l'information" effectifs et de participation publique en matière d'environnement.

Il est donc implicitement reconnu que les sites culturels et les structures architecturales constituent des intérêts environnementaux légitimes, méritant une information et une participation publiques réelles. Il y a lieu à présent de refléter ce changement dans toutes les politiques environnementales, du niveau européen aux niveaux locaux.

DIRECTIVE SUR L'ÉVALUATION DES INCIDENCES SUR L'ENVIRONNEMENT

Le droit d'accès à l'information apparaît réellement comme une contribution précieuse pour augmenter la prise de conscience environnementale, la transparence et les débats. Il est toujours possible de faire valoir l'argument selon lequel l'information en matière d'environnement, du fait qu'elle couvre essentiellement les effets, facteurs et décharges existants, n'encourage pas réellement la proactivité au niveau des décisions. Par conséquent, ce modèle d'information devrait toujours supposer un processus décisionnel *ex post*, par le biais de recours, de protestations ou de toute forme de réaction à l'encontre de nuisances environnementales existantes.

L'évaluation des incidences sur l'environnement est susceptible de répondre à ce problème. En effet, il tend par principe à renverser la 'charge de la preuve', une pratique qui s'observe déjà depuis longtemps dans d'autres secteurs industriels tels que l'industrie pharmaceutique, par exemple. Selon cette approche, c'est à l'entrepreneur de démontrer *ex ante* que son programme ne nuit pas de manière excessive à l'environnement au sens large. Cette manière de transférer vers le requérant la responsabilité de l'administration de preuves scientifiques, techniques et environnementales apparaît comme un moyen efficace pour appliquer le principe de précaution.⁵

Le droit d'accès à l'information apparaît réellement comme une contribution précieuse pour augmenter la prise de conscience environnementale, la transparence et les débats.

Un premier cadre à dimension européenne pour l'évaluation des incidences sur l'environnement fut établi en 1985 par la Directive européenne 85/337/CEE. Un de ses objectifs majeurs visait à réduire les disparités existantes entre les Etats membres en matière de protection de l'environnement. Au début des années 80, on considérait que ces disparités étaient susceptibles de constituer une distorsion en matière de concurrence et dès lors "d'affecter le fonctionnement du marché commun". Cette Directive imposait, à partir de juillet 1988, la prise en compte des incidences des projets sur "le patrimoine architectural et archéologique".

Entre-temps, la Directive 85/337/CEE a été transposée en droit national par les différents Etats membres. Une douzaine d'années plus tard, elle a dû être amendée par la Directive 97/11/CE. Cette nouvelle Directive émet des dispositions visant à identifier, décrire et évaluer de manière adéquate les incidences directes et indirectes de projets spécifiques, privés ou publics, sur certains facteurs, parmi lesquels on dénombre notamment "le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel". *La nature restrictive de la définition utilisée dans la Directive de 1985 est ainsi reconnue.*

Il est intéressant de constater que l'Annexe III de la Directive 97/11/CE précise les critères visant à déterminer si une EIE (évaluation des incidences sur l'environnement ou audit d'environnement) est requise. Parmi les critères de localisation du projet, on dénombre "... (c) zones répertoriées ou protégées par la législation des Etats membres", faisant référence aux zones désignées par les Etats membres, par exemple certaines zones historiques urbaines, mais également "Ö (g) zones à forte densité de population, et (h) paysages significatifs du point de vue historique, culturel et archéologique". Les caractéristiques de l'incidence incluent à présent la question de réversibilité. Cette question peut s'avérer être un facteur déterminant dans le contexte du patrimoine.

Ces nouvelles dispositions laissent supposer une meilleure prise en compte des

questions de patrimoine architectural dans les prochaines EIE. Toutefois, force est de reconnaître que le cadre méthodologique nécessaire pour soutenir cette tendance n'est pas encore prêt, comme en témoigne le nombre limité de publications traitant de l'évaluation de l'incidence du patrimoine culturel par rapport à d'autres domaines spécialisés d'évaluation - l'incidence sociale ou l'incidence sur la santé par exemple.

De même, la prise en compte d'alternatives se focalise trop souvent de manière exclusive sur la localisation du projet. Or, cet élément n'est probablement pas tellement pertinent lorsque des valeurs de patrimoine sont en jeu. De fait, il existe une assez longue tradition de chartes et de documents en matière de patrimoine, préparant la voie à des modes de création d'alternatives qui ne se limitent pas à pendre en compte l'élément de localisation, mais sont généralement beaucoup plus subtiles.

DIRECTIVE SUR L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE

L'Evaluation Environnementale Stratégique (EES) consiste à étendre formellement l'EIE aux politiques, projets et programmes. Elle a été définie par Therivel⁶ et al. comme étant : "le processus formalisé, systématique et global d'évaluation des incidences environnementales d'une politique, d'un projet ou d'un programme et de ses alternatives, y compris la préparation d'un rapport écrit sur les résultats de cette évaluation, et qui intègre ces résultats à un processus décisionnel publiquement responsable".

Au milieu des années quatre-vingt-dix, l'expérience pratique d'un "type" d'EES gagnait rapidement du terrain à différents niveaux décisionnels en Europe. L'EES se fonde sur le principe logique qu'il convient de mieux prendre en compte les incidences d'un certain nombre de projets dans une zone déterminée car, une fois un plan d'affectation des sols adopté, il peut s'avérer très difficile de refuser un permis d'aménagement qui se conforme au plan, même

lorsque son incidence environnementale semble considérable, d'où l'importance d'évaluer les incidences du projet lui-même. La même logique, appliquée à d'autres types de projets et de programmes, conduirait à réaliser de nouvelles évaluations *ex ante*, ce qui aboutirait à une meilleure intégration des préoccupations environnementales dans le processus décisionnel.

Ces questions ont conduit l'Union européenne à préparer une directive sur l'évaluation des incidences de certains projets et programmes sur l'environnement. Après un long cheminement d'examen, la Directive est entrée en vigueur le 21 juillet 2001.⁷ Les Etats membres disposent à présent de trois ans pour transposer la Directive.

L'Annexe II de cette Directive recommande de tenir compte, en particulier, de "la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée, en raison de caractéristiques naturelles ou d'un patrimoine caractéristique particulier, d'un dépassement des normes de qualité environnementales ou des valeurs limites, de l'exploitation intensive des sols ; les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international".

Par conséquent, la procédure EES devrait probablement être appliquée, après une analyse au cas par cas, aux projets locaux ayant une incidence directe sur les zones historiques urbaines sensibles. Jusqu'ici, une telle approche est loin d'être systématique.

Par conséquent, les Fonds Structurels Européens, et, en particulier, les projets liés aux Fonds Européens de Développement Régional (FEDER), devraient en principe constituer un candidat idéal pour l'EES. Bien que ces fonds visent essentiellement le développement économique et social, ils incluent généralement aussi une dimension stratégique importante en matière d'aménagement du territoire, que ce soit au niveau régional ou local. On a pu constater que ces programmes utilisent souvent les activités liées au réaménagement urbain

et les activités culturelles, comme moyen pour améliorer tant les ressources régionales ou locales que le développement économique.

Cette intégration d'une forte dimension culturelle aux projets d'infrastructure urbaine FEDER devrait être renforcée dans les années à venir. Par conséquent, le Parlement, dans sa deuxième lecture de la proposition EES amendée, souhaitait faire dépendre tous les projets et programmes futurs des Règlements actuels des Fonds Structurels et du développement rural, ou de nouveaux Règlements CE auxquels s'applique l'EES. Toutefois, la Commission n'a pas accepté cet amendement, tout au moins pour la période de programmation actuelle (2000-2006). Par ailleurs, les EES des plans et programmes financiers ou budgétaires ont été explicitement exclus du champ d'application de la Directive.

RECOMMANDATIONS

1. L'élargissement de la notion d'environnement devrait être reflétée à chaque niveau du processus décisionnel, du niveau européen au niveau local, afin d'intégrer le patrimoine culturel et les biens matériels, comme le formulait la convention d'Aarhus.
2. Au vu des dispositions des articles 6 et 7 de la convention d'Aarhus, les étapes du screening et de l'étude de la portée tant de l'EIE que de l'EES doivent être plus ouvertes à la participation, parce que la définition du patrimoine est en évolution constante et est généralement le fruit d'une construction sociale.

3. Des méthodologies d'évaluation éprouvées et fiables dédiées au patrimoine culturel sont requises de toute urgence. Ces méthodes devraient viser un niveau de genericité similaire à celui des autres instruments environnementaux.
4. Les projets FEDER développés dans des centres urbains à forte densité devraient être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement et les projets accompagnés d'incidences environnementales sérieuses ne devraient plus être financés sans la mise en place de sérieuses mesures d'atténuation des effets. Dans cette optique, le patrimoine culturel doit être considéré comme une ressource à long terme à laquelle il convient de prodiguer les soins qu'elle mérite.
5. Les alternatives devraient prendre en compte la nature essentielle du projet, en termes de mesures de précaution, étapes de construction, intégration et respect de l'authenticité historique, réversibilité des interventions, etc.

Remerciements

Cette proposition a été préparée dans le cadre du projet SUII (Développement durable des zones urbaines historiques par une intégration active dans les villes). Le projet SUII bénéficie du soutien du Programme communautaire "Environnement et Développement Durable", Action Clé 4 : La ville de demain et le patrimoine culturel, thème 4.2.3. : Promouvoir l'intégration du patrimoine culturel en milieu urbain. Le numéro de contrat SUII est le EVK4-CT-2000-00017. ■

Notes

¹ CEC (1998), Premier programme cadre en faveur de la culture (2000-2004) – COM (1998), 266, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.

² Premier rapport sur la prise en compte des aspects culturels dans l'action de la Communauté européenne – COM(96) 160, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.

³ Politique de Cohésion et Culture. Une contribution à l'emploi – COM(96) 512, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.

⁴ Convention sur l'accès à l'information, la participation publique aux processus décisionnels et l'accès à la justice en matière d'environnement, Convention d'Aarhus, Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies.

⁵ Communication de la Commission sur le principe de précaution – COM(2000)1, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.

⁶ THERRIVEL R., WILSON E., THOMPSON S., HEANEY D., FRITCHARD D., *Strategic Environmental Assessment*, London, 1992.

⁷ Directive 2001/42/CE sur les incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.