

Rapport n° 014170-01
Octobre 2022

Les Grands Sites de France, la force fédératrice du paysage au cœur de l'action des territoires

Brigitte Baccaïni - IGEDD
Thierry Boisseaux - IGEDD
(coordonnateur)
Jean-Luc Cabrit - IGEDD

igedd.developpement-durable.gouv.fr

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé.....	8
Liste des recommandations.....	10
Introduction	12
1 Une politique originale par son objet - le paysage - et par les équilibres entre ses acteurs, mais confrontée à des risques réels	13
1.1 Une politique originale par l'équilibre des rôles respectifs de ses acteurs	13
1.1.1 Une politique duale, régaliennne autant que locale, partenariale, et volontaire.....	13
1.1.2 Une politique au fondement juridique succinct et d'une grande souplesse.	14
1.1.3 Une politique qui s'est structurée "en avançant", riche des expériences du terrain	14
1.1.4 Une politique contractuelle qui s'appuie sur le Réseau des Grands Sites de France (RGSF) et sur des financements variés, essentiellement mobilisés localement	15
1.2 Une politique qui convainc les élus et se traduit par une implantation territoriale désormais significative, aux côtés des espaces protégés tout en s'en distinguant	16
1.2.1 Une couverture territoriale qui s'étoffe.....	16
1.2.2 Une méthode éprouvée de la mobilisation d'une intelligence collective adaptée à chaque territoire.....	16
1.2.3 Le souhait d'une reconnaissance des efforts accomplis comme première source de motivation	17
1.2.4 Des préoccupations communes avec celles des aires protégées sans en être formellement	17
1.3 Une politique qui concerne des territoires très divers, dont la spécificité tient à leurs qualités paysagères, moins à leur composition socio-économique ou démographique	19
1.3.1 Une large palette de paysages et de configurations géographiques	19
1.3.2 Des caractéristiques démographiques et socio-économiques qui reflètent largement celles de leur département	21
1.3.3 Sept types de Grands Sites.....	23
1.4 Une politique qui a mis le projet, pour préserver et valoriser ces territoires, au cœur de son dispositif	25

1.4.1	De l'action réparatrice exclusive au projet de territoire plus englobant	25
1.4.2	Une exigence qualitative à tous les niveaux	26
1.4.3	Un ensemble de réalisations exemplaires	27
1.5	Une politique cependant confrontée à cinq risques principaux.....	28
1.5.1	L'affaiblissement de l'intérêt que l'État semble porter aux Grands Sites	28
1.5.2	L'oubli des fondamentaux (paysage et fréquentation) et une dispersion des actions sources de banalisation	29
1.5.3	Une déconnexion avec les habitants et les acteurs socio-professionnels du territoire	30
1.5.4	Un épuisement des dynamiques territoriales et des équipes au fil du temps	31
1.5.5	La connaissance très faible des Grands Sites et de leurs actions	31
2	Des fondamentaux à réaffirmer, une évaluation à parfaire, des procédures à clarifier, le tout en veillant à conserver souplesse et simplicité.....	32
2.1	Le paysage et sa force médiatrice doivent rester au cœur de la politique des GSF	32
2.1.1	Des sites d'exception protégés par l'État mais dont la gestion et l'entretien sont du ressort des acteurs locaux.....	32
2.1.2	Des sites très fréquentés dont la dimension touristique doit être assumée et orientée	33
2.1.3	Une politique d'expérimentation dont le paysage doit être le pivot et le médiateur	33
2.1.4	Une dimension paysagère qui permet l'articulation avec la protection de la biodiversité ou les énergies renouvelables	34
2.2	Un besoin crucial de mieux connaître et suivre la fréquentation touristique et ses déterminants - le rôle clef et à développer des acteurs du tourisme dans cette politique.....	35
2.2.1	En tant que composante incontournable des Grands Sites, la fréquentation touristique doit pouvoir être mesurée, qualifiée et suivie	35
2.2.2	Les offices de tourisme, acteurs clés de l'action des Grands Sites	37
2.2.3	Une politique nationale de communication à mettre en place en direction des acteurs du tourisme	38
2.3	Pour privilégier les résultats plutôt que les intentions, le besoin d'un suivi et d'une évaluation plus poussés des programmes d'action	38
2.3.1	Un faible niveau d'exigence actuel en termes de suivi objectif des actions menées	38
2.3.2	Mettre en place des indicateurs de suivi annuels, propres à chaque Grand	

Site et en nombre limité.....	39
2.3.3 Développer les études sur les retombées économiques des Grands Sites, sur la base de la méthode portée par le RGSF	40
2.4 Une procédure par étape – du projet d’OGS à la labellisation – à clarifier et simplifier pour une meilleure lisibilité au service des fondamentaux.....	41
2.4.1 Un projet local nécessitant une approbation collégiale avant le lancement par l’État.....	41
2.4.2 Des intentions de projet au label Grand Site de France : différentes étapes à clarifier.....	42
2.4.3 Un suivi de projet et une aide méthodologique plus réguliers à mettre en œuvre au cas par cas suivant les besoins.....	44
2.4.4 Une commission supérieure des sites, perspectives et paysages (CSSPP) à mieux associer	44
2.5 La question des périmètres des Grands Sites à préciser pour être mieux comprise	45
2.5.1 Un périmètre qui doit être cohérent et clairement défini par les porteurs de projet, en particulier en référence à la qualité attendue des paysages du site classé	45
2.5.2 Un périmètre à une échelle raisonnable et adaptée qui doit permettre des actions concrètes sur le terrain.....	46
2.5.3 Un périmètre qui peut être redéfini dans le temps en fonction de l’évolution des actions menées	47
3 Un fonctionnement où il est essentiel que chacun (État, collectivités, acteurs socio-économiques et RGSF) continue à jouer pleinement son rôle.....	48
3.1 Une place de l’État modeste mais essentielle, un soutien qui doit être consolidé et ciblé	48
3.1.1 Une portée territoriale significative et croissante pour un engagement de l’État stagnant	48
3.1.2 La capacité à faire respecter le site classé constitue la clef de voûte et la première exigence de l’État vis-à-vis de lui-même pour cette politique	49
3.1.3 L’octroi du label, marque de reconnaissance mais source d’exigence de l’État vis-à-vis de territoires volontaires, ne le dispense pas d’un appui financier ré-évalué mais ciblé	50
3.2 L’exigence d’associer les maires à toutes les décisions, quelle que soit le portage et la gouvernance retenus.....	51
3.2.1 Une grande diversité de situations politiques et administratives locales, parfois fragiles et qui évoluent au fil du temps.....	51
3.2.2 Des structures de gestion élaborées par les territoires et adaptées à la	

variété des situations locales.....	52
3.2.3 Des élus communaux qu'il est indispensable d'associer directement au projet	52
3.3 L'amélioration indispensable de la connaissance et de la reconnaissance des Grands Sites de France pour une efficience améliorée de cette politique	53
3.3.1 L'utilité pour l'État de développer la connaissance de cette politique, de ses objectifs, de sa portée, en son sein comme à l'extérieur.....	53
3.3.2 La nécessité de réfléchir à donner aux GS labellisés une personnalité juridique qui leur permette d'être plus influents sur le devenir de leur paysage.....	54
3.3.3 L'intérêt de faire partager à d'autres réseaux et acteurs le savoir-faire accumulé par les Grands Sites de France afin d'essaimer les bonnes pratiques	54
3.4 L'animation, fonction sans laquelle un Grand Site ne peut durablement prospérer, nécessite des moyens pérennes.....	55
3.4.1 Des équipes de taille souvent réduite pour des missions multiples	55
3.4.2 La réussite des Grands Sites passe par une communication de tous les jours auprès des socio-professionnels et des habitants	55
3.5 Le besoin d'une base de données unique pour suivre les évolutions démographiques, socio-économiques et environnementales des Grands Sites..	57
3.5.1 Un besoin de connaissance des évolutions démographiques et socio-économiques des Grands Sites.....	57
3.5.2 Disposer de données de références communes, partagées entre l'État et le RGSF	57
Conclusion	59
ANNEXES.....	60
Annexe 1. Lettre de mission.....	61
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées	63
Annexe 3. Article L345-15-1 du Code de l'environnement (12 juillet 2010) sur le Label « Grand Site de France »	78
Annexe 4. Circulaire du 21 janvier 2011 relative à la politique des Grands Sites ...	79
Annexe 5. Règlement d'usage du label « Grand Site de France » (version révisée 2010)	82

Annexe 6. Résumé historique de la politique des Grands Sites de France	84
Annexe 7. Liste des Grands Sites.....	89
Annexe 8. Statut des structures de gestion des Grands Sites (décembre 2021)....	92
Annexe 9. Précisions apportées par le Code de l'environnement sur les principales catégories d'aires protégées qui croisent les territoires de sites classés ou de Grands Sites	94
Annexe 10. Typologie des Grands Sites	95
Annexe 11. La Commission supérieure des sites, perspectives, et paysages (CSSPP).....	100
Annexe 12. Comité des pairs	102
Annexe 13. Risques / recommandations associées.....	103
Annexe 14. Table des illustrations	105
Annexe 15. Glossaire des sigles et acronymes.....	106

Résumé

La politique des Grands sites de France a été initiée dans les années 1970 sur quelques sites emblématiques, classés au titre de la loi de 1930. Elle devait répondre aux problèmes induits par une forte fréquentation touristique : dégradation et banalisation des sites, inconvénients pour les habitants et les visiteurs.

Après les premiers tâtonnements, cette politique connaît un début de formalisation dans les années 1980-90. Les rôles respectifs des collectivités et de l'État et la nécessité d'une contractualisation ont été précisés ainsi que celle d'aboutir à de véritables projets de territoire. S'impose alors le besoin de mettre en place une structure d'animation des Grands Sites, le Réseau des Grands Site de France (RGSF), qui sera créé en 2000 et deviendra un acteur et partenaire incontournable. Enfin, en 2002, l'État dépose la marque « Grand Site de France ® », qui reconnaît la qualité de la gestion d'un Grand Site. En 2004, les quatre premiers Grands Sites sont labellisés.

Un précédent état des lieux de cette politique a été dressé en 2009 par une mission d'inspection du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Suivant une de ses recommandations, le label est inscrit dans le Code de l'environnement. Depuis, le nombre de territoires engagés dans la démarche a considérablement augmenté. L'implication des élus locaux est essentielle dans cette dynamique. Vingt-et-un territoires ont désormais obtenu le label Grand Site de France et une trentaine s'y préparent. Leur réseau les accompagne et joue un rôle de coordination, d'animation et de diffusion de la méthodologie.

Afin d'apprécier comment cette politique est vécue et de se rendre compte de ses qualités et de ses défauts, de sa légitimité, de son attractivité, des attentes qu'elle suscite, la mission a rencontré de très nombreux interlocuteurs et réalisé plus de deux cents entretiens, tant auprès d'acteurs d'un vaste échantillon représentatif de la diversité des territoires concernés, que d'institutionnels, services de l'État, fédérations, etc.

La mission rappelle d'abord les bases de cette politique, fondées sur des projets partenariaux de territoire d'une très grande diversité, et constate qu'elle est perçue positivement par la plupart des acteurs locaux. Elle constitue en effet un véritable laboratoire d'innovation qui place le paysage au cœur des projets. La mission met toutefois en garde contre un risque lié à l'affaiblissement de l'intérêt que l'État semble porter à cette politique. Elle pointe aussi celui d'un certain oubli des deux fondamentaux que sont le paysage et la fréquentation, au profit de projets de développement durable de territoires, ce qui pourrait conduire à une certaine banalisation des projets et une dispersion des actions. Elle note deux autres écueils, une relative déconnexion des projets avec les habitants et les acteurs locaux, ainsi qu'une fragilité des équipes porteuses. Plus globalement, c'est aussi la faible connaissance de cette politique qui est mise en exergue. La mission fait plusieurs propositions pour limiter l'ensemble de ces risques.

Elle rappelle ensuite le rôle central du paysage dans cette politique, qui a pour objet de protéger et gérer des paysages remarquables soumis à une forte fréquentation touristique et qui permet d'articuler d'autres politiques comme la protection de la biodiversité ou les énergies renouvelables. Par ailleurs, s'agissant du deuxième pilier de cette politique, la fréquentation touristique et son évolution devraient être mieux mesurées (en particulier grâce à la mobilisation des données de téléphonie mobile), et les acteurs du tourisme mieux associés.

La mission constate également que le niveau d'avancement des programmes d'actions des territoires, auquel sont subordonnés les attributions ou les renouvellements de label, nécessite une meilleure évaluation, via des indicateurs adaptés. La procédure par étapes (des intentions à la labellisation) gagnerait quant à elle à être clarifiée et simplifiée, de même que la procédure de

renouvellement du label. Enfin les périmètres des Grands Sites, extrêmement variables, d'une centaine à plusieurs milliers d'hectares, doivent être en rapport avec les projets élaborés par les territoires, quitte à être redéfinis en fonction de leur évolution.

Concernant les moyens dont cette politique doit se doter pour jouer pleinement son rôle, la mission revient sur rôle de l'État. Si sa place est relativement modeste par rapport à des projets de territoires de plus en plus nombreux, il doit rester le garant de l'intégrité des sites classés. Ainsi le rôle des inspecteurs des sites en DREAL est essentiel au portage des projets, et leur nombre devrait être suffisant en regard des projets de territoire Grand Site de leur région. Par ailleurs, l'implication financière de l'État dans cette politique devrait être réévaluée en fonction du nombre et de la complexité des projets. Elle devrait permettre en particulier la mobilisation continue sur chaque territoire concerné des compétences d'un paysagiste-concepteur et la pérennisation d'un équipe technique suffisante. Elle devrait également se traduire par le relèvement substantiel de son soutien financier au RGSF dont la qualité du travail et surtout l'utilité sont unanimement saluées. En terme de gouvernance, la mission revient sur le rôle-clef des maires dans ce type de démarche. Ceux-ci se sentent souvent oubliés alors qu'ils sont indispensables, en particulier pour que leurs populations, simples habitants ou acteurs socio-économiques se mobilisent plus. Ils devraient être associés à toutes les décisions.

Enfin, plusieurs améliorations pourraient contribuer à une meilleure reconnaissance et connaissance de cette politique. La première tient à la nécessité pour les Grands Sites, qui ont besoin d'avoir plus d'influence sur le devenir de leurs paysages, d'être reconnus personnes publiques associées aux documents d'urbanisme les concernant. La mission propose ainsi que soient étudiées les conditions juridiques permettant cette reconnaissance. Par ailleurs, les Grands Sites constituant des lieux d'expérimentation et de mise en application de démarches paysagères, cette politique pourrait utilement servir d'inspiration pour les territoires qui n'ont pas vocation à devenir Grands Sites de France, via en particulier le réseau des Grands Sites. La réussite de cette politique passe aussi par une communication permanente, partagée avec les acteurs du tourisme au niveau national et local, et auprès des socio-professionnels et des habitants. Sur ce dernier point, des moyens devraient systématiquement être dédiés à l'animation sur chaque territoire.

Liste des recommandations

Recommandation 1. (DGALN) - Confirmer les fondamentaux des Grands Sites, sans exclure les problématiques environnementales (biodiversité et énergies renouvelables en particulier) et en visant la complémentarité avec les autres dispositifs existants (parcs naturels régionaux, zones Natura 2000, réserves naturelles, etc.), davantage tournés vers la protection de la biodiversité..... 34

Recommandation 2. (DGALN) - Inciter les Grands Sites, en lien avec les offices de tourisme intercommunaux de leurs territoires, à faire appel aux services des opérateurs de téléphonie mobile afin de mesurer la fréquentation et les flux touristiques sur leur territoire, tout au long de l'année - Prévoir un dispositif d'enquêtes complémentaires, régulières mais légères, auprès des touristes, des habitants et des socio-professionnels, dans l'ensemble des Grands Sites. 37

Recommandation 3. (DGALN) - Engager une collaboration / partenariat entre l'État, ADN tourisme et Atout France, en associant le Réseau des Grands Sites de France, afin de mettre en place une politique de communication avec la diffusion de messages adaptés à la réalité et aux objectifs de la politique des Grands Sites de France, en direction de l'ensemble des acteurs du tourisme. 38

Recommandation 4. (DGALN et GS) - Chaque Grand Site devra prévoir un ensemble d'indicateurs de résultats annuels associés aux orientations de son programme, dans un cadre minimal proposé par l'État. 40

Recommandation 5. (DGALN) - Clarifier, cadrer et clairement distinguer les différentes étapes (pré-Opération Grand Site ; démarrage Opération Grand Site ; labellisation ; renouvellement labellisation) en précisant et rendant accessibles les documents associés à chaque étape (note argumentaire, dossier Opération Grand Site, dossier de labellisation) et les obligations en termes de consultation des différents acteurs..... 43

Recommandation 6. (DGALN) - Confirmer la période de renouvellement du label à 6 ans (avec souplesse, tolérance de + 1 ou 2 ans si justifié), en cadrant / limitant les attendus pour le renouvellement. Prévoir une visite de l'État central au cours des 6 ans. Prévoir un modèle de contenu et de forme pour le dossier de renouvellement. 44

Recommandation 7. (DGALN-SG) - Intégrer dans le dialogue de gestion avec les DREAL la nécessité de conserver un nombre suffisant d'inspecteurs des sites, tenant compte du nombre de territoires engagés dans la démarche Grand Site. .. 50

Recommandation 8. (DGALN) - Tripler la contribution forfaitaire de l'État pour le fonctionnement de chaque Grand Site de France (pour atteindre en moyenne 90

k€ annuels par GS) et doubler celle attribuée au Réseau des Grands Sites de France pour son fonctionnement (pour atteindre 250 k€ annuels). Conditionner ce versement et la labellisation à la mobilisation en continu des compétences d'un paysagiste et à la mise en place d'une équipe dédiée pérenne (directeur à plein temps et animation en particulier)..... 51

Recommandation 9. (GS et DGALN) - Réaffirmer la nécessité d'une représentation des communes dans la gouvernance du Grand Site. L'association étroite des maires aux décisions, prévue dans l'organisation de la gouvernance, devrait être un critère pour labelliser un Grand Site. 53

Recommandation 10. (DGALN/DAJ) - Étudier dans quelles conditions, y compris de modification législative, les Grands Sites de France pourraient être reconnus personnes publiques associées lors de l'élaboration des documents d'urbanisme concernant leur territoire. 54

Recommandation 11. (DGALN) - Confier au Réseau des Grands Sites de France une mission d'essaimage des méthodes développées par les Grands Sites en dehors de leurs territoires..... 55

Recommandation 12. (DGALN et GS) - Prévoir, au sein de l'équipe technique du Grand Site de France, des moyens humains et financiers dédiés à la fonction d'animation en direction des socio-professionnels, d'une part, et des habitants, d'autre part, afin d'améliorer leur implication autour des objectifs du Grand Site de France et de faciliter la concertation à l'occasion des renouvellements du label. 56

Les recommandations sont présentées dans l'ordre d'apparition dans le rapport.

Dans le rapport, le terme de Grand Site (GS) est utilisé indifféremment pour les territoires faisant l'objet d'une Opération Grand Site (OGS) ou pour ceux labellisés Grand Site de France (GSF).

On trouvera en annexe 13 un tableau indiquant quels risques, précisés au 1.5, sont atténués par chacune des recommandations.

Introduction

Aven d'Ornac, Baie de Somme, Cap Fréhel, Pointe du Raz, Sainte Victoire, Massifs du Canigou, des Ogres, Puy Mary, Pont du Gard, Solutré, Bibracte, Iles Sanguinaires, Salagou, cité de Carcassonne, colline de Vézelay... pour n'en citer que quelques-uns. Des noms qui résonnent comme le patrimoine commun de notre pays, des sites qui ne laissent pas indifférents, des lieux que l'on espère découvrir un jour ou l'autre, où l'on aspire à goûter l'esprit qui y souffle, ressentir l'émotion devant la beauté de paysages d'exception, partager un instant avec ceux qui y vivent et continuent à les façonner au quotidien, sans les importuner.

Ces lieux particuliers ont un point commun, outre leur grande valeur patrimoniale attestée par la présence systématique d'un site classé¹, ils se sont engagés dans une démarche originale imaginée au milieu des années 1970, mais qui s'est affinée puis concrétisée très progressivement. Celle-ci vise à leur permettre de continuer à accueillir leurs nombreux visiteurs sans porter atteinte aux paysages emblématiques auxquels ils doivent leur notoriété, ni que cette fréquentation devienne difficilement supportable pour leurs habitants. Cet engagement constitue la charpente des Grands Sites de France et de sa politique éponyme. Il sous-tend les actions qui sont conduites par les territoires en son nom.

Comme toute politique, celle-ci a évolué dans ses modalités, mais l'objectif initial demeure. Il est plus que jamais d'actualité au moment où la crise sanitaire liée à la COVID-19 s'est accompagnée d'une augmentation très forte de la fréquentation des Grands Sites comme de l'ensemble des espaces naturels français. Qui plus est par des visiteurs peu habitués jusqu'ici à ce type d'environnement, à ses usages et à son respect.

Elle a également évolué dans sa portée. On verra que le paysage n'est plus simplement son objet mais que la prise en compte de celui-ci irrigue et oriente peu à peu la réflexion et l'action vis-à-vis de l'ensemble des composantes (naturelles, bâties, agricoles ou pastorales, forestières...) des territoires concernés et de leur vie.

La présente mission fait un point sur le déploiement de cette politique, ses résultats, ses apports, ses forces, ses faiblesses et ses perspectives à horizon 2030.

Elle a analysé les textes qui l'encadrent et les procédures qui en découlent. Elle s'est également penchée sur les projets de territoire présentés à l'appui des candidatures au label ou à son renouvellement. Elle a échangé avec les têtes de réseau nationales et avec le comité des pairs *ad hoc* de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (voir sa composition en annexe 12). La mission a surtout souhaité prendre le temps d'aller à la rencontre de très nombreux acteurs sur leurs territoires.

Elle a donc réalisé plus de deux cents entretiens d'élus, de socio-professionnels, de techniciens des Grands Sites, d'agents de l'État et d'associatifs sur un échantillon aussi représentatif que possible de la diversité de la famille des Grands Sites (voir la liste en annexe 7). Elle a ainsi cherché, au-delà des discours et des procédures officielles, à mieux percevoir la réalité de la mise en œuvre de cette politique, les difficultés auxquelles elle se heurte, ainsi que certaines de ses limites voire les incompréhensions qu'elle suscite parfois.

Elle tient à témoigner ici de l'extraordinaire mobilisation que cette politique suscite auprès de ses acteurs directs et remercie toutes celles et tous ceux qui l'ont accueillie et lui ont parlé avec une grande franchise.

¹ Les lois fondatrices de la politique des sites classés remontent à 1906 et 1930. Celle sur les monuments historiques, qui reprend des dispositions mises en place dès le mitant du XIX^{ème} siècle, à 1913.

1 Une politique originale par son objet - le paysage - et par les équilibres entre ses acteurs, mais confrontée à des risques réels

La politique des Grands Sites de France est apparue à la mission à bien des égards originale et exemplaire. Par son objet central d'abord, le paysage, tout à la fois fondement et moteur de ses réalisations ; mais aussi par le caractère dépouillé de son corpus réglementaire allié à l'importance concomitante de la volonté et de l'initiative locales. La mission en rappelle brièvement les caractéristiques.

1.1 Une politique originale par l'équilibre des rôles respectifs de ses acteurs

1.1.1 Une politique duale, régaliennne autant que locale, partenariale, et volontaire

La démarche pour qu'un territoire devienne Grand Site de France (GSF) est volontaire. Elle doit cependant respecter des critères fixés par l'État, propriétaire du label, dont celui, incontournable, de la présence d'un site classé au titre du paysage (articles L 341-1 et suivants du Code de l'environnement²). La valeur patrimoniale de ce site classé, sa notoriété et son attractivité touristique, qui peuvent le menacer, conduisent à rechercher les moyens de sa protection et d'une gestion adaptée, au-delà des seules solutions réglementaires souvent insuffisantes.

C'est autour de la protection et de la valorisation de ce site classé, patrimoine de la Nation, porteur d'une servitude d'utilité publique, que doit s'organiser un projet de Grand Site de France. Celui-ci, élaboré localement de façon nécessairement partagée, s'applique autant au site classé qu'au territoire qui l'entoure, au terme d'une co-construction entre les élus locaux, les acteurs socio-économiques, les habitants et l'État.

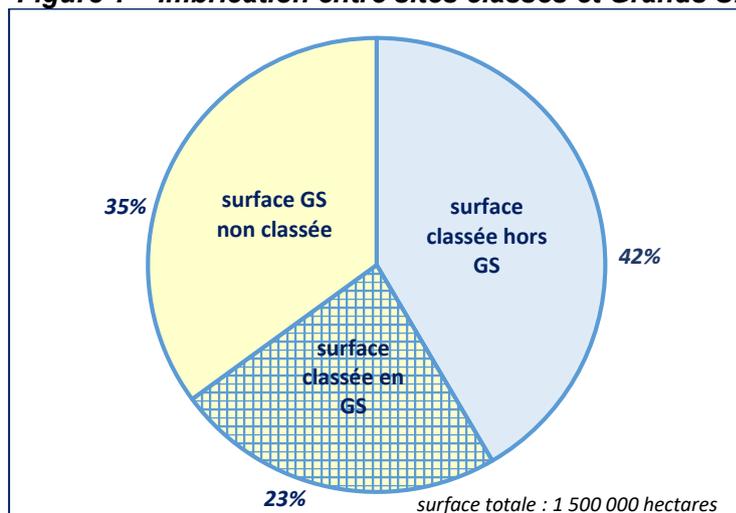
In fine, ce dernier attribue ou non le label après avoir accompagné l'ensemble de la démarche - via les Opérations Grands Sites (OGS)³ - ce qui nécessite souvent plus de dix ans. À plusieurs reprises au cours de ce processus et en s'inspirant de la procédure réglementaire suivie pour le classement de nouveaux sites, il prend ses décisions (validation des programmes d'OGS, attribution et renouvellement du label GSF) après consultation de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages (CSSPP) (voir annexe 11 sur le rôle et le fonctionnement de cette dernière).

L'imbrication de la politique très régaliennne des sites classés, et de celle très partenariale des GSF, qui est donc partie intégrante et prolongement de la première, peut s'illustrer par le fait que 36% de la surface des sites classés du pays (1 000 000 ha environ) sont inclus dans un territoire labellisé GSF ou en démarche vers la labellisation. En moyenne, 60% de la surface des territoires des Grands Sites ne sont pas classés mais font partie du projet de territoire sur la base duquel le label est attribué.

² https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006143742/#LEGISCTA000006143742

³ Dans la suite du rapport, on parlera de Grand Site (GS) indifféremment pour les territoires faisant l'objet d'une Opération Grand Site (OGS) ou pour ceux labellisés Grand Site de France (GSF).

Figure 1 – Imbrication entre sites classés et Grands Sites de France



1.1.2 Une politique au fondement juridique succinct et d'une grande souplesse

Si l'origine de la politique des GSF remonte à 1976 (voir annexe 6 qui résume l'histoire de cette politique), il faudra attendre 2002 pour que le ministère en charge des sites dépose la marque Grand Site de France © et 2004 pour que les quatre premiers GSF (Aven d'Ornac, Sainte-Victoire, Pointe du Raz Cap Sizun et Pont du Gard) soient labellisés.

Mais ce n'est que depuis 2010 que le Code de l'environnement en fait mention, dans son article L.341-15-1. La formulation législative retenue, d'application directe car non précisée par des articles réglementaires, se limite à lier l'attribution du label à « *un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation* » et à subordonner l'attribution du label (à une collectivité publique) « *à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable* ». Elle précise que « *le périmètre du territoire concerné par le label peut comprendre d'autres communes que celles incluant le site classé, dès lors qu'elles participent au projet* ».

Les marges d'interprétation sont donc importantes et conduisent à l'émergence de GSF très différents les uns des autres par leur surface (de quelques dizaines à cent mille hectares), leurs caractéristiques patrimoniales (du très naturel au très culturel), leur portage (aucune forme juridique n'étant imposée) et leur gouvernance. On y reviendra.

Enfin, l'attribution du label (et sa période de validité habituellement de six ans) sur la base d'un projet, d'un périmètre sur lequel il s'applique et d'une gouvernance qui en sécurise la mise en œuvre, de même que la validation des étapes préalables de la démarche y conduisant (les OGS), sont entérinées par de simples décisions ministérielles qui ne prennent la forme ni d'un arrêté, ni d'un décret.

1.1.3 Une politique qui s'est structurée "en avançant", riche des expériences du terrain

Un bilan dressé par le CGEDD en 2009⁴, pointait « *la dimension encore trop expérimentale, voire*

⁴ Perspectives de la politique des sites et Grands Sites de France (C. Bersani, Y-M. Alain, L. Blaise, B. Creuchet), rapport CGEDD n°005630-01, juillet 2009.

https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0005037/005630-01_rapport.pdf

"clandestine" du projet innovant que constituent les "Grands Sites" au sein de la politique nationale des sites » et indiquait qu'« il est temps aujourd'hui d'ériger en véritable politique de l'État, avec ses attributs de puissance publique, les acquis remarquables des expériences de terrain ».

Outre l'inscription du label dans le code de l'environnement, des évolutions sont intervenues, dans la formalisation et l'encadrement des procédures, via une circulaire ministérielle du 21 janvier 2011⁵. Celle-ci « précise les modalités de mise en œuvre de la politique des grands sites, dont les deux outils sont les "Opérations Grands Sites" et le label "Grand Site de France" ». Elle inclut en annexe un « Document de référence pour la politique nationale des Grands Sites ». Destiné à « aider à la connaissance et à la mise en œuvre de cette politique » par l'ensemble de ses acteurs, « il rappelle les concepts et processus utilisés et constituera un guide pour la mise en œuvre de cette politique ».

La circulaire est complétée par un fascicule dénommé « La politique des Grands Sites de France » dont la dernière édition remonte à 2015. Il comprend le règlement d'usage du label (voir annexe 5), un ensemble de fiches synthétiques sur les fondements (nationaux et internationaux) de cette politique, ses acteurs, son histoire, ainsi que des notes de méthode et de procédure détaillées pour le lancement des OGS ou la candidature au label GSF.

Ces documents ont été préparés en tirant les enseignements de la mise en œuvre entre 1976 et 2010, des programmes d'actions de nombreuses OGS et de ceux des premiers grands sites labellisés. Ils l'ont été en concertation, après constitution de groupes de travail *ad hoc* entre l'État central, l'État en région - les inspecteurs des sites principalement - ainsi que des représentants des territoires engagés dans la démarche et leur structure réseau.

Plus globalement, la doctrine autour de cette politique, très souple, s'est nourrie des réflexions de divers séminaires relatifs à la préservation, la gestion et la valorisation du patrimoine paysager, puis des travaux conduits sous la houlette du Réseau des Grands Sites de France (RGSF).

1.1.4 Une politique contractuelle qui s'appuie sur le Réseau des Grands Sites de France (RGSF) et sur des financements variés, essentiellement mobilisés localement

Créé en 2000 à l'incitation de l'État, le RGSF⁶ est une structure associative (loi 1901) à laquelle peuvent adhérer les gestionnaires de sites détenteurs du label (syndicats mixtes, collectivités, EPCC⁷...) ou engagés dans une démarche pour l'obtenir⁸. Il compte aujourd'hui une soixantaine de membres (contre dix-sept à sa création) et emploie une équipe technique de sept personnes basée à Paris⁹.

Le RGSF, ainsi que l'État l'a souhaité, est devenu un acteur central de cette politique. Il joue un rôle d'animation des gestionnaires d'OGS et de GSF et contribue à l'émergence d'un corpus de plus en plus complet de valeurs communes sur les questions qui se posent de manière récurrente dans les différents sites. Il facilite la mise en contact d'élus hésitant à se lancer dans une démarche

⁵ https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/documents/Bulletinofficiel-0024810/met_20110003_0100_0035.pdf;jsessionid=7C8A289C74F956813BB2727B83C114CA

⁶ <https://www.grandsitedefrance.com/>

⁷ Établissement public de coopération culturelle.

⁸ Mais également de grandes collectivités (départements et régions intéressés aux activités du réseau), ainsi que - comme membres associés - des organismes de gestion de sites patrimoniaux.

⁹ Cette équipe assure une mission de capitalisation et de diffusion des savoir-faire entre les sites, de formation des élus et techniciens des sites, d'appui auprès de ses membres, de création d'outils de communication, de mobilisation de partenariats techniques et financiers pour ses membres, et de représentation de ses membres tout particulièrement auprès du ministère en charge de la transition écologique. Elle assure également une action de rayonnement international de cette politique.

GS avec leurs pairs déjà engagés et plus à même de les convaincre de son intérêt.

Le réseau complète ainsi le travail réalisé par le ministère au niveau central (bureau des sites et des espaces protégés de la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages (DHUP) /direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) (Inspecteurs des sites). Le travail d'incitation, d'accompagnement et d'ingénierie régulier de ces inspecteurs et des paysagistes-conseil des DREAL constitue un autre pilier de cette politique.

Le budget du réseau (un peu moins de 700 k€) provient principalement des cotisations de ses membres. L'État lui apporte une subvention annuelle de 140 k€ et cofinance quelques actions ponctuelles.

Enfin, le financement des actions mises en œuvre sur le terrain dans le cadre des OGS et des projets de territoire objets du label provient pour l'essentiel de l'échelon local : État au titre des différents dispositifs de contractualisation (CRTE en particulier), collectivités territoriales et Union européenne. Celui de l'État central, hors frais de personnels, reste très modeste (1 500 k€/an au total) et fait l'objet de contrats avec les structures gestionnaires d'OGS ou de GSF.

1.2 Une politique qui convainc les élus et se traduit par une implantation territoriale désormais significative, aux côtés des espaces protégés tout en s'en distinguant

1.2.1 Une couverture territoriale qui s'étoffe

La politique des Grands Sites de France concerne aujourd'hui une cinquantaine de territoires, de dimensions très variables, qui couvrent au total environ 900 000 ha, sur près de 600 communes réparties dans presque toutes les régions. Ces territoires attirent près de 40 millions de visiteurs chaque année.

Parmi ceux-ci, vingt-et-un détiennent aujourd'hui le label « GSF », contre six lors de la précédente évaluation du CGEDD en 2009, et une trentaine sont activement engagés pour l'obtenir (voir liste et carte en annexe 7) dans le cadre d'accords conclus avec l'État sous forme d'Opérations Grands Sites (OGS). Le rythme de déploiement de cette politique est donc soutenu. Il témoigne d'une réelle attractivité d'un dispositif fondé sur une démarche volontaire des collectivités territoriales.

À titre de comparaison, les dix parcs nationaux français, hors parc amazonien de Guyane, s'étendent - cœurs et aires d'adhésion - sur environ 1 800 000 ha et les cinquante-six parcs naturels régionaux concernent, eux, plus de 9 800 000 ha. Les trois dispositifs s'accompagnent de projets de territoire, la préoccupation paysagère étant commune aux trois, mais fondatrice et prépondérante pour les Grands Sites (GS).

1.2.2 Une méthode éprouvée de la mobilisation d'une intelligence collective adaptée à chaque territoire

S'il n'y avait qu'un point à mettre en avant pour expliquer la dynamique de déploiement des GS, tel qu'il est très clairement ressorti des entretiens conduits, notamment avec les élus, ce serait celui de l'originalité et de la solidité de la méthode patiemment mise en place et affinée au fil des ans. Celle-ci repose sur une exigence élevée de la part de l'État comme de celle du collectif des GS incarné par son réseau, combinée au caractère volontaire d'une démarche qui ne peut aboutir que si elle est voulue et portée par les élus et au-delà par les forces vives des territoires qui s'y engagent.

Les maîtres mots de co-construction, de temps suffisant laissé à la maturation d'un projet de territoire sur la base d'un diagnostic territorial approfondi, sensible et surtout largement partagé,

de vision de l'avenir de celui-ci bâtie autour du paysage et de l'esprit des lieux, d'attachement à leur beauté avec toute la fierté que celle-ci suscite, marquent l'ensemble de la démarche. L'exemple des sites pionniers, et de ceux plus récents, relayé par le RGSF, constitue bien sûr une source d'inspiration et de motivation incomparable¹⁰.

Au-delà, c'est bien sûr la richesse et l'originalité du projet qui en découle qui comptent. La méthode aide les acteurs à trouver ensemble leurs propres solutions pour combiner de façon aussi harmonieuse que possible fréquentation touristique, source d'activité économique bienvenue, et préservation d'une qualité de vie, d'environnement et de paysage, pour le visiteur comme pour l'habitant. C'est en tous cas l'objectif et ce qui motive. On verra qu'il ne s'agit pas pour autant d'un long fleuve tranquille.

1.2.3 Le souhait d'une reconnaissance des efforts accomplis comme première source de motivation

Les raisons qui conduisent les territoires à se lancer dans la démarche longue et exigeante qui permettra à ceux-ci de "décrocher" le label Grand Site de France ne se limitent pas, loin s'en faut, à la volonté de faire progresser leur notoriété. Ce d'autant moins que pour la plupart des GS, celle-ci est déjà bien établie, voire problématique, et qu'elle constitue même l'un des critères qui permet de devenir GSF.

Le label est en revanche, pour les interlocuteurs de la mission, presque systématiquement synonyme de reconnaissance. Une double reconnaissance : celle d'un territoire dont on est fier et qu'on aime bien sûr, mais surtout celle de la capacité de ce territoire à s'organiser pour agir afin de bien accueillir, en préservant les qualités patrimoniales, paysagères et environnementales des lieux. Ce sont donc les efforts de tous ceux qui se sont impliqués dans l'émergence du projet que, dans l'esprit de la plupart, le label vient reconnaître et récompenser. Un puissant facteur de motivation.

La mission est cependant consciente de l'existence d'une ambivalence sur le sujet du label comme source de notoriété. Si l'on se réfère à l'étude de notoriété qui avait été menée par la mission d'appui au patrimoine immatériel de l'État (APIE) en 2017, les GS et la démarche qu'elles soutiennent étaient pratiquement inconnus de nos concitoyens. Il est probable que cet état de fait a peu évolué, ce qui est de nature à rassurer ceux qui craignent que le label se traduise par un surcroît de fréquentation, mais pose cependant la question du manque de visibilité de cette politique publique. On y reviendra.

1.2.4 Des préoccupations communes avec celles des aires protégées sans en être formellement

La stratégie nationale pour les aires protégées, adoptée le 11 janvier 2021¹¹, a précisé les acceptions françaises¹² des notions d'aire protégée et de protection forte¹³ compatibles avec la classification internationale de l'UICN¹⁴, tout en rappelant que « *le modèle français* » vise à « *conserver la nature mais aussi à parfois protéger la biodiversité tout en assurant un*

¹⁰ Tous les territoires ne parviennent cependant pas à enclencher cette mécanique vertueuse et après des années d'efforts certains échouent à mettre en place une gouvernance adaptée ou à se retrouver sur un projet suffisamment ambitieux. D'autres mettent en sommeil leur projet pendant une période pour les mêmes raisons, puis, quelques années plus tard, souvent à la suite de changements électoraux, renouent avec une dynamique qui leur permet d'aboutir.

¹¹ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DP_Biotope_Ministere_strat-aires-protgees_210111_5_GSA.pdf

¹² Dénommées « *définition qualitative commune* ».

¹³ Elle vise 30% d'aires protégées (terrestres et marines), dont 10% de protection forte.

¹⁴ Union internationale pour la conservation de la nature.

développement durable des activités et des territoires ».

Ainsi, une aire protégée est « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que des services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées ». Une zone de protection forte est « une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques de cet espace sont supprimées ou significativement limitées, et ce de manière pérenne grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées ».

Les aires protégées incluent ainsi de nombreux dispositifs (réserves naturelles, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, arrêtés de protection de biotope, zones Natura 2000, etc.). Les zones de protection forte se limitent principalement aux cœurs de parcs nationaux, réserves naturelles nationales et arrêtés de protection de biotope.

Les sites classés¹⁵ ne sont pas à proprement parler des aires protégées au titre de la nature ou de la biodiversité dans la mesure où ce n'est pas leur objet premier, les Grand Sites par contre coup pas davantage. Les sites classés sont en effet « des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général »¹⁶. Aucun plan de gestion du site classé n'est prévu par les dispositions législatives ou réglementaires, des "documents de gestion" - sans valeur réglementaire - existant parfois pour guider les services de l'État chargés de délivrer au cas par cas les autorisations d'aménagement ou de travaux en site classé.

Il n'est d'ailleurs pas anodin de se rappeler que si le support juridique "classement loi 1930" a été brièvement utilisé, à partir de 1957¹⁷ pour classer des sites « pour des motifs de conservation ou de préservation d'espèces »¹⁸, la loi fondatrice de la protection de la nature du 10 juillet 1976¹⁹ a créé un dispositif spécifique et entraîné l'abrogation d'une disposition, opportuniste en l'absence d'autre outil législatif et réglementaire, mais pas complètement dans l'esprit de la loi de 1930 dont l'objet même est le paysage et l'esthétique²⁰.

Pour autant, il n'y a aucune incompatibilité entre site classé ou Grand Site et aire protégée, ceux-ci pouvant être totalement inclus dans une aire protégée (un parc naturel régional principalement) ou pouvant inclure tout ou partie d'une aire protégée (zone Natura 2000, réserve naturelle nationale...) que celle-ci fasse l'objet d'une protection forte ou non. Le classement apporte alors un surcroît de protection (puisque tout projet d'aménagement ou de travaux doit être formellement autorisé). En Grand Site, l'existence d'une entité gestionnaire spécifique du projet Grand Site permet le plus souvent de faciliter le dialogue avec les entités gestionnaires des espaces protégés présents, voire de mutualiser les équipes. Un syndicat mixte de PNR peut ainsi porter le GS. Un syndicat mixte de GS peut être désigné animateur ou opérateur Natura 2000.

¹⁵ Dont l'origine remonte à deux lois fondatrices de 1906 et 1930.

¹⁶ Article L341-1 du code de l'environnement. Formulation inchangée depuis la loi de 1930.

¹⁷ Par adjonction d'un article 8bis à la loi de 1930.

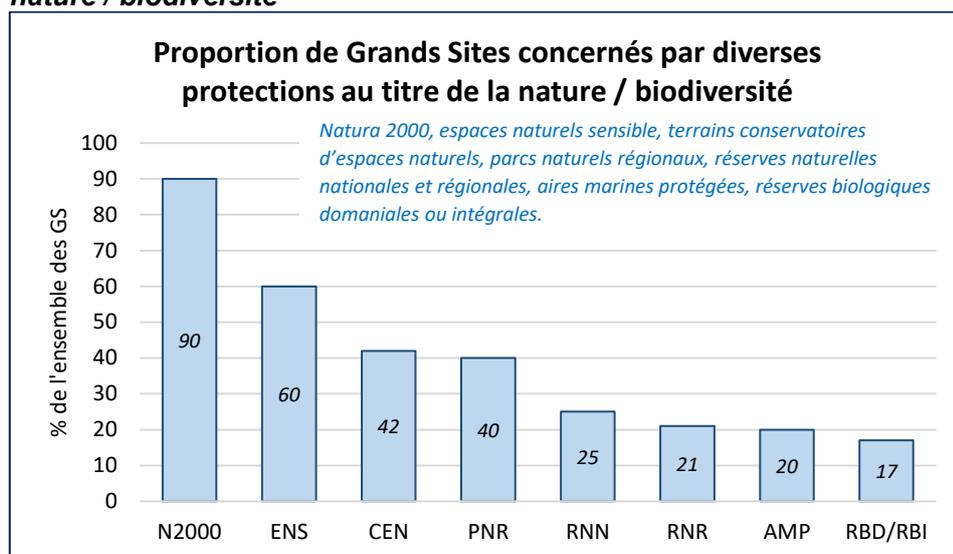
¹⁸ Voir note de Catherine Candelier « La loi du 2 mai 1930 : 92 ans d'existence, de résistance et d'adaptation » CGEDD, mai 2022. L'acte de classement à ce titre, sur proposition du conseil national de protection de la nature (CNP), s'accompagne alors de « prescriptions spéciales que devront observer les propriétaires... », ce qui n'est pas le cas pour les autres sites classés. Trente-six réserves naturelles seront ainsi créées.

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/la-loi-du-2-mai-1930-92-ans-d-existence-de-a3406.html>

¹⁹ La première loi sur les parcs nationaux date quant à elle du 22 juillet 1960.

²⁰ Artistes et Touring Club de France en sont largement à l'origine.

Figure 2 – Proportion de Grands Sites concernés par diverses protections au titre de la nature / biodiversité



Le principal est que les objectifs qui ont conduit à la création de chacun des dispositifs, aire protégée ou Grand Site ne soient pas confondus ou oubliés, mais que leur complémentarité voire leur compatibilité parfois soit autant que possible recherchée, chacun restant garant des fondamentaux qui ont justifié sa création.

1.3 Une politique qui concerne des territoires très divers, dont la spécificité tient à leurs qualités paysagères, moins à leur composition socio-économique ou démographique

Les analyses qui suivent ont été réalisées sur les vingt-et-un Grands Sites de France labellisés et sur vingt-sept des vingt-huit Opérations Grands Sites en cours aujourd'hui²¹.

Elles ont mobilisé, d'une part, des informations transmises par le RGSF ou par la DGALN, d'autre part un ensemble d'indicateurs statistiques issus principalement du site Géoclip de l'Observatoire des territoires, mais également d'autres fichiers spécifiques en open data.

1.3.1 Une large palette de paysages et de configurations géographiques

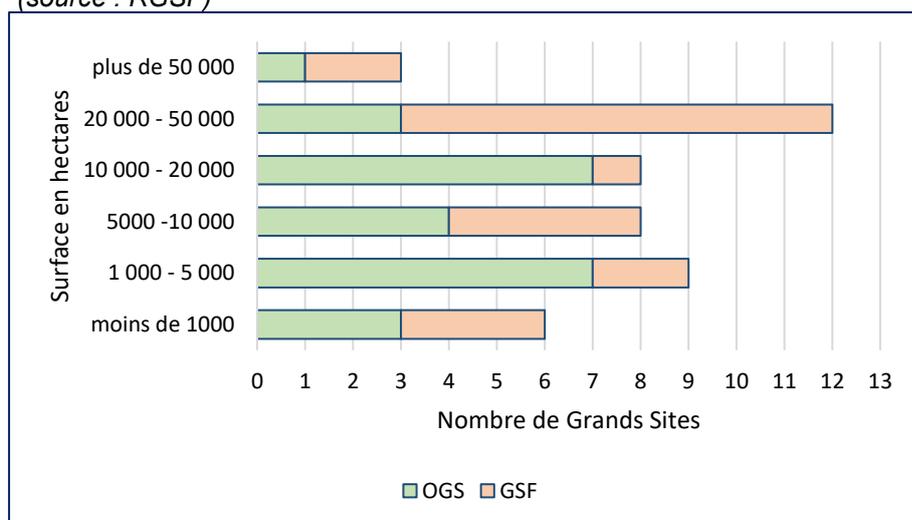
Les Grands Sites s'étendent en moyenne sur dix communes (quatorze pour les GSF, sept pour les OGS), pour une superficie moyenne de 19 000 hectares (27 500 pour les GSF, 12 000 pour les OGS). Mais ces surfaces sont très variables d'un Grand Site à l'autre, d'une centaine d'hectares (Iles Sanguinaires - La Parata, La Hague, Rocamadour, Pont du Gard) à plus de 70 000 hectares (Vallée de la Vézère, Gorges du Tarn et de la Jonte, Massif du Canigó) et d'une unique commune²² à plus de vingt (et jusqu'à cinquante pour le massif du Canigó). La taille plus importante des GSF, comparée à celle des OGS, témoigne de l'élargissement progressif du périmètre au fil des renouvellements du label (voir 2.5 pour la question du périmètre des Grands Sites).

²¹ Le Salagou Cirque de Mourèze n'a pas pu être pris en compte dans ces analyses, la liste des communes le composant ne figurant pas dans les tableaux communiqués à la mission par le RGSF.

²² Les périmètres des Grands Sites ne respectent pas nécessairement les limites communales ; il s'agit donc du nombre de communes concernées par le périmètre du Grand Site.

Figure 3 – Superficie des Grands Sites en 2021

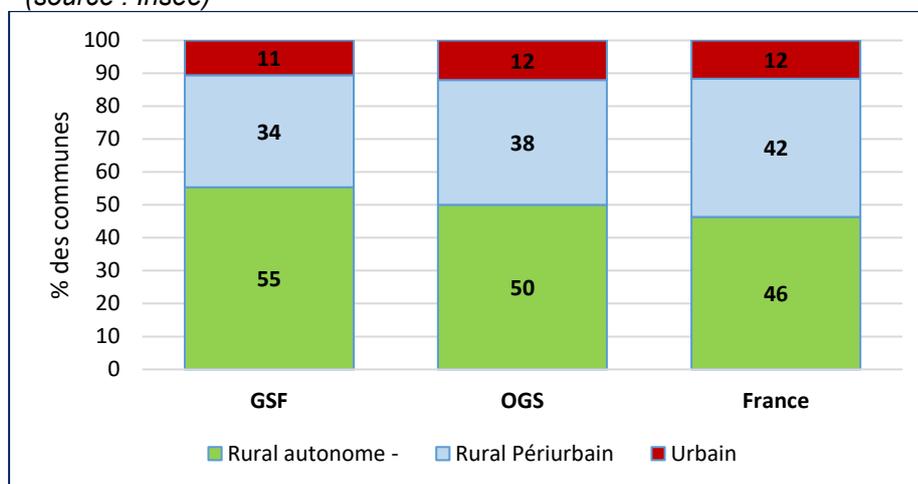
(source : RGSF)



On associe volontiers les Grands Sites à des territoires essentiellement ruraux. C’est en partie le cas, plus de la moitié (53 %) des communes qui les composent appartenant au « rural autonome »²³, soit sept points de plus que pour la France entière. Mais ils incluent également un nombre non négligeable de communes urbaines, le plus souvent de la catégorie « densité intermédiaire ». Seuls quinze Grands Sites (cinq GSF et dix OGS) ne sont composés que de communes du « rural autonome », sans aucune commune périurbaine ou urbaine sur leur périmètre.

Figure 4 – Typologie rural / urbain des communes des Grands Sites

(source : Insee)



Cette composante fortement rurale (synonyme ici de faible densité) des Grands Sites est associée à une occupation du sol à prédominance forestière et semi-naturelle. Plus de la moitié (56 %) de la superficie des Grands Sites est recouverte de forêts ou de végétation semi-naturelle, contre un tiers au niveau national, cette composante étant encore plus marquée parmi les OGS (60 %, contre 51 % pour les GSF).

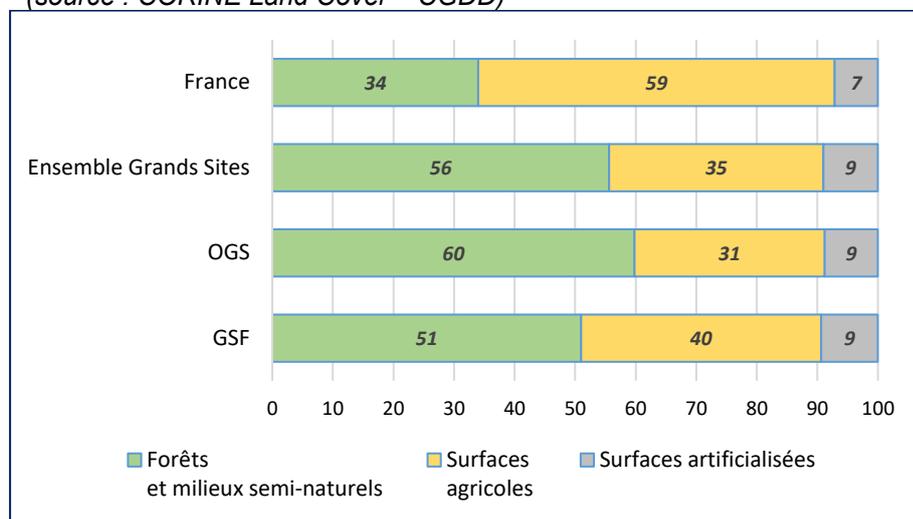
Les surfaces agricoles sont en revanche sensiblement moins présentes au sein des Grands Sites

²³ La définition de 2021 produite par l’Insee et reposant sur un critère de densité distingue : le « rural autonome », le « rural sous influence urbaine » (le périurbain) et l’« urbain ». <https://www.insee.fr/fr/information/5360126>

qu'en moyenne en France : un peu plus du tiers des surfaces des Grands Sites sont agricoles, contre près de 60% au niveau national. La question de la déprise agricole dans ces territoires était déjà notée lors de la mise en place de cette politique.

Figure 5 – Occupation du sol dans les Grands Sites

(source : CORINE Land Cover – CGDD)



Ces moyennes cachent toutefois de forts contrastes entre Grands Sites, certains ne comportant que très peu de forêts et espaces semi-naturels et étant davantage orientés vers l'agriculture. C'est le cas par exemple du Marais Poitevin, de l'Estuaire de la Charente, de la Pointe du Raz, de Solutré.

1.3.2 Des caractéristiques démographiques et socio-économiques qui reflètent largement celles de leur département

L'une des finalités de la politique nationale des Grands Sites est « qu'ils soient de véritables leviers de développement local et qu'ils impulsent, à travers leur valeur patrimoniale, une dynamique de territoire »²⁴. La mission a donc tenté, en mobilisant quelques indicateurs statistiques, de voir si les Grands Sites, et en particulier ceux ayant obtenu le label Grand Site de France, se distinguaient significativement des autres territoires français, et en particulier des territoires géographiquement proches, en termes démographiques et économiques.

La croissance démographique des Grands Sites est, depuis 2008, en retrait par rapport à celle de la France.

Tableau 1 - Taux d'évolution annuel de la population (en %) (Source : Insee)

	GSF	OGS	Ensemble Grands Sites	France entière	Écart France-GS
2008-2013	0,35	0,18	0,25	0,50	0,25
2013-2018	0,30	0,07	0,17	0,35	0,18

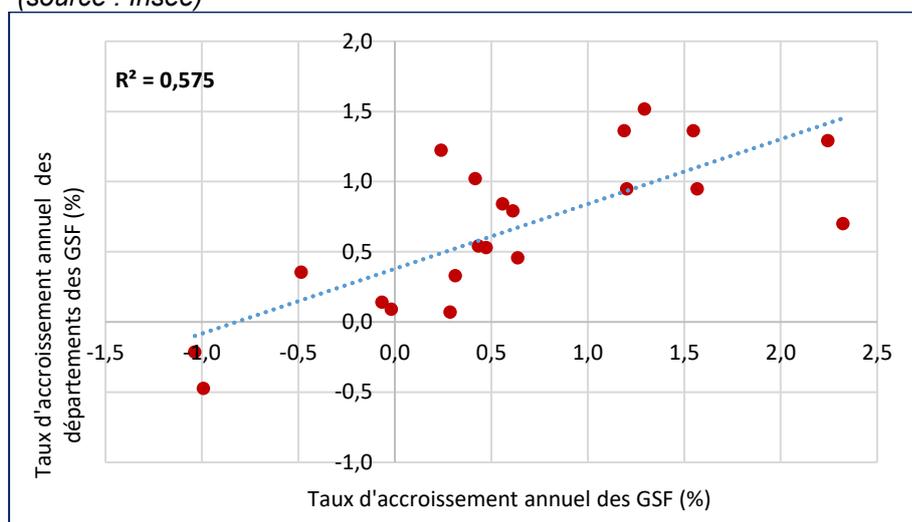
De manière générale, les contrastes entre Grands Sites, en termes de croissance démographique globale et d'attractivité résidentielle, reflètent largement les disparités régionales et départementales de dynamisme démographique. Les Grands Sites les plus attractifs et en plus

²⁴ Voir le document de référence de la politique des Grands Sites, annexé à la circulaire ministérielle du 21/01 2011. https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/documents/Bulletinofficiel-0024810/met_20110003_0100_0035.pdf;jsessionid=07B2DFC793444DD89060873868179800

forte croissance démographique sont situés dans des départements attractifs (départements corses, Hérault, Vendée, Gard...), alors que les Grands Sites en déprise démographique sont dans des départements également en déprise (Nièvre, Cantal...). La corrélation entre la croissance démographique des GSF et celle de leur département est forte et significative et l'on trouve autant de GSF dont la croissance démographique est supérieure à celle de leur département que de GSF dans la situation inverse.

Figure 6 – Comparaison de l'évolution démographique des GSF et de leur principal département d'appartenance entre 1999 et 2018

(source : Insee)



Corrélativement à une croissance démographique moyenne plutôt modérée dans les Grands Sites, la construction de logements y est un peu plus faible que dans l'ensemble de la France. Comme attendu, les plus fortes parts de logements neufs s'observent dans les Grands Sites les plus attractifs d'un point de vue démographique : Conca d'Oro – Patrimonio, Solutré, Bonifacio, Dune du Pilat, etc.

Les données récentes sur le nombre de transactions immobilières et le prix moyen des maisons vendues²⁵ ne révèlent pas non plus de véritable spécificité des Grands Sites, malgré une tendance à la hausse des prix au cours de la dernière décennie relativement plus élevée dans les GSF qu'en moyenne en France, les GSF partant cependant d'un niveau de prix globalement plus bas. Certains Grands Sites ont ainsi connu des progressions très fortes du prix des maisons. C'est le cas par exemple du Cap d'Erquy – Cap Fréhel, des Deux Caps Blanc-Nez Gris-Nez, ou encore de Concors – Sainte-Victoire. Mais l'impact du label lui-même sur ces évolutions n'est pas démontré.

Les résidences secondaires sont très présentes dans les Grands Sites (24,7 % des logements contre 9,7 % en France). Dans certains Grands Sites (Baie de Somme, Puy Marie-Volcan du Cantal, Dunes sauvages de Gâvres à Quiberon, Cap d'Erquy-Cap Fréhel...), les résidences secondaires représentent plus de la moitié du parc de logements. Il en est de même pour les emplacements de camping, relativement nombreux dans les Grands Sites, les plus forts taux d'équipement se retrouvant en partie dans les sites également les mieux pourvus en résidences secondaires.

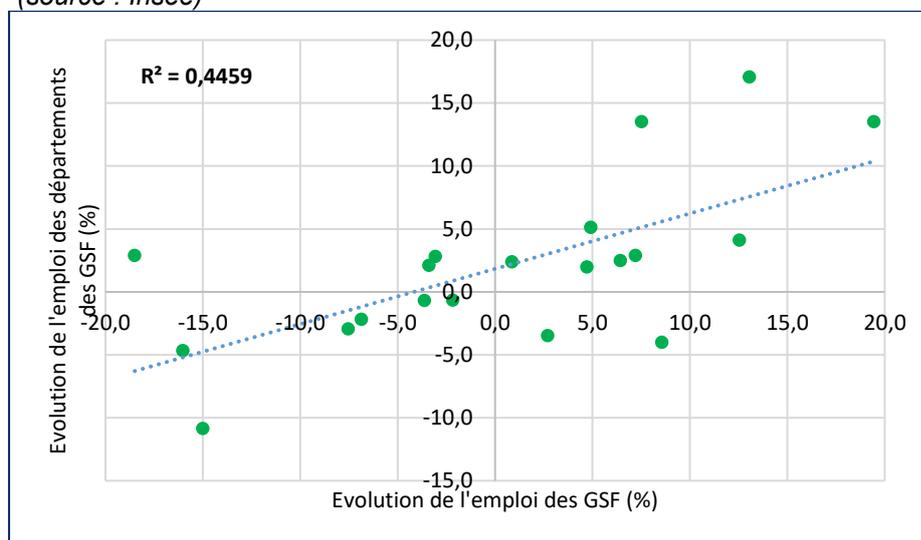
En termes de dynamisme économique, là encore, les indicateurs statistiques ne montrent aucun effet direct évident de la démarche et de la labellisation. Si le nombre d'emplois a progressé un peu plus rapidement, depuis 2008, dans les Grands Sites qu'en moyenne en France (respectivement 0,16 % et 0,15 % par an), les créations d'entreprises y sont en revanche relativement peu nombreuses. Le taux d'emploi des 15-64 ans en 2018 est plus faible dans les

²⁵ Données produites par le Cerema à partir de la base des Données de Valeurs Foncières DV3F.

Grands Sites (61,8 %) qu'en France (64,2%). Et comme vu précédemment concernant l'accroissement démographique, le dynamisme des GSF, en termes d'emplois, est en général le reflet de celui de leur département : les GSF ayant connu de fortes créations d'emplois au cours de la dernière décennie sont dans des départements également dynamiques, et réciproquement pour les GSF ayant perdu des emplois.

Figure 7 – Comparaison de l'évolution de l'emploi dans les GSF et dans leur principal département d'appartenance entre 2008 et 2018

(source : Insee)



La nature des emplois distingue en revanche assez sensiblement les Grands Sites de l'ensemble de la France, avec une forte présence d'emplois de la sphère présentielle²⁶ qui représentent, en 2017, 72 % des emplois présents dans les Grands Sites, contre 65,6 % en France. Cette caractéristique se retrouve néanmoins dans de nombreux espaces touristiques, qu'ils soient ou non Grands Sites, ainsi que dans de nombreux espaces ruraux²⁷.

Si cette rapide analyse de quelques indicateurs statistiques permet de dresser un portrait assez précis des OGS et des GS, globalement et individuellement, la mesure des retombées économiques liées à l'activité et à l'attractivité de chaque Grand Site nécessite de mettre en œuvre une collecte de données spécifique (financières en particulier) et des méthodes d'évaluation adaptées. Nous y reviendrons dans la partie 2.3.

1.3.3 Sept types de Grands Sites

Une typologie de l'ensemble des quarante-huit Grands Sites a été réalisée, à l'aide de méthodes d'analyse de données (analyse en composante principale – ACP, et classification ascendante hiérarchique – CAH), celles-ci permettant de synthétiser l'information apportée par l'ensemble des indicateurs.

L'ACP permet de distinguer, sur son premier axe (22% de la variance), deux grands types de Grands Sites :

- des Grands Sites très ruraux, à forte population de retraités et d'agriculteurs, très

²⁶ Activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins des personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.

²⁷ Voir par exemple sur ce sujet : « Le développement des activités liés aux résidents : un nouveau souffle pour les espaces ruraux », F.Aubert, Q. Frère, D. Lépiciier, S. Truchet et D. Vollet ; Campagnes contemporaines, 2016.

touristiques (résidences secondaires, campings, hôtels) ;

- des Grands Sites attractifs sur le plan résidentiel, dynamiques en termes d'emploi, avec une surreprésentation de CSP +, une rapide artificialisation du sol et une construction de logements importante.

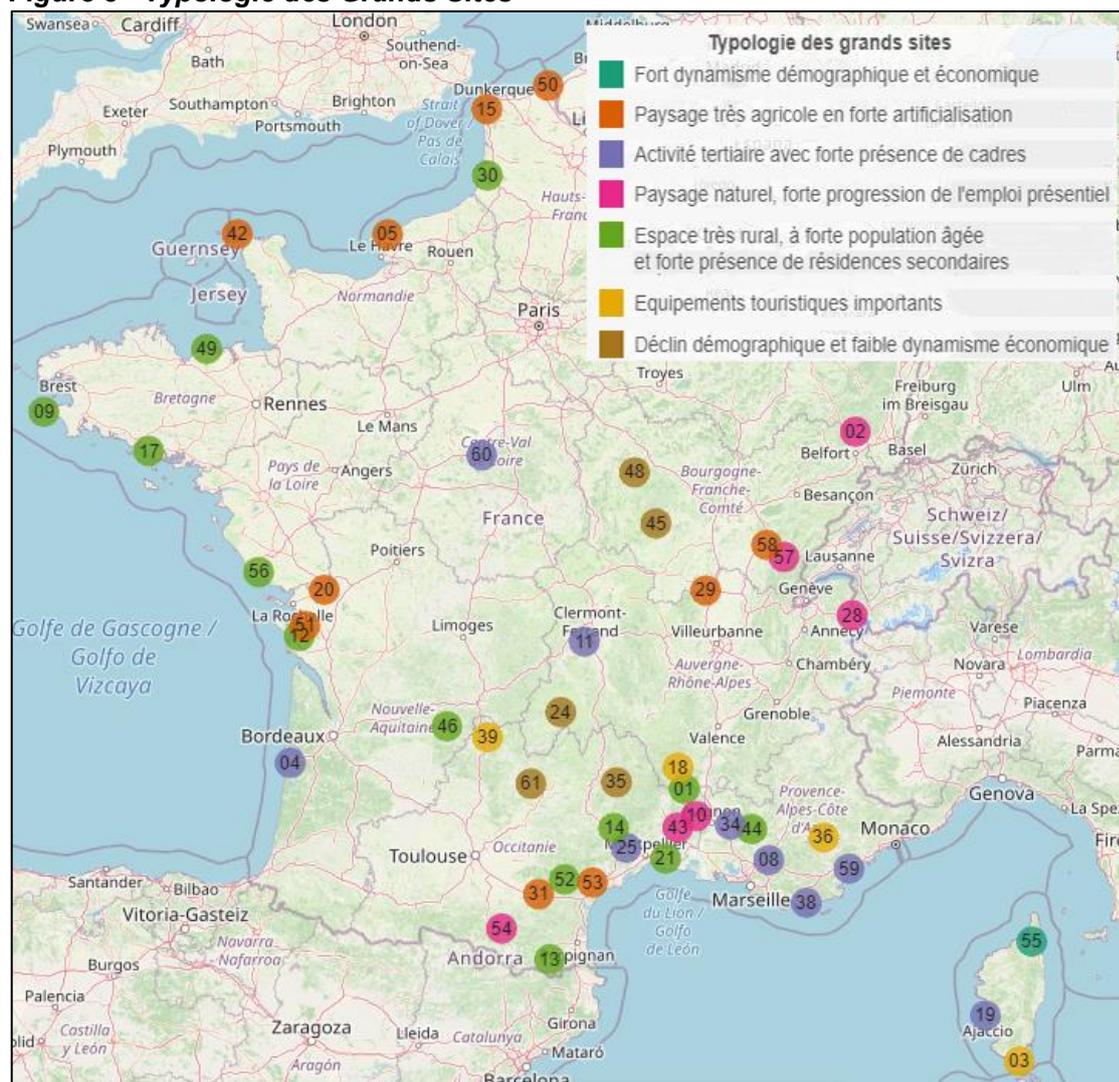
Bien entendu, entre ces deux types « extrêmes », une large palette existe, qui est mise en évidence avec la typologie.

Les enjeux sont donc très différents entre ces deux ensembles de Grands Sites (voir annexe 10 pour le détail de cette analyse).

La CAH conduit à distinguer sept classes de Grands Sites, dont le détail figure également en annexe 10 :

- fort dynamisme démographique et économique ;
- paysage très agricole en forte artificialisation ;
- activité tertiaire avec forte présence de cadres ;
- paysage naturel, forte progression de l'emploi présentiel ;
- espace très rural, à forte population âgée et forte présence de résidences secondaires ;
- équipements touristiques importants ;
- déclin démographique et faible dynamisme économique.

Figure 8 - Typologie des Grands Sites²⁸



1.4 Une politique qui a mis le projet, pour préserver et valoriser ces territoires, au cœur de son dispositif

1.4.1 De l'action réparatrice exclusive au projet de territoire plus englobant

La politique en faveur des GS a commencé, on l'a vu, dans les années 1970. Il s'agissait alors de répondre aux urgences locales, liées à la forte fréquentation de sites renommés, souvent sur des communes rurales, dont les habitants se sentaient envahis, et qui se trouvaient banalisés par des aménagements sans qualités. L'objectif était de trouver des réponses, d'expérimenter, de lancer des actions de réparation, d'aménagements d'accueil, de canalisation des flux touristiques, etc.

²⁸ Réalisation mission, avec l'appui de l'Insee pour la typologie et du pôle Données de l'IGEDD pour la carte.

Source des indicateurs : Insee, CGDD/SDES, Cerema.

La carte est également consultable en version dynamique :

https://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/zip/leaflet_html_cle7b75c1.zip

L'État, sollicité par les élus et acteurs de terrain, arrêta en 1980 une liste de seize Grands Sites, protégés au titre de la loi de 1930, dont la réhabilitation était jugée prioritaire²⁹.

Les résultats de cette première phase n'ont pas toujours été à la hauteur des espérances, se limitant à des travaux ponctuels qui ne répondaient qu'en partie aux enjeux, bien souvent pour des raisons financières et surtout faute de projet plus global associant les acteurs locaux.

Avec la décentralisation et l'accroissement des responsabilités des élus, un partenariat élus-État se met en place pour présider à la mise en cohérence des actions avec les problématiques de terrain et le développement des collectivités concernées. C'est à la fin des années 1980 que se précise la nécessité de proposer, dans le cadre d'une contractualisation avec l'État et les différents partenaires, un véritable projet de territoire, fondé sur l'accueil des visiteurs, la protection du patrimoine paysager et un projet de développement compatible avec le respect du Grand site, avec des structures de gestion formalisées et associant les habitants.

Aujourd'hui, donc, le projet va bien au-delà de la protection régaliennne du site classé qui sert de noyau à l'opération. C'est un projet de territoire qui allie préservation et gestion durable, établi collectivement par les acteurs de terrain, approuvé et évalué par l'État, et dont l'objectif est multiple :

- gérer le site classé qui sert de noyau à l'opération, mais aussi, plus généralement, restaurer et protéger la qualité paysagère, naturelle et culturelle du site. Si la loi de 1930 protège de façon régaliennne le site classé, en contrôlant les projets de travaux susceptibles de le dénaturer, elle est peu efficace, voire inopérante, sur sa gestion, son entretien, sa réparation, sa mise en valeur, mais aussi l'évolution à long terme de ses paysages, liée à de multiples facteurs physiques (enrichissement ou déprise agricole, évolution des cultures, plantes invasives, changement climatique, dégradations dues à la fréquentation, etc.), mais aussi culturels : évolution du regard de la société sur ce paysage, de la culture locale, etc.
- maîtriser les effets de la fréquentation touristique, améliorer la qualité de la visite, en matière d'accueil, d'information, de services, de stationnement, de sécurité, de déplacements doux ;
- favoriser le développement socio-économique local durable, en développant une économie locale touristique durable et non exclusivement commerciale, tout en associant les habitants au projet et en les protégeant des nuisances.

1.4.2 Une exigence qualitative à tous les niveaux

La politique des Grands Sites révèle une exigence qualitative d'excellence, en matière de qualité des paysages, d'accueil et de gouvernance. Cette exigence se manifeste tout au long de processus, jusqu'à la reconnaissance par le label Grand Site de France, mais aussi au-delà, lors des renouvellements de label. Elle est toutefois modulée par le contenu même du projet, qui est chaque fois unique, avec les moyens que les collectivités ont su ou pu se donner, mais dont la pertinence et le réalisme sont une nécessité primordiale. Elle porte en particulier sur les points suivants :

- la qualité des paysages du site classé et de l'ensemble du périmètre du GS, ce qui implique entretien et gestion, chaque acteur du territoire ayant son rôle à jouer de façon coordonnée, d'une part, mais aussi maîtrise de la fréquentation (pédagogie, information, surveillance, etc.) ;
- l'accueil touristique, avec différents objectifs : qualitatif (*slow* tourisme, développement durable, participatif...); en matière d'équipements (parkings, aires de camping-cars, qualité des plages, des chemins, des espaces naturels...); en matière de pédagogie (incivilités, destructions, piétinement, comportements à risques...);

²⁹ Parmi ces seize Grands Sites retenus, trois sont aujourd'hui labellisés (Navacelles, Deux Caps et Puy Mary) et cinq sont en OGS (Ballon d'Alsace, Dune du Pilat, Falaises d'Étretat, Fontaine de Vaucluse, La Hague). Crozon (qui n'est pas en OGS) était sur la liste. Les autres n'ont pas abouti.

- la gouvernance : portée par les élus, elle doit à la fois être solide et adaptée au projet, mais aussi savoir animer, écouter, associer, et réunir les compétences nécessaires ;
- la pertinence et le réalisme du projet : il ne s'agit pas de faire un projet politique hors d'échelle, il faut qu'il permette de répondre au sujet : le site classé. Réalisme aussi en fonction des moyens, humains ou financiers, du temps disponible.

Cette exigence se manifeste lors des passages obligés du dossier : réflexions préalables, lancement de l'OGS, organisation en lien avec le préfet du portage politique et technique, concertation, études, validation par le ministère du projet d'OGS, après avis des commissions départementale et supérieure des sites. Exigence dont la surveillance s'appuie aussi sur le suivi par les services locaux de l'État ou les rapports de l'IGEDD lors des passages en commission supérieure ou lors de missions intermédiaires³⁰.

1.4.3 Un ensemble de réalisations exemplaires

La rencontre des acteurs d'un échantillon conséquent de Grands sites lors de la mission, mais aussi les expertises effectuées au fil du temps sur les GS par la mission d'inspection générale sites et paysages de l'IGEDD nous ont permis de recueillir quelques exemples significatifs de réalisations, de gestion des flux, de méthodes de travail, de documents visant à la qualité des projets (chartes paysagères...)

Mais, au-delà de ces exemples, la démarche Grand Site constitue une sorte de laboratoire d'innovation, et les projets mis en œuvre présentent des caractères d'exemplarité et d'originalité qui peuvent être diffusés sur l'ensemble des projets de territoire. On peut citer :

En matière de réalisations et d'infrastructures

La mission a fréquemment été reçue dans des maisons de site. Beaucoup utilisent d'anciennes constructions restructurées, qui comportent des bureaux, des salles d'exposition et d'accueil, voire des boutiques. D'autres ont pris le parti d'une architecture résolument contemporaine, mais discrète, et s'appuient sur un repli de terrain, voire s'y dissimulent, avec le souci de laisser la priorité à la nature environnante, obéissant en cela à l'exigence de « *dialogue soigné entre paysage et architecture* » prônée par le guide pratique démarche paysagère du RGSF³¹. À titre d'exemple, mais on pourrait citer de très nombreuses réussites en la matière, mentionnons la maison de site du « Salagou - cirque de Mourèze », en cours d'achèvement et que nous avons pu visiter, dont l'architecture de pierre et de béton quasi enterrée évoque le dolmen et allie à la fois puissance et discrétion.

Mais on pourrait citer de nombreuses autres réalisations, comme des belvédères, des circuits de découverte ou des démarches très inventives d'intégration de parkings dans l'espace naturel.

Sur la qualité et la gestion des paysages

La gestion des paysages est un des piliers de la politique des GS. La restauration de paysages naturels dégradés ou artificialisés fait quasi systématiquement partie de leurs programmes d'actions et aboutit à des réussites remarquables. La preuve en est l'attribution cette année du grand prix du paysage 2022 à l'opération de restauration de la lande du cap d'Erquy, sur le Grand Site « Cap d'Erquy – Cap Fréhel ». De nombreux autres sites ont à leur actif des réalisations exemplaires.

Par ailleurs, on notera nombre d'actions de renaturation, avec un souci de reconquête et de la

³⁰ Le réseau des Grands sites a de plus édité un certain nombre de guides et documents de référence en matière de démarches, dont le guide sur la démarche paysagère en 2022.

³¹ <https://www.grandsitedefrance.com/548-les-grands-sites/721-la-demarche-paysagere-dans-les-grands-sites-de-france-parution-du-guide-pratique>

gestion de la biodiversité, mais aussi d'entretien des paysages, comme par exemple la réouverture ou le maintien d'espaces ouverts par le pâturage, la restauration de structures paysagères typiques, l'appui aux agriculteurs pour l'entretien de paysages ouverts ou bocagers, etc.

Enfin, de nombreux documents de cadrage des actions locales ont été élaborés en concertation : chartes paysagères et architecturales, chartes signalétiques et de gestion de la publicité, intégration des énergies renouvelables, etc.

Sur l'accueil et la gestion des flux

Là aussi, sur cet autre pilier de la politique des GS, l'inventivité des territoires est grande, et au-delà de la mise en place de systèmes de navettes, de vélo routes, de répartition des flux, dont la cohérence est concrétisée par l'élaboration de schémas d'accueil, nombreuses sont des solutions toutes simples (en apparence) de surveillance, de canalisation du public, de gestion des grandes manifestations, ou de sensibilisation des habitants, des professionnels et des visiteurs.

Sur l'aide technique en matière de projet et d'animation

La mission a pu remarquer des initiatives très intéressantes, notamment en matière de conseil paysager, mais aussi d'animation du réseau des professionnels par exemple.

Outils d'évaluation

En la matière, les observatoires photographiques sont très nombreux. Ils permettent non seulement de surveiller l'évolution des paysages dans le temps, mais aussi de conserver la trace des actions réalisées par les GS. L'évaluation se limite le plus souvent à une présentation de bilan lors du dossier de renouvellement.

1.5 Une politique cependant confrontée à cinq risques principaux

En dépit des constats très positifs que la mission a pu dresser sur les qualités combinées d'exigence et de souplesse de cette politique, sur la large place laissée à l'initiative locale, sur les apports à la politique des sites classés et plus largement à celle du paysage, sur les innovations qu'elle a facilitées localement, et sur la dynamique de déploiement qui en résulte, celle-ci est confrontée à un ensemble de risques sur lesquels il convient d'être vigilant.

Les nombreux entretiens réalisés sur une vingtaine de territoires ont en effet conduit à mettre en évidence des préoccupations dont la récurrence a permis de dresser un premier diagnostic de risques.

L'examen des dossiers à l'appui des programmes d'OGS, de candidature au label GSF ou à son renouvellement, sur pièce ou lors de précédents reportages devant la commission supérieure des sites perspectives et paysages³², a permis d'affiner et de compléter ce diagnostic³³.

1.5.1 L'affaiblissement de l'intérêt que l'État semble porter aux Grands Sites

Le premier risque résulte des messages plus ou moins implicites que l'État envoie à l'ensemble des acteurs concernés d'une forme de désengagement d'autant plus mal comprise que cette politique produit des effets extrêmement positifs.

Son exigence de qualité, bien acceptée, en est un pilier. Elle marque une double reconnaissance. D'abord celle accordée par la Nation aux paysages d'exception à haute valeur patrimoniale que

³² Deux des trois rapporteurs sont membres de la mission d'inspection générale des sites et paysages de l'IGEDD.

³³ Ces dossiers sont consultables sur le portail SITE de la DGALN : <https://site.din.developpement-durable.gouv.fr/public/accueil>

sont les sites classés, porteurs de contraintes liées à l'intérêt général qui a justifié le classement, mais sans lesquels il ne peut y avoir de Grands Sites de France. Ensuite celle octroyée, par le label, à la bonne gestion par des acteurs locaux volontaires de ces sites classés et plus largement aux territoires qui les entourent.

C'est une forme de « donnant donnant » qui a ainsi été mise en place, de contrat entre l'État et les territoires. Or depuis une décennie (voir 3.1.1) l'appui financier de l'État central, qui a été dimensionné pour inciter, stagne en valeur absolue et donc s'érode pour chacun des territoires toujours plus nombreux qui ont rejoint la démarche, ou vis-à-vis du réseau, pièce maîtresse du dispositif, dont la charge de travail augmente au fur et à mesure de l'entrée dans la démarche GS de nouveaux territoires³⁴.

L'érosion perçue de l'intérêt de l'État concerne également les moyens humains des DREAL et touche directement l'activité des inspecteurs des sites avec une double conséquence : la difficulté à faire respecter l'intégrité des sites classés et celle à accompagner et conseiller les territoires pour se lancer dans la démarche GSF et surtout pour les aider à l'installer sur le long terme. La situation est apparue à la mission relativement critique de ce point de vue dans certaines régions. Elle est également tendue au niveau central où une seule personne est directement en charge de cette politique.

C'est donc l'ensemble de la dynamique mise en place avec succès qui est menacée si l'État n'assume pas plus clairement qu'aujourd'hui sa part de responsabilité et d'appui, en termes humains et financiers.

1.5.2 L'oubli des fondamentaux (paysage et fréquentation) et une dispersion des actions sources de banalisation

Le second risque identifié tient à l'évolution des attentes vis-à-vis des Grands Sites.

Le Code de l'environnement³⁵ pose que l'attribution du label - à un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation - est « *subordonnée à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable* ». Il précise que « *Le périmètre du territoire concerné par le label peut comprendre d'autres communes que celles incluant le site classé, dès lors qu'elles participent au projet* ».

Si l'on a rapidement compris que les actions réparatrices sur le site classé lui-même ne suffisaient pas à bien gérer la « *forte fréquentation* » inhérente à un GS et qu'il fallait élargir la perspective, la tendance à la création de GS sur des territoires de plus en plus vastes ou à l'agrandissement de ceux-ci au fur et à mesure des OGS successives ou des renouvellements de labellisation interroge.

Les domaines concernés par la gestion d'un site couvrent, outre les aspects paysagers, un éventail considérable d'actions. S'agissant de sites le plus souvent naturels, de nombreux outils de protection entrent en compte, qui peuvent être coordonnés sur le territoire : réserves naturelles, parcs naturels régionaux, parcs nationaux, acquisitions du Conservatoire du littoral et des espaces lacustres, sites Natura 2000 ou espaces naturels sensibles, mais aussi sur les aspects patrimoniaux : monuments historiques, aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), inscription sur la liste des Biens du Patrimoine mondial de l'Unesco, inventaires du bâti, documents d'urbanisme, etc.

Beaucoup de nos interlocuteurs pointent une forme de dérive qui se traduit par des projets de plus en plus volumineux (on atteint des documents de plusieurs centaines de pages désormais), touffus (on dépasse souvent la centaine d'actions), au programme parfois non hiérarchisé ou manifestement irréaliste. L'élaboration de ceux-ci a mobilisé beaucoup d'énergie - ce qui pose de

³⁴ 1 500 k€ pour l'ensemble de la cinquantaine de territoires et 140 k€ pour le réseau.

³⁵ Article L341-15-1 du code de l'environnement - https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000022496151/

plus en plus problème compte tenu de la taille réduite de beaucoup d'équipes en charge - mais on finit pourtant par perdre le sens ou la vision qui guident ces actions multiples.

On constate ainsi actuellement une tendance à élargir encore le champ du projet de territoire à d'autres politiques : urbanisme, énergies renouvelables, risques etc. Si elles peuvent se justifier localement dans le cadre d'une cohérence de projet, ne risque-t-on pas de dévoyer les objectifs initiaux de cette politique en y ajoutant toutes les politiques d'aménagement local ?

D'un « *projet répondant aux principes du développement durable* », on a tendance à passer à un "projet de développement durable du territoire" qui cherche à cocher toutes les cases. La mission considère que ce n'est pas la vocation d'un Grand Site de France et qu'il n'est pas le mieux placé pour cela, d'autres acteurs (communautés de communes notamment, mais aussi parcs naturels régionaux pour les GS concernés) disposant d'une légitimité plus grande et de moyens plus conséquents pour mettre en œuvre des projets de développement durable exhaustifs de leurs territoires.

Les raisons de ce que beaucoup qualifient de "course à l'échalote" sont difficiles à identifier avec précision. Les prises de position de certains membres de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages qui donne *in fine* son avis au ministre sur le projet sont souvent pointées. L'absence de norme, ou tout au moins un cadrage trop flou, conduit sans doute également à cette évolution.

Cet état de fait a plusieurs conséquences négatives. Il a tendance à détourner les Grands Sites de leur objet premier, « *la préservation, la gestion et la mise en valeur du site* » avec le paysage au cœur de leurs réflexions et comme base de leur action. La mission a constaté que dans plusieurs GS, y-compris des GS labellisés, le recours à des compétences de paysagistes n'était pas une évidence, ou alors depuis très peu de temps. La gestion de la fréquentation, dont l'augmentation ces dernières années est majeure, et des mobilités associées, souvent délicates à repenser, n'est pas non plus toujours prise à bras le corps, alors qu'il s'agit d'une des raisons d'être fondamentale d'un GS.

Au final, c'est le risque d'une banalisation d'un projet de territoire parmi d'autres et qui négligerait ses fondamentaux.

1.5.3 Une déconnexion avec les habitants et les acteurs socio-professionnels du territoire

C'est peut-être l'une des faiblesses de cette politique. Beaucoup d'efforts sont en général déployés au moment de l'établissement du diagnostic territorial et de la réflexion permettant la formulation de l'esprit des lieux, notion chère à cette démarche, pour expliquer et concerter bien au-delà des seuls cercles institutionnels et pour mobiliser habitants et socio-professionnels. C'est également le cas lors de l'établissement d'une nouvelle OGS ou de la préparation du renouvellement du label.

Beaucoup de GS en projet et plus encore labellisés expriment la difficulté qu'ils ont à entretenir la flamme. Ce d'autant que la démarche est longue à se concrétiser. Ils prévoient donc dans leurs programmes des actions spécifiques d'animation, tant vis-à-vis des habitants que des socio professionnels, pour faire en sorte que le GS ne soit pas qu'une affaire de spécialistes et d'institutionnels.

La mission a été surprise lors des entretiens qu'elle a conduits sur la vingtaine de territoires où elle s'est déplacée, du décalage qui semble exister entre les discours et la réalité des perceptions du GS, tant de la part de certains élus que de certains acteurs socio-économiques. Il n'est pas rare en effet, sans que le phénomène soit majoritaire, que la connaissance du projet de territoire, de ses objectifs et des actions programmées soit plus que succincte. Un nombre non négligeable d'élus ne l'ont tout simplement pas lu, même après deux ans de mandat. Même après avoir été conseillers municipaux pendant de longues années durant lesquelles ils disent ne pas en avoir été informés. On voit mal dès lors comment ils peuvent en être des porte-paroles vis-à-vis de leurs

administrés.

Ce type de situation n'est pas particulièrement spécifique de cette politique, mais l'ADN de celle-ci, la concertation et la médiation par le paysage, s'accommode encore moins d'un tel phénomène que la mission juge préoccupant et qu'il lui semble important de ne pas négliger.

1.5.4 Un épuisement des dynamiques territoriales et des équipes au fil du temps

La démarche pour être labellisée prend du temps, sauf exception. Celui de deux mandats municipaux au moins, dans la plupart des cas. Elle nécessite une mobilisation du territoire dont on a dit qu'elle est un des marqueurs de cette politique.

Les entretiens réalisés font ressortir l'esprit qui souffle alors que l'on se prépare à l'obtention d'un label qui viendra récompenser cette mobilisation, reconnaître les efforts accomplis, les actions engagées ou réalisées, entériner la qualité du projet pour les années à venir. Ils font également ressortir la difficulté qu'il y a à maintenir une telle dynamique sur le temps long, la préparation du renouvellement du label offrant le plus souvent une nouvelle opportunité de mobilisation citoyenne et des acteurs institutionnels autour de diagnostics remis à jour et affinés et d'objectifs renouvelés.

À ce jour, les premiers sites labellisés (en 2004) ont obtenu leur deuxième renouvellement de label, souvent sur la base de périmètres élargis, notamment lorsque les sites classés autour desquels ils ont été créés ont été agrandis. D'autres sont entrés dans des difficultés importantes, soit du fait des changements politiques intervenus qui remettent parfois en cause le projet, soit du fait d'évolutions de gouvernance liées aux changements de l'organisation territoriale de notre pays, soit du fait de renouvellements des équipes techniques en charge du projet, soit encore d'une combinaison de ces différents facteurs.

Si ces difficultés sont inhérentes à tout projet de politique publique, la relative fragilité structurelle des entités gestionnaires de Grands Sites - aucun modèle n'est imposé par l'État contrairement aux parcs nationaux ou aux parcs naturels régionaux eux aussi porteurs de projets de territoire - est un facteur d'instabilité, préjudiciable pour le Grand Site et la préservation, gestion et valorisation du site classé. Cette instabilité affecte également et bien naturellement les équipes dont un nombre significatif se sent en difficulté, plusieurs cas de burn-out ayant été par ailleurs signalés à la mission.

Là encore, il conviendrait d'apporter des correctifs pour favoriser une plus grande résilience des Grands Sites de France.

1.5.5 La connaissance très faible des Grands Sites et de leurs actions

Le dernier des risques qui pèse sur la politique des Grands Sites de France tient à sa très faible notoriété. On a vu que sur les territoires devenus Grands Sites de France, la connaissance par les habitants est souvent considérée comme largement insuffisante par les Grands Sites eux-mêmes. L'enquête de notoriété précédemment citée de 2017 faisait alors le même constat vis-à-vis du grand public, les GSF étant le dispositif de valorisation patrimoniale le moins connu.

Or une politique inconnue de nos citoyens est une politique menacée à plus ou moins long terme.

Cette faible connaissance ne se limite pas aux habitants des Grands Sites eux-mêmes ni au grand public. Elle concerne également la plupart des institutions et administrations pour lesquelles cette politique est peu voire mal identifiée et le plus souvent totalement inconnue dans son fonctionnement, ses outils, ses procédures et sa portée. La mission a pu se rendre compte que ce défaut de connaissance n'est pas absent du pôle ministériel auquel elle est rattachée.

2 Des fondamentaux à réaffirmer, une évaluation à parfaire, des procédures à clarifier, le tout en veillant à conserver souplesse et simplicité

2.1 Le paysage et sa force médiatrice doivent rester au cœur de la politique des GSF

2.1.1 Des sites d'exception protégés par l'État mais dont la gestion et l'entretien sont du ressort des acteurs locaux

Le document de référence pour la politique nationale des Grands Sites, annexé à la circulaire du 21 janvier 2011, précise la définition d'un Grand Site :

- un territoire, c'est-à-dire un espace géographique, de taille variable, qui doit être bien identifié ;
- remarquable pour ses qualités paysagères, et en conséquence reconnu par le classement au titre des sites. C'est un paysage d'exception, résultant de ses particularités naturelles culturelles, historiques, et tel qu'il est perçu par les populations, c'est-à-dire les habitants, les visiteurs, etc. ce qui implique pour le caractériser une vision, sinon partagée, du moins collective, dont l'un des résultats est de définir ce qu'on appelle l'esprit des lieux ;
- dont une partie significative du territoire est classée, mais pas nécessairement la totalité, ce qui permet de constituer un espace de projet permettant de répondre aux enjeux, dans un cadre élargi ;
- qui fait face à une grande fréquentation, certes nécessaire à la vie du territoire car créatrice d'activité économique, mais en gérant dans le cadre d'une démarche partenariale la limite de capacité d'accueil du site et en s'orientant vers un tourisme durable et responsable.

L'article L.341-10 du Code de l'environnement précise que « *Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale* ». Cette définition est très générale, même si son domaine d'application a été précisé par de nombreux documents de doctrine ou par la jurisprudence : elle donne une grande latitude d'appréciation aux services de l'État.

Or le paysage, tel que le définit l'article L.350-1-A du Code de l'environnement, lui-même inspiré de la convention européenne du paysage de 2000, « *désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels ou humains et de leurs interrelations dynamiques* ». Si le classement garantit donc en principe l'intégrité du site vis-à-vis de travaux susceptibles de lui porter atteinte, comment faire en sorte que les caractéristiques de ce site ne soient pas dénaturées par les évolutions structurelles du paysage, qu'elles soient physiques (liées à l'agriculture, à la biodiversité, au climat, à la transition énergétique...) ou qu'elles soient sociales (liées aux usages ou à l'évolution des comportements et des perceptions par exemple) ?

C'est toute l'essence de la politique des Grands Sites que de confier la gestion de ces évolutions à une gouvernance locale, la plus à même de mobiliser et de coordonner les acteurs présents sur le terrain, les populations, les gestionnaires territoriaux.

Bien sûr, le territoire peut bénéficier de cette organisation pour développer son économie et la qualité de l'accueil, ce qui est inhérent à cette politique, mais il s'agit bien d'avoir un projet local solide, construit, cohérent, dont le résultat attendu par l'État est essentiellement la bonne gestion et la préservation de paysages d'exception, reconnus par la présence d'un site classé, et le plus souvent très fréquentés.

2.1.2 Des sites très fréquentés dont la dimension touristique doit être assumée et orientée

Une des caractéristiques de la plupart des GS est une fréquentation touristique importante. C'est l'une des raisons de l'établissement de cette politique. C'est le propre du GS et c'est tout son projet que de l'assumer, de canaliser les visiteurs, de redéfinir des lieux et modalités d'accueil. Mais aussi de protéger le site des atteintes qu'implique une telle fréquentation.

Ces atteintes peuvent être de différents ordres : le piétinement d'espaces naturels, landes, prairies, dunes, par exemple, mais aussi : les regroupements de visiteurs sur tel ou tel point focal qui nécessitent une gestion des flux, des risques, etc. (curiosité, belvédère, lieu de pratique sportive...) ; les commerces, les stationnements, le camping sauvage, qui ont pour effet de détruire l'esprit du lieu ; les incivilités, comme le passage dans des lieux interdits, les dépôts d'ordures dans la nature, les destructions volontaires de végétaux ou d'installations d'accueil, les comportements irrespectueux vis-à-vis des habitants, etc.

Cette dimension touristique est inhérente au GS, il n'est pas dans le propos de refuser les visiteurs, encore que dans certains cas, la fréquentation soit telle qu'il faille avoir recours à des systèmes de réservation comme dans le parc national des calanques par exemple³⁶. En outre l'économie locale est souvent tributaire de ce tourisme, en matière d'hôtellerie-restauration, de camping, de location de vélos ou de matériel de plage, de transports, de vente de produits locaux, etc. Il y a donc toute une politique à mettre en place, en matière d'accueil, d'entretien, de mise en valeur des points de vue, d'information et d'éducation des touristes, en assumant l'apport économique du tourisme. Mais cette économie doit être orientée vers des pratiques vertueuses, des produits locaux, le développement durable, dans le respect du site.

2.1.3 Une politique d'expérimentation dont le paysage doit être le pivot et le médiateur

C'est une dimension importante de la gestion des sites que de réparer les atteintes qu'ils subissent du fait de la pression touristique. Mais il faut aussi tenir compte des transformations à moyen ou long terme du paysage, qu'elles soient liées aux évolutions de l'empreinte de la société sur le territoire, dans les domaines de l'agriculture, de l'économie, de l'urbanisme, des zones commerciales par exemple, qu'elles soient liées aux comportements, à l'évolution des usages, à l'attractivité due aux médias ou aux réseaux sociaux, ou qu'elles soient en relation avec les changements en cours (climat, recul du trait de côte, espèces invasives), les énergies nouvelles...

On le voit, les GS sont par nature des lieux d'expérimentation sur la manière dont le paysage permet une réflexion transversale et territoriale des différentes politiques sectorielles à l'œuvre, qui ont un impact sur le territoire (énergies renouvelables, urbanisme, transports, tourisme, agriculture...) : il s'agit de les coordonner et leur donner du sens. À ce titre, si on peut reprocher à certains programmes d'être un peu « fourre-tout », l'intérêt de la démarche consiste par exemple à aborder les différents thèmes sous l'angle de la qualité paysagère ou de la manière dont ils peuvent être intégrés et mis en cohérence. Il peut s'agir aussi de maîtriser la création de nouveaux paysages, comme dans le cas des énergies renouvelables.

Les GS sont donc, en matière d'accueil, de mise en valeur, d'aménagement, de véritables laboratoires d'expérimentation : dans les démarches de travail, dans la mise en œuvre paysagère des décisions et des projets, dans l'évaluation et le partage des résultats avec les autres sites du réseau.³⁷ Le paysage devient ainsi le terrain d'une politique d'expérimentation en matière d'accueil,

³⁶ Qui est également un site classé.

³⁷ Le Réseau des grands sites a publié un document-cadre sur le paysage « Le paysage au cœur de la démarche des Grands Sites de France », en 2019, et tout récemment un guide pratique « La démarche paysagère dans les Grands Sites de France – méthodes et pratiques », destiné à aider les acteurs à s'approprier la démarche, sur la base d'expériences développées dans les différents sites du réseau, et qui ont vocation à servir d'exemple.

de vision collective, de créativité de partage d'expériences. Les GS sont une mine en la matière : structure de gouvernance inédite ; politiques expérimentales (tourisme sans voiture par exemple) ; conseil aux acteurs (agriculteurs, campings, forestiers...) ; mise en œuvre de techniques de gestion de la biodiversité et conciliation avec le tourisme (pâturage, renaturation paysagère de sites) ; structure permanente de concertation ; association des acteurs locaux au projet).

Au vu des rapports d'inspections sur les OGS et les labels, et lors des entretiens effectués par la présente mission, il apparaît que les GS ont bien compris que le paysage est l'occasion de fédérer les politiques et que les différentes problématiques (par exemple accueil/parking, réversibilité des aménagements/résorptions de points noirs...) participent du paysage et doivent en tenir compte. Pour ce faire, plusieurs GS ont recruté un paysagiste, soit intégré à l'équipe, soit extérieur dans le cadre d'un contrat. Celui-ci apporte en outre une pédagogie, un regard différent.

Le résultat est très probant et la mission ne saurait trop conseiller d'intégrer des paysagistes dans les équipes ; on y reviendra au 3.1.3.

2.1.4 Une dimension paysagère qui permet l'articulation avec la protection de la biodiversité ou les énergies renouvelables

Le paysage, on l'a vu, par sa dimension transversale, permet un regard global qui favorise l'harmonisation de différentes logiques sectorielles sur un même territoire : il est en quelque sorte leur « chef d'orchestre », leur médiateur. Il permet leur articulation avec l'esprit du lieu et en particulier avec la biodiversité et les énergies renouvelables.

La plupart des acteurs rencontrés semblent l'avoir bien compris. Le souci de la qualité paysagère, la définition de l'esprit des lieux, la conscience de la beauté ou du caractère exceptionnel des lieux sont l'élément primordial de leur réflexion. Mais le paysage n'est pas que dans la qualité de l'insertion ou la restauration des chemins, des belvédères, etc. C'est aussi le moyen permettant d'aboutir, avec la démarche adaptée, à la synthèse des différentes politiques sur le terrain.

Si différentes politiques sont logiquement à l'œuvre sur le territoire, et que le paysage peut permettre d'en faire la synthèse concrète sur le terrain, l'objet de la politique des GS n'est pas que les territoires s'occupent de tout. En particulier, leur rôle n'est pas de gérer Natura 2000 ou les énergies renouvelables en tant que tels : il est de porter un projet de territoire où la gestion et la protection du paysage tiennent un rôle majeur. Les politiques liées à la biodiversité, au climat ou aux énergies renouvelables, ont bien évidemment un lien avec ces paysages et c'est dans cet esprit qu'il convient d'aborder ces politiques.

La démarche paysagère, dont les GS constituent à la fois des laboratoires et des exemples concrets de réalisations, permet justement de ne pas traiter ces politiques en silo, mais dans le contexte paysager qui fait le lien, et avec une gouvernance qui sait fédérer les différents gestionnaires : Conservatoire du littoral et des espaces lacustres, gestionnaires Natura 2000, parcs naturels, espaces naturels sensibles des départements, mais aussi agences de l'eau, fédérations de chasseurs, agriculteurs, chacun portant des logiques qui peuvent être contradictoires : faut-il privilégier les dynamiques naturelles alors que le paysage est par définition un espace anthropisé ? C'est le rôle des GS que de réfléchir et d'organiser cette synthèse.

Recommandation 1. (DGALN) - Confirmer les fondamentaux des Grands Sites, sans exclure les problématiques environnementales (biodiversité et énergies renouvelables en particulier) et en visant la complémentarité avec les autres dispositifs existants (parcs naturels régionaux, zones Natura 2000, réserves naturelles, etc.), davantage tournés vers la protection de la biodiversité.

2.2 Un besoin crucial de mieux connaître et suivre la fréquentation touristique et ses déterminants - le rôle clef et à développer des acteurs du tourisme dans cette politique

2.2.1 En tant que composante incontournable des Grands Sites, la fréquentation touristique doit pouvoir être mesurée, qualifiée et suivie

La gestion de la forte fréquentation touristique, potentiellement dangereuse pour la préservation des qualités paysagères du site, est l'un des enjeux centraux des Grands Sites (voir 2.1.1).

En tant que critère de mise en place d'une OGS puis de labellisation GSF, il est important que la fréquentation touristique soit mesurée et qualifiée régulièrement sur chaque Grand Site, afin que les actions visant à réguler les flux puissent être décidées en connaissance de cause et que les résultats de ces actions puissent être évalués.

Cependant, paradoxalement, alors que la gestion de la fréquentation touristique est au cœur de nombreuses actions menées dans les Grands Sites, la question de sa mesure est peu évoquée dans les documents nationaux. Ainsi, par exemple, le document cadre du RGSF « Grands Sites de France et tourisme »³⁸, publié en 2014, ne traite en aucun endroit de cette question. Chaque Grand Site est donc un peu livré à lui-même pour mettre en place des mesures de la fréquentation. De même, si le document de référence pour la politique nationale des Grands Sites de France annexé à la circulaire ministérielle du 21 janvier 2011 évoque la nécessaire prise en compte de la fréquentation touristique dans les projets des GS, il ne donne aucune précision quant aux manières de la mesurer et aux indicateurs attendus.

Qu'entend-t-on par « mesure de la fréquentation » ?

Il peut s'agir du nombre de personnes présentes en un lieu bien déterminé (le cœur du site classé par exemple) sur des pas de temps qui peuvent varier : heure par heure au cours de la journée, total sur une journée-type, mensuellement, ou encore sur l'ensemble de l'année³⁹. Ces personnes ne sont pas nécessairement des touristes, les habitants pouvant également se rendre sur le site classé. Dans le cadre de la gestion des flux de touristes des Grands Sites, c'est avant tout l'évolution de ces chiffres qui a du sens.

Il peut aussi s'agir de comptabiliser le nombre de touristes présents sur l'ensemble du périmètre du Grand Site au cours d'une période donnée. La problématique sera alors fort différente entre un Grand Site de faible superficie, où le périmètre autour du site classé est peu étendu, avec un accès unique (ce qui ramène à la mesure précédente), et un Grand Site de plusieurs dizaines de milliers d'hectares avec une multitude de points d'entrée. Dans ce dernier cas, il ne s'agit pas uniquement de savoir combien de personnes sont présentes sur le périmètre du Grand Site, il faut aussi connaître leur répartition à l'intérieur de ce périmètre. L'un des objectifs des Grands Sites, en termes de flux touristiques, est en effet d'éviter les points d'hyper-fréquentation, en répartissant de manière plus équilibrée les flux dans l'espace.

Enfin, il est nécessaire de compléter la mesure statistique de la fréquentation touristique d'une connaissance plus qualitative : modalités du tourisme (activités et hébergements privilégiés, modes de transport...), caractéristiques sociodémographiques et perception du Grand Site par les touristes eux-mêmes, mais également perception que les habitants ont du tourisme sur leur territoire, la question de l'acceptabilité du tourisme par les populations locales étant centrale dans le cadre du projet de territoire du Grand Site.

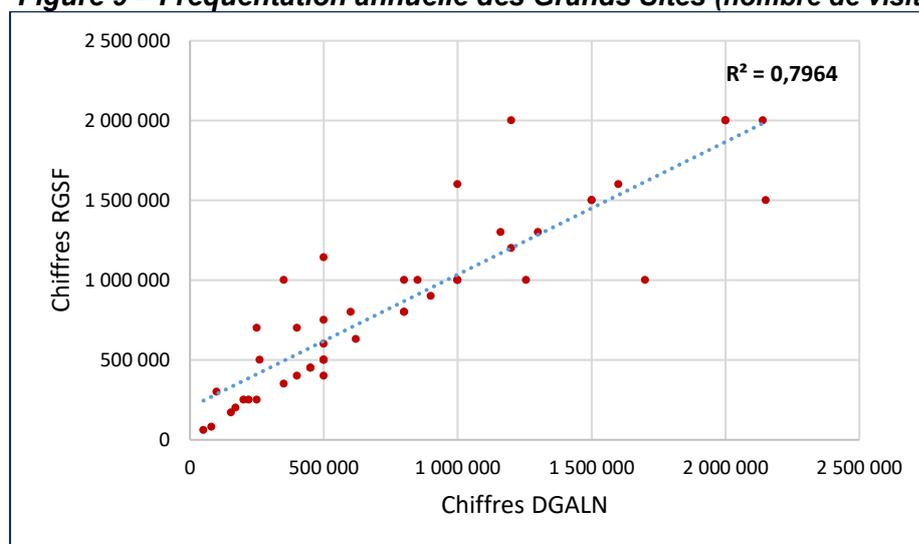
³⁸ https://www.grandsitedefrance.com/images/stories/pdf/docs/RGSF_DOC-CADRE_GSF_et_TOURISME.pdf

³⁹ C'est le plus souvent ce chiffre, de fréquentation annuelle, qui est fourni dans les documents des Grands Sites.

Or, ainsi que le souligne Atout France, l'accès à des données fiables et fines sur la fréquentation, les nuitées, les hébergements⁴⁰ est une difficulté ; les statistiques dans ce domaine sont encore maigres et/ou difficiles d'accès. La création en cours de « France tourisme observation » devait toutefois permettre à Atout France d'accéder à des données précises via des conventions avec les producteurs.

Les tableaux fournis à la mission par la DGALN et le RGSF indiquent, pour chaque Grand Site, un nombre de visiteurs par an, mais ces données posent plusieurs problèmes. La manière dont elles ont été collectées par Grands Sites n'est pas précisée ; on ne sait pas à quelle année se rapporte chaque chiffre et aucune évolution n'est fournie ; enfin, les chiffres ne sont pas toujours cohérents entre les deux sources. Ainsi, dans plus de la moitié des Grands Sites, des écarts, parfois très significatifs (allant jusqu'à un rapport de 1 à 3), existent.

Figure 9 – Fréquentation annuelle des Grands Sites (nombre de visiteurs par an)



En réalité, les méthodes mobilisées pour mesurer la fréquentation touristique sont très hétérogènes : enquêtes de fréquentation ponctuelles, fiches de passage remplies par les touristes dans les offices de tourisme, données issues des établissements d'hébergement et de restauration, comptages sur les parkings payants, éco-compteurs, compteurs routiers, etc.

Certains Grands Sites confient, à intervalles réguliers, des études approfondies sur la fréquentation touristique à des cabinets d'étude, dont les résultats sont repris dans leurs dossiers de labellisation ou de renouvellement de label⁴¹. Certains mettent également en place des observatoires de la fréquentation⁴². Mais souvent, dans ces dossiers de label, seuls quelques chiffres de fréquentation sont fournis en annexe, sans précision sur la source exacte des données ni de la méthode utilisée⁴³.

⁴⁰ Dans le cadre de l'analyse statistique présentée dans la partie 1.3, nous avons pu accéder sans difficulté aux données communales sur les résidences secondaires, les hôtels et les campings. En revanche, tout un pan de l'hébergement touristique ne figure dans aucun fichier consolidé, national et en accès libre : les chambres d'hôtes et gîtes, les locations, y compris via des plateformes telles que Airbnb. L'Insee, qui a été contacté, nous a indiqué souhaiter reprendre contact avec la fédération des Gîtes de France afin de disposer de données mensuelles sur les nuitées passées dans leurs hébergements. Concernant Airbnb, la mobilisation des données de la plateforme nécessite la mise en œuvre de techniques statistiques adaptées au big data.

⁴¹ Par exemple : dossier de la Baie de Somme de 2017, dossier des Dunes sauvages de Gâvres à Quiberon de 2017, dossier des Iles Sanguinaires pointe de la Parata de 2017.

⁴² Par exemple : Cirque de Navacelles, Concors Sainte-Victoire, Saint-Guilhem le Désert Gorges de l'Hérault, Estuaire de la Charente et Arsenal de Rochefort, Marais poitevin.

⁴³ Ce sont ces chiffres qui sont repris dans les tableaux de la DGALN et du RGSF.

Certains dossiers de candidature ou de renouvellement du label (rares heureusement) ne fournissent aucune information sur la fréquentation.

Quelques Grands Sites ont fait part de leur volonté de mobiliser les données de téléphonie mobile (dispositif Flux Vision de Orange⁴⁴ en particulier). Grâce à un partenariat développé entre ADN Tourisme⁴⁵ et Orange Business Service, ce dispositif est déjà utilisé dans 66 départements et 8 régions⁴⁶. Associée à la réalisation régulière d'enquêtes qualitatives auprès des touristes, des habitants, mais aussi des socio-professionnels, selon une méthode commune au réseau, la mobilisation systématique de ces données de téléphonie mobile pourrait constituer une véritable piste de progrès pour le suivi de la fréquentation dans les Grands Sites.

Recommandation 2. (DGALN) - Inciter les Grands Sites, en lien avec les offices de tourisme intercommunaux de leurs territoires, à faire appel aux services des opérateurs de téléphonie mobile afin de mesurer la fréquentation et les flux touristiques sur leur territoire, tout au long de l'année - Prévoir un dispositif d'enquêtes complémentaires, régulières mais légères, auprès des touristes, des habitants et des socio-professionnels, dans l'ensemble des Grands Sites.

2.2.2 Les offices de tourisme, acteurs clés de l'action des Grands Sites

Dans son document cadre sur le tourisme de 2014 cité plus haut, le RGSF insiste sur la nécessité d'engagements conjoints entre les acteurs du tourisme et les Grands Sites de France pour la définition de modes d'action partagés liés à l'accueil de visiteurs, la promotion des Grands Sites, le marketing touristique, ou encore l'évaluation de la satisfaction des touristes.

Les stratégies sont en effet de plus en plus souvent convergentes, entre Grands Sites et Offices de tourisme intercommunaux (OTI)⁴⁷. Souhaitant se tourner vers un tourisme durable, certains se sont engagés dans cette démarche, avec le développement des mobilités douces, l'étalement des flux de visiteurs spatialement et temporellement, la promotion de la randonnée, le développement du lien visiteurs/habitants... En revanche, les Grands Sites considèrent en général qu'ils n'ont pas à faire de promotion touristique, en particulier sur les sites phares.

Au niveau local, la mission considère que des partenariats sont à systématiser entre Grands Sites et OTI sur l'accueil, l'information et l'orientation des touristes, l'observation et l'animation, comme c'est déjà le cas dans quelques Grands Sites. Les responsables d'OTI rencontrés par la mission considèrent en effet que la démarche Grand Site est une opportunité, qui permet une vision commune de tous les acteurs publics et privés pour un projet de territoire et qui génère une animation de la vie touristique locale.

Ces partenariats, qui pourraient prendre la forme de conventions, devraient se traduire par une présence réciproque de chacun dans la gouvernance de l'autre.

Concernant l'observation de la fréquentation, ils pourraient servir de cadre à la mobilisation des données de téléphonie mobile, via le partenariat national entre ADN Tourisme et Orange (voir 2.2.1).

⁴⁴ <https://www.orange-business.com/fr/produits/flux-vision>

⁴⁵ Fédération nationale des offices de tourisme, des comités départementaux du tourisme et des comités régionaux du tourisme.

⁴⁶ <https://www.adn-tourisme.fr/flux-vision-adn-tourisme-et-orange-business-services-renouvellent-leur-partenariat/>

⁴⁷ Suite à la loi NOTRe du 7 août 2015, la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » devient une compétence obligatoire des EPCI à compter du 1^{er} janvier 2017 (Article L5214-16 du Code Général des Collectivités Territoriales).

2.2.3 Une politique nationale de communication à mettre en place en direction des acteurs du tourisme

La promotion d'un tourisme durable dans les Grands Sites, qui constituent déjà des laboratoires en la matière de par leurs nombreuses actions visant à cet objectif, passe par une communication claire et active en direction des acteurs du tourisme de ces territoires : OTI bien entendu, mais également tous les socio-professionnels qui ont une activité dans ce secteur (hébergeurs, restaurateurs, responsables d'activités sportives ou culturelles, etc.).

Cette communication doit allier les messages de préservation et de promotion, dans un équilibre qui doit être affirmé territoire par territoire.

ADN tourisme, qui fédère les organismes institutionnels du tourisme, et Atout France, opérateur de l'État chargé de renforcer le positionnement de la destination France à l'international et d'accompagner le développement de l'offre touristique française⁴⁸ sont les mieux placés pour promouvoir et orienter cette politique de communication en direction des acteurs du tourisme dans les Grands Sites. ADN tourisme peut ainsi jouer un rôle important en impulsant les partenariats entre Grands Sites et OTI (voir 2.2.2).

L'Ademe a également un rôle à jouer, via le Fonds tourisme durable⁴⁹ qu'il porte. Mis en place dans le cadre de France Relance, ce Fond a pour objectif de soutenir financièrement des opérateurs (hébergeurs et restaurateurs en particulier) dans leur démarche vers un tourisme tenant pleinement compte des impacts économiques, sociaux et environnementaux actuels et futurs.

Recommandation 3. (DGALN) - Engager une collaboration / partenariat entre l'État, ADN tourisme et Atout France, en associant le Réseau des Grands Sites de France, afin de mettre en place une politique de communication avec la diffusion de messages adaptés à la réalité et aux objectifs de la politique des Grands Sites de France, en direction de l'ensemble des acteurs du tourisme.

2.3 Pour privilégier les résultats plutôt que les intentions, le besoin d'un suivi et d'une évaluation plus poussés des programmes d'action

2.3.1 Un faible niveau d'exigence actuel en termes de suivi objectif des actions menées

Le règlement d'usage du label « Grand Site de France »⁵⁰ indique dans son article 6 que le dossier de candidature (ou de renouvellement) au label doit prévoir « *les modalités d'évaluation et de suivi, et notamment les indicateurs et outils de suivi choisis, le suivi de la fréquentation, l'observation photographique du paysage* ».

La consultation des dossiers de candidature ou de renouvellement du label montre toutefois qu'il existe un certain flou et une forte hétérogénéité d'un GSF à l'autre en termes d'indicateurs de suivi des actions menées, rendant délicats l'établissement d'un diagnostic des opérations menées par les GSF au cours du temps et donc une appréciation objective globale sur la politique et ses effets.

Peu de dossiers comportent de véritables tableaux de suivi ; le plus souvent, les actions menées

⁴⁸ Ses missions sont la promotion, l'ingénierie et quelques prérogatives régaliennes (attribution des étoiles aux hôtels, accréditation des agences de voyage).

⁴⁹ <https://agirpoulatransition.ademe.fr/entreprises/france-relance-tourisme-durable>

⁵⁰ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Reglement_usage_label_grand_site_de_france.pdf

sont décrites de manière qualitative (et souvent très détaillée), sous une forme particulière à chaque Grand Site⁵¹. La question du suivi et de l'évaluation des actions à l'aide d'indicateurs mesurables figure la plupart du temps en toute fin des dossiers de candidature ou de renouvellement, en une ou deux pages succinctes...

Quelques exceptions notables peuvent toutefois être citées. Le GSF des Deux Caps inclut ainsi dans son dossier de renouvellement un chapitre « Chiffres clés et indicateurs d'évaluation », qui propose des résultats chiffrés pour chacune des grandes orientations du projet ; le GSF de Solutré présente également un tableau listant, par objectifs, les indicateurs à suivre. Le dossier du massif du Canigó indique que le syndicat mixte « *souhaite s'appuyer sur un monitoring simple et opérationnel reposant sur des indicateurs mesurables et quantifiables évaluant le fonctionnement du Smcgs et les réponses aux quatre enjeux identifiés. Chaque projet structurant sera ainsi évalué au regard de la réalisation ou non des actions prévues et de sa contribution au projet global* ».

En termes d'outils de suivis mis en place, la plupart des GSF disposent d'un observatoire photographique du paysage (OPP)⁵², qui permet de suivre l'évolution des paysages. Certains disposent d'un observatoire de la fréquentation (voir plus haut, partie 2.2), d'un observatoire socio-économique, ou encore d'un observatoire cartographique.

Entre deux renouvellements de label, les textes prévoient qu'un rapport d'activité annuel soit produit par les Grands Sites labellisés⁵³ et transmis à l'ensemble des partenaires (et en particulier aux membres statutaires de la structure de gestion du GS)⁵⁴. Ce n'est manifestement pas une pratique systématique aujourd'hui. Le règlement d'usage ne fournit cependant aucune préconisation sur la nature et la forme des indicateurs à fournir dans ce rapport.

La mission préconise ainsi la mise en place d'indicateurs de suivi, proposition détaillée ci-dessous.

2.3.2 Mettre en place des indicateurs de suivi annuels, propres à chaque Grand Site et en nombre limité

Chaque orientation préconisée dans les dossiers de candidature ou de renouvellement du label devrait être assortie d'un indicateur de résultat.

Ces indicateurs doivent être peu nombreux et propres à chaque GSF, décidés collégalement au niveau local⁵⁵ en respectant un cadre minimal proposé par l'État, et portés à la connaissance de la CSSP. La liste pourrait être revue à la marge à chaque renouvellement de label tout en préservant un socle d'indicateurs fixes (afin de pouvoir suivre les actions dans la durée).

Ils doivent être mesurables sans difficulté, ce qui implique une vérification de la disponibilité des données en amont⁵⁶, et produits à un rythme annuel pour transmission à la DGALN et au RGSF.

Ces indicateurs conditionneraient doublement le renouvellement du label, d'une part par leur seule existence, et d'autre part par les résultats qu'ils montreraient.

⁵¹ La question de l'harmonisation de la forme des dossiers, suivant un modèle type, est traitée en partie 2.4.

⁵² Leur mise en place est en effet rendue obligatoire par le Règlement d'usage des Grands Sites de France (article 6).

⁵³ Article 4 du Règlement d'usage du label « Grand Site de France » : « *Le président de l'organisme de gestion du site labellisé transmet chaque année un rapport d'activités au préfet et au ministère, faisant état des événements marquants de l'année écoulée, et permettant de mesurer l'adéquation de la gestion et des actions mises en œuvre avec les engagements pris au moment de la labellisation.* »

⁵⁴ La mission n'a pas pu prendre connaissance de ces rapports d'activités annuels.

⁵⁵ Entre État et Grand Site - élus et techniciens - et en associant les socio-professionnels et les habitants, qui doivent se sentir concernés par la réussite des actions lancées.

⁵⁶ Le suivi du programme d'actions, financier et technique, peut être réalisé en compilant les données des différents maîtres d'ouvrages, à partir desquelles des indicateurs simples peuvent être produits.

La mise en place d'une telle évaluation en continu, avec des critères assortis d'indicateurs annuels choisis lors de la labellisation, permettrait de répondre à la critique fréquente sur la lourdeur du dossier de renouvellement du label tous les six ans, dans la mesure où ce renouvellement pourrait s'appuyer sur ces évaluations annuelles.

Chaque Grand Site serait incité à effectuer, sur la base du tableau de bord des indicateurs de suivi et des enseignements qui en seront retirés, un retour d'information (annuel ou biennuel) vers les différents acteurs du territoire.

Recommandation 4. (DGALN et GS) - Chaque Grand Site devra prévoir un ensemble d'indicateurs de résultats annuels associés aux orientations de son programme, dans un cadre minimal proposé par l'État.

2.3.3 Développer les études sur les retombées économiques des Grands Sites, sur la base de la méthode portée par le RGSF

La circulaire du 21 janvier 2011 indique que la politique des Grands Sites « vise à définir un projet territorial qui permette à la fois de mieux accueillir les visiteurs, de restaurer et de protéger le site, et de générer des retombées économiques sur le territoire et la région concernée »⁵⁷.

L'analyse et l'évaluation régulière des retombées économiques devrait donc être systématique, en particulier dans les Grands Sites labellisés.

D'un point de vue méthodologique, trois types d'impact peuvent être mesurés : un impact économique, un impact social et un impact fiscal. L'impact économique inclut les dépenses dans les domaines suivants : hébergement, restauration et alimentation, activités culturelles, activités sportives, loisirs et souvenirs. L'impact social inclut l'impact social touristique (emplois créés sur le Grand Site et impact social indirect des retombées touristiques) et l'impact social généré par les achats de la structure de gestion (syndicat mixte, collectivité...). L'impact fiscal représente le montant des impôts générés par les retombées économiques de la structure de gestion.

La réflexion méthodologique sur cette mesure des retombées économiques de la mise en place d'un Grand Site a été engagée par le RGSF en 2007, avec deux études pionnières menées au Pont du Gard et au Puy de Dôme⁵⁸. La méthode a ensuite été appliquée sur le site de la Sainte-Victoire⁵⁹ ainsi que sur celui de la Dune du Pilat⁶⁰.

On peut également citer le GSF de Saint Guilhem du Désert Gorges de l'Hérault, avec la mise en place en 2013 d'un observatoire des retombées économiques qui se base sur un bilan des retombées économiques directes sur une année et pluriannuel, ainsi que sur un suivi pluriannuel

⁵⁷ Le document de référence, annexé à cette circulaire, revient également sur ce point, en précisant que l'une des finalités de cette politique est que tous les Grands Sites « soient de véritables leviers de développement local et qu'ils impulsent, à travers leur valeur patrimoniale, une dynamique de territoire ». Il indique également que, du fait de leur attractivité importante, les Grands Sites sont « des lieux créateurs d'activité économique, de revenus et d'emplois pour les territoires, mais aussi pour les départements et les régions où ils sont situés ». Ce document indique par ailleurs que l'un des trois objectifs d'une OGS est de « favoriser le développement socio-économique dans le respect des habitants ».

⁵⁸https://www.grandsitedefrance.com/images/stories/fils/evaluer-retombees-septembre2008/FILGS3_RETOMBEES_ECO.pdf

⁵⁹ <https://www.grandsitedefrance.com/images/stories/fils/evaluation-des-avantages-economiques-site-sainte-victoire-decembre2010/FilGS7.pdf>

⁶⁰ <https://www.ladunedupilat-esp.com/attachment/794591/>

<https://fr.slideshare.net/oliveleo/ogs-dune-du-pilat-evaluation-des-retombees-socioeconomiques-rapport-final-25-novembre-2014>

des données d'hébergements.

Ces études, très lourdes en termes de collecte de données, se heurtent à la question de leur financement.

Une réflexion pourrait ainsi être engagée, au sein du RGSF et avec l'appui du ministère⁶¹, afin de faciliter et généraliser la mise en œuvre de telles études, très certainement à simplifier, avec des méthodes de collecte et de traitement de données harmonisées.

2.4 Une procédure par étape – du projet d'OGS à la labellisation – à clarifier et simplifier pour une meilleure lisibilité au service des fondamentaux

2.4.1 Un projet local nécessitant une approbation collégiale avant le lancement par l'État

Le document de référence annexé à la circulaire du 21 janvier 2011 précise que la démarche Grand Site est une démarche de projet, élaborée en concertation par les collectivités territoriales concernées et associant les acteurs locaux.

L'engagement d'une OGS se fait sur la base d'une demande officielle de la structure porteuse de la démarche, à laquelle est jointe une « note argumentaire », transmise par le préfet, précisant comment le site répond aux conditions d'éligibilité⁶². L'établissement de cette note comporte une maturation préalable, nécessitant de réunir différents acteurs autour d'un même projet, afin de mettre en place une volonté collective, et d'aboutir à des réflexions partagées, à la fois sur les besoins et les problématiques à résoudre, sur la gouvernance, sur les moyens financiers ou techniques et sur les objectifs à terme du projet. Ce début de projet est souvent long à mettre en place car il faut trouver un consensus local, obtenir l'adhésion des acteurs, tenir compte des évolutions de l'organisation territoriale.

La structure gestionnaire du Grand Site est le plus souvent constituée d'un regroupement de collectivités territoriales sous forme d'un syndicat mixte, avec éventuellement d'autres acteurs (État établissement public...) ou sous forme d'une collectivité unique, en partenariat formalisé avec les autres acteurs, et notamment avec toutes les collectivités territoriales concernées. Cette structure peut évoluer dans le temps, en particulier au lancement de la démarche, alors que le projet n'est pas encore complètement stabilisé.

Cette démarche nécessite aussi une présence des services de l'État, d'abord pour la faire connaître et l'expliquer, car elle est peu connue, ensuite pour accompagner et encourager les acteurs dans leur réflexions et démarches.

Enfin, elle s'appuie sur la méthodologie et l'aide du RGSF, qui fournit une aide, en particulier méthodologique, met en relation les acteurs avec les autres GS pour partager les expériences, diffuse les savoirs et les savoir-faire, s'assure de la maturité de la démarche, etc. (voir 1.1.4).

On le voit, le passage de l'intention à la note argumentaire est un chemin qui peut être long, et qui nécessite la participation des différents acteurs concernés.

À la suite de la note argumentaire, le ministre autorise l'OGS par courrier. Il reste difficile d'évaluer l'état d'avancement ou de maturité d'un projet, de se rendre compte s'il y a une réelle volonté de

⁶¹ On pense en particulier au Service des Données et Études Statistiques (SDES).

⁶² Il est important de préciser ici que le passage par une OGS n'est pas obligatoire pour bénéficier du label GSF. Ainsi que cela est indiqué dans le guide de la DGALN sur la politique des Grands Sites de France (dernière mise à jour en 2015), ce sont les modalités de la gestion et les résultats obtenus qui conditionnent seules l'obtention du label.

travailler ensemble, si les problèmes sont bien posés, si les intentions affichées sont bien en adéquation avec la politique. **Ce lancement pourrait faire l'objet d'une consultation préalable, et en particulier de la commission supérieure qui, à l'heure actuelle, n'est informée du projet que lorsque l'OGS est déjà très avancée, et que les études, le programme d'action, les financements et même certaines réalisations sont terminées.**

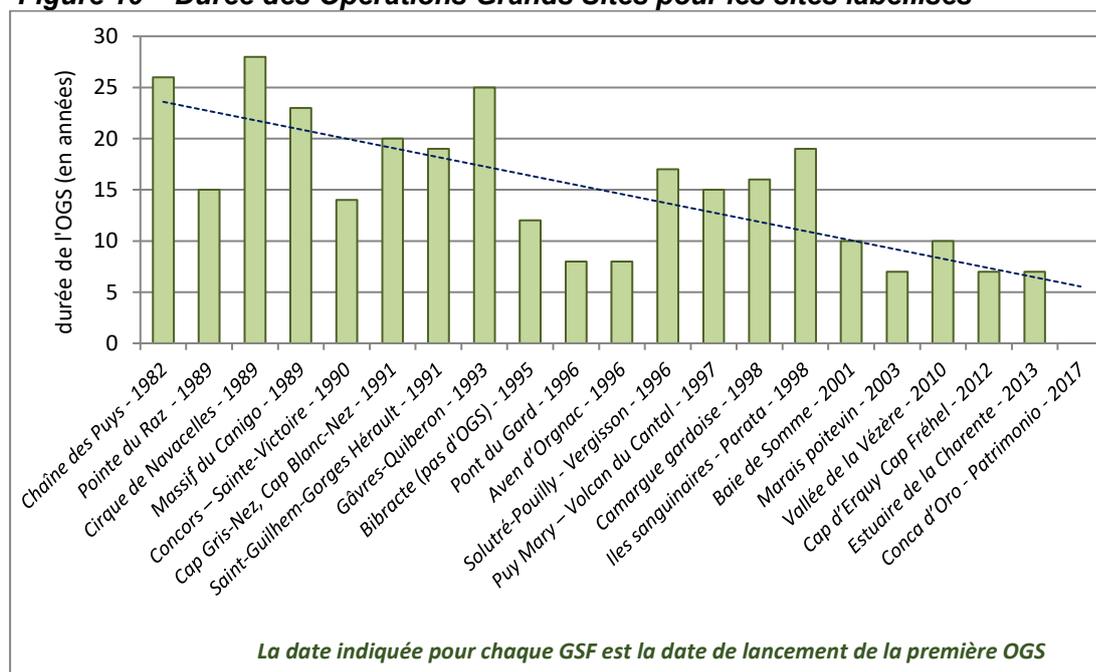
2.4.2 Des intentions de projet au label Grand Site de France : différentes étapes à clarifier

En examinant les historiques des GS, on constate une durée très variable d'une OGS à l'autre. Le graphique ci-dessous montre la durée des vingt-et-une démarches abouties entre le lancement de l'OGS (ou de la première OGS lorsqu'une deuxième OGS a été lancée pour diverses raisons) et l'obtention du label.

La moyenne est d'environ dix ans (dans le cas de GS ayant eu deux OGS, en ne prenant en compte que la dernière) et de quinze ans si l'on prend en compte la durée totale des OGS cumulées pour les sites en ayant eu deux. Dans ce second cas, il s'agit le plus souvent de GS « historiques », lancés aux débuts de la politique des GS avant l'établissement d'une politique un peu plus formalisée dans les années 80. Les durées sont extrêmement variables, pouvant aller de 2 ou 3 ans jusqu'à 25 ans, voire plus, en particulier dans les cas où deux OGS ont été nécessaires.

Sur le graphique, les sites ont été classés par date de lancement officiel de l'OGS, du plus ancien au plus récent : on constate une diminution des délais moyens entre le lancement et l'obtention du label.

Figure 10 – Durée des Opérations Grands Sites pour les sites labellisés



Il reste que le délai moyen entre le lancement d'une première OGS et la labellisation est de presque quinze ans, même s'il tend à se raccourcir : c'est très long, et encore ne tient-il pas compte des réflexions en amont, des politiques déjà mises en œuvre localement avant de s'orienter vers la définition d'un projet d'OGS. Peut-être ce temps est-il nécessaire à la maturation de l'opération, en particulier en ce qui concerne le partage du projet par tous les acteurs en présence.

Quoiqu'il en soit, on se rend compte, en rencontrant les GS, que les démarches adoptées sont très

diverses, en fonction de la taille de l'opération, des acteurs porteurs du projet, du contexte politique et social local, de la forme et de l'ampleur de la fréquentation touristique, et bien sûr de la nature du paysage protégé par le site classé. Il ressort toutefois des entretiens que la démarche n'a pas toujours été facile à mettre en place et que les degrés de compréhension et d'appropriation de cette politique sont assez différents d'un GS à l'autre.

C'est pourquoi il semble pertinent de clarifier et mieux distinguer les différentes étapes et les résultats attendus. Aujourd'hui, plusieurs documents méthodologiques existent. Au niveau du ministère, outre la circulaire du 21 janvier 2011, avec son annexe, un certain nombre de notes thématiques de doctrine ou de méthode existent, sur la mise en œuvre d'une OGS, sur la candidature au label, sur la communication, etc. La plupart ont été réactualisées en 2014 ou en 2015, mais elles ne sont pas disponibles sur le site du ministère. La note de méthode pour la mise en œuvre d'une OGS, de juin 2014, se présente d'ailleurs comme un « guide indicatif ». Il est toutefois demandé aux inspecteurs des sites en relation avec les porteurs de projet d'en assurer la diffusion.

Le RGSF, de son côté, diffuse sur son site internet, outre nombre de dossiers méthodologiques et documents-cadres⁶³, quelques documents de méthode⁶⁴ : « Livret d'accueil des élus du GSF en projet », ainsi que de courts documents de recommandations : « Vivre et faire vivre l'expérience Grand Site » (2014) et « Quelles recommandations pour les gestionnaires en matière de gouvernance et organisation des Grand Sites » (2012). Il est vrai que la diversité des situations rend difficile d'établir une méthodologie très cadrée, mais il apparaît qu'un guide permettant de se repérer dans les différentes publications et rappelant les fondamentaux serait très utile. En particulier afin de distinguer clairement ce qui ressort du site classé, noyau du GS, de l'accueil et de ce qui fait un projet de développement durable, sans que le programme devienne un « fourre-tout »

Il s'agit de clarifier ce qui est attendu des principales étapes :

- la période préalable correspondant aux réflexions de la ou des collectivités, en lien avec l'État, sur les problèmes à résoudre et l'opportunité de lancer une OGS, aboutissant à la « note argumentaire » préalable au lancement officiel de l'opération ;
- le lancement de l'OGS « quand on est prêt » (définir, préciser ce que signifie « être prêt » pour un dossier d'OGS ou de labellisation) ;
- la définition, l'approbation et la mise en œuvre du programme d'action ;
- l'attribution du label GSF.

Recommandation 5. (DGALN) - Clarifier, cadrer et clairement distinguer les différentes étapes (pré-Opération Grand Site ; démarrage Opération Grand Site ; labellisation ; renouvellement labellisation) en précisant et rendant accessibles les documents associés à chaque étape (note argumentaire, dossier Opération Grand Site, dossier de labellisation) et les obligations en termes de consultation des différents acteurs.

En outre, lors du renouvellement, la durée de six ans de la labellisation peut être un peu juste dans certains cas, compte-tenu de la difficulté à obtenir les financements, des aléas de la mise en œuvre des projets, des échéances électorales, de la fragilité de la gouvernance ou de la superposition de contraintes réglementaires complexes et parfois contradictoires.

Une certaine souplesse semble donc *a priori* nécessaire, même si une proportion importante des personnes rencontrées est plutôt favorable au maintien du statut actuel. En effet, elles pensent que

⁶³ <https://www.grandsitedefrance.com/ressources/documents-cadre>

⁶⁴ <https://www.grandsitedefrance.com/ressources/etudes-et-guides-pratiques>

ce délai de six ans permet aux territoires de se remobiliser régulièrement, de maintenir le contact avec les socio-professionnels et d'éviter que la dynamique initiale ne faiblisse avec le temps. Compte-tenu de ces retours et de l'expérience des missions de l'inspection générale lors des renouvellements de labels, il apparaît donc que l'actuelle durée de six ans est à conserver, sous réserve dans certains cas d'une tolérance d'un ou deux ans si c'est justifié.

En revanche, ce maintien de la durée de labellisation devrait conduire à un allègement des procédures de renouvellement. En effet celles-ci nécessitent beaucoup de temps pour établir les dossiers présentés à la CSSPP, parfois plus d'une année, alors que souvent, lorsque le programme d'actions est établi sur le long terme, un document relativement court, présentant le bilan des actions effectuées et de leurs indicateurs, ainsi qu'une mise à jour du programme d'actions et de son plan de financement, pourraient être suffisants.

2.4.3 Un suivi de projet et une aide méthodologique plus réguliers à mettre en œuvre au cas par cas suivant les besoins

Au-delà d'une certaine souplesse nécessaire dans le renouvellement du label, il est apparu que certains GS ont des difficultés, structurelles ou occasionnelles, pour avancer dans la démarche : complexité des projets, fragilité de l'équipe technique, changements politiques, difficulté à mettre en place les financements, etc.

Nombre de GS accompagnent chaque action de leur projet d'indicateurs de suivi, mais leur mise à jour et leur diffusion pourraient être plus systématiques, de manière à mettre en place un système d'alerte, surtout si des actions n'ont pas pu être menées, pouvant conduire à la perte du label (voir 2.3.2). Un équivalent de ce système a été rencontré par la mission lors de sa visite dans le Luberon, dans le cadre du label Géoparc Unesco, où la non-atteinte des objectifs déclenche une alerte avec un délai de « rattrapage ».

Une visite intermédiaire de l'État central (DGALN ou inspection générale) est également souhaitée par de nombreux interlocuteurs, avec une certaine souplesse, dans un esprit de dialogue plus que de contrôle, afin de faire avancer le projet, de corriger les manques, de conseiller.

Recommandation 6. (DGALN) - Confirmer la période de renouvellement du label à 6 ans (avec souplesse, tolérance de + 1 ou 2 ans si justifié), en cadrant / limitant les attendus pour le renouvellement. Prévoir une visite de l'État central au cours des 6 ans. Prévoir un modèle de contenu et de forme pour le dossier de renouvellement.

2.4.4 Une commission supérieure des sites, perspectives et paysages (CSSPP) à mieux associer

La CSSPP (voir annexe 11) est consultée au moment de l'approbation du programme d'actions de chaque OGS, (parfois plusieurs fois pour certaines OGS) puis au moment de l'attribution du label GSF ou de son renouvellement. Elle n'est en revanche pas consultée au moment du lancement de l'OGS (après la note argumentaire).

Si on peut discuter de la nécessité ou non de la consulter à ce moment, en revanche il semble aux rapporteurs nécessaire de renforcer la prise en compte de la dimension paysagère des projets, qui est au cœur de cette politique, dans les avis de la commission. On constate au fil du temps une certaine dispersion de ses demandes et la montée continue du niveau des exigences, en particulier sur des domaines comme la biodiversité ou les énergies renouvelables, où tous les GS ne sont pas nécessairement légitimes à intervenir, et un passage un peu en second plan de la qualité paysagère du GS et spécifiquement du site classé qui en est le cœur.

Il pourrait être judicieux de prévoir des séminaires et visites sur le terrain des membres de

la CSSPP pour les sensibiliser sur le cœur de la politique des GSF, leur faire comprendre les enjeux du terrain, mais aussi la qualité des paysages et les résultats des actions mises en œuvre, sans que ces visites ne soient dans le cadre précis d'une labellisation ou d'un renouvellement de label.

2.5 La question des périmètres des Grands Sites à préciser pour être mieux comprise

2.5.1 Un périmètre qui doit être cohérent et clairement défini par les porteurs de projet, en particulier en référence à la qualité attendue des paysages du site classé

Trois critères de définition du périmètre du Grand Site, largement implicites car non formalisés dans les documents officiels, ont été rappelés à la mission par le président du RGSF :

- la cohérence paysagère ;
- la pertinence du périmètre pour la mise en œuvre du projet de protection du site classé ;
- la cohérence politico-administrative de l'entité qui porte le projet.

Ces critères qualitatifs doivent être connus et respectés tout en préservant de la souplesse, dans la mesure où aucune servitude publique n'est liée au label Grand Site de France.

L'article L341-15-1 du Code de l'environnement sur le label « Grand Site de France » fait une référence très succincte au périmètre, en indiquant uniquement que « *le périmètre du territoire concerné par le label peut comprendre d'autres communes que celles incluant le site classé, dès lors qu'elles participent au projet* ».

Le document de référence, annexé à la circulaire du 21 janvier 2011⁶⁵, donne quelques précisions complémentaires sur ce périmètre.

- Il « *occupe un plus ou moins grand espace géographique...* » qu'il est toutefois « *nécessaire de bien identifier* » car c'est sur ce périmètre que s'applique le projet de territoire.
- « *Le Grand Site couvre en général une zone géographique plus grande que le site classé stricto sensu* » car il est nécessaire de « *traiter les enjeux dans un cadre élargi* ».
- « *Le périmètre doit être réfléchi de manière emboîtée* », en distinguant : le site classé (le cœur du Grand Site) ; le périmètre du Grand Site, sur lequel s'applique le projet de territoire ; le périmètre d'intervention de la structure de gestion, qui peut être différent de celui du GS si celle-ci a d'autres compétences que celle du GS. Le Grand Site est défini par les deux premiers périmètres.

La fiche technique de la DGALN sur les Opérations Grand Site précise quant à elle qu'« *une Opération Grand Site est menée sur le territoire le plus pertinent pour la mise en œuvre du projet de préservation, de restauration, de gestion et de mise en valeur du site classé. Ce périmètre de l'OGS peut dépasser le périmètre du site classé. Il a vocation à devenir à terme le périmètre du Grand Site de France lorsqu'il sera labellisé. Il fait partie intégrante du projet de l'Opération Grand Site et doit être cartographié* ».

Ce sont les orientations stratégiques définies pour le projet qui vont aider à déterminer le périmètre

⁶⁵ https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/documents/Bulletinofficiel-0024810/met_20110003_0100_0035.pdf;jsessionid=07B2DFC793444DD89060873868179800

du GS, « *qui doit être le plus judicieux possible pour une mise en œuvre opérationnelle du projet* »⁶⁶.

La cohérence paysagère est établie à l'issue d'un travail de diagnostic paysager, avec prise en compte des entités paysagères et le choix du périmètre doit résulter d'une discussion constructive entre partenaires. Les communes qui participent au projet (et qui souhaitent donc entrer dans le périmètre) doivent être volontaires, et s'engager sur le programme d'action.

À noter que les critères de définition du périmètre d'un parc naturel régional⁶⁷, d'une zone Natura 2000⁶⁸, ou de la zone d'adhésion d'un parc national⁶⁹ ne sont guère plus précis que ceux du périmètre du Grand Site. Ainsi, le périmètre d'un PNR doit être avant tout être « *cohérent et pertinent par rapport au patrimoine, à l'identité du territoire* ».

Le périmètre du Grand Site et sa logique doivent être présentés dans le dossier de candidature au label Grand Site de France. Ce dossier doit fournir une carte, dont le modèle est défini au plan national et permettant de bien visualiser : le périmètre du ou des site(s) classé(s) au cœur du projet ; le périmètre du Grand Site ; le périmètre du ou des site(s) inscrit(s). La surface de chacun de ces périmètres doit être précisée. La carte doit être fournie avec deux fonds : un fond géographique (IGN), un fond avec les limites administratives.

Une signalétique « d'entrée dans le GSF » doit être implantée aux abords des accès du Site, avec le logo des GSF, afin de concrétiser pour le visiteur le périmètre du GSF.

2.5.2 Un périmètre à une échelle raisonnable et adaptée qui doit permettre des actions concrètes sur le terrain

Ainsi que cela a été montré au 1.3, les GS sont de dimensions très variables, d'une centaine à plusieurs dizaines de milliers d'hectares. On note cependant que les sites classés concernés par une OGS ou un GSF sont souvent des sites de grande ampleur géographique⁷⁰.

La mise en œuvre d'un projet de territoire, basé très largement sur la cohérence paysagère, implique toutefois de rester dans une échelle spatiale relativement réduite, proche de l'action quotidienne, permettant des actions concrètes sur le territoire.

Cette nécessité de garder un périmètre relativement réduit, bien connecté à la partie classée du territoire, ne doit pas empêcher de faire rayonner les bonnes pratiques mises en place sur le GS lui-même au-delà de ce périmètre, afin d'éviter un « report de médiocrité » sur les territoires environnants, parfois constaté.

Le périmètre d'un GS ne doit pas nécessairement respecter les limites administratives, communales en particulier, et les choix sont divers d'un GS à l'autre. Dans la mesure, cependant, où les élus locaux jouent un rôle essentiel pour la réussite des actions mises en place, l'inclusion de communes entières peut être facilitatrice. À l'inverse, inclure une entité urbaine entière, alors que seule une petite partie de son territoire est concernée par les enjeux paysagers et de sur-

⁶⁶ Note de méthode pour la candidature au label Grand Site de France ou à son renouvellement, du guide de la DGALN sur la politique des Grands Sites de France.

⁶⁷ Article R333-4 du Code de l'environnement.

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000035172206

⁶⁸ Article L414-1 du Code de l'environnement.

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006176524/#LEGISCTA000006176524

⁶⁹ Article L331-1 du Code de l'environnement.

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006143741/#LEGISCTA000006143741

⁷⁰ En 2015, seuls 2% des 2 700 sites classés étaient concernés par une OGS, mais ces 2% représentaient le tiers de surface totale des sites classés (1 030 000 ha).

fréquentation peut paraître étonnant⁷¹. **Sur ce sujet, une certaine souplesse doit cependant prévaloir.**

2.5.3 Un périmètre qui peut être redéfini dans le temps en fonction de l'évolution des actions menées

À l'impératif de conserver un périmètre de taille « raisonnable », s'ajoute celui d'avancer par étapes, en commençant par un périmètre réduit, qui pourra être étendu ensuite. Les périmètres moyens des GSF sont ainsi plus larges que ceux des OGS (voir 1.3.1).

L'adhésion au projet de nouvelles collectivités peut en effet justifier l'accroissement du périmètre et l'examen des dossiers de renouvellement de label montre que ce périmètre a, dans la plupart des cas, tendance à s'étendre à chaque renouvellement⁷². Cette extension ne devrait cependant pas se faire sans limite.

⁷¹ Cas par exemple de la commune de Niort, entièrement incluses dans le GSF du Marais poitevin.

⁷² C'est ainsi le cas de la Baie de Somme (renouvellement 2018-2023), de Concors Sainte-Victoire (renouvellement 2019-2025), des Gorges de l'Hérault (renouvellement 2017-2022), du Marais poitevin (dossier renouvellement 2017-2022), du Puy Mary Volcan du Cantal (renouvellement 2019-2024), de Bibracte Mont Beuvray (renouvellement 2014-2019).

3 Un fonctionnement où il est essentiel que chacun (État, collectivités, acteurs socio-économiques et RGSF) continue à jouer pleinement son rôle

3.1 Une place de l'État modeste mais essentielle, un soutien qui doit être consolidé et ciblé

3.1.1 Une portée territoriale significative et croissante pour un engagement de l'État stagnant

Avec près d'un million d'hectares concernés désormais sur une cinquantaine de territoires, il n'est pas aberrant de mettre en perspective les moyens apportés par l'État aux GS avec ceux apportés aux parcs nationaux (1 800 000 ha hors Guyane, pour dix territoires) et aux parcs naturels régionaux (9 800 000 ha pour cinquante-huit territoires).

La mission ne méconnaît pas les différences profondes d'objet et de missions de ces trois dispositifs (qu'elle a brièvement évoquées au 1.2.4 et en annexe 9). Mais des similitudes importantes existent néanmoins, notamment l'obligation d'élaborer et de mettre en place un projet de territoire⁷³, véritable feuille de route des actions à conduire sur les territoires concernés.

Ainsi « *la charte du parc national définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc* » - partie fortement protégée - « *et ses espaces environnants* », baptisée aire d'adhésion. « *Pour l'aire d'adhésion, elle définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en œuvre* »⁷⁴.

De même, « *la charte constitue le projet du parc naturel régional* », étant précisé que les PNR « *ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux* » et qu'ils « *constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel* »⁷⁵.

Les projets de territoire des GS, on l'a dit, ont tendance à se complexifier. Ils restent néanmoins beaucoup plus "agiles" dans leur élaboration (pas de passage en enquête publique par exemple) et leur contenu que dans le cas des PN et des PNR. Pour autant, leur ambition est importante et leur préparation et mise en œuvre sont exigeantes et consommatrices de savoir-faire et de temps, ce qui nécessite des moyens humains suffisants dans la durée.

Les parcs nationaux sont principalement adossés à l'État qui fournit l'essentiel de leurs personnels et de leur financement (plus de 70 millions d'euros par an). Les parcs naturels régionaux sont largement adossés aux conseils régionaux, l'État assurant une contribution additionnelle annuelle d'environ 120 000 € par an pour appuyer chacun des syndicats mixtes (forme juridique imposée par le Code de l'environnement) qui les portent, soit un total d'environ 7 millions d'euros⁷⁶.

Les GS font figure de parent pauvre. Ils ne disposent d'aucun "tuteur" attiré et doivent se contenter d'un appui annuel de l'État d'en moyenne 30 000 € par territoire engagé dans la démarche, soit 1 500 k€ au total⁷⁷. Cette situation confronte de nombreux GS à des difficultés financières

⁷³ On peut également faire l'analogie entre les cœurs, fortement protégés des parcs nationaux, et les sites classés, préservés, comme base territoriale incontournable des GS.

⁷⁴ Article L331-3 du code de l'environnement.

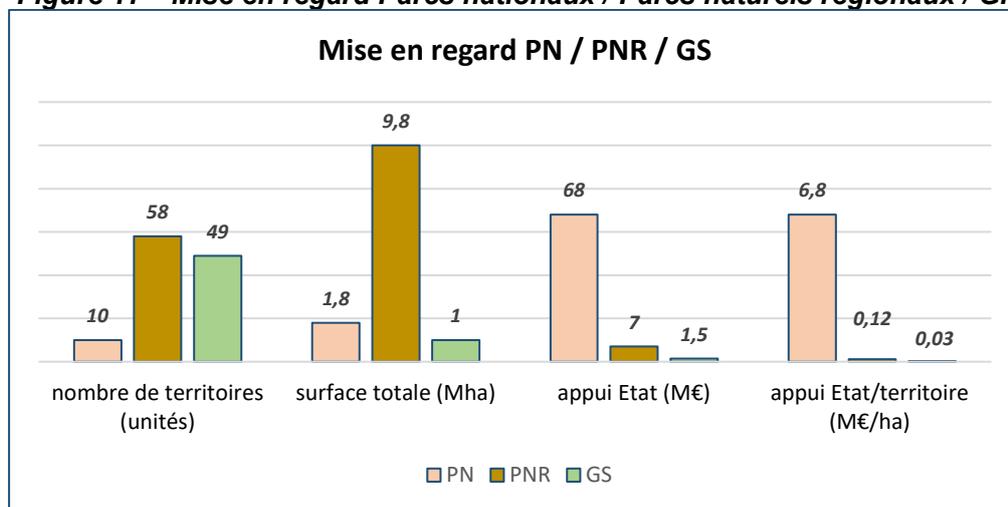
⁷⁵ Article L333-1 du code de l'environnement.

⁷⁶ Pour plus de détail sur le financement des aires protégées, voir rapport CGEDD/IGF « Moyens des aires protégées françaises », juin 2022.

⁷⁷ Données fournies par la DGALN (Bureau des sites et des espaces protégés).

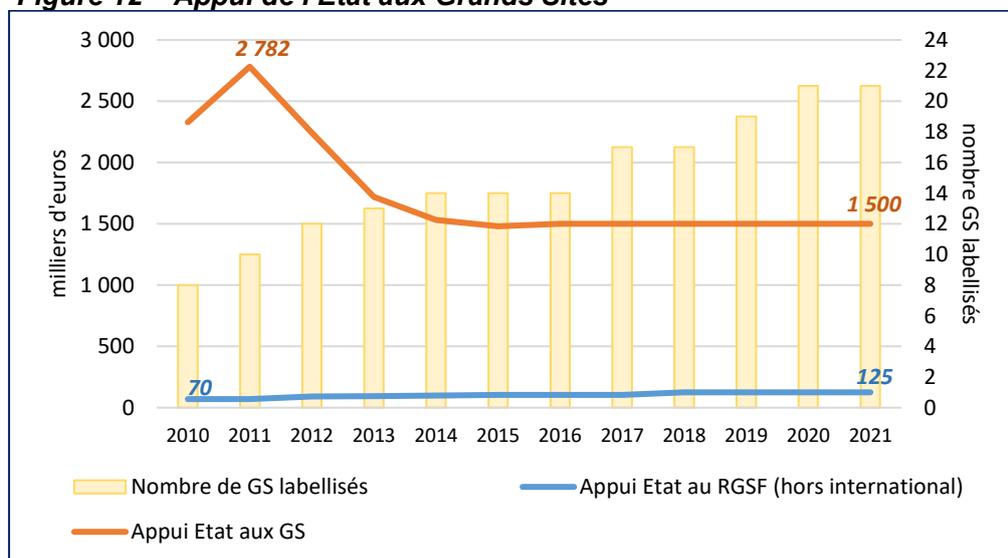
importantes, principalement pour la constitution d'équipes techniques stables et pour leur fonctionnement (voir plus loin, 3.4.1), ainsi que pour toutes les actions conduites, et elles sont nombreuses on l'a vu (voir en 1.4.3), qui ne relèvent pas de l'investissement.

Figure 11 – Mise en regard Parcs nationaux / Parcs naturels régionaux / Grands Sites



Cette situation est en outre d'autant plus préoccupante qu'elle s'est clairement dégradée durant la décennie écoulée, la contribution de l'État aux territoires GS baissant d'environ 40% pendant la première moitié de celle-ci pour se stabiliser (en euros courants) depuis 2014. La contribution au RGSF quant à elle n'a plus évolué (en euros courants) depuis 2015.

Figure 12 – Appui de l'État aux Grands Sites



3.1.2 La capacité à faire respecter le site classé constitue la clef de voûte et la première exigence de l'État vis-à-vis de lui-même pour cette politique

De même que l'État consacre des moyens importants aux cœurs des parcs nationaux (pour en assurer la connaissance approfondie et la surveillance notamment), il est indispensable qu'il consacre des moyens suffisants aux "cœurs" des GS que sont les sites classés.

Cela est principalement le rôle des inspecteurs des sites qui doivent être en nombre suffisant pour pouvoir instruire⁷⁸ les demandes d'autorisation de travaux ou d'aménagement en site classé et pour pouvoir assurer une présence régulière sur le terrain.

Il est également essentiel que les inspecteurs des sites, outre leur mission régaliennne sur la gestion des sites classés, disposent de suffisamment de temps pour travailler régulièrement en lien avec les équipes gestionnaires de Grands Sites. Cela facilite grandement les relations entre l'État et les élus, les habitants et les acteurs socio-économiques du territoire. L'absence de document de gestion réglementaire⁷⁹ des sites classés est alors utilement compensée par les projets et programme d'action du GS. Cela suppose néanmoins que l'inspecteur des sites soit étroitement associé à l'élaboration de ceux-ci.

La situation est apparue contrastée à la mission de ce point de vue. Le dialogue de gestion avec les DREAL devrait impérativement tenir compte de ce besoin spécifique liés aux Grands Sites.

Recommandation 7. (DGALN-SG) - Intégrer dans le dialogue de gestion avec les DREAL la nécessité de conserver un nombre suffisant d'inspecteurs des sites, tenant compte du nombre de territoires engagés dans la démarche Grand Site.

3.1.3 L'octroi du label, marque de reconnaissance mais source d'exigence de l'État vis-à-vis de territoires volontaires, ne le dispense pas d'un appui financier ré-évalué mais ciblé

Les différences criantes de moyens consacrés par l'État à des dispositifs qui fondent leur action sur un projet de territoire justifié par la préservation et la mise en valeur d'un patrimoine naturel, culturel et paysager ont été mises évidence au 3.1.1. Elles s'expliquent fondamentalement par la différence des missions qui sont confiées aux porteurs de ces projets, par leur statut juridique et par leur adossement ou non à un financeur attiré ou tout au moins principal.

Dans les trois cas, l'État a des exigences qualitatives qui l'obligent, qu'elles soient réglementaires ou contractuelles via le label. Dans le cas de la politique des Grands Sites de France, alors même que celle-ci permet d'afficher des résultats convaincants, sa contribution financière - très modeste - est devenue clairement insuffisante pour assurer une durabilité des résultats.

Si la plupart des Grands Sites ont indiqué à la mission qu'ils ont peu de problèmes pour réunir les moyens d'investissement, le financement d'une équipe technique minimale (quelques unités le plus souvent) et de son fonctionnement est souvent difficile à sécuriser. Il en est de même de toute mission qui relève comptablement du fonctionnement alors qu'elle constitue un investissement essentiel dans le cadre de cette politique : animation, médiation, plaidoyer, etc. et... démarche paysagère.

C'est pourquoi, la mission recommande que l'État, tout en gardant la posture de facilitateur et d'accompagnateur qui a produit les bons résultats de cette politique, aide à ce que chaque GS constitue une équipe minimale pérenne réunissant quelques compétences clefs. Elle recommande également que l'appui au réseau, dont on a dit le rôle exemplaire joué jusqu'ici, et qu'il convient de consolider, soit renforcé.

La contribution de l'État à chaque Grand Site devra être assortie d'exigences, en particulier en termes d'animation et de compétences paysagères, liées à l'attribution du label.

⁷⁸ Ou pré-instruire lorsque l'instruction définitive se fait au niveau central (service QV1 de la DGALN/DHUP).

⁷⁹ On rappelle qu'il n'est pas prévu par les textes.

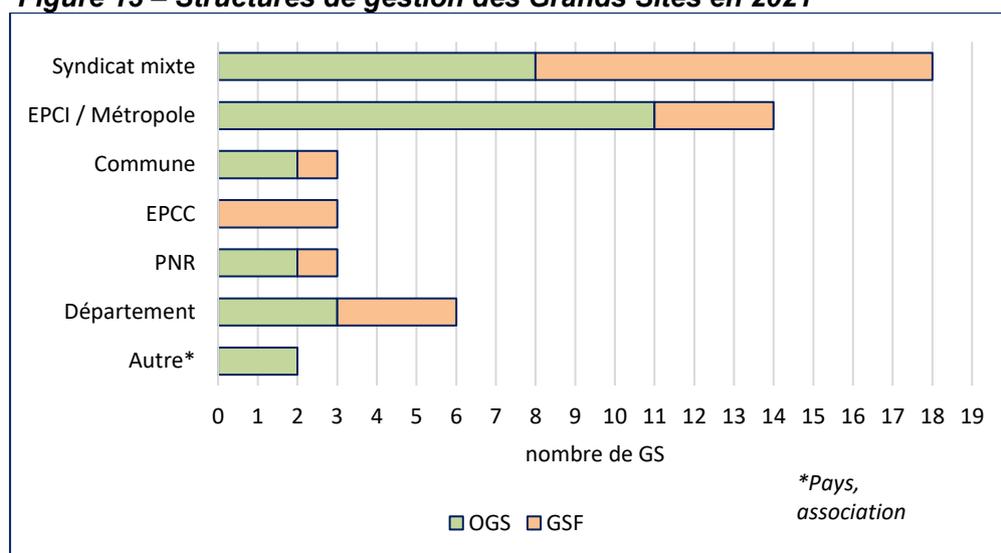
Recommandation 8. (DGALN) - Tripler la contribution forfaitaire de l'État pour le fonctionnement de chaque Grand Site de France (pour atteindre en moyenne 90 k€ annuels par GS) et doubler celle attribuée au Réseau des Grands Sites de France pour son fonctionnement (pour atteindre 250 k€ annuels). Conditionner ce versement et la labellisation à la mobilisation en continu des compétences d'un paysagiste et à la mise en place d'une équipe dédiée pérenne (directeur à plein temps et animation en particulier).

3.2 L'exigence d'associer les maires à toutes les décisions, quelle que soit le portage et la gouvernance retenus

3.2.1 Une grande diversité de situations politiques et administratives locales, parfois fragiles et qui évoluent au fil du temps

La gouvernance des GS est d'une grande diversité (voir annexe 8). Le graphique suivant montre la répartition des organisations mises en place, pour les vingt-et-un GSF et les vingt-huit OGS faisant partie du réseau : syndicats mixtes ou intercommunaux, collectivités territoriales, établissements publics de coopération culturelle, PNR, Pays.

Figure 13 – Structures de gestion des Grands Sites en 2021



On constate une prédominance des syndicats mixtes (18). On peut s'interroger sur la pérennité de ce type d'organisation, l'administration ayant tendance à dissuader les collectivités d'utiliser cette forme de coopération. En effet l'article 33⁸⁰ de la loi NOTRe (Loi 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) prévoit la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en particulier « *par la suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI-n.d.r.) ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes* ». Mais dans la mesure où les GS font souvent appel à des organisations comportant de nombreux acteurs autres que les EPCI : pays, PNR, départements, etc., ce type d'organisation reste très pertinent.

Outre les syndicats mixtes, trois GS font l'objet d'une gouvernance directe par une seule commune, et quatorze par un EPCI et à toutes les échelles (communautés de communes ou d'agglomérations,

⁸⁰ Codifié à l'article L5210-1-1, III-4° du Code général des collectivités territoriales.

communauté urbaine et métropoles). Parmi eux, on dénombre neuf communautés de communes. Enfin six GS sont gérés par les départements. Il faut noter que certains GS peuvent se sentir dépossédés de leur projet par la mainmise d'un EPCI trop éloigné des préoccupations locales.

Le graphique reflète l'état actuel, mais l'organisation de la gouvernance a souvent évolué avec le temps, en particulier dans certains GS fragilisés qui ont été repris, notamment par les départements. Les communes et les petites communautés de communes ne disposent en effet bien souvent que de peu de moyens financiers et sont démunies pour installer une ingénierie qui puisse mettre en œuvre le programme du GS et rechercher les financements. Les changements politiques également peuvent être à l'origine de remises en question ou de réorientations du projet. Il est toutefois difficile de reconstituer l'historique de l'ensemble des GS, mais cette évolution montre en tout cas la souplesse de la politique des GS, et parfois aussi sa fragilité.

3.2.2 Des structures de gestion élaborées par les territoires et adaptées à la variété des situations locales

La gouvernance d'un GS dépend largement de la volonté des territoires. Le choix du type de structure de gestion est laissé à l'initiative des acteurs locaux : la mission a pu se rendre compte au fil des entretiens qu'il n'y a pas d'organisation-type privilégiée et qu'elle peut être très variable suivant les contextes politiques et territoriaux, les problématiques, la taille et la nature du site classé, l'histoire de la création de chaque GS et de son évolution dans le temps, etc. Les acteurs diffèrent suivant les logiques à l'œuvre, les problèmes à résoudre, la légitimité de chacun à intervenir sur tel ou tel territoire : on peut citer, par exemple, outre les différentes collectivités, le Conservatoire du Littoral pour les GS maritimes, le département en cas d'espaces naturels sensibles, le gestionnaire du site Natura 2000, le PNR ou le Pays concerné, le parc national ou le parc naturel marin, etc.

Les structures de fonctionnement sont très variées, même si dans leur principe elles peuvent être assez proches. On trouve généralement un comité de pilotage co-présidé par le préfet et le GS, et/ou des comités aux noms variés (comité syndical, comité de gestion, comité territorial, comité élargi...) qui réunissent les différents partenaires, liés par des conventions, à des degrés divers (départements, EPCI, institutionnels, acteurs locaux, PNR...). La superposition des responsabilités territoriales, par exemple la présence dans le même comité d'une commune et de l'EPCI à laquelle elle appartient peut parfois générer une certaine confusion, voire des difficultés de positionnement.

Les GS ont également mis en place des comités techniques, plutôt constitués des techniciens des différents acteurs et collectivités, souvent chargés de mettre au point le programme qui va être proposé au comité de pilotage. Différents groupes de travail sont généralement mis en place, chargés de proposer leurs réflexions sur les sujets thématiques dont ils sont chargés.

Les équipes techniques sont extrêmement variées. Il peut s'agir d'agents des collectivités, dans le cas des départements et EPCI le cas échéant, ou d'équipes de syndicats mixtes souvent confrontées au manque de moyens et à la fragilité de la structure, employant du personnel à temps partiel ou saisonnier. Elles ont en outre un rôle difficile d'animation, de « maintien de la flamme », qui les amène en permanence à motiver, solliciter, associer les élus, les convaincre de porter la démarche, qui peut retomber lorsque les élus changent (voir 3.4.2).

3.2.3 Des élus communaux qu'il est indispensable d'associer directement au projet

L'annexe de la circulaire du 21 janvier 2011 indique (chapitre 3.1. *Les principes*) : « *La démarche est mise en œuvre, coordonnée et animée par une structure gestionnaire du Grand Site. Celle-ci est le plus souvent constituée d'un regroupement de collectivités territoriales sous forme d'un syndicat mixte. Parfois la structure regroupe d'autres acteurs aux côtés des collectivités, notamment l'État ou des établissements publics. Le gestionnaire peut aussi être une collectivité unique : dans ce cas, la gestion est assurée dans le cadre d'un partenariat formalisé avec les*

autres acteurs, et notamment avec toutes les collectivités territoriales concernées. »

Ce « *partenariat formalisé* », en particulier avec les maires, n'est pas toujours perceptible. S'il y a le plus souvent des structures qui permettent de consulter et d'informer élus communaux, voire de les associer au projet, nous avons pu constater lors des entretiens de la mission que ce n'est pas toujours le cas. La complexité et la superposition des différentes structures peuvent amener les maires à se sentir "noyés dans la masse". Certains élus sont motivés, porteurs du projet et actifs au sein du réseau, mais il est apparu qu'un certain nombre de maires se sentent démotivés, voire dépossédés par le gestionnaire de l'OGS, ou bien que les nouveaux élus ne connaissent pas la démarche, voire s'y opposent, estimant par exemple que certains projets leur échappent, ou qu'ils ne sont pas traités à égalité avec d'autres communes plus attractives. Souvent aussi, confrontés à leurs difficultés quotidiennes, ils se reposent sur le GS, tout en suivant "de loin" les actions de celui-ci.

Si dans nombre de GS, les élus locaux font directement partie des comités de pilotage, ils sont parfois de peu de poids vu le nombre des acteurs et la complexité de l'organisation. Or, leur rôle est essentiel pour mobiliser la population ; les communes sont en effet les lieux de mise en œuvre des projets sur le terrain, de la gestion et de l'entretien au quotidien, des rapports avec les touristes, du vécu des habitants. Différentes solutions ont été apportées pour améliorer leur information, leur écoute et la prise en compte de leurs besoins : comité des élus, réunion régulière, etc.

Recommandation 9. (GS et DGALN) - Réaffirmer la nécessité d'une représentation des communes dans la gouvernance du Grand Site. L'association étroite des maires aux décisions, prévue dans l'organisation de la gouvernance, devrait être un critère pour labelliser un Grand Site.

3.3 L'amélioration indispensable de la connaissance et de la reconnaissance des Grands Sites de France pour une efficience améliorée de cette politique

On a vu que cette politique, si elle est désormais sortie de la clandestinité⁸¹, peine encore à trouver ses lettres de noblesse, faute notamment d'être suffisamment connue (voir 1.5). Elle reste en effet un objet encore insuffisamment identifié. Constat regrettable lorsque l'on sait les résultats remarquables qu'elle a d'ores et déjà produits, à un coût particulièrement raisonnable pour l'État.

3.3.1 L'utilité pour l'État de développer la connaissance de cette politique, de ses objectifs, de sa portée, en son sein comme à l'extérieur

Très intimement liée à l'activité touristique de notre pays dont elle constitue un volet original qui s'enracine dans son identité et dans celles de ses territoires, s'appuyant sur leur notoriété solidement établie, la politique des Grands Sites de France symbolise une ingénierie territoriale innovante et qualitative bâtie autour de l'esthétique paysagère et du développement durable. Ce qui n'est pas forcément facile à faire comprendre et surtout percevoir par nos concitoyens.

Il importe donc plus que jamais que l'État affiche les succès de cette politique et les exigences qui l'accompagnent, en privilégiant trois approches :

- celle évoquée au 2.2.3 du présent rapport avec les acteurs du tourisme ;
- celle du renforcement - via le dialogue de gestion avec les préfets/DREAL - de la présence

⁸¹ Une des préconisations du rapport CGEDD sur la politique des Grands Sites de France, 2009.

https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0005037/005630-01_rapport.pdf

de suffisamment d'inspecteurs des sites dans les DREAL en fonction du nombre de territoires concernés par un GS (voir 3.1.2) ;

- celle enfin d'un appui renforcé au RGSF (voir 3.1.3) pour faciliter le développement d'une communication plus offensive par le réseau et coordonnée avec celle de l'État.

3.3.2 La nécessité de réfléchir à donner aux GS labellisés une personnalité juridique qui leur permette d'être plus influents sur le devenir de leur paysage

Au-delà, c'est la capacité des GS à faire entendre leur voix sur les politiques sectorielles déclinées sur leurs territoires qu'il conviendrait de développer. Ils pourraient ainsi acquérir une visibilité et une respectabilité locale plus importante, alors que celles-ci leur font souvent défaut.

La première des priorités serait de leur donner la possibilité d'émettre des avis sur les documents de planification territoriale (SCOT et PLU/PLUi) lors de leur élaboration, afin que ceux-ci reflètent mieux les orientations retenues aux titres des projets GS. Sans cette possibilité, ces orientations pourtant essentielles au maintien et au développement d'une qualité paysagère à la hauteur d'un GS, risquent de rester des vœux pieux.

Les entités porteuses de certains GS ont parfois cette possibilité, selon leur statut, mais jamais au titre du GS, ce qui ne contribue pas à asseoir la posture de celui-ci dans le paysage institutionnel local. Il s'agit donc d'identifier les voies et moyens pour les GSF d'être reconnus personnes publiques associées (PPA).

Recommandation 10. (DGALN/DAJ) - Étudier dans quelles conditions, y compris de modification législative, les Grands Sites de France pourraient être reconnus personnes publiques associées lors de l'élaboration des documents d'urbanisme concernant leur territoire.

3.3.3 L'intérêt de faire partager à d'autres réseaux et acteurs le savoir-faire accumulé par les Grands Sites de France afin d'essaimer les bonnes pratiques

Un tel essaimage n'a pas vocation à se faire via la multiplication sans fin du nombre de GSF, ni via l'accroissement sans limite des périmètres des GS existants, qui deviendraient ainsi déconnectés de la partie classée de leurs territoires. Cette double évolution serait en effet synonyme d'affaiblissement et de perte de sens pour cette politique.

Elle pourrait en revanche utilement devenir une source d'inspiration, par ses méthodes et ses réalisations pour de nombreux territoires, certes non dotés de sites classés mais où la mise en application d'une démarche paysagère serait tout aussi fructueuse, notamment pour nourrir des projets de territoires ou orienter positivement, vis-à-vis du paysage, les décisions d'aménagement.

Confier une telle mission au réseau des GSF - ce qui nécessiterait d'autant plus de le renforcer - constituerait en outre un autre moyen de faire connaître plus largement les GSF et leurs actions. Cela permettrait également d'appuyer l'effort de sensibilisation et de formation des élus à l'approche paysagère pour lequel le CGEDD a récemment fait des propositions⁸² dans le cadre de la politique du paysage de notre pays.

⁸² Sensibilisation et formation des élus locaux à l'approche paysagère - Brigitte Baccaïni, Serge Brentrup, Jean-Pierre Thibault - CGEDD, février 2022.

<https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0012357>

La mission rappelle d'ailleurs que le RGSF réalise déjà avec l'appui du ministère des affaires étrangères et du ministère en charge de l'écologie un remarquable travail de diffusion et de formation en direction des pays francophones⁸³.

Recommandation 11. (DGALN) - Confier au Réseau des Grands Sites de France une mission d'essaimage des méthodes développées par les Grands Sites en dehors de leurs territoires.

3.4 L'animation, fonction sans laquelle un Grand Site ne peut durablement prospérer, nécessite des moyens pérennes

3.4.1 Des équipes de taille souvent réduite pour des missions multiples

L'état des lieux global des moyens humains présents dans les équipes techniques est difficile à réaliser en l'état des données disponibles, d'autant plus que les effectifs sont souvent partagés avec la structure porteuse lorsque celle-ci n'est pas dédiée uniquement au GS, ce qui rejoint les constats de la partie 2.3 quant au flou sur les indicateurs de suivi.

Lors de ses déplacements sur le terrain, la mission a souvent observé un manque de moyens humains assez flagrant dans les équipes des Grands Sites. À la différence des aires protégées, qui disposent de deux types de personnels, du personnel pour le fonctionnement de base sur des crédits Région ou État, d'une part, du personnel sur projet (en CDD), d'autre part, les Grands Sites ne peuvent le plus souvent que faire appel qu'à du personnel sur projet, avec de ce fait un fort turnover.

La gestion d'un Grand Site nécessite pourtant des compétences variées, en lien avec la grande diversité des missions : pilotage du projet du Grand Site et suivi du label, gestion comptable et tâches administratives, ingénierie financière, maîtrise d'ouvrage des aménagements et des travaux, maintenance générale des équipements structurants, coordination des élus, concertation, animation territoriale et lien avec les acteurs économiques et associatifs, communication, sensibilisation, animations pédagogiques, travaux d'entretien (espaces naturels, sentiers, équipements), accueil des visiteurs... La compétence paysagiste devrait également être présente dans chaque Grand Site (voir 2.1).

Les techniciens des équipes gestionnaires des Grands Sites jouent par ailleurs un rôle essentiel de contact et d'intermédiaires entre les élus et les services de l'État (inspecteurs des sites, agents des DREAL), la "complicité" entre ces trois parties (techniciens du GS, services de l'État et élus) étant, selon l'un des interlocuteurs rencontrés par la mission, une véritable "marque de fabrique" des Grands Sites.

La mise en place de moyens humains pérennes dédiés est donc indispensable (voir recommandation 8 en 3.1).

3.4.2 La réussite des Grands Sites passe par une communication de tous les jours auprès des socio-professionnels et des habitants

La poursuite du double objectif des Grands Sites, visant simultanément à « restaurer et protéger activement la qualité paysagère, naturelle et culturelle du site » et à « améliorer la qualité de la visite »⁸⁴ nécessite une démarche pédagogique auprès des populations. Les habitants doivent être

⁸³ Voir la rubrique du pôle international francophone des sites patrimoniaux sur le site du RGSF - <http://polepatrimoine.org/>

⁸⁴ Document de référence pour la politique nationale des Grands Sites – Annexe à la circulaire ministérielle du 21 janvier 2011.

sensibilisés sur les objectifs de cette politique, sur les atouts que représente le label pour leur territoire ; ils doivent se sentir acteurs de cette politique, en y étant impliqués au moyen de concertations.

Dans ces sites déjà très fréquentés, le label peut être vu par les habitants comme un moyen d'attirer encore davantage de touristes, au détriment de leur qualité de vie⁸⁵. Il s'agit donc de communiquer sur les objectifs réels de la politique en la matière : mieux gérer, mieux organiser les flux dans l'espace et dans le temps, et non attirer davantage. La méthode Grand Site permet de gérer le compromis entre la nécessité d'accueillir tout en évitant la sur-fréquentation en certains points.

À l'inverse, il peut aussi exister dans la population une peur des contraintes supplémentaires que pourrait créer le label ; il s'agit donc de la contrer en montrant les effets positifs de la démarche et en expliquant la différence entre site classé et Grand Site.

Cette communication locale doit être articulée avec la communication nationale sur les fondamentaux de la politique des Grands Sites, souvent jugée insuffisante (voir 3.3), et elle doit être mise en place dès le début de la phase OGS, afin de susciter l'adhésion des habitants le plus tôt possible.

L'implication des divers socio-professionnels⁸⁶ dans le projet du Grand Site est également une nécessité. Certains socio-professionnels considèrent les Grands Sites comme des "punitions", en ne voyant que les aspects contraignants de cette politique et avec parfois la sensation qu'on les pousse à réduire leurs activités afin de réduire la fréquentation touristique. Beaucoup d'entre eux, cependant (en particulier les animateurs d'activités sportives), se considèrent comme des médiateurs de l'environnement, en contribuant par ailleurs à la vie et au développement du territoire. Il est donc indispensable d'instaurer, dans tous les Grands Sites, un dialogue et une collaboration pérenne entre les socio-professionnels et les gestionnaires du Grand Site, ainsi qu'entre socio-professionnels eux-mêmes, dont les intérêts peuvent diverger.

La coordination des socio-professionnels devrait être prise en charge par le Grand Site, avec des moyens dédiés, afin de développer des « réseaux de partenaires »⁸⁷. Les socio-professionnels doivent par ailleurs être présents dans les comités techniques des GS.

L'association des professionnels au projet du Grand Site devrait être réalisée dès le début de la phase OGS. Ils peuvent en effet aider dans le cadre de la réflexion sur la gestion de la sur-fréquentation.

Ces impératifs de communication auprès des habitants et d'animation des socio-professionnels du territoire exigent donc des moyens humains et financiers.

Recommandation 12. (DGALN et GS) - Prévoir, au sein de l'équipe technique du Grand Site de France, des moyens humains et financiers dédiés à la fonction d'animation en direction des socio-professionnels, d'une part, et des habitants, d'autre part, afin d'améliorer leur implication autour des objectifs du Grand Site de France et de faciliter la concertation à l'occasion des renouvellements du label.

⁸⁵ Dans de nombreux sites, la crise du COVID a par ailleurs conduit à une forte augmentation de la fréquentation, par de nouveaux types de touristes peu habitués au tourisme vert, créant en retour des réactions « anti-touristes » de la part des habitants.

⁸⁶ Restaurateurs, hébergeurs, responsables d'activités culturelles ou sportives, commerçants, agriculteurs...

⁸⁷ Des exemples existent déjà, que la mission a pu observer lors de ses déplacements. Ainsi, à Solutré, une animatrice du réseau des socio-professionnels du GSF a été recrutée à plein temps (en tant que prestataire). Elle met en place des actions, des groupes de travail, permettant aux socio-professionnels du territoire de se rencontrer afin de mieux s'organiser entre eux pour un meilleur accueil des touristes.

3.5 Le besoin d'une base de données unique pour suivre les évolutions démographiques, socio-économiques et environnementales des Grands Sites

3.5.1 Un besoin de connaissance des évolutions démographiques et socio-économiques des Grands Sites

La partie 2.3 a mis en évidence la nécessité de disposer d'indicateurs de suivi des actions prévues et menées dans les Grands Sites. Pourtant, dans la mesure où la politique des Grands Sites vise aussi à « *générer des retombées économiques sur le territoire et la région concernée* »⁸⁸ et qu'il s'agit ainsi de véritables projets de territoire, il serait utile de pouvoir suivre, tant au niveau national qu'au niveau local, les évolutions démographiques (dynamisme démographique, attractivité, structure par âge...), socio-économiques (structure sociale, revenus, nature des emplois, dynamisme des entreprises...) mais également environnementales (occupation du sol, artificialisation, production d'énergie renouvelable, indicateurs de biodiversité...) de chaque GS à l'aide d'indicateurs harmonisés.

Pour réaliser une typologie des Grands Sites, la mission a travaillé, non sans difficulté, à mettre en place une telle base de données (voir annexe 10 pour la liste des indicateurs). Pour les Grands Sites labellisés (GSF), elle a pu s'appuyer, entre autres⁸⁹, sur le site Géoclip de l'Observatoire des territoires de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), dont l'un des indicateurs environnementaux est l'appartenance ou non de chaque commune à un GSF⁹⁰. Pour les OGS, la mission a dû récupérer la composition communale de chaque OGS pour calculer les divers indicateurs à ce niveau à partir des données communales fournies par l'Observatoire des territoires, l'Insee ou encore le Cerema. Ce travail un peu expérimental mené par la mission mériterait d'être poursuivi et enrichi, afin de pouvoir disposer d'un tableau statistique précis de chaque Grand Site, en évolution.

L'une des difficultés tient aux périmètres des Grands Sites, qui peuvent ne prendre en compte qu'une partie de la surface des communes concernées, alors que les indicateurs démographiques, sociaux et économiques ne sont produits (par l'Insee en particulier) qu'aux échelles communale et supérieures⁹¹.

La mission s'est également heurtée à des problèmes purement techniques, tels que le défaut d'harmonisation des noms et des numéros d'ordre des Grands Sites entre la DGALN et le RGSF⁹².

3.5.2 Disposer de données de références communes, partagées entre l'État et le RGSF

La mission propose donc que soit mise en place une base de donnée de référence unique, partagée entre acteurs, et ouverte à tous. Elle pourrait s'inspirer, dans le choix des indicateurs, de

⁸⁸ Circulaire du 21 janvier 2011 relative à la politique des Grands Sites.

⁸⁹ Certains indicateurs, non disponibles sur le site de l'Observatoire des territoires, ont été collectés dans d'autres bases de données (équipements touristiques – *Insee* ; transactions immobilières DV3F - *Cerema*), en agrégeant des données communales.

⁹⁰ Les GSF ne constituent donc pas l'un des zonages (« découpages géographiques ») en tant que tel proposé par le Géoclip de l'Observatoire des territoires, mais un simple indicateur, ce qui complique un peu la récupération des diverses données à ce niveau.

⁹¹ Ainsi, par exemple, pour le GSF des Iles Sanguinaires Pointe de la Parata, les données disponibles couvrent l'ensemble de la commune d'Ajaccio. Pour le GSF de Concors Sainte-Victoire, la mission a fait le choix d'exclure la commune d'Aix en Provence, le périmètre du site ne débordant que très légèrement sur la partie orientale de la commune, faiblement occupée (peu de population et peu d'activités).

⁹² La liste elle-même de l'ensemble des Grands Sites différait entre les deux tableaux fournis à la mission par la DGALN et le RGSF.

celle qui a été produite par la mission.

Chaque indicateur de cette base de données devrait être proposé au niveau des Grands Sites mais également pour les départements et régions d'appartenance de chaque Grand Site. Une des manières de mesurer les éventuels impacts de la politique sur le développement du territoire du Grand Site peut en effet consister à observer comment, au fil du temps, le territoire du Grand Site se différencie (démographiquement, économiquement, sur les aspects environnementaux), ou non, des espaces environnants.

Cette base de données pourrait être mise à disposition sur le portail SITE (Système d'Information sur les sites et Territoires d'Exception)⁹³ en cours de constitution par la DGALN, qui propose déjà une cartographie des Grands Sites et qui met à disposition, pour chacun d'entre eux, un ensemble de documents (dossier de candidature ou de renouvellement du bale, rapport de l'Inspection générale, décision ministérielle...). Elle devrait être mise à jour annuellement.

Une telle base de données faciliterait les études sur les retombées économiques des GS (voir 2.3.3).

Elle pourrait être mise en place en lien avec la réorganisation des missions de connaissance au sein du pôle ministériel, pilotée par le CGDD⁹⁴.

La mission propose donc de mettre en place une base de données d'indicateurs démographiques, socio-économiques et environnementaux sur les Grands Sites, mise à jour annuellement, accessible à tous, et commune au RGSF et à la DGALN.

⁹³ <https://site.din.developpement-durable.gouv.fr/public/accueil>

⁹⁴ Dans le cadre de cette réorganisation, des pôles méthodologiques thématiques sont mis en place dans les DREAL.

Conclusion

Les Grands Sites de France sont une synthèse de la richesse patrimoniale naturelle et culturelle de notre pays, qui s'exprime par l'extraordinaire beauté des paysages ainsi produits. Ce sont aussi des lieux de vie quotidienne et de travail, non muséifiés, qui participent directement à l'attractivité internationale de la France en proposant des formes de tourisme, de découverte et de ressourcement originales, sensibles, respectueuses des espaces et des humains.

C'est en tous cas leur objectif, souvent atteint, toujours à entretenir et à parfaire. C'est aussi une contribution concrète, même si elle est difficile à mesurer, à l'économie du pays.

L'ancrage dans les territoires est leur marque de fabrique et donc de la politique qui les porte, du fait de son objet central le paysage et grâce au rôle déterminant joué par les élus, sur la base du seul volontariat. Ceux-ci décident de s'y engager. Ils portent la conception du projet puis sa mise en œuvre. Les Grands Sites se sont en outre fédérés en un réseau particulièrement actif qui permet d'échanger entre pairs.

L'État est présent localement à leurs côtés à toutes les étapes clefs de la démarche. Il les accompagne dès l'origine et prend une part significative des investissements réalisés sur les territoires, en cofinancement. Au niveau central, il se porte garant de l'effectivité et de la qualité des actions conduites et de leurs résultats, par l'attribution du label dont il est détenteur.

Mais il ne se substitue jamais à eux. C'est sans doute la clef de la réussite d'une politique à la fois volontariste, co-construite et, quoiqu'exigeante, remarquablement acceptée y compris dans ses aspects régalien liés au site classé, cœur du dispositif.

La mission a mis en évidence que l'équilibre atteint est néanmoins fragile et qu'il devrait être consolidé. Cela permettrait à cette politique dédiée au paysage, particulièrement efficiente mais encore mal connue, de mieux mettre à profit sa force de médiation et de mise en cohérence des projets, concrètement démontrée dans les Grands Sites de France : en étoffant le réseau de territoires d'exception ayant vocation à être labellisés, mais aussi et surtout en essaimant ses bonnes pratiques et sa méthode, féconde, au-delà.

Au final, c'est la qualité paysagère - source de qualité de vie - de notre pays dans son ensemble qui en bénéficiera, en facilitant la prise de conscience que chacun peut agir à l'échelle locale pour améliorer l'esthétique, la cohérence et la qualité de son environnement. Un état d'esprit à insuffler, adossé aux compétences de professionnels du paysage encore insuffisamment présentes auprès des élus et aménageurs.

Brigitte Baccaïni



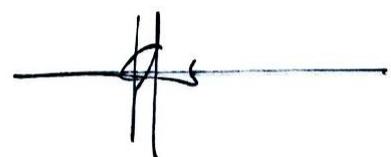
**Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable**

Thierry Boisseaux



**Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts**

Jean-Luc Cabrit



**Inspecteur de
l'administration du
développement durable**

ANNEXES

Annexe 1. Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 23 NOV. 2021

Réf : MTE/2021-09/35306

CGEDD n° 014170-01

La ministre
La secrétaire d'État chargée de la Biodiversité

à

Monsieur le Vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement
durable

Objet : mission sur la politique des Grands Sites de France

La politique nationale des Grands Sites de France (GSF) fait partie intégrante de la politique de protection des monuments naturels et des sites. Elle est née en 1976, avec pour objectif de proposer des réponses opérationnelles dans les sites classés renommés et sous pressions du fait de l'accroissement de la fréquentation touristique.

Initiée par l'État, elle a été conçue comme une politique partenariale avec les collectivités territoriales. La démarche s'est progressivement affinée pour passer d'une logique d'interventions réparatrices à une logique de projet de territoire et de gestion durable, selon un processus original de co-construction entre l'État et les collectivités locales.

Les collectivités concernées adhèrent aux finalités de cette politique pour : i) permettre que les sites restent des lieux d'excellence paysagère et environnementale, gérés de manière exemplaire, ii) qu'ils soient de véritables leviers de développement local et qu'ils impulsent, à travers leur valeur patrimoniale, une dynamique de territoire, et iii) qu'ils contribuent au rayonnement des politiques environnementale, culturelle et de développement durable.

En 2010, cette politique a été renforcée par l'introduction dans le Code de l'environnement par la loi dite Grenelle 2 du label Grand Site de France. Actuellement, près d'une soixantaine de sites sont engagés dans une « Opération Grand Site » (OGS), outil de contractualisation de l'État avec les collectivités locales. Il existe aujourd'hui 21 territoires bénéficiant du label Grand Site de France, contre 8 en 2010. Cette progression reflète la dynamique et le déploiement de cette politique dont l'attractivité auprès des collectivités éligibles ne se dément pas.

Par ailleurs, les territoires engagés ont progressivement accentué leur implication sur les problématiques liées au changement climatique, aux énergies renouvelables, à la préservation de la biodiversité et à l'urbanisme.

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr

Près de 10 ans après l'introduction du label dans le Code de l'environnement, il apparaît utile de faire un bilan de la politique des Grands Sites de France, d'apprécier son efficacité au regard de l'objectif initial de préservation et de valorisation du patrimoine paysager et naturel mais aussi sa contribution à la transition écologique pour un développement durable et équitable des territoires.

Aussi, je vous demande de mener une mission visant à objectiver la portée de cette politique et l'efficacité des outils qu'elle décline (Opération Grand Site et label Grand Site de France) vis-à-vis de ses finalités.

Ce travail devra permettre d'en identifier les points forts et les faiblesses, et de proposer des perspectives pour cette politique à l'horizon 2030. Les différents axes suivants devront être notamment abordés : les synergies entre les deux volets de la politique nationale (sites classés et démarche GSF), les critères d'éligibilité pour les OGS et les GSF, l'articulation de la politique des GSF avec d'autres dynamiques de projet de territoire (PNR, bien inscrits à l'Unesco, etc.), son positionnement vis-à-vis des autres politiques sectorielles de la transition écologique, les outils d'accompagnement des gestionnaires des démarches GSF et des DREAL, les enjeux de communication, la valeur ajoutée de la méthode et sa capacité à diffuser auprès d'autres territoires, et enfin le mode de gouvernance aux niveaux local national en prenant en compte son équilibre et les moyens de toute nature dédiés.

Vous mènerez cette mission avec l'appui de la DHUP (bureau des sites et espaces protégés, de la sous-direction de la qualité du cadre de vie). Vous travaillerez en concertation avec les acteurs de la mise en œuvre de cette politique : gestionnaires d'OGS et de labels GSF, bureau des sites et espaces protégés, services en charges des sites en DREAL, Réseau des Grands Sites de France, autres acteurs et partenaires de la politique.

Enfin, vous proposerez les différentes pistes d'amélioration possibles, ainsi que les chantiers complémentaires éventuels à conduire pour poursuivre ou enrichir le déploiement de cette politique. A cette fin, vous vous attacherez aux besoins et attentes exprimés par l'ensemble des partenaires.

Le rapport et ses recommandations, intégrant les commentaires ou suggestions recueillies lors des entretiens réalisés, devra m'être remis au plus tard en février 2022, avec une note d'étape en novembre 2021.



Barbara POMPILI



Bérangère ABBA

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ARCHAMBAULT	Soline	RGSF	Directrice	31/01/2022
BALZANO	Christian	Syndicat mixte du GSF Iles Sanguinaires - Pointe de la Parata	Directeur	21/04/2022
BARBE	Alain	CDC Pic Saint Loup	Président, maire des Matelles	11/03/2022
BARRERE	Fabienne	Office du tourisme St-Guilhem Vallée de l'Hérault	Directrice, gestionnaire de la maison du GSF	11/03/2022
BASTIEN	Vincent	Département du Pas-de-Calais	Directeur du GSF	06/05/2022
BATTAIS	Mathieu	Syndicat mixte du Grand Site de Sixt-Fer-à-Cheval	Chargé de mission	11/07/2022
BEAUDLET	Jean-Marie	Fréhel environnement	Président	08/06/2022
BELLIARD	Claudine	Fréhel environnement	Vice-présidente	08/06/2022
BENE	Laure	CDC Vallée de l'Hérault	Responsable service GSF - espaces naturels	11/03/2022
BERGES	Sébastien	DREAL Corse	Chef de la division sites, paysages et évaluation des impacts	22/04/2022
BERTRAND	Julie	ADENA	Directrice (et conservatrice de la RNN du Bagnas)	16/05/2022
BIZOT-GASTALDI	Michèle	Commune de la Palud-sur-Verdon	Maire (et référente GS au PNR du Verdon, co-présidente du comité de pilotage OGS)	17/05/2022
BOLLENGIER	Bart	Centre permanent d'initiatives pour l'environnement Flandre maritime	Chargé de mission biodiversité	04/05/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BONNAFOUS	Elsa	Syndicat mixte GS Salagou - Cirque de Mourèze	Directrice adjointe	11/03/2022
BONNENFANT	Olivier	Office de l'environnement de la Corse	Chargé de mission information et communication - service des espaces naturels	20/04/2022
BORDET	Bernard	Commune du Mazeau	Maire	03/03/2022
BOURGUEMESTRE	Edheline	DREAL Pays de Loire	Inspectrice des sites	02/03/2022
BOUTHORS	Florian	Syndicat mixte Baie de Somme - Grand Littoral Picard	Directeur de l'aménagement	05/05/2022
BRASSENS	Dominique	Brasserie Sanguinari	Propriétaire gestionnaire	21/04/2022
BRIANÇON	Ludmila	Indépendante	Chargée de relations extérieures de l'Association des Guides d'Eau-Vive du Verdon	17/05/2022
BRIE	Patrick	DGALN	Adjoint au sous-directeur Qualité du cadre de vie	31/01/2022
BROCHETTE	Anne	Commune de Vergisson	Maire	12/05/2022
BRUA	Eric	Fédération des parcs naturels régionaux	Directeur	24/05/2022
BRUCHET	Patricia	DREAL Corse	Directrice adjointe	22/04/2022
BRUNET	Édouard	Exploitation agricole	Exploitant agricole, ex-président des Jeunes Agruculteurs	05/05/2022
BURESI	Nathalie	Office du tourisme municipal de Bonifacio	Directrice	20/04/2022
CAQUINEAU	Jérémy	Embarcadère communal	Gestionnaire	03/03/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CARCELLER	Claude	CDC Vallée de l'Hérault	Vice-président tourisme, maire de Montpeyroux	11/03/2022
CARMILLE	Jean	Parc naturel régional du Verdon	Animateur du Grand Site	17/05/2022
CASSAR	Yoan	DREAL Occitanie	Chef de la division sites et paysages est	09/03/2022
CASTELLI	Marie-Luce	Office de l'environnement de la Corse	Cheffe du service valorisation et dynamique des territoires	21/04/2022
CAUVIN	Juliette	DREAL Occitanie	Inspectrice des sites	09/03/2022
CAYATTE	Marie-Laure	Syndicat mixte du GS Cap d'Erquy Cap Fréhel	Directrice	08/06/2022
CHANABE	Jean-Marie	Syndicat mixte des gorges du Gardon	Directeur	10/03/2022
CHARLET	Floria	Communauté urbaine de Dunkerque	Cheffe de projet OGS	04/05/2022
CHARLET	François	Parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale	Directeur	06/05/2022
CHARRIN	Philippe	Commune de Vauvenargues	Maire, conseiller territorial et métropolitain (Aix-Marseille)	18/05/2022
CHEVEAU	Aurélie	ODG Pouilly-Fuissé	Présidente (et viticultrice)	12/05/2022
CHRISTOPHE	Paul	Assemblée nationale	Député, conseiller départemental du Nord et ancien maire de Zuydcoote	04/05/2022
CLAP	Bernard	Parc naturel régional du Verdon	Président (et maire de Trigance)	17/05/2022
CLAUDE	Olivier	Parc naturel régional des Ballons des Vosges	Directeur	24/05/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CORNU	Alex	Ecole nationale de voile et des sports nautiques	Directeur	10/06/2022
CRESPIN	Laurent	Département du Pas-de-Calais	Directeur technique du GSF	06/05/2022
CULIOLI-VICHERA	Marie-Jo	Commune de Bonifacio	Elue en charge de l'environnement, de l'OGS et du port de plaisance	20/04/2022
DALLE	Bruno	Syndicat mixte Baie de Somme - Grand Littoral Picard	Directeur général des services	05/05/2022
DAVID	Marion	Syndicat mixte du GS Cap d'Erquy Cap Fréhel	Animatrice	08/06/2022
De CHASSEY	Christophe	Atout France	Sous-directeur pôle ingénierie et investissements	11/04/2022
DECOBERT	Pascal	Département du Pas-de-Calais	Directeur travaux et aménagements sur le GSF	06/05/2022
DEFLOU	François-Xavier	Commune de Crozon	Adjoint à l'urbanisme, à l'organisation du territoire et aux mobilités	09/06/2022
DELAVET	Christian	Commune de Saint-Antonin-sur-Bayon	Maire, conseiller territorial et métropolitain (Aix-Marseille), président des communes forestières des Bouches-du-Rhône	18/05/2022
DESJARDINS	Gilles	Département des Alpes de Haute Provence	Responsable du service culture	17/05/2022
DESROCHES	Pierre	Commune de Prissé	Maire (et ex-viticulteur)	12/05/2022
DESVIGNES	Vincent	Commune de Beaurecueil	Maire, conseiller territorial et métropolitain (Aix-Marseille)	18/05/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Di CICCIO	Martine	Communauté de communes Pays d'Apt Luberon, OTI	Relations presse, Chef de projet GSF des Ocres du Luberon	19/05/2022
DIDELET	Serge	Syndicat mixte GS Salagou - Cirque de Mourèze	Vice-président (démarche GS) et maire de Mourèze	11/03/2022
DONNART	Alain	Commune de Primelin	Maire	09/06/2022
DOUARD	Xavier	Eden 62 (Syndicat mixte)	Chargé de mission Site des Caps	06/05/2022
DOYEN	Stéphanie	Syndicat mixte Dunes sauvages de Gâvres à Quiberon	Vice-présidente, maire de Saint-Pierre-Quiberon	10/06/2022
DUFORESTEL	Pascal	PNR du Marais poitevin	Président	04/03/2022
DUFOUR	Yann	Syndicat mixte Baie de Somme - Grand Littoral Picard	Directeur de l'environnement et responsable du GSF	05/05/2022
DUJARDIN	Véronique	Commune de Bray-Dunes	Maire adjointe à l'urbanisme, à la protection du patrimoine et au développement durable	04/05/2022
DUPUY-LYON	Stéphanie	DGALN	Directrice générale	31/02/2022
FERRIER	Stéphanie	Syndicat mixte des gorges du Gardon	Chargée de mission GS	10/03/2022
FILLIT	Murielle	DREAL Corse	Responsable du service eau, biodiversité et paysage	22/04/2022
FOLACCI	Jean-Pierre	Brasserie ISanguinari	Propriétaire gestionnaire	21/04/2022
FOLACCI	Bartolomeu	Brasserie Sanguinari	Propriétaire gestionnaire	21/04/2022
FREGÉAC	Olivier	Commune de Peyrolles-en-Provence	Maire, président délégué au GSF, conseiller territorial et métropolitain (Aix-Marseille)	18/05/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GALAND	Michel	Commune de Crozon	Adjoint à l'assainissement et à l'environnement	09/06/2022
GENDRE	Martine	DREAL Occitanie	Inspectrice des sites	09/03/2022
GEORGENTHUM	Sophie	Métropole Aix-Marseille Provence	Directrice adjointe GSF et espaces naturels	18/05/2022
GILLOTS	Christine	Commune de Bray-Dunes	Maire	04/05/2022
GIOANNI	Suzanne	Parc naturel régional du Verdon	Co-directrice	17/05/2022
GIRET	Dominique	PNR du Marais poitevin	Directeur technique biodiversité et agriculture durable	03/03/2022
GOARDON	Henri	Commune de Goulien	Maire	09/06/2022
GOUJON	Bernard	Syndicat mixte GS Salagou - Cirque de Mourèze	Vice-président (esprit des lieux pour le partage des valeurs) et maire du Puech	11/03/2023
GRALL	Louis-Mickaël	Office du tourisme Mâcon Sud Bourgogne	Directeur	12/05/2022
GRAVES	Arnault	Conservatoire du littoral	Délégué Manche - Mer du Nord	06/05/2022
GRYTTE	Isabelle	DREAL Bretagne	Cheffe du service patrimoine naturel	07/06/2022
GUEGUEN	Sécolène	Communauté de communes Crozon-Aulne Maritime	Responsable des espaces naturels et chargée de mission Natura 2000	09/06/2022
GUIHENEUF	Sandrine	PNR du Marais poitevin	Directrice technique médiation aux patrimoines, climat et cadre de vie	03/03/2022
GUILLON	Didier	Syndicat mixte du GS Pointe du Raz en Cap Sizun	Président et conseiller départemental	09/06/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GUYOT	Etienne	Préfecture de la région Occitanie	Préfet	25/10/2022
HABANI	Yoann	Communauté d'agglomération du pays ajaccien	Directeur de cabinet du président	21/04/2022
HAMEL	Antony	Syndicat mixte Dunes sauvages de Gâvres à Quiberon	Directeur	10/06/2022
HAMELIN	Cédric	Syndicat mixte du GS Cap d'Erquy Cap Fréhel	Chargé de mission communication	08/06/2022
HASSAINE	Driss	Mines de Bruoux (Gargas)	Directeur	19/05/2022
HENNEBICQUE	Élise	Élise & Martin HENNEBICQUE paysagistes concepteurs	Architecte paysagiste	06/05/2022
HERETE	Sophie	Métropole Aix-Marseille Provence	Directrice GSF et espaces naturels	18/05/2022
HETET	Véronique	Syndicat mixte du GS Pointe du Raz en Cap Sizun	Directrice	20/06/2022
HOSSEPIED	Pascal	Département du Nord	Directeur de la ruralité et de l'environnement	04/05/2022
HUGENTOBLER	Éric	Picardie Nature	Directeur	05/05/2022
ISAMBERT	Virginie	Métropole Aix-Marseille Provence	Cheffe du service accueil du public GSF et espaces naturels	18/05/2022
JACQUEMIN	Yvan	Conservatoire du littoral	Chargé de mission, référent territorial local	05/05/2022
JEGOU	Danielle	Syndicat mixte du GS Cap d'Erquy Cap Fréhel	Chargée de mission GS	08/06/2022
KERNEIS	Mickael	Communauté de communes Crozon-Aulne Maritime	Président et maire de Rosnoen	09/06/2022
KERSAUDY	Nadine	Association des maires ruraux de France	Vice-présidente	01/04/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LAFITTE	Ludovic	Communauté de communes Pays d'Apt Luberon, OTI	Directeur de l'OTI	19/05/2022
LARRAT	Gérard	Commune de Carcassonne	Maire, président du syndicat mixte du GS	09/03/2022
LAUMOND	Fabrice	PNR du Marais poitevin	Directeur	04/03/2022
LE BRENN	Hubert	Communauté de communes Crozon-Aulne Maritime	Directeur général des services	09/06/2022
LE CHAT	Sophie	Syndicat mixte Dunes sauvages de Gâvres à Quiberon	Vice-présidente, présidente de la communauté de communes Blavet Bellevue Océan	
LE DANTEC	Murielle	Commune de Cléden-Cap-Sizun	Troisième adjointe	09/06/2022
LE MAO	Camille	DREAL Bretagne	Inspectrice des sites	07/06/2022
LE MEROUR	Joseph	Communauté de communes Crozon-Aulne Maritime	Vice-président et maire de Camaret	09/06/2022
LE PIMPEC	Christophe	Syndicat mixte Dunes sauvages de Gâvres à Quiberon	Directeur adjoint, en charge de Natura 2000	10/06/2022
LEGAL	Stéphane	Parc naturel régional du Luberon	Chargé du Géoparc mondial UNESCO, conservateur de la réserve naturelle nationale géologique du Luberon	19/05/2022
LESNARD	Pierre	Commune d'Erquy	Conseiller municipal, vice-président du GSF et référent plan paysage	08/06/2022
LIENARD	Bruno	DREAL Nouvelle Aquitaine	Adjoint chef de division sites et paysages	02/03/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LOOSTVELDT	Stéphane	DREAL Hauts-de-France	Inspecteur des sites du Nord	03/05/2022
LORENZO-MARA	Sophie	Commune de Bonifacio	Chargée de mission OGS	20/04/2022
LUCIANI	Pierre-Marie	DREAL Corse	Inspecteur des sites de Haute-Corse	19/04/2022
MAGLIOCCA	Sylvain	DREAL Auvergne-Rhône-Alpes	Inspecteur des sites classés de la Haute-Savoie	11/07/2022
MALLET	Dominique	Commune de Woignarue	Maire	05/05/2022
MANCAUX	Laurent	Baie de Somme Zéro Carbone	Membre du bureau, conseiller en biodiversité	05/05/2022
MARCANGELI	Laurent	Syndicat mixte du GSF Iles Sanguinaires - Pointe de la Parata	Président du syndicat mixte du GSF, maire d'Ajaccio, conseiller départemental et président de la communauté d'agglomération du pays ajaccien	21/04/2022
MARECHAL	Elodie	Indépendante	Animatrice du réseau des socio-professionnels du GSF	12/05/2022
MARIOTTI-BINDI	Nicolas	Syndicat des vignerons de l'AOP Patrimonio	Viticulteur	19/04/2022
MEER POEL	Stéphanie	DREAL Hauts-de-France	Inspectrice des sites	21/06/2022
MELENEC	Gwenaële	Conservatoire du littoral	Déléguée	04/05/2022
MEUNIER	Charlotte	Réserves naturelles de France	Présidente	16/05/2022
MICHALOWSKI	Emmanuel	DREAL Bretagne	Chargé de mission sites et paysages	07/06/2022
MIGAIROU	Fabrice	DREAL Occitanie	Inspecteur des sites	09/03/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
NOIRET	Emmanuel	Exploitation agricole	Exploitant agricole et conseiller départemental	05/05/2022
NOUVEL	Valérie	Assemblée des départements de France	Vice-présidente du département de la Manche, représentante de l'ADF à la CSSPP	02/05/2022
OLIVE	Cécile	Syndicat mixte GS Salagou - Cirque de Mourèze	Directrice	11/03/2022
OLIVRY	Didier	Conservatoire du littoral	Délégué régional	08/06/2022
OMNES	Jean-Pierre	Commune de Plurien	Maire	18/07/2022
ORSINI	Antoine	Syndicat mixte GSF Conca d'Oru, vignoble de Patrimonio, golfe de Saint-Florent	Directeur	19/04/2022
ORSUCCI	Jean-Charles	Commune de Bonifacio	Maire	20/04/2022
PALPANT	Sylvie	Vélo Loisir Provence	Directrice	19/05/2022
PASQUALINI	Marc	Communauté de communes Crozon-Aulne Maritime	Vice-président et maire du Faou	09/06/2022
PERROT	Fabien	Communauté de communes Lacs et Gorges du Verdon	Directeur de l'OTI	17/05/2022
PETIT	Jean-Marie	Indépendant	Expert auprès du RGSF et des GSF	18/01/2022
PIERRE	Aurélien	Syndicat mixte du GS Cap d'Erquy Cap Fréhel	Chargé de mission Natura 2000 (révision du DOCOB)	08/06/2022
PIERRE	Gérard	Syndicat mixte Dunes sauvages de Gâvres à Quiberon	Vice-président, vice-président du conseil départemental	10/06/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
PIETERS	Fabrice	Communauté urbaine de Dunkerque	Chef de projets aménagement et développement touristique	04/05/2022
PONS	Laurent	Syndicat mixte du GS du cirque de Navacelles	Président et maire de Vissec	10/03/2022
PORTAFAX	Hélène	Commune de Bonifacio	Responsable du service patrimoine et du label ville d'art et d'histoire	20/04/2022
POULET	Isabelle	DGALN	Chargée de mission au bureau des sites et des espaces protégés	31/01/2022
POZZO di BORGIO	Marie Laure	Office de l'environnement de la Corse	Responsable du pôle espaces protégés terrestres et conservatrice de la réserve naturelle des Tre Padule de Suartone	20/04/2022
PROVOST	Sylvain	DREAL Nouvelle Aquitaine	Inspecteur des sites	02/03/2022
QUERE	Philippe	Syndicat mixte du GS Cap d'Erquy Cap Fréhel	Chargé de mission Natura 2000	08/06/2022
RAUX	Maxime	Association des Guides d'Eau-Vive du Verdon	Secrétaire	17/05/2022
REYNAUD	Hervé	Département de Saône-et-Loire	Conseiller départemental	12/05/2022
RICHARD	Laurent	Département de Saône-et-Loire	Directeur du GSF	12/05/2022
RICHER	Jean	UDAP Deux-Sèvres	ABF	02/03/2022
RIGEARD	Jean-Philippe	Association des Guides d'Eau-Vive du Verdon	Vice-président	17/05/2022
RIGUIDEL	Dominique	Syndicat mixte Dunes sauvages de Gâvres à Quiberon	Président, maire d'Erdeven	10/06/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
RINJONNEUA	Anne	Département des Alpes de Haute Provence	Responsable du service tourisme	17/05/2022
RIQUIEZ	François	DREAL Hauts-de-France	Responsable du pôle sites et paysages	21/06/2022
ROBLOT	Élisabeth	Département de Saône-et-Loire	Vice-présidente	12/05/2022
ROMIEUX	David	Association des inspecteurs des sites	Inspecteur des sites (réfèrent pour la baie du Mont-Saint-Michel)	03/05/2022
RONTET	David	Ecole nationale de voile et des sports nautiques	Réfèrent développement durable	10/06/2022
RUVILLY	Laurence	Association des inspecteurs des sites	Cheffe du département sites et paysages - DRIEAT Ile de France	03/05/2022
SALAÜN	Caroline	Syndicat mixte du GS du cirque de Navacelles	Directrice	10/03/2022
SALOTTI	Jean-Marc	Office du tourisme intercommunal de Saint-Florent	Directeur	19/04/2022
SANTONI	Dominique	Département de Vaucluse	Présidente (et présidente du PNR du Luberon)	19/05/2022
SARPAUX	Marc	Commune d'Audinghen	Maire	06/05/2022
SAUGUES	Joël	Syndicat mixte des gorges du Gardon	Vice-président et élu de Poulx	10/03/2022
SAUZEAU	Olivier	CDC Vallée de l'Hérault	Directeur général des services techniques, pôle aménagement environnement	11/03/2022
SERGENT	Gilles	Commune de Beuzec-Cap-Sizun	Maire	09/06/2022
SERVANT	Jean-Pierre	CDC Aunis Atlantique	Président	03/03/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
SIEGEL	Robert	CDC Vallée de l'Hérault	Conseiller délégué au GSF, maire de Saint-Guilhem-le-Désert	11/03/2022
SMADJA	Franck	Entrepreneur individuel	Paysan fromager	09/06/2022
SOMMIER	Michel	Office français de la biodiversité	Directeur des aires protégées	19/07/2022
SOTO	Jean-François	CDC Vallée de l'Hérault	Président, maire de Gignac	11/03/2022
SOUAN	Hélène	DREAL Provence Alpes Côte d'Azur	Cheffe du service biodiversité, eaux et paysages	18/05/2022
SOUBRANE	Brindille	Conservatoire du littoral	Chargée de mission à la délégation Lacs, antenne Alpes du Sud	17/05/2022
STRICOT	Erwan	Communauté de communes du Cap Sizun Pointe du Raz	Chargé de mission Natura 2000	09/06/2022
TAFANY	Johan	Port de plaisance municipal	Directeur adjoint	20/04/2022
TALBOURDET	David	Camping Les Salines - Plurien	Gérant	08/06/2022
TALBOURDET	Mme	Camping Les Salines - Plurien	Co-gestionnaire	08/06/2022
TARTANSON	Pierre	Commune de Rustrel	Maire	19/05/2022
THERY	Clément	Commune de Saint-Maurice de Navacelles	Maire	10/03/2022
THIBAUT	Jean-Pierre	CGEDD	Membre permanent	11/04/2022
THIBAUT	Olivier	Ministère de la transition écologique	Directeur de l'eau et de la biodiversité	20/07/2022
THIERY	Patrick	Picardie Nature	Président	05/05/2022
THILL	Caroline	DREAL Corse	Inspectrice des sites de Corse du Sud	22/04/2022
THOMAS	Marie	Réserves naturelles de France	Directrice	16/05/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
THOMAS	Lisa	Syndicat mixte du GS Cap d'Erquy Cap Fréhel	Présidente, conseillère départementale et conseillère municipale de Pléneu-Val-André	08/06/2022
TRICOT	Evelyne	Syndicat mixte du GS de la cité de Carcassonne	Cheffe de projet OGS	09/03/2022
TRINQUIER	Jean	Syndicat mixte du GS du cirque de Navacelles	Vice-président, VP CDC du Lodévois et Larzac et maire du Caylar	10/03/2022
TROMAS	Catherine	PNR du Marais poitevin	Vice-présidente en charge de la médiation aux patrimoines, élue de Magné	03/03/2022
VAN PRAAG	Hervé	Commune de Plévenon	Maire	08/06/2022
VANHILLE	Florence	Commune de Zuydcote	Maire et vice-présidente de la communauté urbaine de Dunkerque	04/05/2022
VIC THEPOT	Nathalie	Retraitée	Chargée de mission GSF à la DGALN de 2008 à 2014	04/04/2022
VILLARET	Louis	RGSF	Président	31/01/2022
VINCENTI	Antoine	Syndicat mixte GSF Conca d'Oru, vignoble de Patrimonio, golfe de Saint-Florent	Maire de Poggio d'Oletta et ex-VP du GS	19/04/2022
VIRLOGEUX	Julian	DREAL Bretagne	Adjoint à la cheffe de la division biodiversité, géologie, paysage	07/06/2022
VIROT	Romain	Commune de Carcassonne	Directeur général des services techniques, référent de la ville pour l'OGS	09/03/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
VOURC'H	Anne	Indépendante	Consultante - Directrice du RGSF de 2003 à 2018	19/01/2022
VOURGERES	Jean-Yves	DREAL Provence Alpes Côte d'Azur	Inspecteur des sites	18/05/2022
WEBER	Michaël	Fédération des parcs naturels régionaux	Président	24/05/2022
WELLER	Marc	Syndicat mixte du GS du cirque de Navacelles	Vice-président, vice-président de la DCD du pays viganais et maire de Blandas	10/03/2021
WERMELINGER	Léa	DGALN	Cheffe du bureau des sites et des espaces protégés	31/01/2022
YERMIA	Robert	École nationale de voile et des sports nautiques	Expert technique et pédagogique	10/06/2022
YVENOU	Joël	Commune de Plogoff	Maire	09/06/2022
ZAKARIAN	Coraline	DREAL Provence Alpes Côte d'Azur	Cheffe de l'unité sites et paysages	18/05/2022

Annexe 3. Article L345-15-1 du Code de l'environnement (12 juillet 2010) sur le Label « Grand Site de France »

Article L341-15-1

Créé par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 150

Le label "Grand site de France " peut être attribué par le ministre chargé des sites à un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation. L'attribution du label est subordonnée à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable.

Le périmètre du territoire concerné par le label peut comprendre d'autres communes que celles incluant le site classé, dès lors qu'elles participent au projet.

Ce label est attribué, à sa demande, à une collectivité territoriale, un établissement public, un syndicat mixte ou un organisme de gestion regroupant notamment les collectivités territoriales concernées. La décision d'attribution fixe la durée du label.

Créée par: LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 150

Annexe 4. Circulaire du 21 janvier 2011 relative à la politique des Grands Sites

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

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

Bureau des sites et espaces protégés

NOR : [DEVL1027436C]

(Texte non paru au journal officiel)

Circulaire du **21 JAN. 2011** relative à la politique des grands sites

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement à :

Pour exécution :

Madame et Messieurs les Préfets de région

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (Ile de France)

Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Outre-mer)

Pour information :

Madame et Messieurs les Préfets de région

Direction régionale des affaires culturelles

Mesdames et Messieurs les Préfets de département

Direction départementale des territoires (et de la mer)

SG du MCC

SG du MEDDTL (SPES et DAJ)

Résumé : La circulaire précise les modalités de mise en œuvre de la politique des grands sites, dont les deux outils sont les « Opérations Grand Sites » et le label « Grand Site de France », inscrit au code de l'environnement depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Catégorie : directive adressée par le ministre aux services pour la mise en œuvre de la politique des grands sites		Domaine : Ecologie, développement durable	
Mots clés liste fermée : Environnement		Mots clés libres : Site, paysage, territoire	
Textes de référence : article L.341-15-1 du code de l'environnement ; article 150 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement			
Circulaire abrogée : néant			
Date de mise en application :			
Pièce annexe : Document de références pour la politique nationale des grands sites			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> BO	<input checked="" type="checkbox"/> Site circulaires.gouv.fr	<input type="checkbox"/> Non publiée

La Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a introduit dans le Code de l'environnement, à l'article L. 341-15-1, le label « Grand Site de France », qui constituait déjà une marque déposée par l'Etat auprès de l'Institut National de la Propriété Industrielle depuis 2002. Cette disposition est d'application immédiate et encadre désormais les processus administratifs concernant cette politique.

La politique des grands sites fait partie intégrante de la politique de protection des monuments naturels et des sites, instaurée par les lois de 1906 et de 1930. Elle s'intéresse aux sites classés particulièrement renommés ou très fréquentés. Elle vise à définir un projet territorial qui permette à la fois de mieux accueillir les visiteurs, de restaurer et de protéger le site, et de générer des retombées économiques sur le territoire et la région concernés.

Depuis 1976, cette politique a concerné près d'une cinquantaine de sites classés, généralement de grande ampleur géographique, bénéficiant d'une « Opération Grand Site », outil de contractualisation de l'Etat avec les collectivités locales. Cette démarche s'est progressivement affinée pour passer d'une logique d'interventions réparatrices à une logique de projet et de gestion durable. Les Opérations Grands Sites concernent aujourd'hui 21 régions, 44 départements et 375 communes.

Ces sites accueillent 33 millions de visiteurs par an, et constituent un atout exceptionnel tant pour le développement touristique et économique des territoires que pour la préservation des paysages, des ressources naturelles et de la biodiversité. Plusieurs études récentes permettent d'en analyser l'impact socio-économique. Ainsi l'observatoire économique du Pont du Gard, installé depuis 2004, indique que pour l'année 2009 les visiteurs, au nombre de 1 255 000, ont généré 84 millions de retombées économiques sur le territoire et les régions voisines, consolidant 100 emplois directs et 1500 emplois induits.

Quant au label Grand Site de France, il vient reconnaître la qualité de la gestion du site par les collectivités territoriales qui en sont responsables, dans un objectif de développement durable. Depuis 2004, 8 sites ont reçu le label, dont 2 en 2010 : Sainte-Victoire, Pont du Gard, Aven d'Orgnac, Pointe du Raz, Bibracte-Mont Beuvray, Puy de Dôme, Marais Poitevin, Saint-Guilhem-le-Désert Gorges de l'Hérault.

La politique des grands sites, qui s'inscrit dans un contexte national et international d'attention accrue portée au patrimoine, est aujourd'hui très dynamique et rencontre un succès croissant auprès des collectivités territoriales. L'objectif pour l'Etat est de faire émerger des projets de grande qualité, permettant la restauration, la préservation, la gestion et la mise en valeur des plus beaux fleurons de notre patrimoine national et d'organiser une gouvernance durable en la matière.

Aussi, je vous demande de veiller à la qualité et à l'ampleur des partenariats noués autour de ces projets - dont vous trouverez ci-joint la liste - qui doivent être portés par toutes les collectivités concernées. Les démarches de grands sites ont en effet vocation à se structurer et à s'installer dans le temps, afin de pérenniser une gestion de qualité de ces sites.

S'agissant des financements liés à ces politiques, ils seront à définir annuellement avec les DREAL (ou DRIEE en Ile de France et DEAL dans les départements et régions d'outre-mer) dans le cadre du dialogue de gestion, compte tenu de la spécificité de ces opérations, de leur complexité technique et politique et de la durée de leur mise en œuvre. Si les crédits réservés pour les Opérations Grands Sites ont constitué un effort croissant et constant du ministère depuis de nombreuses années, ils restent et resteront toutefois modestes au regard des financements qui seront à mobiliser. En effet, l'implication financière de l'Etat doit surtout, par un effet levier, permettre de générer des projets et de mobiliser des autorités locales responsables et compétentes, garantes comme l'Etat de la conservation et de la valorisation de ce patrimoine.

Pour aider à la connaissance et à la mise en œuvre de cette politique, un document de référence, que vous trouverez ci-joint, a été établi et mis en ligne. Ce document est très attendu des services des DREAL qui en ont la charge (ou DRIEE en Ile de France et DEAL dans les départements et régions d'outre-mer), ainsi que de leurs partenaires. Il rappelle les concepts et processus utilisés et constituera un guide pour la mise en œuvre de cette politique.

La présente circulaire sera publiée au bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Fait à Paris, le **21 JAN. 2011**

Pour la ministre, et par délégation,
Le Secrétaire général



Jean-François MONTEILS

Pour la ministre, et par délégation,
Le Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et
des paysages



Etienne CREPON

Annexe 5. Règlement d'usage du label « Grand Site de France » (version révisée 2010)

RÈGLEMENT D'USAGE DU LABEL "GRAND SITE DE FRANCE"

Version révisée 2010

PRÉAMBULE

Le label Grand site de France a été créé par l'Etat pour garantir l'excellence de la gestion des sites classés de grande notoriété et de forte fréquentation, qui sont l'objet de la politique nationale des Grands sites. Il est défini par l'article L 341-15-1 du Code de l'environnement, créé par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et constitue une marque déposée par l'Etat auprès de l'Institut National de la Propriété Industrielle depuis 2002. Il se réfère aux principes de la Convention du patrimoine mondial de 1972 (Unesco) et de la Convention européenne du paysage de 2000 (Conseil de l'Europe, Florence).

Code de l'environnement, article L341-15-1 :

« Le label "Grand site de France " peut être attribué par le ministre chargé des sites à un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation. L'attribution du label est subordonnée à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable.

Le périmètre du territoire concerné par le label peut comprendre d'autres communes que celles incluant le site classé, dès lors qu'elles participent au projet.

Ce label est attribué, à sa demande, à une collectivité territoriale, un établissement public, un syndicat mixte ou un organisme de gestion regroupant notamment les collectivités territoriales concernées. La décision d'attribution fixe la durée du label. »

Le règlement du label précise l'objectif du label, les conditions d'éligibilité, le processus d'attribution et de renouvellement, la durée de la labellisation et les modalités d'usage du label.

ARTICLE 1 - OBJECTIFS

Le label garantit que le site est préservé, géré et mis en valeur suivant les principes du développement durable.

Il atteste notamment que le gestionnaire :

- > préserve les caractéristiques paysagères, naturelles et culturelles du site,
- > assure son entretien et sa gestion au quotidien,
- > permet un accueil du public dans le respect des qualités patrimoniales du site,
- > intègre le développement économique local dans le projet du site,
- > veille à ce que la fréquentation touristique reste compatible avec le caractère patrimonial du site et les conditions de vie des habitants,
- > travaille de façon concertée avec les partenaires du site et de son projet.

ARTICLE 2 - SITES ÉLIGIBLES

Sont éligibles les espaces qu'il est convenu d'appeler des "Grands sites", c'est à dire des territoires remarquables pour leurs qualités paysagères, naturelles et culturelles, dont la dimension nationale est reconnue par un classement d'une partie significative du territoire au titre de la protection des monuments naturels et des sites, qui accueillent un large public et qui sont engagés dans une démarche partenariale de gestion durable et concertée pour en conserver la valeur patrimoniale, l'attrait, et la cohérence paysagère.

ARTICLE 3 - CONDITIONS NÉCESSAIRES

Le label ainsi redéfini par la loi exige une triple condition :

- > un site ayant les caractéristiques d'un Grand site, en termes de protection, de notoriété et de fréquentation (cf.art.2) ;
- > la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable et visant à satisfaire les objectifs définis à l'article 1 (à la fois au moment de l'attribution du label et pour la durée de la labellisation) ;
- > un organisme de gestion partenariale attributaire du label, dont le fonctionnement est assuré de manière pérenne au moyen d'un budget identifié et adapté aux enjeux, qui coordonne la mise en œuvre du projet du Grand site en associant les diverses parties prenantes.

Par ailleurs, le site doit offrir :

- > un état, un entretien et un fonctionnement satisfaisants et à la hauteur du site ;
- > des aménagements et des services aux visiteurs fondés sur le respect de l'identité et de la singularité des lieux.

ARTICLE 4 - PROCÉDURE D'OBTENTION, DE RENOUVELLEMENT OU DE RADIATION – DURÉE DU LABEL

1 - Obtention du label

La demande de labellisation, adressée au ministre, est envoyée par la structure gestionnaire du site à la préfecture de son siège, sous forme d'un courrier accompagné du dossier de candidature.

La préfecture en assure l'instruction au niveau local avec l'appui de la DREAL. Dans ce cadre, la candidature est présentée pour avis à la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites. Le préfet la transmet ensuite au ministre chargé des sites.

Au niveau central, le ministère saisit pour avis la Commission Supérieure des Sites Perspectives et Paysages (CSSPP), qui examine le dossier de candidature au label Grand site de France. Afin de préparer cet examen, le Conseil général de

page 82/108

l'environnement et du développement durable (CGEDD) désigne un membre de l'Inspection générale pour effectuer une mission de terrain et rapporter devant la commission. En outre, l'avis du Réseau des Grands Sites de France est sollicité. La décision ministérielle, signée du ministre chargé des sites, est publiée au Bulletin Officiel du ministère correspondant. Il est statué sur la demande dans un délai de six mois à compter du dépôt du dossier.

2 – Durée du label

Elle est fixée par la décision ministérielle d'attribution.

Selon le présent règlement d'usage du label en vigueur, elle est de **6 ans**.

Pendant cette période, le président de l'organisme de gestion du site labellisé transmet chaque année un rapport d'activités au préfet et au ministère, faisant état des événements marquants de l'année écoulée, et permettant de mesurer l'adéquation de la gestion et des actions mises en œuvre avec les engagements pris au moment de la labellisation.

2 - Renouvellement

Le label est renouvelé dans des conditions identiques à celles de son attribution.

3 - Suspension et Radiation

3.1. Pendant la durée de validité du label, le ministre chargé des sites, sur rapport de l'Inspection générale chargée des sites et après avis du Réseau des Grands Sites de France, peut procéder à la suspension ou au retrait du label en cas d'atteinte grave portée aux qualités patrimoniales du site ou de manquement caractérisé aux engagements pris.

3.2. Le label est retiré de plein droit en cas de disparition de la structure de gestion, sauf transmission de ses engagements et compétences à une autre structure acceptée par le ministre.

ARTICLE 5 – ORGANISME BÉNÉFICIAIRE

Le label est attribué à l'organisme de gestion du Grand site qui en a fait la demande. Il peut s'agir d'une collectivité territoriale, d'un établissement public, d'un syndicat mixte ou d'un organisme de gestion regroupant notamment les collectivités territoriales concernées. Cet organisme est appelé couramment le « gestionnaire » du site.

ARTICLE 6 - CONSTITUTION DU DOSSIER

Le dossier de candidature au label constitue l'engagement du gestionnaire sur le maintien ou l'amélioration de l'état du site et plus généralement sur le projet de gestion du site à long terme. Il comporte :

1. La déclaration d'engagement signée du représentant élu de l'organisme de gestion, qui atteste de sa motivation à demander le label et résume ses engagements pour l'avenir ;
2. La présentation du site et de son contexte territorial, avec les caractéristiques paysagères, naturelles et culturelles qui font de ce territoire un Grand Site (protections réglementaires, caractère remarquable, fréquentation, consensus local). Un état des lieux de la préservation, de l'entretien et de la gestion du site au moment de la demande est présenté, ainsi que la démarche suivie pour le restaurer, le préserver ou le mettre en valeur ;
3. Les éléments clefs du projet de préservation de gestion et de mise en valeur du site pour les années à venir. Ces éléments permettront d'apprécier, au regard des enjeux mis en évidence, comment seront assurés l'entretien, la préservation et la gestion du site selon les principes du développement durable, pendant la période future de labellisation ;
4. Les moyens techniques et financiers de gestion du site et l'organisation de la structure gestionnaire. Sont également précisées les modalités de la gouvernance, incluant la concertation avec les acteurs et la population locale ainsi que l'information du public ;
5. Les modalités d'évaluation et de suivi, et notamment les indicateurs et outils de suivi choisis, le suivi de la fréquentation, l'observatoire photographique du paysage.

ARTICLE 7 - UTILISATION DU LABEL

La dénomination "Grand site de France" est caractérisée par un emblème (logo) qui lui est associé. L'usage en est réservé aux gestionnaires de sites autorisés par la décision ministérielle de labellisation. L'utilisation à fin exclusivement commerciale de la marque "Grand site de France" est interdite.

La labellisation accordée entraîne une autorisation de principe du ministre pour l'utilisation de l'emblème par le gestionnaire du site lorsque la vente d'objets, de produits ou de services ainsi marqués contribue directement à l'entretien du site et que ces objets, produits ou services représentent une valeur éducative à l'environnement et une qualité de matière et de conception compatible avec l'image de qualité véhiculée par le label. Une dérogation au cas par cas est sollicitée pour tout autre objet, produit ou service. La dérogation est accordée pour une durée limitée qui ne peut excéder le nombre d'années restant à courir avant la date de renouvellement du label.

L'utilisation du label et de son emblème est autorisée et souhaitable sur les panneaux d'information et la signalétique du site, en accord avec la réglementation dans la partie classée du site. Elle l'est aussi pour les usages de communication non commerciaux (papier à en-tête, site internet, véhicules du gestionnaire, plaquettes d'information...) de l'organisme de gestion, lorsqu'il communique sur le Grand site ou son projet.

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ET DE L'ÉNERGIE

DGALN – Bureau des sites et espaces protégés - Tél. : 01 40 81 32 53

www.developpement-durable.gouv.fr rubrique : ville durable-aménagement-sites et paysage/sites/grand sites.

Annexe 6. Résumé historique de la politique des Grands Sites de France



HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DES GRANDS SITES DE FRANCE

Actualisation de la fiche : juin 2014

La politique publique en faveur des Grands Sites fut conçue en France il y a un peu plus de trente ans et menée depuis sur les sites classés les plus renommés et par conséquent les plus fréquentés, qui demandent à ce titre un soin tout particulier.

Quatre grandes périodes peuvent être distinguées dans l'histoire de cette politique : une première période qui est celle de la réponse aux urgences posées par le terrain, de l'expérimentation et des premières réalisations ; une seconde période qui voit la formalisation des grands principes à mettre en oeuvre à l'échelle du site et le renforcement financier de la politique ; une troisième période qui permet sa consolidation théorique et son inscription au code de l'environnement ; enfin une quatrième période, qui est celle de son déploiement.

Première période : 1976-1986 – Naissance d'une politique

En 1974 et 1975, l'Etat, garant de leur préservation, a été sollicité par des autorités locales pour réagir face à un double problème : d'une part, les doléances des habitants se sentant envahis par des visiteurs peu au fait des intérêts et des règles du mode rural, et d'autre part la banalisation des sites emblématiques de notre pays par des équipements d'accueil trop souvent de qualité médiocre.

Pour rétablir ou pérenniser l'étonnement et l'émerveillement devant ces « Grands Sites » qui devenaient fragiles et menacés, l'Etat proposa en 1976 une politique spécifique. Celle-ci fut élaborée d'abord à l'initiative de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Il s'agissait de trouver des solutions à la fréquentation touristique excessive de certains Grands Sites remarquables. Ce problème se posait à l'échelle internationale, et l'adoption de la **Convention pour le patrimoine mondial** en 1972 sous l'égide de l'UNESCO a constitué dès l'origine le fondement des principes de la politique des Grands Sites.

La politique des Grands Sites s'est appuyée sur la loi de protection des sites et monuments naturels de 1930 dont elle est le prolongement. En 1978, une liste de « 26 Grands Sites nationaux menacés » susceptibles de bénéficier de cette action de l'État est établie et les premières études sont lancées. En 1980, le ministre de l'Environnement entérine **une première liste officielle de 15 Grands Sites** dont la réhabilitation est jugée prioritaire.

Il est convenu dès l'origine que cette nouvelle politique ne portera que sur des espaces de grande notoriété, en partie ou entièrement protégés au titre de la loi de 1930 sur les sites, dont la fréquentation, en général excessive, pose problème. Elle porte le plus souvent sur des espaces à forte dominante naturelle (Gorges de l'Ardèche, Cirque de Gavarnie) mais s'adresse aussi à des ensembles bâtis (Carcassonne) ou des espaces mixtes (la Camargue gardoise et la ville d'Aigues-Mortes).

La méthode se construit progressivement, appuyée sur le principe d'une démarche de projet, c'est à dire une démarche pragmatique d'accord des partenaires (Etat, collectivités locales) sur des objectifs, accompagnée de validations, étape par étape, pour aboutir à un véritable programme d'actions global.

Sur les quinze sites prioritaires de 1980, deux feront l'objet d'études sans suite, la presqu'île de Crozon en Bretagne et le piton du Haut-Koenisbourg en Alsace, probablement parce que la méthode n'est pas adaptée aux besoins. Les autres font souvent l'objet de travaux limités pour des questions financières, sans références suffisantes à projet global.

Seconde période : 1986-1997 - Formalisation

Au début des années 1980, les lois de **décentralisation** confèrent des pouvoirs et des moyens plus importants aux collectivités territoriales, mais aussi des responsabilités accrues en terme de sécurité des personnes. Dorénavant les élus vont participer pleinement aux choix des actions des programmes d'Opérations Grands Sites, afin que celles-ci soient davantage en cohérence avec le développement qu'ils souhaitent pour leur commune, le département ou la région, et qu'ils puissent en discuter le financement. Le partenariat élus-Etat, souhaité dès l'origine, se met effectivement en place.

En 1989, sur de nouvelles bases financières, avec une approche renouant avec les concepts originels, une véritable relance de la politique « Grands Sites » est présentée en conseil des ministres et fait l'objet d'une campagne de communication en 1990.

Quatre conditions pour pouvoir bénéficier de cette politique sont alors clairement définies :

- Etre un site protégé (classé au titre de la loi de 1930) pour une part significative du site,
- Etre un site de grande notoriété (de renommée au moins nationale),
- Connaître des périodes de fréquentation inadaptées au site,
- Faire l'objet d'un consensus local pour demander le bénéfice de cette politique.

Le rôle des collectivités territoriales dans cette politique est affirmé, de même que l'importance de concevoir, en même temps que la restauration du site, un projet de développement basé sur la richesse patrimoniale et en harmonie avec celle-ci, avec une vision dynamique. Ainsi, en plus de l'accueil des visiteurs et de la gestion de la fréquentation, deux objectifs sont affirmés : « développer une pédagogie de la préservation des sites » et « protéger le patrimoine comme un atout pour le développement local ». Autrement dit, la recherche de retombées économiques locales compatibles avec le respect du site devra clairement faire partie du projet global du Grand site.

Les financements de l'Etat sont désormais ajustés au programme qui sera systématiquement présenté devant les commissions départementales des sites puis la commission supérieure des sites, perspectives et paysages, instance de conseil du ministre, avant de recevoir l'approbation ministérielle préalable à la mise en œuvre.

En complément de ces dispositions, la contractualisation entre l'Etat, représenté par le préfet, et tous les partenaires, devient une obligation pour obtenir les financements de la phase des travaux. La convention qui lie les partenaires rappelle les grands objectifs du projet et le programme détaillé des actions figure en annexe.

L'Etat insiste beaucoup, dans cette relance de la politique des Grands Sites sur la nécessité d'une structure de gestion du site dédiée, rassemblant les communes et le département (en général dans un syndicat mixte) et associant la région. L'Etat ne participe pas au fonctionnement du site qui reste à la charge des collectivités locales. Il insiste également sur la nécessité d'avoir au sein du comité de pilotage, puis dans la structure de gestion, au moins une personne en charge exclusivement de l'Opération Grand Site et de sa mise en œuvre car c'est le gage de la réussite du projet.

Enfin, on insiste désormais pour que soit mise en place sur le terrain une information régulière de la population locale et que celle-ci soit associée aux décisions. Cette concertation est d'ailleurs conforme à la signature par la France de la « Convention d'Aarhus » en 1998, laquelle sera introduite formellement dans le droit français en 2002.

En 1997, une circulaire aux Préfets, signée du Directeur de la Nature et des Paysages, diffuse une « note de doctrine » qui précise les grandes caractéristiques et les exigences de la politique qui ont progressivement été définies.

Troisième période : 1997- 2011 – Consolidation

A partir de 1996, le ministère développe avec la section française d'ICOMOS un partenariat qui a permis une réflexion conceptuelle sur la politique des Grands Sites. Un groupe de travail composé d'experts d'horizons complémentaires est réuni pour travailler sur l'évaluation de cette politique. Le ministère, représenté dans ce groupe de travail, le charge aussi de faire connaître en France, grâce à l'ensemble du réseau ICOMOS, les expériences novatrices ou particulièrement intéressantes réalisées à l'étranger sur des sites similaires, notamment ceux du Patrimoine mondial .

C'est ainsi qu'une série de séminaires et colloques seront organisés au cours de la décennie, qui permettront d'approfondir successivement les grandes questions que pose la politique des Grands Sites :

- 1997 à la Pointe du Raz, sur le thème « Accueil, aménagement et gestion » pour jeter les bases d'une doctrine sur la politique des Grands Sites.
- 1999 en Arles sur le thème « Accueil, aménagement et gestion »
- 2001 à Carcassonne sur le thème « Grands Sites et Patrimoine mondial, quel accueil touristique ? » qui portera notamment sur la régulation des flux.
- 2004 en Baie de Somme sur le thème « Vivre dans un grand site, le parti du développement durable ».
- 2009 aux Deux Caps Blanc-Nez Gris-Nez sur le thème « Valeurs universelles, valeurs locales ».

En 2000, la nécessité de créer un réseau des gestionnaires de Grands Sites, devenue de plus en plus évidente au cours de ces années de maturation de la politique, se concrétise par la naissance du Réseau des Grands Sites de France qui travaille à la fois avec les élus, décisionnaires, et les équipes techniques qui assurent la mise en œuvre des projets et sont confrontés aux difficultés quotidiennes du terrain. Il est un lieu d'échange d'expériences, d'innovation et de promotion des valeurs communes de ces espaces d'exception. Depuis sa création, le RGSF bénéficie du soutien du ministère de l'écologie.

En 2002, c'est la reconnaissance de l'importance de la gestion du site qui se concrétise en un nouvel outil, le label Grand Site de France. Celui-ci est déposé par l'Etat à l'Institut de la Propriété Industrielle le 19 décembre 2002 sous forme d'une marque simple ® et d'un logo. En mai 2003, une circulaire aux Préfets, accompagnée d'une note de présentation et du règlement du label, annonce la création du label et précise les conditions de l'octroi de celui-ci.

Le 17 juin 2004, quatre premiers sites sont labellisés Grand Site de France :

- Aven d'Orgnac (Ardèche)
- Pointe du Raz (Finistère)
- Pont du Gard (Gard)
- Sainte Victoire (Bouches du Rhône)

La création de ce label va permettre d'engager de nouvelles réflexions sur la question de la gestion au quotidien d'un Grand Site, mais aussi sur les moyens nécessaires à son fonctionnement, notamment financiers.

En 2005, le Réseau des Grands Sites de France révisé ses statuts pour tenir compte de la création du label. Créé pour fédérer les gestionnaires et faciliter les échanges entre eux, le réseau réunit désormais les Grands Sites de France labellisés et les « futurs Grands Sites de France » au sens où tous les « membres actifs » s'inscrivent dans la perspective de l'obtention du label. Un statut de « membre associé » est créé pour permettre aux sites qui ne peuvent prétendre au label (sites pas assez

emblématiques, territoires non classés etc.) de participer aux travaux et de bénéficier de la réflexion et des outils qui en sont issus.

En 2008, une nouvelle réflexion s'engage au plan national et au niveau des services régionaux nouvellement créés, les DREAL, en partenariat avec le Réseau des Grands Sites de France, visant à mieux formaliser et à rassembler tous les éléments de cette politique qui s'est progressivement construite au cours des trente dernières années, permettant d'en dresser un état des lieux. En outre une mission d'inspection générale est diligentée et un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable remis au ministre en juillet 2009.

Parallèlement, trois députés, Gérard VOISIN, William DUMAS et Jérôme BIGNON, déposent un amendement visant à inscrire le label Grand Site de France dans la loi sur le développement durable en préparation.

Le 12 juillet 2010, l'adoption de la loi portant engagement national pour l'environnement (LENE), dite « Grenelle 2 », permet l'inscription du label Grand Site de France dans le Code de l'environnement. Dans la foulée, une circulaire est adressée aux préfets (21 janvier 2011), avec en annexe un « Document de référence pour la politique des Grands Sites de France » élaboré par le ministère avec les partenaires de cette politique.

Le 21 janvier 2011, une circulaire est adressée aux préfets, à laquelle est annexée un « Document de référence pour la politique des Grands Sites de France » élaboré par le ministère avec les partenaires de cette politique.

Entre 2007 et 2010, 4 nouveaux sites accèdent au label :

- Bibracte-Mont Beuvray (Nièvre, Saône-et-Loire) – 12 décembre 2007
- Puy de Dôme (Puy-de-Dôme) – 15 janvier 2008
- Marais poitevin (Charente maritime, Deux-Sèvres, Vendée) – 20 mai 2010
- Saint-Guilhem-le-Désert Gorges de l'Hérault (Hérault) – 14 juin 2010.

Quatrième période : 2011 à aujourd'hui – Déploiement

Dotée d'un fondement juridique avec l'inscription du label au Code de l'environnement, d'une circulaire accompagnée d'outils méthodologiques rénovés, la politique des Grands Sites de France acquiert une stabilité et une crédibilité accrues. Les collectivités territoriales s'impliquent de plus en plus fortement dans les démarches.

En 2011, la labellisation du 10ème Grand Site de France (la Baie de Somme), chiffre symbolique, s'accompagne d'une médiatisation soutenue, et du développement de la visibilité de cette politique et des sites concernés.

Le Réseau des Grands Sites de France voit ses moyens renforcés, par l'augmentation significative des contributions de ses membres, par l'accroissement continu du soutien de l'Etat et par la diversification de ses partenariats.

Entre 2011 et 2014, 6 nouveaux sites accèdent au label :

- Deux Caps Blanc-Nez Gris-Nez (Pas de Calais) – 29 mars 2011
- Baie de Somme (Somme) – 3 juin 2011
- Massif du Canigó (Pyrénées Orientales) – 13 juillet 2012
- Puy Mary Volcan du Cantal (Cantal) – 18 décembre 2012
- Solutre Pouilly Vergisson – 19 mai 2013
- Camargue gardoise – 17 janvier 2014.

... et 6 autres voient leur label renouvelés selon une procédure de même exigence :

- Aven d'Orgnac – 16 août 2010
- Sainte- Victoire – 28 janvier 2011
- Pont du Gard - 28 janvier 2011
- Pointe du Raz en Cap Sizun – 21 décembre 2012

- Bibracte – Mont Beuvray - 24 janvier 2014
- Puy de Dôme – 28 mars 2014.

En six ans en effet, un territoire évolue significativement et les structures qui l'entourent également. Le processus de renouvellement permet de dresser un bilan des acquis et de mesurer le chemin parcouru. La deuxième période de labellisation devient pour ces sites l'occasion d'entrer dans une nouvelle phase dans laquelle l'objectif sera d'entraîner tout le territoire et ses acteurs diversifiés dans une démarche d'excellence commune.

Pendant cette période, une douzaine de nouveaux projets émergent : Massif des Ogres, Vallée du Salagou, Vallée de la Vézère, Marais de Guérande, Presqu'île de Giens, Colline de Vézelay, Gorges de l'Ardèche - Pont d'Arc, Cap d'Erquy Cap Fréhel, Dunes de Flandre, Estuaire de la Charente et Arsenal de Rochefort, Salines - Baie des Anglais en Martinique, Falaises d'Etretat - Côte d'Albâtre.

Parallèlement, des thématiques particulières sont approfondies :

- les **retombées économiques** des Grands Sites, avec plusieurs études réalisées dans les territoires du Pont du Gard, du Puy de Dôme, de Sainte-Victoire, de Saint Guilhem-le-Désert... permettant de préciser la manière dont ces démarches irriguent le territoire environnant, à l'échelle locale, départementale et régionale (études conduites entre 2008 et 2014);
- le lien entre préservation des paysages et sauvegarde de la biodiversité, avec une exposition nationale appuyée sur 8 Grands Sites engagés dans des démarches Natura 2000, qui tournera dans une cinquantaine de lieux (2010) ;
- l'écomobilité, avec la production par le MEDDE d'un « Cahier de recommandations pour la réalisation de voies cyclables dans les espaces protégés » et l'animation d'un groupe de travail par le RGSF dans le cadre du Réseau rural français, avec une production de synthèse (2011) ;
- le thème des **limites** dans le cadre d'une réflexion conduite par Icomos France, avec un séminaire tenu à Maisons-Laffitte : « Quelles limites pour les espaces et sites patrimoniaux ? » (2013) ;
- le thème du **tourisme** avec la démarche initiée par Réseau des Grands Sites de France et déployée au cours de l'année 2013 en partenariat avec les ministères de l'écologie et du tourisme, sur le thème « Quel tourisme dans les Grands Sites de France ? », et la production d'un document-cadre qui exprime des valeurs et objectifs communs pour un tourisme durable et adapté aux spécificités des Grands Sites (2014).

En 2013, le RGSF adopte son projet à 10 ans (2013-2022), ouvert par une préface co-signée exprimant une vision partagée avec l'Etat quant aux perspectives de déploiement de cette politique d'ici 2030, année du centenaire de la loi pour la protection des monuments naturels et des sites : « un réseau de 40 à 50 Grands Sites de France labellisés, et de 30 à 40 en projet, représentant la diversité du patrimoine paysager français ».

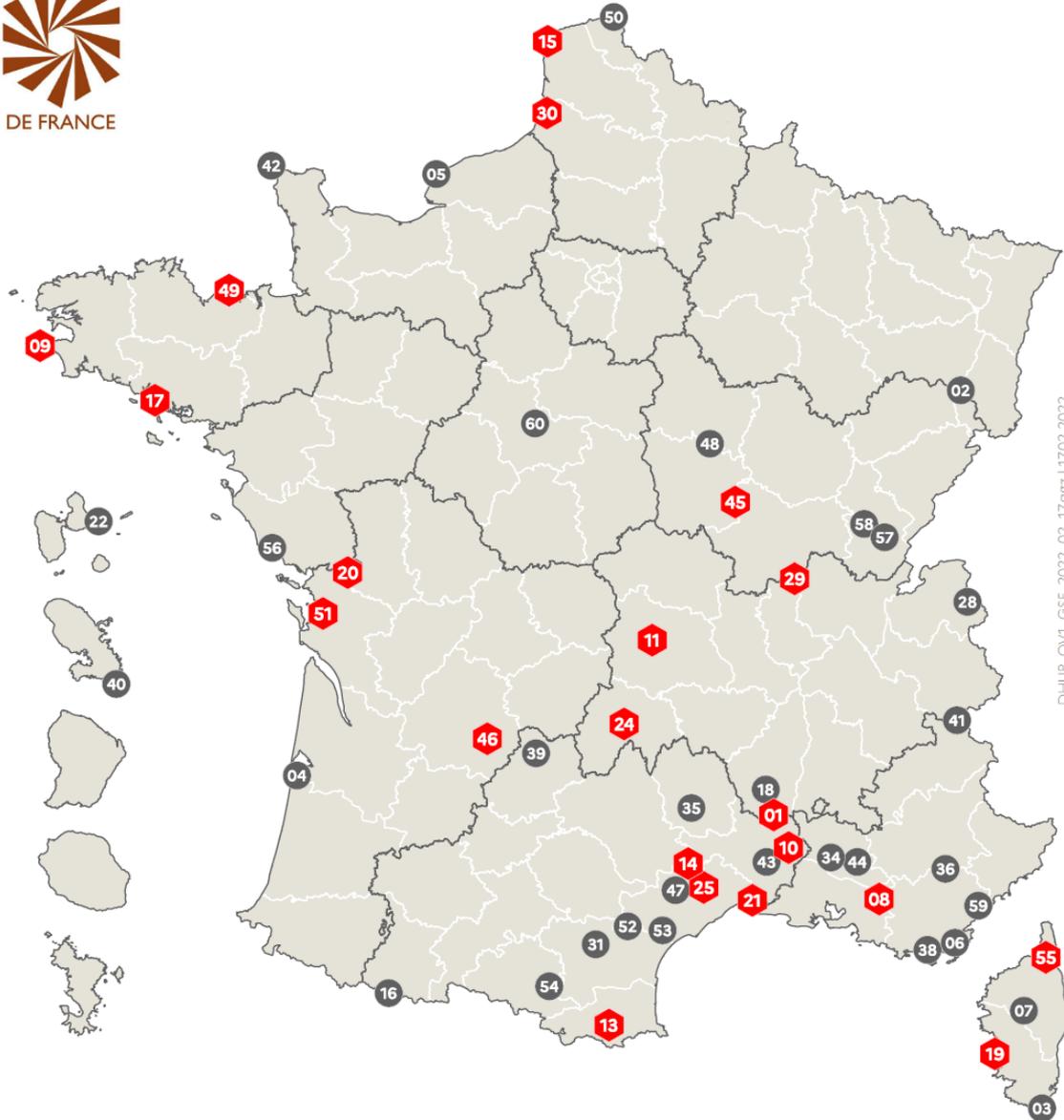
Annexe 7. Liste des Grands Sites

(Cases orange : Grands Sites visités par la mission)

Grand Site	Numéro d'ordre	Étape	Région
Aven d'Ornac	1	GSF	Auvergne-Rhône-Alpes
Concors Sainte-Victoire	8	GSF	Provence-Alpes-Côte d'Azur
Pointe du Raz en Cap Sizun	9	GSF	Bretagne
Pont du Gard	10	GSF	Occitanie
Puy de Dôme	11	GSF	Auvergne-Rhône-Alpes
Massif du Canigó	13	GSF	Occitanie
Cirque de Navacelles	14	GSF	Occitanie
Deux-Caps Blanc-Nez Gris-Nez	15	GSF	Hauts-de-France
Dunes Sauvages de Gâvres à Quiberon	17	GSF	Bretagne
Iles sanguinaires – Pointe de la Parata	19	GSF	Corse
Marais Poitevin	20	GSF	Pays de la Loire ; Nouvelle-Aquitaine
Camargue gardoise	21	GSF	Occitanie
Puy Mary-Volcan du Cantal	24	GSF	Auvergne-Rhône-Alpes
Gorges de l'Hérault	25	GSF	Occitanie
Solutré Pouilly Vergisson	29	GSF	Bourgogne-Franche-Comté
Baie de Somme	30	GSF	Hauts-de-France
Bibracte – Mont Beuvray	45	GSF	Bourgogne-Franche-Comté
Vallée de la Vézère	46	GSF	Nouvelle-Aquitaine
Cap d'Erquy-Cap Fréhel	49	GSF	Bretagne
Estuaire de la Charente-Arsenal de Rochefort	51	GSF	Nouvelle-Aquitaine
Conca d'Oru, vignoble de Patrimonio – golfe de Saint Florent	55	GSF	Corse
Ballon d'Alsace	2	OGS	Grand-Est
Bonifacio	3	OGS	Corse
Dune du Pilat	4	OGS	Nouvelle-Aquitaine
Falaises d'Étretat Côte d'Albâtre	5	OGS	Normandie
Marais de Brouage	12	OGS	Nouvelle-Aquitaine
Gorges de l'Ardèche	18	OGS	Auvergne-Rhône-Alpes
Sixt Fer à Cheval	28	OGS	Auvergne-Rhône-Alpes
Cité de Carcassonne	31	OGS	Occitanie
Fontaine de Vaucluse	34	OGS	Provence-Alpes-Côte d'Azur
Gorges du Tarn et de la Jonte et des Causses	35	OGS	Occitanie
Gorges du Verdon	36	OGS	Provence-Alpes-Côte d'Azur

Grand Site	Numéro d'ordre	Étape	Région
Presqu'île de Giens	38	OGS	Provence-Alpes-Côte d'Azur
Rocamadour	39	OGS	Occitanie
La Hague	42	OGS	Normandie
Gorges du Gardon	43	OGS	Occitanie
Massif des Ogres	44	OGS	Provence-Alpes-Côte d'Azur
Salagou Cirque de Mourèze	47	OGS	Occitanie
Vézelay	48	OGS	Bourgogne-Franche-Comté
Dunes de Flandre	50	OGS	Hauts-de-France
Cité de Minerve, gorges de la Cesse et du Brian	52	OGS	Occitanie
Canal du Midi, Béziers	53	OGS	Occitanie
Montségur	54	OGS	Nouvelle-Aquitaine
Havre du Payré	56	OGS	Pays de la Loire
Vallée du Hérisson - Plateau des Sept Lacs	57	OGS	Bourgogne-Franche-Comté
Vignobles et Reclusées du Jura	58	OGS	Bourgogne-Franche-Comté
Massif de l'Estérel	59	OGS	Provence-Alpes-Côte d'Azur
Chambord	60	OGS	Centre-Val de Loire
Conques	61	OGS	Occitanie
<i>Presqu'île de Crozon</i>		<i>Futur OGS</i>	<i>Bretagne</i>

Les Grands Sites de France et les projets en cours (Opérations Grands Sites)



-  Site labellisé "Grand Site de France"
-  Projet en cours (Opération Grand Site)

Source : DGALN/DHUP/QV1 (Fév. 2022)
Cartographie : DGALN/ICAPP/MNUM (OM)

Annexe 8. Statut des structures de gestion des Grands Sites (décembre 2021)

Aven d'Orgnac	Commune d'Orgnac L'Aven	Commune
Bonifacio	Commune de Bonifacio	Commune
La Hague	Commune de la Hague	Commune

Falaises d'Etretat – Côte d'Albâtre	Conseil départemental de la Seine-Maritime	Conseil départemental
Havre du Payré	Conseil départemental de Vendée	Conseil départemental
Les Deux-Caps Blanc-Nez, Gris Nez	Conseil départemental du Pas-de-Calais (dans le cadre d'une convention avec collec et partenaires)	Conseil départemental
Puy de Dôme	Conseil départemental du Puy de Dôme	Conseil départemental
Solutré Pouilly Vergisson	Conseil départemental de Saône-et-Loire	Conseil départemental
Vézelay	Conseil départemental de l'Yonne	Conseil départemental

Bibracte - Mont Beuvray	Centre Archéologique Européen du Mont Beuvray – EPCC Mont Beuvray	EPCC
Pont du Gard	EPCC du Pont du Gard	EPCC
Vallée de la Vézère	EPCC Pôle International de la préhistoire	EPCC

Conques	Communauté de communes de Conques Marcillac	EPCI
Chambord	Communauté de communes du Grand Chambord	EPCI
Dunes de Flandre	Communauté urbaine de Dunkerque	EPCI
Estuaire de la Charente – Arsenal de Rochefort	Communauté d'agglomération Rochefort Océan	EPCI
Fontaine de Vaucluse	Communauté de communes du Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse	EPCI
Gorges de l'Hérault	Communauté de communes de la Vallée de l'Hérault	EPCI
Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses	Communauté de communes Gorges Causses Cévennes	EPCI
Marais de Brouage	Communauté de communes du Bassin de Marennes	EPCI
Massif des Ocres	Communauté de communes Pays d'Apt Luberon	EPCI
Montségur	Communauté de communes du Pays d'Olmes	EPCI
Vallée du Hérisson, Plateau des 7 Lacs	Communauté de communes du Pays des Lacs	EPCI
Vignobles et Reclusés du Jura	Communauté de communes Bresse Haute Saône	EPCI

Presqu'île de Giens et Salins d'Hyères	Métropole Toulon Hyères Méditerranée	Métropole EPCI
Sainte-Victoire	Métropole Aix-Marseille-Provence	Métropole EPCI

Baie de Somme	Syndicat Mixte Baie de Somme - Grand Littoral Picard	Syndicat mixte (aménagement)
Ballon d'Alsace	Syndicat Mixte du PNR des Ballons des Vosges	Syndicat mixte (Parc naturel régional)
Camargue Gardoise	Syndicat Mixte pour la protection et la gestion de la Camargue Gardoise	Syndicat mixte (Réserve naturelle)
Cité de Minerve Gorges de la Cesse et du Brian	Syndicat Mixte du Pays Haut Languedoc et Vignobles	Syndicat mixte (Pays)
Gorges de l'Ardèche	Syndicat Mixte de Gestion des Gorges de l'Ardèche	Syndicat mixte (Réserve naturelle)
Gorges du Verdon	Syndicat Mixte de gestion du PNR du Verdon	Syndicat mixte (Parc naturel régional)
Marais Poitevin	Syndicat Mixte du PNR du Marais Poitevin	Syndicat mixte (Parc naturel régional)
Massif de l'Estérel	Syndicat Intercommunal pour la protection du Massif de l'Estérel	Syndicat mixte (Pidaf)

Cap d'Erquy – Cap Fréhel	Syndicat Mixte du Grand Site Cap d'Erquy - Cap Fréhel	Syndicat mixte
Cirque de Navacelles	Syndicat Mixte pour le Grand Site de Navacelles	Syndicat mixte
Cirque de Sixt-Fer à Cheval	Syndicat Mixte du Grand Site de Sixt-Fer-à-Cheval (la commune et le Département)	Syndicat mixte
Cité de Carcassonne	Syndicat Mixte du Grand Site de la Cité de Carcassonne	Syndicat mixte
Conca d'Oru, vignoble de Patrimonio - golfe de Saint-Florent	Syndicat Mixte du Grand Site Conca d'Oru, vignoble de Patrimonio - golfe de Saint-Florent	Syndicat mixte
Dune du Pilat	Syndicat Mixte de la Grande Dune du Pilat	Syndicat mixte
Dunes Sauvages de Gâvres à Quiberon	Syndicat Mixte du Grand Site de Gâvres Quiberon	Syndicat mixte
Gorges du Gardon	Syndicat Mixte des Gorges du Gardon	Syndicat mixte
Iles Sanguinaires - Pointe de la Parata	Syndicat Mixte du Grand Site Iles Sanguinaires - Pointe de la Parata	Syndicat mixte
Massif du Canigo	Syndicat Mixte Canigo Grand Site	Syndicat mixte
Pointe du Raz en Cap Sizun	Syndicat Mixte de la Pointe du Raz en Cap Sizun	Syndicat mixte
Puy Mary - Volcan du Cantal	Syndicat Mixte du Puy Mary	Syndicat mixte
Rocamadour	Syndicat Mixte du Grand Site de Rocamadour	Syndicat mixte
Salagou – Cirque de Mourèze	Syndicat Mixte du Grand Site Salagou – Cirque de Mourèze	Syndicat mixte
Canal du Midi, du Malpas à Fonsérans	Association de préfiguration du Grand Site Canal du Midi, du Malpas à Fonsérans regroupe : Communauté d'Agglomération Béziers Méditerranée, Communauté de Communes la Domitienne, Communauté de Communes Sud Hérault, communes de Béziers, Colombiers, Montady, Nissan-Lès- Enserune, Capestang, Poilhes, Conseil Départemental de l'Hérault, Chambre de Commerce et d'Industrie territoriale de Béziers Saint-Pons, l'association " Sites d'exception en Languedoc"	Association loi 1901

Annexe 9. Précisions apportées par le Code de l'environnement sur les principales catégories d'aires protégées qui croisent les territoires de sites classés ou de Grands Sites

Les parcs nationaux peuvent être créés «... lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection... »⁹⁵.

Un parc naturel régional «... peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier... »⁹⁶.

Des réserves naturelles peuvent être créées sur «... des parties du territoire terrestre ou maritime d'une ou de plusieurs communes ... lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader... »⁹⁷.

Les zones Natura 2000 comprennent «... des habitats naturels menacés de disparition ou réduits à de faibles dimensions ou offrant des exemples remarquables des caractéristiques propres aux régions alpine, atlantique, continentale et méditerranéenne... », «... des habitats abritant des espèces de faune ou de flore sauvages rares ou vulnérables ou menacées de disparition... », ou sont des sites «... particulièrement appropriés à la survie et à la reproduction des espèces d'oiseaux sauvages figurant sur une liste... » ou «... qui servent d'aires de reproduction, de mue, d'hivernage ou de zones de relais, au cours de leur migration, à des espèces d'oiseaux autres que celles figurant sur la liste susmentionnée... »⁹⁸.

⁹⁵ Article L331-1 du code de l'environnement.

⁹⁶ Article L333-1 du code de l'environnement.

⁹⁷ Article L332-1 du code de l'environnement.

⁹⁸ Article L414-1 du code de l'environnement.

Annexe 10. Typologie des Grands Sites

Cette typologie des 48 Grands Sites (21 GSF et 27 OGS) a été réalisée à partir d'une vingtaine d'indicateurs, en mobilisant des méthodes classiques d'analyse des données (analyse en composantes principales – ACP et classification ascendante hiérarchique – CAH).

Liste des variables statistiques retenues

Nom Variable	Signification de la variable	Source
Evol Pop_99_18.	Taux annuel d'évolution de la population entre 1999 et 2018 (%)	Insee
solde_mig_13_18	Taux annuel d'évolution de la population dû au solde migratoire entre 2013 et 2018 (%)	Insee
Part_agri	Part des exploitants agricoles dans la population active de 15-64 ans en 2018 (%)	Insee
Part_artisans	Part des artisans-commerçants dans la population active de 15-64 ans en 2018 (%)	Insee
Part_cadres	Part des cadres et professions intellectuelles supérieures dans la population active de 15-64 ans en 2018 (%)	Insee
Part_plus 65 ans	Part des 65 ans et plus dans la population en 2018 (%)	Insee
Part_retraités	Part des retraités dans la population en 2018 (%)	Insee
Part_lgt_neufs	Part des logements neufs (commencés entre 2015 et 2019) dans les logements de 2018 (%)	CGDD , Sit@del2
Part_resid_sec	Part des résidences secondaires dans l'ensemble des logements en 2018	Insee
Ch_hotel	Nombre de chambres d'hôtel par habitant en 2021	Insee
Empl_camping	Nombre d'emplacements de campings par habitant en 2021	Insee
Taux_creation_ent	Taux de création d'entreprises en 2019 (%)	Insee
Evol_nb_emploi	Taux d'évolution du nombre d'emplois au lieu de travail entre 2008 et 2018 (%)	Insee
Part_sphère présentielle	Part des emplois de la sphère présentielle en 2017 (%)	Insee
Evol_sphère présentielle_07_17	Évolution de la part des emplois de la sphère présentielle entre 2008 et 2018 (en points de %)	Insee
Taux_emploi	Taux d'emploi des 15-64 ans en 2018 (%)	Insee
Evolution_taux_emploi_08_18	Évolution du taux d'emploi des 15-64 ans entre 2008 et 2018 (en points de %)	Insee
Ind concentr_emploi	Indice de concentration de l'emploi en 2018 (rapport entre le nombre d'emplois total proposés sur le territoire et le nombre d'actifs occupés qui y résident)	Insee
Evol_Ind concentr_emploi_08_18	Évolution de l'indice de concentration de l'emploi entre 2008 et 2018 (en points)	Insee

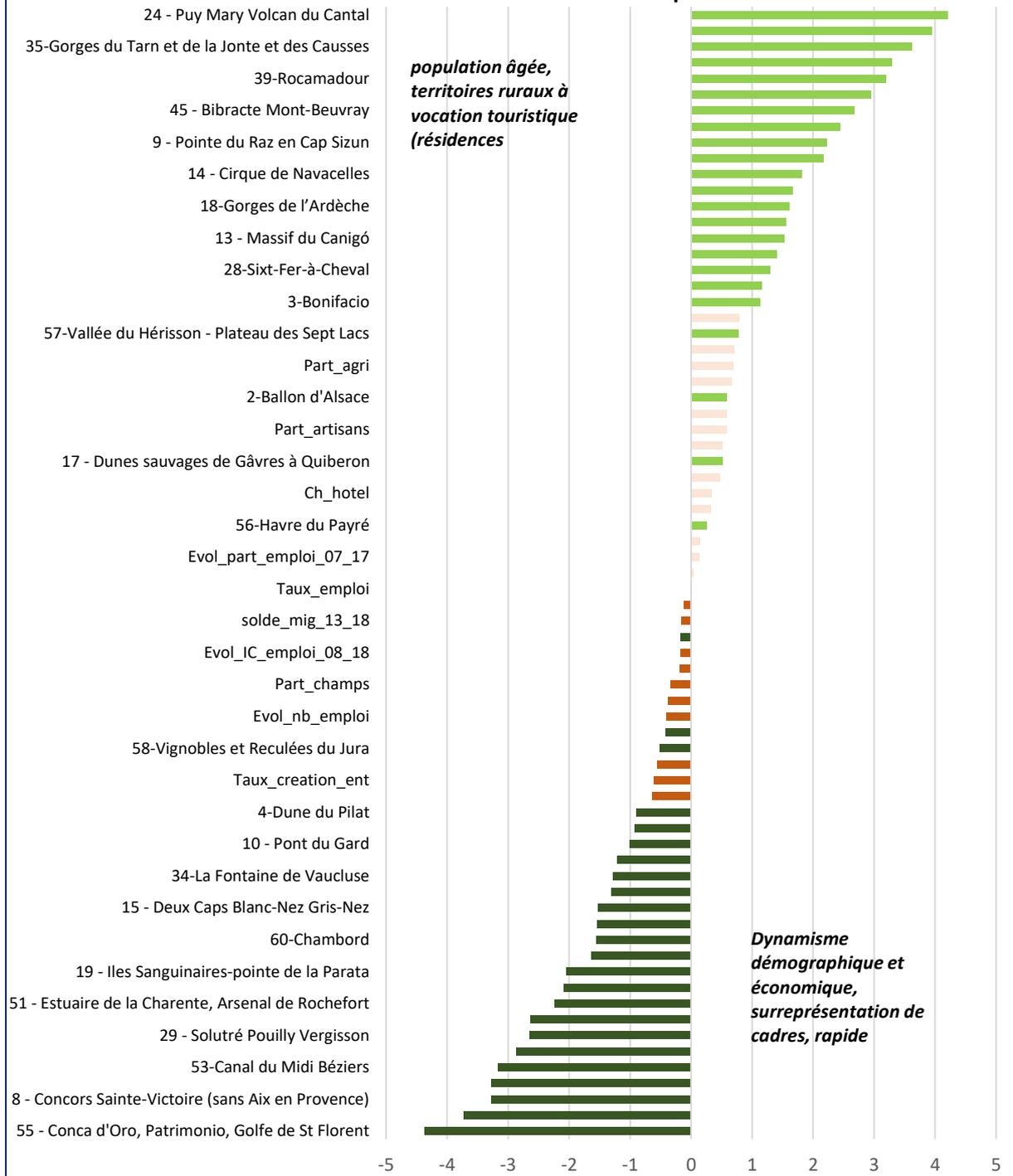
Nom Variable	Signification de la variable	Source
Evol_surf_art	Artificialisation du sol entre 2009 et 2019 (en % de la superficie totale).	Observatoire de l'artificialisation des sols
Part_surf foret	Part des forêts et milieux semi-naturels en 2018 (% de la superficie totale)	CORINE Land Cover
Part_surf agric	Part des surfaces agricoles en 2018 (% de la superficie totale)	CORINE Land Cover
Part_Rural_autonom	Part des communes appartenant au « rural autonome »	Insee

Le premier axe de l'ACP (22 % de la variance) distingue schématiquement deux types de grands sites :

- des grands sites très ruraux, à forte population de retraités et d'agriculteurs, très touristiques (résidences secondaires, campings, hôtels) ;
- des grands sites attractifs, dynamiques en termes d'emploi et de création d'entreprises, avec une surreprésentation de CSP + (cadres), une rapide artificialisation du sol et une construction de logements importante.

On a donc deux ensemble de sites (en vert clair et en vert foncé sur le graphique ci-dessous), pour lesquels les enjeux sont très différents.

Coordonnées des variables et des Grands Sites sur le premier axe de l'ACP



Résultats de la classification ascendante hiérarchique (vert : GSF – marron : OGS)

Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Classe 7
Fort dynamisme démographique et économique	Paysage très agricole en forte artificialisation	Activité tertiaire avec forte présence de cadres	Paysage naturel, forte progression de l'emploi présentiel	Espace très rural, à forte population âgée et forte présence de résidences secondaires	Équipements touristiques importants	Déclin démographique et faible dynamisme économique
5 - Conca d'Oro, Patrimoine, Golfe de St Florent.	15 - Deux Caps Blanc-Nez Gris-Nez	8 - Concors Sainte-Victoire (sans Aix en Provence)	10 - Pont du Gard	1 - Aven d'Ornac	3-Bonifacio	24 - Puy Mary Volcan du Cantal
	20 - Marais Poitevin	11 - Puy de Dôme	2-Ballon d'Alsace	9 - Pointe du Raz en Cap Sizun	18-Gorges de l'Ardèche	45 - Bibracte Mont-Beuvray
	29 - Solutré Pouilly Vergisson	19 - Iles Sanguinaires-pointe de la Parata	28-Sixt-Fer-à-Cheval	13 - Massif du Canigó	22-Rocamadour	35-Gorges du Tarn et de la Jonte et des Causses
	51 - Estuaire de la Charente, Arsenal de Rochefort	22 - Gorges de l'Hérault	43-Gorges du Gardon	14 - Cirque de Navacelles	36-Gorges du Verdon	48-Vézelay
	53-Canal du Midi Béziers	4-Dune du Pilat	54 - Montségur	17 – Dunes sauvages de Gâvres à Quiberon		61-Conques
	31-Cité de Carcassonne	34-La Fontaine de Vaucluse	57-Vallée du Hérisson - Plateau des Sept Lacs	21 - Camargue gardoise		
	50-Dunes de Flandre	59-Massif de l'Estérel		30 - Baie de Somme		
	5-Falaises d'Etretat Côte d'Albâtre	38-Presqu'île de Giens		46 - Vallée de la Vézère		
	42-La Hague	60-Chambord		49 - Cap d'Erquy-cap Fréhel		
	58- Vignobles et Reculées du Jura			52-Cité de Minerve Gorges de la Cesse et du Brian		
				56-Havre du Payré		
				44-Massif des Ocres		
				12-Marais de Brouage		

Valeur moyenne des variables pour chaque classe

(Les cases en bleu ou en rose indiquent une forte contribution de la variable à la classe)

	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Classe 7
Evol Pop_99_18.	2,2	0,2	0,9	0,4	0,7	1,0	-0,4
solde_mig_13_18	3,6	-0,1	0,6	-0,6	0,8	1,1	-0,2
Part_agri	1,3	1,9	1,5	2,1	5,3	3,8	14,4
Part_artisans	13,2	7,1	10,9	12,0	13,9	19,6	15,0
Part_cadres	12,6	14,7	18,0	12,5	9,8	8,8	11,3
Part_plus 65 ans	13,9	23,0	24,8	23,7	30,5	25,6	32,4
Part_retraités	19,7	31,8	31,7	32,4	40,4	30,2	39,5
Part_lgt_neufs	2,5	6,2	11,0	7,9	4,6	14,7	2,0
Part_resid_sec	40,6	12,3	16,8	31,8	37,5	46,3	40,9
Ch_hotel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Empl_camping	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,7	0,2
Taux_creation_ent	29,2	13,5	13,6	14,3	12,5	11,9	9,5
Evol_nb_emploi	136,4	1,2	9,6	-13,8	0,3	13,6	-9,4
Part_sphère présentielle	72,0	68,3	71,1	70,9	69,0	82,1	63,7
Evol_sphère présentielle_07_17	13,7	1,1	1,5	14,5	1,2	3,6	0,9
Taux_emploi	67,8	62,4	67,3	68,5	60,4	59,3	68,2
Evolution_taux_emploi_08_18	-1,5	0,7	4,1	3,1	1,4	0,9	5,6
Ind concentr_emploi	37,4	122,9	88,8	61,7	81,7	119,0	75,9
Evol_Ind concentr_emploi_08_18	16,5	6,5	4,0	-8,7	1,3	8,3	-2,6
Evol_surf_art	0,4	0,9	0,6	0,3	0,5	0,5	0,0
Part_surf foret	66,7	12,3	61,4	74,1	38,3	85,1	62,7
Part_surf agric	32,1	68,4	23,9	20,4	50,2	12,6	36,3
Part_Rural_autonom	0,0	7,2	10,3	69,7	73,4	100,0	73,8

Annexe 11. La Commission supérieure des sites, perspectives, et paysages (CSSPP)

Extrait du « Bréviaire des sites » DGALN – 2021

CLASSEMENT ET INSCRIPTION

LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES SITES, PERSPECTIVES ET PAYSAGES (CSSPP)

Mise à jour 2021

Instituée par la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique scientifique, légendaire et pittoresque, la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages (CSSPP) a vu sa composition plusieurs fois modifiée. Sa structure actuelle résulte du décret n° 2017-1321 du 6 septembre 2017 pris pour l'application de l'article 169 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016, codifié à l'article L. 341-7 du Code de l'environnement. Cette dernière modification avait pour objectif de prendre notamment en compte l'intégration au sein de la CSSPP des compétences de l'ancien Conseil National des Paysages.

1. OBJECTIFS

L'article R. 341-28 du Code de l'environnement dispose que la CSSPP : « conseille le ministre chargé des sites pour l'élaboration et l'application sur l'ensemble du territoire d'une politique de protection, de conservation et de mise en valeur des monuments naturels, des sites et des paysages urbains et ruraux. La commission émet un avis sur les questions dont l'examen lui est confié par les articles L. 341-2, L. 341-5, L. 341-6 et L. 341-13 ainsi que sur toute question que lui soumet le ministre chargé des sites ».

Concrètement, la CSSPP a donc pour mission essentielle d'émettre un avis (obligatoire) sur les projets de classement de sites et de monuments naturels. Elle peut aussi rendre des avis (facultatifs) sur des projets de travaux en site classé, lorsqu'ils sont d'une importance particulière ou de caractère exemplaire, ainsi que sur les projets d'Opération Grand Site, et les demandes de labellisation Grand Site de France. Elle peut en outre être saisie par le ministre de toute question se rapportant aux sites, perspectives et paysages et peut également, de sa propre initiative, émettre des vœux (conformément à son règlement intérieur).

2. COMPOSITION

La commission comprend 31 membres : 8 représentants de l'État (différentes administrations), 8 titulaires d'un mandat électif (2 députés, 2 sénateurs, 2 élus de communes concernées par un site classé, dont un représentant d'établissement public de coopération intercommunale, un représentant de département, un représentant de région), 14 personnalités qualifiées, la présidence étant assurée par le ministre chargé des sites ou son représentant.

Le ministère en charge de la politique des sites s'est attaché à diversifier autant que possible la qualification des membres de la Commission, en y faisant siéger des représentants de la société civile comme des professionnels qualifiés, exprimant les diverses sensibilités qui œuvrent dans le domaine de la protection des sites et des paysages. C'est dans la réunion de ces multiples compétences que réside l'intérêt de la Commission supérieure, qui contribue ainsi à l'établissement de la doctrine de l'État et à l'évolution des politiques dans ces domaines sensibles.

3. FONCTIONNEMENT

La Commission est appelée à se réunir 5 à 7 fois par an. Son secrétariat est assuré par le bureau des sites et des espaces protégés à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Dans un souci de clarification et d'amélioration de son fonctionnement, la CSSPP s'est dotée d'un règlement intérieur, approuvé en séance du 8 novembre 2012. La Commission est présidée par le ministre chargé des sites ou son représentant : en pratique, il s'agit le plus souvent du sous-directeur chargé des sites et des paysages.

Lors de l'examen des dossiers les concernant, les élus des communes intéressées sont appelés à s'exprimer devant la Commission, ainsi que les services de l'État compétents, c'est-à-dire notamment les préfets, les directions régionales de l'environnement, les unités départementales de l'architecture et du patrimoine et les directions départementales des territoires.

Les dossiers font l'objet d'un rapport écrit assorti d'un avis préparé par un membre de la mission d'inspection générale des sites et paysages (IGSP) du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Ce rapport est lu et distribué en séance. En application de l'article 7 de son règlement intérieur, la Commission délibère sur la base des recommandations de ce rapport.

Rôle de la mission d'inspection générale des sites et paysages

Le CGEDD participe à la conception, au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques. Il informe et conseille les ministres pour l'exercice de leurs attributions, notamment dans la politique du paysage et la protection des sites. La section « habitat, cohésion sociale et développement territorial » du CGEDD « assure une mission d'inspection générale des sites et paysages ». Cette dernière apporte son concours pour examiner les propositions de classement, certains projets d'aménagements dans les sites classés, les projets et la mise en œuvre des Opérations Grand Site (OGS), les projets d'attribution ou de renouvellement des labels Grands Sites de France (GSF). Le CGEDD organise les missions qui lui sont confiées et définit ses méthodes d'investigation. Ses membres arrêtent librement les conclusions de leurs rapports.

EXEMPLE DE SÉQUENCE D'UN DOSSIER DE CLASSEMENT

Durée totale : 90 minutes (+ ou - 10 mn)

La présidence accueille les représentants des services de l'État et des collectivités territoriales concernés par le dossier de classement.

Introduction par le préfet ou son représentant	5 mn
Présentation DREAL	15 mn
Avis des autres services de l'État	5 mn
Parole aux élus	15 mn maximum
Lecture du rapport du CGEDD	15 mn
Débat - questions de la commission	20 mn
Sortie des élus pour le huis clos, auquel les services de l'État participent	
Délibération de la commission supérieure	20 mn
Vote (principe, critère(s), périmètre, nom).....	5 mn

► [Vidéo de présentation de la CSSPP](#)

Annexe 12. Comité des pairs

Composition du comité des pairs de la mission sur les Grands Sites de France

Marie DEKETELAERE-HANNA	Section HACS	Inspectrice générale de l'administration du développement durable
Georges DESCLAUX	MIGT Toulouse	Ingénieur général des eaux, des ponts et des forêts
Philippe GUILLARD	MIGT Marseille	Ingénieur général des mines
François NOISSETTE	Section HACS	Ingénieur général des eaux, des ponts et des forêts
Laurent RAVERAT	Section HACS	Inspecteur général de l'administration du développement durable
Mireille VIORA	HACS	Chargée de mission
Christophe VIRET	MIGT Outre-mer	Inspecteur général de l'administration du développement durable

Dates des réunions du comité des pairs

- 1^{er} mars 2022
- 30 septembre 2022

Annexe 13. Risques / recommandations associées

Recommandations	Risques atténués				
	Affaiblissement intérêt État	Oubli fondamentaux et dispersion	Déconnexion habitants et socio-pro	Épuisement de dynamiques	Faible connaissance des GSF
1 - (DGALN) - Confirmer les fondamentaux des GS, sans exclure les problématiques environnementales (biodiversité et énergies renouvelables en particulier) et en visant la complémentarité avec les autres dispositifs existants (parcs naturels régionaux, zones Natura 2000, réserves naturelles, etc.), davantage tournés vers la protection de la biodiversité.	X	X			
2 - (DGALN) - Inciter les Grands Sites, en lien avec les offices de tourisme intercommunaux de leurs territoires, à faire appel aux services des opérateurs de téléphonie mobile afin de mesurer la fréquentation et les flux touristiques sur leur territoire, tout au long de l'année - Prévoir un dispositif d'enquêtes complémentaires, régulières mais légères, auprès des touristes, des habitants et des socio-professionnels, dans l'ensemble des Grands Sites.		X			X
3 - (DGALN) - Engager une collaboration / partenariat entre l'État, ADN tourisme et Atout France, en associant le RGSF, afin de mettre en place une politique de communication avec la diffusion de messages adaptés à la réalité et aux objectifs de la politique des GSF, en direction de l'ensemble des acteurs du tourisme.					X
4 - (DGALN et GS) - Chaque Grand Site devra prévoir un ensemble d'indicateurs de résultats associés aux orientations de son programme, dans un cadre minimal proposé par l'État.		X			
5 - (DGALN) - Clarifier, cadrer et clairement distinguer les différentes étapes (pré-OGS ; démarrage OGS ; labellisation ; renouvellement labellisation) en précisant et rendant accessibles les documents associés à chaque étape (note argumentaire, dossier OGS, dossier de labellisation) et les obligations en termes de consultation des différents acteurs.	X	X			
6 - (DGALN) - Confirmer la période de renouvellement du label à 6 ans (avec souplesse, tolérance de + 1 ou 2 ans si justifié), en cadrant / limitant les attendus pour le renouvellement. Prévoir une visite de l'État au cours des 6 ans. Prévoir un modèle de contenu et de forme pour le dossier de renouvellement.			X	X	
7 - (DGALN) - Intégrer dans le dialogue de gestion avec les DREAL la nécessité de conserver un nombre suffisant d'inspecteurs des sites, adapté au nombre de territoires engagés dans la démarche Grand Site.	X				
8 - (DGALN) - Tripler la contribution forfaitaire de l'État pour le fonctionnement de chaque GSF (pour atteindre en moyenne 90 k€ annuels par GS) et doubler celle attribuée au RGSF pour son fonctionnement (pour atteindre 250 k€ annuels). Conditionner ce versement et la labellisation à la mobilisation en continu des compétences d'un paysagiste et à la mise en place d'une équipe dédiée pérenne (directeur à plein temps et animation en particulier).	X		X		

Recommandations	Risques atténués				
	Affaiblissement intérêt État	Oubli fondamentaux et dispersion	Déconnexion habitants et socio-pro	Épuisement de dynamiques	Faible connaissance des GSF
9 - (GS et DGALN) - Réaffirmer la nécessité d'une représentation des communes dans la gouvernance du GS. L'association étroite des maires aux décisions, prévue dans l'organisation de la gouvernance, devrait être un critère pour labelliser un GS.				X	X
10 - (DGALN/DAJ) - Étudier dans quelles conditions, y compris de modification législative, les Grands Sites de France pourraient être reconnus personnes publiques associées lors de l'élaboration des documents d'urbanisme concernant leur territoire.	X				X
11 - (DGALN) - Confier au réseau des Grands Sites de France une mission d'essaimage des méthodes développées par les Grands Sites en dehors de leurs territoires.	X				X
12 - (DGALN et GS) - Prévoir, au sein de l'équipe technique du GSF, des moyens humains et financiers dédiés à la fonction d'animation en direction des socio-professionnels, d'une part, et des habitants, d'autre part, afin d'améliorer leur implication autour des objectifs du GSF et de faciliter la concertation à l'occasion des renouvellements du label.	X	X		X	

Annexe 14. Table des illustrations

Figure 1 – Imbrication entre sites classés et Grands Sites de France	14
Figure 2 – Proportion de Grands Sites concernés par diverses protections au titre de la nature / biodiversité.....	19
Figure 3 – Superficie des Grands Sites en 2021	20
Figure 4 – Typologie rural / urbain des communes des Grands Sites.....	20
Figure 5 – Occupation du sol dans les Grands Sites.....	21
Figure 6 – Comparaison de l'évolution démographique des GSF et de leur principal département d'appartenance entre 1999 et 2018.....	22
Figure 7 – Comparaison de l'évolution de l'emploi dans les GSF et dans leur principal département d'appartenance entre 2008 et 2018	23
Figure 8 - Typologie des Grands Sites	25
Figure 9 – Fréquentation annuelle des Grands Sites (nombre de visiteurs par an).....	36
Figure 10 – Durée des Opérations Grands Sites pour les sites labellisés	42
Figure 11 – Mise en regard Parcs nationaux / Parcs naturels régionaux / Grands Sites.....	49
Figure 12 – Appui de l'État aux Grands Sites.....	49
Figure 13 – Structures de gestion des Grands Sites en 2021	51

Annexe 15. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ACP	Analyse en Composantes Principales
Ademe	Agence de la transition écologique (ex Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)
ADN Tourisme	Fédération nationale des organismes institutionnels de tourisme
AMP	Aire marine protégée
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
CAH	Classification Automatique Hiérarchique
CEN	Conservatoire d'espaces naturels
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CSSPP	Commission supérieure des sites, perspectives et paysages
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature.
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ENS	Espace naturel sensible
EPCC	Établissement public de coopération culturelle
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
GS	Grand Site (inclut les territoires en Opération Grand Site et les Grands Sites de France, labellisés)
GSF	Grand Site de France
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
N2000	Natura 2000
OGS	Opération Grand Site
OPP	Observatoire photographique du paysage
OT	Office de tourisme
OTI	Office de tourisme intercommunal
PPA	Personne publique associée
PNR	Par naturel régional

Acronyme	Signification
RBD / RBI	Réserve biologique domaniale / intégrale
RGSF	Réseau des Grands Sites de France
RNN / RNR	Réserve naturelle nationale / régionale
SDES	Service des Données et Études Statistiques
SM	Syndicat mixte
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)