

Une première écriture de cet article est parue dans le n° 51/52 « ZPPAUP : un dialogue d'avenir » de la Pierre d'angle.

Version du 10 janvier 2010 : **BONNE ANNEE**

Les élus, l'Etat et le patrimoine

Depuis les lois sur la décentralisation des années 1982/83, face à l'ampleur prise par les protections du patrimoine, l'Etat cherche comment transférer aux collectivités territoriales des compétences en la matière. Or, le système français fondé sur le concept de « biens commun de la nation » et sa défense contre les abus locaux s'avère difficilement décentralisable, comme en ont témoigné les tergiversations sur le transfert de compétences sur les monuments historiques inscrits ou la création d'un niveau supplémentaire de protection monumentale, dite du « 3^{ème} type ».

Cependant, une forme particulière de décentralisation du patrimoine a débuté à la fin des années 1970 et s'est développée au début du XXI^{ème} siècle. Elle n'a pas été décidée, ni ordonnée : aucune loi, aucun décret, juste une évolution des pratiques. Loin du débat récurrent sur les crédits de travaux alloués aux monuments historiques, elle investit progressivement le champ de l'urbanisme et de l'aménagement de proximité, dans un esprit de partage de compétences avec l'Etat, à l'équilibre fragile.

1 / Du patrimoine

A la fin des années 1970, des élus locaux ont commencé à fédérer leur action au sein d'associations dans le but de faire connaître et de valoriser leur territoire. Depuis, leur nombre et leur impact dans la vie publique a augmenté de façon impressionnante. La plus connue est celle des « Villes et pays d'art et d'histoire », étendue aujourd'hui aux « villes à secteurs sauvegardés et protégés » (ANVPAH et VSSP). Son Président s'est exprimé en ces termes le 21 septembre 2009 : « Longtemps de la compétence de l'Etat, il (le patrimoine) est devenu pour celles-ci (les collectivités territoriales), depuis les lois de décentralisation, une priorité. (...) Le patrimoine et le bâti ancien offrent un réseau d'expérimentations politiques et techniques au regard des principes de développement durable qui, loin de faire des quartiers anciens des espaces figés de la ville, les projettent au cœur des préoccupations contemporaines. ». Citons également « l'Association des biens français du patrimoine mondial (2007) qui s'est donnée pour but de « créer les conditions d'échange et de partage de connaissances (...) et d'être force de proposition et de réflexion (...) ». Le Réseau des Grands Sites de France, (2000), dont les « responsables partagent les valeurs du développement durable et une même ambition : révéler, servir et transmettre l'esprit du lieu ». Les associations régionales des « Petites cités de caractère » (la première a été créée en 1977), qui

se fédèrent aujourd'hui au niveau national avec pour objectif majeur de «mettre en valeur l'authenticité et la diversité du patrimoine de certaines petites communes (moins de 5.000 habitants) ». L'association des « Communes du Patrimoine Rural de Bretagne » (CPRB) qui « aide à sensibiliser la population à leur patrimoine, afin de mieux le protéger et de le mettre en valeur »... et bien d'autres. Ces associations, qui regroupent l'action des communes, agissent en partenaires de l'Etat et des régions. Elles utilisent et valorisent les outils de protection du patrimoine et influent sur leur conception et leur mise en œuvre.

Les outils de protection du patrimoine, notamment les secteurs sauvegardés et les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), qui se substituent ou s'imposent aux documents d'urbanisme, sont utilisés par les élus pour valoriser les quartiers et les lieux les plus emblématiques, comme d'autres plus modestes. « Les communes aménagent leurs bourgs pour qu'ils gardent leur âme et deviennent plus attractifs » titrait Ouest-France le 16 août 2009¹. « Le nouveau quartier se cherche une âme » pouvait-on lire dans La Provence. « L'âme du quartier », « l'esprit des lieux », la presse locale s'exprime fréquemment sur ces thèmes à caractère patrimonial qui introduisent une nouvelle approche territoriale. Les outils de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ont, dans leur pratique, considérablement évolué ces dernières années, pour répondre à la nouvelle donne de la décentralisation.

Les orientations prises pour adapter ces outils, constituent un champ d'expérimentations intéressant à exploiter :

- l'étude fondée sur la connaissance des territoires, de leur histoire, de leur évolution des origines à nos jours, sur l'analyse des lieux publics, des paysages autant que des bâtiments ;
- le travail développé par quartiers (voire par lieux identifiés), dans des villes grandes ou moyennes comme Brest, Marseille, Mulhouse ou Laval ;
- l'équipe chargée d'étude qui comprend des architectes, des urbanistes, des paysagistes, peut intégrer des archéologues, des économistes, et de plus en plus souvent associer des sociologues, des historiens, des ethnologues ;
- un chargé d'étude mandataire coordonne, tel un « chef d'orchestre », les différentes approches dans un projet pour le quartier, la ville, le territoire ... ;
- un intérêt pour le patrimoine du XXème siècle et l'héritage du « mouvement moderne » (exemples de ZPPAUP créées au Havre ou en chantier à Noisy-le-Sec, exemple du secteur sauvegardé de Saint Benoît-du-Sault qui intègre les extensions urbaines récentes, pour leurs qualités propres) ;
- l'élaboration de l'étude par l'équipe de maîtrise d'œuvre est suivie par un groupe de travail composé des représentants de la maîtrise d'ouvrage (Etat et collectivités territoriales) et d'associations locales qui constituent une 3^{ème} fonction spécifique que l'on pourrait appeler « maîtrise d'usage ». Noter la participation croissante d'associations de quartiers ou d'habitants des lieux étudiés;

¹/Ouest-France dimanche n° 608 du 16 août 2009.

- la recherche d'un langage commun facilitant la compréhension et le dialogue entre les professionnels, les élus et les habitants. L'appellation usuelle (le quartier, le lieu et leur nom propre) remplace les termes de la planification urbaine (la zone et le secteur). Le sens de l'aménagement en est alors profondément modifié ;
- l'incitation à privilégier l'encadrement et le suivi des projets sur une réglementation trop précise.

Toutes ces orientations sont loin d'être prises en compte dans chaque document mais ainsi regroupées, elles ouvrent des perspectives intéressantes : le patrimoine n'est plus seulement un objet à protéger mais assure une fonction culturelle dans le champ décentralisé de l'urbanisme et de l'aménagement.

2 / De l'urbanisme

Françoise Choay², en introduction du numéro exceptionnel de la revue Urbanisme « Le XXème siècle : de la ville à l'urbain » (n°309 / novembre et décembre 1999), écrit : « Ne confondons pas urbanisation planétaire et urbanisme. Le siècle de l'urbanisme commence au moment où, sous l'impact de la révolution industrielle, pour la première fois, on se pose la question de l'aménagement global des villes et de leur relation avec le territoire. (...) ». Puis à la question « sommes-nous toujours dans ce siècle-là », Françoise Choay répond : « Non. Il a effectivement duré ... un siècle. ».

Pour mieux comprendre la question urbaine, il est utile de la resituer dans un cadre plus général. Fruit d'une prise de conscience à l'échelle mondiale, le concept de développement durable s'est imposé face à des problèmes (risques environnementaux, crises économiques, ségrégations culturelles, déséquilibres sociaux ...) issus, pour la plupart, du comportement d'individus ou de groupes d'individus au niveau local. La prise de conscience relève d'une pensée globale mais les problèmes ne peuvent, pour autant, être résolus sans considération et initiative du terrain. La pollution agricole sur les côtes de Bretagne ne peut être résorbée sans intéresser les paysans à des solutions viables pour tous. « Agir local, penser global »³, les deux niveaux se distinguent, mais restent intimement liés, actionner l'un sans l'autre serait inefficace. Or, l'articulation des pouvoirs, nécessaire entre les deux niveaux, pose problème. La pensée globale, dont l'émergence relève d'une démarche de progrès considérée comme salutaire, est montée en puissance au point de devenir hégémonique. Elle tend à s'affirmer en s'imposant, trop souvent au mépris des contraintes locales.

²/Françoise Choay dont les écrits ont inspiré cet article, notamment « Patrimoine urbain et cyberspace » dans le n° 21/22 de La pierre d'angle et son livre « Pour une anthropologie de l'espace » aux éditions Seuil (2006)

³/Une formule de René Dubos au sommet de l'environnement de 1972

L'urbanisme n'échappe pas à cette logique. Le glissement vers une conception de l'aménagement en réseau est engagé au détriment de la dimension traditionnelle des territoires. « Clusters », « composants urbains », « branchements », « fragmentations » ... de nouveaux concepts issus du langage de l'informatique émergent et s'imposent progressivement⁴. Le « cluster », par exemple, très en vogue dans les milieux de l'aménagement, désigne une « unité urbaine dont les activités sont homogènes, fermé sur son environnement proche, et ouvert sur d'autres clusters, partageant la même activité, où que ce soit dans le monde ». Le processus de construction des clusters, appelé « clustérisation » correspond à une « sectorisation ou fragmentation urbaine »⁵.

Ces nouveaux concepts sont entendus dans une réflexion globale sur l'aménagement, mais passent mal au niveau local. Peu de gens sont prêts à admettre qu'ils habitent un « cluster dans un fragment urbain » ; leurs concepteurs même font quotidiennement le grand écart entre l'objet de leur travail et leur lieu de vie personnel : ils construisent des clusters mais beaucoup habitent, lorsqu'ils le peuvent, dans des quartiers historiques.

Loin des réflexions sur « l'urbanisme planétaire », à l'écoute des habitants, de nombreux élus s'engagent aujourd'hui à préserver et valoriser l'identité de leur ville ou de leur territoire et l'échelle humaine des quartiers et les lieux. Le sociologue Denis Merklen, dont les recherches portent sur les classes populaires, insiste sur le phénomène de territorialisation : « Lorsque l'intégration à la société est faite dans l'universel, le quartier reste confiné dans un rôle de différenciation des individus craignant de se perdre dans la totalité. (...) Cependant et par opposition, le quartier peut devenir la voie privilégiée de formation de l'identité lorsque les liens d'intégration sociale ne sont pas assez solides (...) »⁶

« L'universel » d'une part, « le quartier » d'autre part : le champ de l'urbanisme apparaît aujourd'hui écartelé, sur deux fronts, deux échelles : l'une globale, à caractère fonctionnel, fondée sur un mode réticulé qui s'étend au-delà de toutes limites, l'autre locale, à caractère socioculturel, fondé sur le lieu et le territoire délimité. Comment alors concevoir ensemble et conjuguer ces deux conceptions de l'espace de vie ?

Au regard de l'évolution des pratiques et des outils de protection du patrimoine, il apparaît utile de poser cette question avant toutes réflexions sur la réforme du

⁴/Parallèlement, dans le champ de l'informatique, « l'urbanisme du système d'information » est évoquée pour définir « un ensemble de règles de construction qui doivent permettre de mieux s'aligner avec la stratégie d'entreprise ».

⁵/Définition extraite de l'encyclopédie Wikipédia

⁶/« Quartiers populaires, quartiers politiques » Denis Merklen / La Dispute / 2009.

système et le partage de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. La réflexion ne peut cependant être engagée sereinement sans dépasser les logiques sectorielles résultant de la division des tâches entre les services publics responsables de la gestion du patrimoine et ceux en charge de l'aménagement du cadre bâti. Serons-nous, alors, à même de comprendre l'intérêt de valoriser la fonction patrimoniale dans le champ de l'urbanisme pour tendre vers un équilibre salubre par le jeu de fonctions régulatrices qu'il nous faut aujourd'hui maîtriser⁷ ?

Alors qu'une nouvelle étape dans la mise en œuvre législative du Grenelle de l'environnement est sur le point d'être franchie (« Grenelle 2 »), il apparaît utile de rappeler que plusieurs pays ont intégré les préoccupations culturelles et patrimoniales dans leur législation sur le développement durable. Citons, pour exemple, cet extrait de la «Loi sur le développement durable» du Québec entrée en vigueur en avril 2006 : « (...) le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoir-faire, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. (...) »⁸. Pourquoi la France dont la législation du patrimoine a longtemps servi de modèle est-elle à ce point frileuse dans ce domaine ?

Alain Marinos⁹
Inspecteur général
de l'architecture et du patrimoine

⁷Voir sur: < <http://alainmarinos.jimdo.com> >, l'article « Pour une conduite durable de l'aménagement »

⁸/Cf. la loi sur le développement durable du Québec d'avril 2006, chapitre II « Stratégies de développement durable et mesures prises par l'administration ».

⁹Avec l'aimable participation de Françoise Ged, responsable de l'Observatoire de l'architecture de la Chine contemporaine (CAPA/IFA).