



RESPONSABILITÉ & ENVIRONNEMENT
N° 74 AVRIL 2014
QU'EST-CE QUI FAIT UN TERRITOIRE ?

Patrimoines national et mondial : de l'objet au territoire

Par Alain MARINOS*

Que constate-t-on aujourd'hui ? Plus notre société avance dans la globalité, plus la tradition et le patrimoine suscitent l'intérêt. Les succès s'obtiennent à différents niveaux : attachement à la qualité de l'environnement bâti, croissance du tourisme culturel ... jusqu'aux diverses formes de manifestations identitaires. L'étendue de ces succès nourris par un intérêt de plus en plus fort des populations, conduit progressivement à regarder au-delà des objets pour considérer la valeur patrimoniale des territoires.

Or, dans le contexte législatif et réglementaire actuel, l'essor de la demande patrimoniale se traduit principalement par un besoin accru de « protection » et de « labellisation », qui ne cesse de gagner du terrain au point de concerner aujourd'hui les deux tiers des communes françaises. Les outils de protection et de labellisation conçus au XIXe siècle et au XXe siècle sont-ils toujours adaptés aux besoins d'aujourd'hui ?

Dans ce domaine, le rôle de l'État reste fondamental ; sa responsabilité repose, depuis la Révolution française, sur le concept de « patrimoine commun de la Nation », concept né dans la mouvance des « Droits de l'homme et du citoyen ».

Devons-nous aujourd'hui changer nos modes de protection et de labellisation ? Mais en faisant cela ne risquons-nous pas d'ouvrir la boîte de Pandore ? Telle est la question que nous développerons dans cet article afin de mettre en perspective les réponses susceptibles d'y être apportées.

Le concept de « patrimoine commun de la Nation » a émergé avec la Révolution française dans le sillage des Droits de l'homme et du citoyen. Il fonde notre système de protection du patrimoine. En construction tout au long

du XIXe siècle, notamment sous la pression des mouvements romantiques (comme l'affirmait Victor Hugo en 1837, « Il faut arrêter le marteau qui mutile le pays. Une loi suffirait. Qu'on la fasse ! »), ce système mis en place par l'État s'est développé tout au long du XXe siècle. D'abord limité à la protection des monuments historiques (lois de 1887 et 1913), il a été ensuite étendu aux sites (lois de 1906 et 1930), aux abords des monuments (loi de 1943/46), puis aux quartiers historiques (lois de 1962 et 1983) et, enfin, au paysage (loi de 1993)... sans oublier les lois relatives à l'archéologie, aux objets mobiliers...

La protection du patrimoine par l'État ne cesse de croître et d'étendre son impact sur le territoire physique, nourrie par l'intérêt de plus en plus fort des populations. Ce mouvement d'extension, qui s'est considérablement accéléré ces dernières décennies, se fait non seulement dans l'espace (des objets au territoire), mais également dans le temps, des périodes les plus reculées aux patrimoines les plus récents. Les succès obtenus le sont à différents niveaux : attachement à la qualité de l'environnement bâti, croissance du tourisme culturel... jusqu'aux diverses formes de manifestations identitaires.

Parallèlement, depuis une quarantaine d'années, la mise en valeur du patrimoine culturel se développe à travers des labels définis et décernés à divers niveaux. Ils sont de plus en plus nombreux et peuvent concerner des territoires étendus.

Quels sont donc ces territoires protégés et quels sont ceux labellisés ?

Les territoires protégés au titre du patrimoine

Il s'agit principalement :

- des abords des monuments historiques (MH). Chaque classement ou inscription au titre des monuments historiques entraîne automatiquement la délimitation des abords par un cercle de 500 m de rayon tracé autour du monument protégé. L'ensemble de ces cercles, à raison de 300 à 400 nouvelles protections par an au titre des dix dernières années, recouvre des territoires importants (souvent des villes entières). La superficie totale des abords ainsi protégés sur l'ensemble du territoire national est estimée à environ 2 120 000 hectares. La servitude au titre desdits abords est liée à leur covisibilité (1) avec le monument protégé, et aucunement à la valeur patrimoniale intrinsèque du territoire couvert par ces abords.
- Des quartiers et autres lieux historiques couverts par un secteur sauvegardé, une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Aujourd'hui plus d'une centaine de secteurs sauvegardés ont été créés, dont la majorité porte sur des centres-villes historiques emblématiques. La révision de plusieurs anciens documents s'est soldée récemment par un accroissement notable de leur superficie. Ainsi ceux de Tours, de Chinon et de Troyes ont vu leur surface doublée, et ceux de Metz et de Richelieu ont vu leur superficie multipliée par 4 ou 5.

Parallèlement, plus de 650 ZPPAUP et AVAP ont été créées à l'initiative de maires depuis 1983 (2). Nombreuses sont celles qui débordent les limites de la covisibilité des monuments historiques. Plusieurs portent sur des territoires couvrant parfois de grandes parties

de la commune: les centres-villes, les faubourgs et les entrées de ville, comme à Tulle, à Brest et à Saint- Jean-de-Luz. Ces dernières années, des études de faisabilité ont même été engagées qui portent sur des ensembles de communes, voire d'intercommunalités, comme dans la Vallée du Loir, dans la Vallée de la Somme ou dans les Alpes Mancelles.

- Des sites classés et inscrits. Les sites classés et inscrits sont des espaces remarquables protégés pour leur caractère historique, artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque. En France, la superficie des sites classés et des sites inscrits est estimée à environ 2 500 000 hectares. Comme pour les autres protections citées précédemment, leur nombre augmente régulièrement et de très vastes sites ont été protégés ces dernières décennies. Environ 18 750 communes sont impactées par une ou plusieurs de ces protections, soit plus de la moitié des communes françaises. Cette estimation passe aux deux tiers si l'on ajoute les communes ne comportant pas de secteur protégé, mais bénéficiant néanmoins d'un label décerné au titre du patrimoine.

Les territoires labellisés au titre du patrimoine

Il s'agit principalement :

- Des Villes et Pays d'Art et d'Histoire (VPAH) « Villes et Pays d'Art et d'Histoire » est un label national décerné par le ministère de la Culture et de la Communication. 173 villes ou pays sont ainsi labellisés à ce jour (dont 61 pays), couvrant une superficie d'environ 15 % du territoire national. Les nouvelles demandes et celles portant sur des extensions ont été nombreuses ces dernières années. Plusieurs pays récemment labellisés regroupent un nombre important de collectivités territoriales, par exemple le Pays d'Épinal qui, labellisé fin 2013, comprend 226 communes réparties sur 9 communautés de communes. Le label VPAH est fondé sur un projet culturel pour le territoire considéré affichant clairement l'ambition de conjuguer les préoccupations patrimoniales aux préoccupations sociales et environnementales (voir les exemples récents de Strasbourg, de Pau, de Cognac, de Metz, de Vincennes, de Saint-Denis Plaine Commune...). La Sénatrice Bernadette Bourzaï s'exprimait ainsi lors de sa demande visant à l'extension du Pays d'Art et d'Histoire Vézère-Ardoise (dans le département de la Corrèze) : « Le label Pays d'Art et d'Histoire reconnaît l'identité d'un territoire sur la base de ses qualités patrimoniales et architecturales. C'est aussi un projet au service de ses habitants et de leur cadre de vie. Envisager l'avenir en s'appuyant sur le respect des richesses en matière d'urbanisme, de paysage et de culture s'inscrit pleinement dans la démarche de développement local et durable du territoire Vézère- Ardoise : ce projet mérite le soutien et la mobilisation de tous ».
- De réseaux locaux. Depuis une quarantaine d'années, plusieurs associations porteuses d'un label ont été créées et se développent localement. Souvent axées, au départ, sur des préoccupations exclusivement touristiques, certaines de ces associations affichent aujourd'hui le « patrimoine comme moteur d'intégration et de lien social

» et prennent en considération le cadre de vie des habitants et le développement durable. Citons par exemple les associations locales des Petites Cités de Caractère, les Plus Beaux Villages de France, les Plus Beaux Détours de France, les Communes du Patrimoine Rural de Bretagne et, dans d'autres domaines, le Réseau des Grands Sites de France, les Jardins Remarquables, ainsi que les associations ayant pour objet des routes ou des itinéraires culturels. De nouveaux réseaux se constituent et des réseaux déjà existants se développent aujourd'hui et gagnent en influence sur l'ensemble du territoire. Nous citerons notamment la relance, en 2013, de l'Association nationale des Petites Cités de Caractère créée en 2009, qui confédère plusieurs associations locales du même nom, ainsi que l'Association Port d'Intérêt Patrimonial (créée fin 2011) et le réseau des Villes-Cathédrales créé en 2013.

Les parcs naturels pourraient également entrer en ligne de compte, car ils sont fondés sur la protection et la valorisation de leur patrimoine naturel et culturel.

- les inscriptions sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO. Les demandes des élus français en faveur de l'inscription de biens (matériels) sur la liste du Patrimoine mondial sont de plus en plus nombreuses, malgré un quota réduit par l'UNESCO à deux biens par an (3). Au 15 avril 2013, 34 biens figuraient sur la liste indicative des biens français susceptibles de recevoir le précieux label, mais les demandes informelles sont estimées à plus d'une centaine. Cette profusion de projets en regard du petit nombre de candidatures retenues ne peut laisser indifférent au risque de décevoir un nombre important de collectivités. L'engouement politique local et les motivations sont forts tant sur le plan économique que sur les plans culturel, social et écologique. Les biens français inscrits sur la liste du Patrimoine mondial ont porté ces dernières années sur de vastes territoires, d'autant plus vastes qu'au-delà de la délimitation du bien éligible en tant que tel, l'UNESCO demande que soient prises en compte une zone tampon (les abords immédiats du bien) et une aire d'influence paysagère (les abords éloignés du bien).

Le Patrimoine mondial source d'innovation

Ces récentes inscriptions sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO méritent une attention particulière, car elles font émerger de nouvelles échelles de patrimoine de superficies très importantes jamais appréhendées à ce titre par le passé. En France, le premier bien de ce type fut le Val-de-Loire. Inscrit sur la liste en 2000, il couvre un territoire de 280 km de long engageant deux régions, quatre départements et 160 communes (dont les villes d'Orléans, de Tours et de Blois).

En 2008, au cours d'un colloque international sur le thème des « Territoires culturels » tenu en Chine, dans la région du Guizhou, quelle ne fut pas ma surprise d'entendre le premier intervenant, un professeur néo-zélandais inconnu de la délégation française, commencer sa communication par la présentation d'images du Val-de-Loire ! Ses propos introductifs mettaient en avant l'initiative exemplaire de la France, qu'il qualifia de « grand pays de culture », ayant permis l'inscription dès 2000 sur la liste du Patrimoine

mondial d'un aussi vaste territoire culturel. Il exprimait ainsi l'attente de solutions de gestion susceptibles d'éclairer de nombreux pays sur la façon de traiter cette problématique.



Le *Val de Loire* est inscrit sur la liste du Patrimoine mondial de l'*UNESCO* depuis le 30 novembre 2000 au titre des paysages culturels (document de la Mission Val de Loire : www.valde Loire.org).



Réflexion sur le territoire des tours de Tatihou et de Saint-Vaast-la-Hougue (La Manche), l'un des 12 sites aménagés par Vauban inscrits sur la liste du Patrimoine mondial de l'*UNESCO*.

Après le Val-de-Loire, d'autres grands territoires français ont été inscrits sur la liste. Nous citerons notamment: en 2010, une série de douze sites aménagés par Vauban dominant des espaces extrêmement vastes, que ces ouvrages militaires avaient vocation à contrôler ; en 2011, les Causses-et-Cévennes, couvrant avec leur zone tampon plus de 300 000 hectares, 231 communes dont les « villes-portes » d'Alès, de Ganges, de Lodève, de Mende et de Millau ; en 2012, le Bassin minier du Nord, soit un site d'environ 120 000 hectares s'étendant sur plus de 100 kilomètres et comprenant 109 « biens individuels » .

Passé l'enthousiasme manifesté pendant la course au label, les heureux élus doivent, pour être crédibles et conserver le précieux label, gérer le bien dans la durée et être à la hauteur des ambitions affichées.

C'est pourquoi l'UNESCO demande aux États des garanties notamment au travers de l'élaboration d'un plan de gestion pour chaque bien labellisé, cette organisation onusienne considère que le pays concerné doit utiliser ses propres outils de protection/planification du patrimoine pour satisfaire aux exigences. Il est important de préciser que ce sont les États qui sont responsables devant l'UNESCO de la bonne gestion d'un bien labellisé (4).

Des écosystèmes culturels

Comment gérer des territoires patrimoniaux de plus en plus nombreux et de plus en plus vastes ? Quel devrait être le rôle de l'État dans un contexte de pénurie de moyens, alors que la demande s'accroît régulièrement ? L'État peut-il tout « protéger » ? Quel partage des responsabilités et des compétences peut-il engager avec les collectivités territoriales ?

Il ne m'appartient pas de répondre à ces questions, mais une chose est certaine : l'État demeure un partenaire indispensable et souvent attendu par les collectivités territoriales, car, d'une part, il a vocation à assumer son rôle d'ensemblier, celui-ci étant nécessaire s'agissant de vastes territoires regroupant plusieurs niveaux de collectivités locales et, d'autre part, nous rappellerons qu'il demeure le garant de la valeur du « patrimoine commun de la Nation ».



Vue de Camaret-sur-Mer (Finistère) et de la Tour Doré à l'entrée de la Rade de Brest, un autre des sites aménagés par Vauban inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO.

Or, la plupart des lois de protection du patrimoine mises en oeuvre par l'État en France depuis un siècle et demi sont des outils de protection qui ont été conçus pour des territoires relativement limités. Ils ne peuvent pas prétendre couvrir des espaces aussi vastes que ceux qui sont aujourd'hui pris en considération. De plus, compte tenu des échelles, on peut s'interroger sur la pertinence pour des collectivités de demander à l'État de les protéger contre leurs propres aménagements.

Les documents d'urbanisme locaux, schémas de cohérence territoriale (SCOT) et plans locaux d'urbanisme (PLU) auraient pu être adaptés pour répondre aux nouvelles préoccupations patrimoniales. Or, on constate qu'ils ne le sont que rarement ou d'une façon encore peu convaincante. De plus, il manquerait cruellement, pour les concevoir et les gérer sur le terrain, de compétences professionnelles dans les domaines conjugués du patrimoine et de l'urbanisme.

Il apparaît difficile de trouver des solutions au problème posé sans mener au préalable une réflexion interdisciplinaire.

Au regard des évolutions actuelles de nos sociétés, il est urgent de mener cette réflexion dans le but de concevoir une nouvelle approche des territoires physiques face au développement croissant des territoires virtuels *via* les réseaux Internet. Ne faudrait-il pas reconsidérer avec un regard neuf cet extrait de l'article 110 du Code de l'urbanisme : « Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation », issu de la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales ?

Toutes les tendances convergent vers une sortie progressive de la « protection du bâti contre ... », au profit d'une appréhension du patrimoine « pour et avec les habitants » des lieux et des territoires concernés. Le patrimoine n'est plus réduit à une collection d'objets bâtis : à travers le territoire habité, il intègre des préoccupations sociales, économiques et environnementales. Il fonde l'émergence d'un nouveau concept que l'on pourrait qualifier d'écosystème culturel, qui est à prendre en considération pour permettre un développement soutenable (5).

Dans cette optique, il serait intéressant de suivre les orientations formulées au niveau international dans la Convention de l'UNESCO pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005-2007) et dans la Convention sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (dite Convention de Faro (2005- 2011)) du Conseil de l'Europe, qu'illustrent ces propos fréquemment repris lors de diverses manifestations : « *Dans une société de plus en plus mondialisée, la recherche d'attaches et d'enracinement répond au besoin d'appartenance et d'identification des individus. (...) Ce texte présente le patrimoine culturel comme une ressource servant aussi bien au développement humain, à la valorisation des diversités culturelles et à la promotion du dialogue interculturel, qu'à un modèle de développement économique fondé sur les principes d'utilisation durable des ressources* ». Ces avancées fondamentales commencent à être mises en oeuvre, par exemple dans la Province du Québec qui fait figure de pionnière. Sa loi sur le développement durable entrée en vigueur en 2006 intègre les dimensions culturelles et patrimoniales en ces termes : « (...) 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 (...) ».

Notes

*Architecte et urbaniste, Conservateur général du patrimoine. <http://www.alainmarinos.net>

(1) On entend par covisibilité, toute incidence visuelle d'un monument sur le territoire qui l'environne (et réciproquement).

(2) Les ZPPAUP ont été instaurées par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (dite loi Defferre).

(3) En général, pour la France, un dans le champ de la culture et un dans celui de la nature.

(4) Convention du Patrimoine mondial de 1972.

(5) De l'anglais *Sustainable Development*. *Soutenable: c'est à dire qui peut se supporter, s'endurer.*