

Le patrimoine architectural urbain et paysager

Pour un partage apaisé des responsabilités

Alain Marinos, délégué national de l'Association des Petites Cités de Caractère de France

Les Zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) furent instaurées par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Elles ont été créées pour répondre à trois objectifs, d'ordre juridique, mais aussi de politique publique :

- donner aux communes l'opportunité de jouer un rôle actif dans la gestion et la mise en valeur de leur patrimoine aux côtés de l'État et permettre ainsi de développer le dialogue, entre engagement politique des villes et règles communes,
- donner une dimension planificatrice à la protection du patrimoine, soutenue par une politique affichée,
- proposer une alternative à la logique systématique des abords de monuments historiques.

Des ZPPAU pouvaient ainsi être instituées dans les quartiers et les sites à protéger et à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique. Les dispositions de la zone de protection, partagées avec les élus et les associations, sont alors annexées aux plans d'occupation des sols, rebaptisés plans locaux d'urbanisme depuis la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000.

Dix ans plus tard, le champ des ZPPAU a été étendu au paysage par la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, promue par Ségolène Royal, ministre de l'Environnement. Le « P » de paysage fut alors ajouté à ZPPAU.

Dix sept ans plus tard, la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, a imposé la transformation des ZPPAUP en Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Celles-ci doivent contenir des prescriptions intégrant les objectifs de développement durable.

Six ans plus tard, avant même de pouvoir faire un bilan de ces évolutions, la loi 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) a mis fin aux ZPPAU, aux ZPPAUP, aux AVAP ainsi qu'aux secteurs sauvegardés. Elle impose leur suppression au profit des nouveaux Sites patrimoniaux remarquables (SPR). Mais elle n'efface pas pour autant leur réglementation, qui reste applicable dans l'attente d'une transformation en Plan de sauvegarde et de mise en valeur ou en Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine.

Des transformations récurrentes du cadre législatif

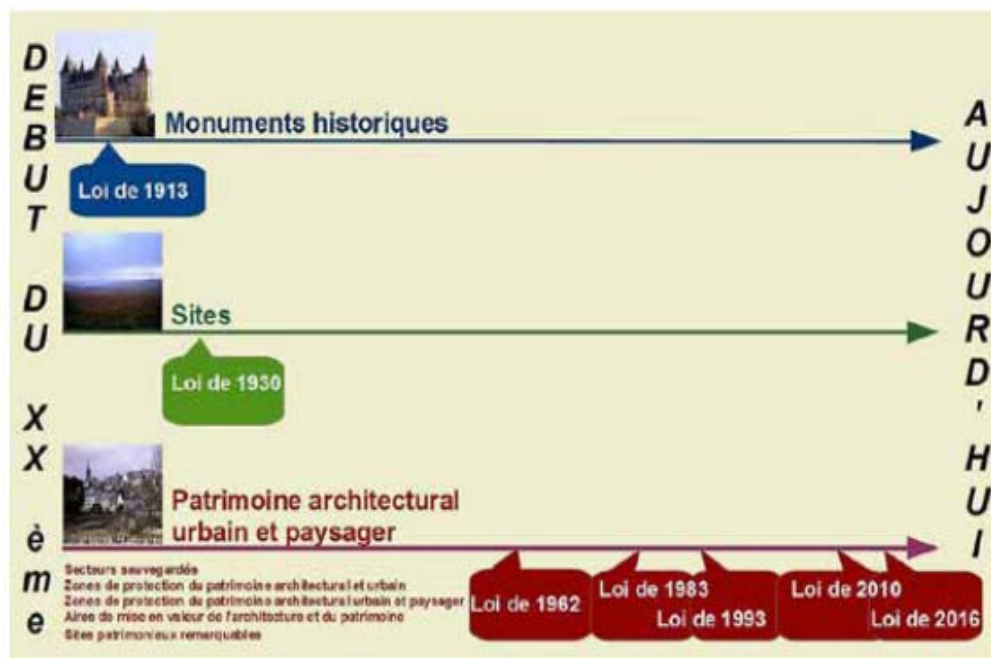
Que de changements dans la législation sur la protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, au regard des législations relativement stables sur les monuments historiques (MH), mises en place en 1913, et sur les sites, mise en place en 1930 ! Cette instabilité a engendré un malaise. Les débats contradictoires houleux qui précédèrent les deux dernières réformes ont dérouteré plus d'un élu local et plus d'une association. Que de temps perdu en incertitudes, entre l'annonce politique du changement et la publication des décrets d'application !

Il faut noter que ces périodes n'ont pas été en phase avec les échéances électorales, ce qui

a compliqué l'inscription de ces changements dans le projet politique des élus locaux. De plus, les orientations nouvelles prises à chaque changement législatif ont été de nature à générer un coût d'études supplémentaire, non négligeable pour la collectivité et non prévu dans leur projet de budget.

Ces orientations nouvelles ont ouvert, à chaque fois, sur un élargissement du champ patrimonial dont les conséquences n'ont pas été mesurées. La politique de maîtrise des dépenses de l'État a nuit à la crédibilité d'une extension de ses responsabilités. Les incidences sur les politiques d'aménagement ne semblent pas avoir été bien assumées. Le cloisonnement des compétences ministérielles entre les domaines de l'environnement, de la culture et de l'aménagement n'a pas facilité l'engagement de l'État.

Instabilité de la législation récente sur la protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, au regard des législations relativement stables sur les monuments historiques (MH) mise en place en 1913 et sur les sites mise en place en 1930



Après trois ans de fonctionnement, le nouvel outil, dont la conception avait été pourtant longuement discutée, apparaît peu performant au regard des besoins des collectivités, principalement ceux des petites cités riches en patrimoine, mais qui subissent de plein fouet la dévitalisation de leur centre historique. De plus, leurs élus ne comprennent pas qu'une procédure, à l'origine allégée et déconcentrée, dont l'objectif était la responsabilisation partagée localement, ait aujourd'hui rendu obligatoire la consultation d'une commission nationale sur tous les projets de Sites patrimoniaux remarquables (SPR). Cette recentralisation en décourage plus d'un¹.

Avant qu'il ne soit proposé, un jour prochain, de nouvelles réformes, ne serait-il pas utile de chercher à comprendre les raisons de ces tergiversations législatives ? Pourquoi toutes ces transformations des outils de protection et de gestion du patrimoine architectural, urbain et paysager se sont-elles succédées dans des laps de temps aussi courts ? Que signifient-elles au regard de l'idée fondatrice de « Patrimoine commun de la nation » ainsi que des nouveaux besoins liés aux mutations sociétales en cours, d'autre part ?

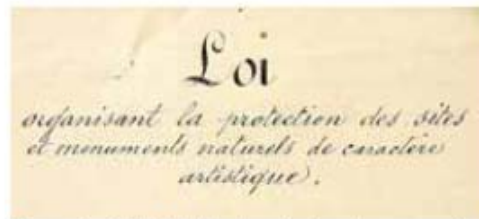
Pour tenter une explication, je citerai à plusieurs reprises Françoise Choay et reprendrai des extraits d'articles que j'ai rédigés ces vingt dernières années, notamment lorsque j'étais directeur de l'École de Chaillot puis inspecteur général de l'architecture et du patrimoine.

Une extension considérable du champ patrimonial

Le concept de « patrimoine commun de la nation », issu de la confiscation des biens nationaux à la Révolution Française, a fondé

notre système de protection du patrimoine. En construction tout au long du XIX^e siècle, notamment sous la pression des Romantiques (« *Il faut arrêter le marteau qui mutile le pays. Une loi suffirait. Qu'on la fasse !* » écrivait Victor Hugo en 1837), ce système de protection s'est développé tout au long du XX^e siècle et se poursuit encore aujourd'hui.

D'abord limité aux monuments historiques (les lois de 1887 et de 1913), il a été ensuite étendu aux monuments naturels et aux sites (les lois de 1906 et de 1930), aux abords des monuments (les lois de 1943-1946), aux quartiers historiques (les lois de 1962 et de 1983) et enfin au paysage (la loi de 1993). En 20 ans, nous sommes passés d'environ 39 000 monuments historiques (MH) à près de 44 500, et d'environ 300 ZPPAUP et secteurs sauvegardés à plus de 850 SPR.



Manuscrit original de la loi sur la protection des monuments naturels et des sites de 1906 © Terra/Olivier Brosseau

La protection du patrimoine n'a cessé ainsi de croître, au point de couvrir dans certains cas la majeure partie des communes concernées. Elle étend son influence dans les territoires, nourrie par un intérêt de plus en plus fort des populations. Dans le dernier quart du XX^e siècle, l'engouement des habitants pour leur patrimoine a conduit à l'inversion progressive du rôle des acteurs. La demande de protection vient, en effet aujourd'hui de plus en plus du niveau local, dans un mouvement à caractère social, voire sociétal. Elle conforte

le rôle de l'État et, paradoxalement, le dépose progressivement de l'initiative de nombreuses protections.

Au regard de l'intérêt des bâtiments et des sites récemment protégés et du potentiel patrimonial existant en France, décupler le nombre de protections pourrait paraître envisageable. Mais, au regard de la réduction souhaitée de la dépense publique, les conséquences le seraient beaucoup moins. De plus, passé un certain niveau, que penser d'une société qui se protège contre ses propres aménagements ? Victime du succès du patrimoine, le système actuel de protection ne peut continuer de se développer ainsi.

En 1982-1983, les lois de décentralisation de l'urbanisme avaient donné l'occasion d'engager un processus nouveau, sans pour autant ouvrir la boîte de Pandore. La zone de protection du patrimoine architectural, urbain (ZPPAU) introduisait ainsi un changement important. Elle a marqué une transition dans la mesure où elle a permis d'offrir aux collectivités locales :

- une alternative à la « servitude des abords » appliquées sans concertation dans un cercle de 500 m. de rayon autour des monuments historiques.
- un premier partage de compétences pour la mise en valeur de leur patrimoine local.

Le regretté Pierre-Laurent Frier concluait ainsi, dès 1990, le colloque qu'il avait organisé sur le sujet à Angers : « ...je crois et c'est peut être curieux de la part d'un juriste, que plus que la procédure juridique, plus que son contenu, l'intérêt majeur des ZPPAU, c'est une transformation de démarche, c'est une pédagogie. C'est absolument fondamental, cela permet de faire en sorte que le patrimoine soit pris en

charge par les élus, et à travers les élus par la population. ». En écho à ces propos, le ministre de la Culture et de la Communication, Frédéric Mitterrand, s'exprimait ainsi en septembre 2009, le jour de l'installation de la commission de réflexion, de concertation et de proposition relative aux ZPPAUP : « Il est important de rappeler que le dispositif des ZPPAUP repose sur un pacte fondateur original entre la commune et l'État ».

L'engouement croissant de la population pour le patrimoine, la souplesse et la simplicité permise par les premiers textes de cadrage favorisaient l'innovation, par un processus vivant d'adaptation à des situations locales parfois très différentes. Je me souviens du climat de confiance, voire de l'enthousiasme engendré par la découverte d'un patrimoine commun, au sein des groupes de travail chargés du suivi des études préalables. A la maîtrise d'œuvre et à la maîtrise d'ouvrage classiques, était associée, pour la première fois, une maîtrise d'usage constituée par des habitants volontaires, en milieu rural, ou des associations de quartier, en milieu urbain.

L'évolution des pratiques dans le champ du patrimoine, introduite en France par les ZPPAUP et les AVAP, trouve un sens dans la recherche de réponses aux interrogations formulées ainsi par Françoise Choay² : « Entre notre passé et notre présent, s'ouvre aujourd'hui la béance d'une rupture qualitative. (...) Comment, à l'instar des autres domaines, est-il possible de redonner vie aux patrimoines anciens et du même coup de récupérer la compétence d'en produire de nouveaux pour les générations futures ? Autrement dit, comment pourrait-on, parallèlement à la production d'équipements performants, normalisés, hors d'échelle et décontextualisés, réactualiser la compétence



Couverture des actes du colloque de Carnac, organisé par l'UMIVEM en 1990

d'édifier un milieu différencié, contextualisé et articulé à l'échelle humaine ? » Un tel souci d'humanisation ne rejoint-il pas les préoccupations qui s'expriment aujourd'hui à d'autres niveaux ?

Un changement de paradigme

Si on prend un peu de hauteur, comment le sujet du patrimoine, étendu à la ville et aux territoires, suit-il les mutations sociétales en cours ? Au printemps de 2019, on m'avait demandé de résumer une de mes conférences « Tiers-lieux et patrimoines », en illustrant ce qui pourrait

apparaître comme un paradoxe : l'engouement de la jeune génération pour l'Internet induit de nouveaux modes de vie, de communication, de travail... et à la fois pour le patrimoine, au sens global du terme, qu'il soit culturel ou naturel, matériel ou immatériel, récent ou ancien. J'entends ici couper court aux propos qui réduisent le débat sur le patrimoine à une vulgaire querelle des anciens et des modernes, des conservateurs et des progressistes.

A la fin de 1999, Françoise Choay annonçait ainsi les mutations profondes du XXI^e siècle³ : « Le siècle de l'urbanisme commence au moment où... pour la première fois, on se pose



La tour du Lieu Unique à Nantes © Wikimedia Commons / Velvet

la question de l'aménagement global des villes et de leur relation avec le territoire. (...) Il a effectivement duré... un siècle ». Nous l'avons aujourd'hui quitté « pour nous engager dans l'ère de l'aménagement réticulé ». Ces mutations sont engagées aujourd'hui : l'expansion du télétravail, l'émergence et la multiplication de nouveaux types de lieux hybrides, appelés tiers-lieux, en témoignent. En France comme partout ailleurs, ils constituent des nœuds de réseaux qui se multiplient dans les territoires, suivant le développement d'Internet et les maillages qui l'accompagnent.

Mais, attention, ce serait une erreur de consi-

dérer qu'ils ne sont que la conséquence d'une mise en œuvre technique. Le « lieu »⁴ en question n'est ni une zone ni un espace neutre. Il constitue un site d'ancrage commun dans le territoire. Son environnement et sa valeur culturelle et sociale conditionnent son succès. La seconde moitié du XX^e siècle avait été marquée par la création dans des sites emblématiques de bâtiments qui préfiguraient les tiers-lieux, comme le Lieu-Unique à Nantes ou la Halle Pajol à Paris. Parallèlement, des mouvements qui pouvaient paraître marginaux à l'époque ont inspiré toute une génération, comme l'occupation des grands squats culturels et le développement des colocations

d'étudiants. Ces mêmes générations vont, plus tard, inventer la colocation du travail, voire de l'activité en général, dans ce qui va s'appeler des tiers-lieux.

Aujourd'hui, à l'image de ces exemples, beaucoup de ces tiers-lieux sont ancrés dans des sites existants, souvent à connotation patrimoniale. Leur environnement est majoritairement choisi, à la fois pour la valeur emblématique, voire identitaire, qu'ils permettent de véhiculer et pour la dimension humaine, conviviale et agréable des lieux. On n'imagine mal un tiers-lieu noyé dans une galerie de supermarché ou dans un lotissement périphérique. En redonnant vie à d'anciennes usines héritées de la révolution industrielle, à des maisons de centre bourg vieilles parfois de plusieurs siècles, à d'anciennes églises ou à des paysages bucoliques... le souffle nouveau des jeunes générations connectées favorisera-t-il ainsi la revitalisation des patrimoines délaissés ?

La projection de nos sociétés humaines dans un monde globalisé suscite un besoin d'appartenance et d'identification, un besoin de « civiliser la modernité par la culture »⁵ qui va bien au-delà de la protection. Le patrimoine culturel est considéré comme une ressource dans un processus de revitalisation urbaine, Comment alors mettre en évidence cette ressource pour améliorer la qualité de vie des habitants ?

Dans cette perspective, citons à nouveau Françoise Choay qui préconisait, en 2006, une « *protection du patrimoine dynamique, structurelle, ancrée dans la vie quotidienne... Il faut concevoir le patrimoine urbain comme un terrain de reconquête de l'architecture et du vrai métier d'architecte, un champ d'expérience incitatif, un espace d'apprentissage de l'inven-*

tion de nouveaux espaces de proximité, tant pour les praticiens que pour les usagers. »⁶

Les tiers-lieux ne sont-ils pas à l'avant-garde de ces « nouveaux espaces de proximité » ? Cette perspective d'avenir apparaît crédible. Plusieurs années d'enseignement et d'échange sur ces ressources patrimoniales, avec les générations montantes, m'en ont persuadé. Mais, comme l'illustrent les tergiversations législatives précitées, les méandres de l'histoire ne suivent pas le plus court chemin.

Des solutions décentralisées et transversales

Pour sortir de l'impasse actuelle et reprendre cette évolution, il demeure aujourd'hui fondamental de chercher des solutions déconcentrées et transversales.

- Ces solutions doivent être déconcentrées parce que, dans les actuels SPR, à l'instar des premières ZPPAU, c'est moins l'objet patrimonial que l'on célèbre que l'acte collectif de reconnaissance et de mise en valeur. Dans ce contexte, la suppression de la présentation des projets en Commission nationale favoriserait la responsabilisation des services de terrain au plus près des élus et des habitants.
- Elles doivent aussi être transversales parce qu'à l'instar des tiers-lieux, le patrimoine architectural, urbain et paysager apparaît de plus en plus comme une donnée essentielle dans les processus d'aménagement. Mais pourra-t-on engager le changement sans faire évoluer notre tradition administrative qui sépare ce qui touche à l'environnement et au développement de ce qui touche à la culture et aux patrimoines ?

Le cloisonnement des compétences et les tergiversations dénoncées précédemment ont

nui au développement de la confiance, qui est la condition nécessaire d'un partage apaisé des responsabilités. C'est regrettable.

Peut-on encore, à partir des expérimentations évoquées, relancer la « *transformation de démarche* », la « *pédagogie* », comme le disait Pierre-Laurent Frier ? Cette question est aujourd'hui en filigrane de nombreux débats et réflexions. Elle était au cœur du récent colloque « Alliance : ensemble revitalisons nos petites villes »⁷, organisé à la fin de 2018 à Châteaugiron, qui réunissait plus de 300 élus et praticiens. Elle est clairement affichée dans le titre de la loi du 10 août 2018 « Pour un État au service d'une société de confiance »⁸. Sans vouloir aborder ici le contenu de cette récente loi, notez qu'elle introduit en France un droit souple reposant sur deux piliers : « faire confiance et faire simple ». N'est-ce pas sur ces mêmes bases, voire avec ces mêmes mots, qu'avaient été conçus et mis en œuvre, dès 1983, les premiers outils de gestion du patrimoine architectural et urbain ? ★

¹ L'Association Petites Cités de Caractère qui s'appuie depuis leur création sur les ZPPAUP, les AVAP, puis les SPR, comme des outils de protection du patrimoine mais surtout de développement local, constate aujourd'hui les craintes suscitées par la nouvelle procédure recentralisée et les réticences des maires à s'engager.

² « Patrimoine : quel enjeu de société ? L'évolution du concept de patrimoine », Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2006.

³ Editorial du numéro exceptionnel de la revue « Urbanisme » de novembre/décembre 1999.

⁴ Bien différencier le mot « lieu » du mot « espace ». Définition du dictionnaire Larousse : « Endroit, localité, édifice, local, etc., considérés du point de vue de leur affectation ou de ce qui s'y passe », la traduction anglaise de tiers-lieux est third-places.

⁵ Extrait d'une citation de l'architecte Wang Shu, Pritzker Price, Global award for sustainable architecture.

⁶ Extrait de « Pour une anthropologie de l'espace », édition Seuil, 2006.

⁷ Colloque organisé en décembre 2018 par l'Association nationale des Architectes des bâtiments de France en partenariat avec l'Association des Petites Cités de Caractère de France et l'École nationale supérieure d'architecture de Bretagne. Les actes sont en cours de publication.

⁸ Loi 2018-727 du 10 août 2018 « pour un État au service d'une société de confiance », dite loi ESSOC.