

Zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (1983 – 2010)

NOTE D'EVALUATION

pour une capitalisation des acquis dans la perspective des
aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine¹



Les zones de protection du patrimoine architectural urbain (ZPPAUP) furent instaurées par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, (articles 70, 71 et 72 sur la sauvegarde du patrimoine et des sites). Leur champ fut étendu par la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages.

Les ZPPAUP peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger et/ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel. Elles comportent des prescriptions particulières en matière d'architecture, d'aménagement et de paysage.

Elles ont été mises en œuvre jusqu'à la promulgation de la loi portant Engagement National pour l'Environnement, dite loi Grenelle 2, le 12 juillet 2010. Elles laisseront progressivement leur place aux Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

Les principaux textes de référence sont :

- articles L.642-1 à L.642-7 du code du patrimoine relatifs aux ZPPAUP, du 24 février 2004 au 12 juillet 2010, remplacés à cette date par les articles L. 642-1 à L. 642-10 relatifs aux AVAP.
- décret n° 84-304 du 25 avril 1984 relatif aux procédures de création des ZPPAUP ;
- circulaire n°85-45 du 1er juillet 1985 relative aux ZPPAUP.

¹Une première écriture de ce texte a été publiée dans le dossier "Gestion et protection du patrimoine architectural urbain", numéro 27/2011 du 1er août 2011 de l'ADJA, suite au colloque « une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural urbain et paysager: des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II ». Faculté de droit, d'économie et de gestion, Angers 02/2011.

A la fin du XXème siècle et au début du XXIème, la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) a introduit des changements importants dans les dispositifs français de gestion des sols et de protection du patrimoine. Elle marque une transition dans la mesure où elle constitue le dernier outil en date, mis en place par l'Etat, pour la « protection » du patrimoine bâti et elle permet, à la fois, le partage de compétences avec les collectivités territoriales pour la « mise en valeur » de leur patrimoine local. « Il est important de rappeler que le dispositif des ZPPAUP repose sur un pacte fondateur original entre la commune et l'Etat » soulignait, le 28 septembre 2009, le ministre de la culture et de la communication, Frédéric Mitterrand, lors de l'installation de la commission de réflexion, de concertation et de proposition relative aux ZPPAUP.

Entre 1983 et 2010, les ZPPAUP ont bénéficié de l'engouement croissant de la population pour le patrimoine et, parallèlement, de textes de cadrage relativement souples permettant l'innovation par adaptation à des situations très différentes. Au regard des 28 années d'expérience, cette grande ouverture et cette liberté d'action ont parfois posé problème, mais, au fur et à mesure des résultats obtenus, elles sont devenues progressivement des atouts.

Au moment où les parlementaires décident leur remplacement par les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), quel bilan peut-on tirer des ZPPAUP? Les objectifs initiaux de la loi ont-ils été atteints, ou même dépassés et, si oui, pourquoi et comment ?

1. DU RETARD A L'ALLUMAGE ...

Si la liberté d'action a permis l'innovation, elle en a parfois dérouté certains. Plusieurs études de ZPPAUP engagées dans les années quatre-vingt n'ont pas abouti faute de formation et d'entente sur la méthode. Certains documents de cette période semblent hésiter à affirmer des spécificités encore mal définies, et prennent pour modèles les modes d'élaboration des documents d'urbanisme, plan d'occupation des sols ou secteur sauvegardé, largement expérimentés sur le territoire mais qui ne répondent pas aux mêmes objectifs.

Il faut considérer que la plupart des communes ne bénéficiaient préalablement d'aucun inventaire ni d'aucun règlement de protection. Les éléments de cadrage en matière de patrimoine étaient souvent limités à l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF) aux abords des monuments historiques ou dans les sites. Tout était à inventer : issue d'une étude historique et culturelle du territoire, la ZPPAUP devait être conçue pour une gestion partagée, au regard de la valeur du patrimoine, d'une part, et des aménagements nécessaires à sa revitalisation, d'autre part.

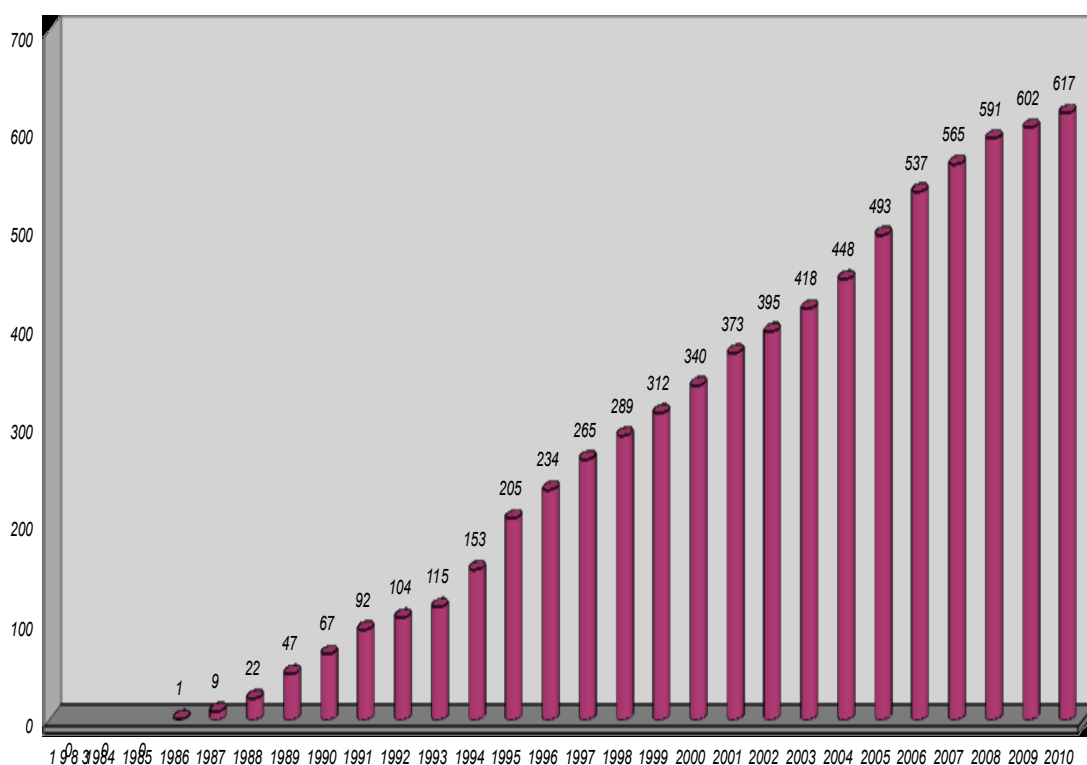
Cette nouvelle approche articulant urbanisme et protection ne fut pas toujours évidente à concevoir ni à transcrire. Certains chargés d'étude ont été surpris par l'ampleur de la tâche au regard d'une commande peu précise et de la faiblesse des premières rémunérations. D'autres se sont révélés ne pas avoir les compétences, ils n'étaient pas formés à l'exercice et la formulation des règles s'en est parfois ressentie. La limite entre prescriptions et conseils n'apparaît pas toujours claire dans plusieurs documents, ce qui prête le flanc aux contentieux.

Enfin il faut également considérer que l'étude et le suivi d'une ZPPAUP ont

engagé les services départementaux (aujourd'hui « territoriaux ») de l'architecture et du patrimoine (SDAP) dans un partenariat avec la ou les communes concernées. Ce partenariat demande du temps et de la disponibilité que les ABF peuvent avoir du mal à dégager, compte tenu de leur charge de travail à l'échelle du département ou pour des raisons conjoncturelles.

Certains premiers résultats peuvent paraître décevants et critiquables. Force est de constater que le consensus a porté ses fruits et que les recours sont relativement peu nombreux au regard de la quantité d'avis émis par les ABF². Le succès de l'outil se mesure au nombre de ZPPAUP créées (près de 620 et env. 400 à l'étude à la mi juillet 2010), à la constance de la demande et à son développement, notamment dans certaines régions pilotes comme les Pays de la Loire, Rhône-Alpes, l'Aquitaine ou la Bretagne.

Evolution du nombre de ZPPAUP - De 1983 à 2010



2. ... MAIS DES ATOUTS CERTAINS.

2.1 Une grande variété de patrimoines

Il apparaît utile de resituer la démarche ZPPAUP dans la « boîte à outils » de la protection du patrimoine, à travers un bref rappel historique.

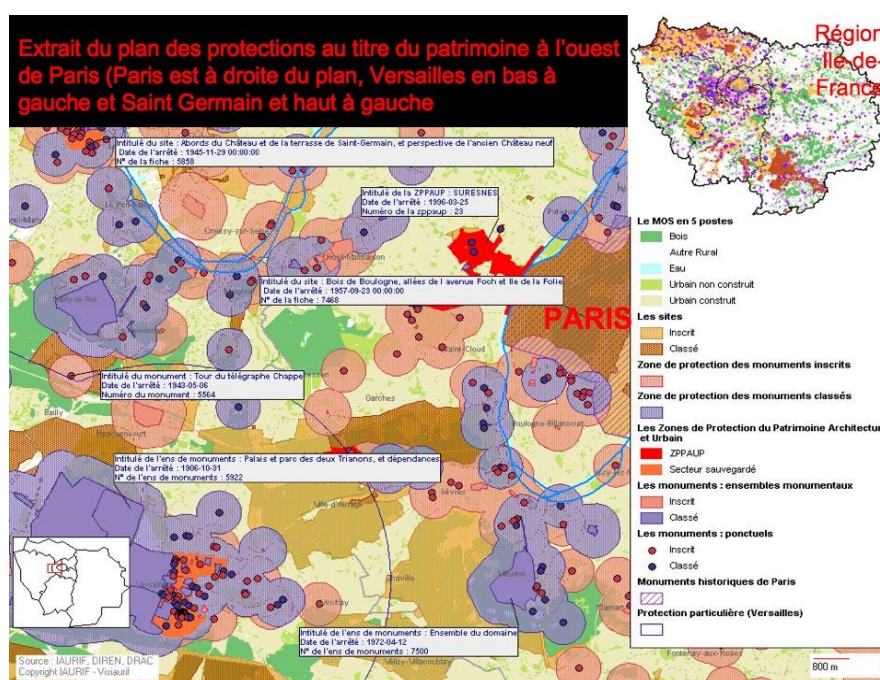
Le concept de « patrimoine commun de la nation » issu de la confiscation des biens nationaux à la Révolution a fondé le système français de protection du patrimoine. En construction à partir de la Monarchie de Juillet, notamment sous l'influence du mouvement romantique (« Il faut arrêter le marteau qui

² « (...) le nombre infime de recours enregistrés chaque année, jusqu'à ce jour, contre les avis des Architectes de Bâtiments de France en ZPPAUP, permet de penser que l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme continuera, dans l'immense majorité des cas, de suivre ces avis. » Source : extrait de la réponse ministérielle JOAN-08/09/2009, p. 8512, publiée au JO le 27/10/2009, p. 10186, aux questions parlementaires n° [4460](#), [53426](#), [53427](#), [54793](#) et [54794](#).

mutile le pays. Une loi suffirait. Qu'on la fasse ! » Victor Hugo, 1837) ce système, institutionnalisé à la fin du XIXème siècle, s'est développé tout au long du XXème. 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), puis aux **abords** des monuments (loi de 1943/46), puis aux **quartiers historiques** (lois de 1962 et 1983) et enfin au **paysage** (loi de 1993), (voir tableaux ci-dessous). On pourrait ajouter les lois sur l'archéologie, les objets mobiliers ...

MH 1887 1913		43 000 Monuments historiques 15 000 Classés 28 000 inscrits
Sites 1906 1930		7400 Sites : (2.456.000 ha.) 2700 classés (810.000 ha.) 4700 inscrits (1.650.000 ha.)
Abords 1943		43 000 Abords de monuments historiques
Secteurs sauvegardés 1962		100 Secteurs sauvegardés 65 approuvées 35 à l'étude
ZPPAUP 1983 1993		1000 Zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager 600 créées 400 à l'étude

La protection du patrimoine bâti et paysager n'a donc cessé de croître au point de couvrir, dans certains cas, la majeure partie des communes concernées (voir carte des protections de l'ouest parisien ci-dessous). Son influence s'est étendue dans les territoires, nourrie par un intérêt soutenu des associations.



La procédure de ZPPAUP fut mise en œuvre, à la fin du XXème siècle, pour répondre à cet engouement par la prise en compte d'une grande variété de lieux différents (construits ou naturels, grands ou petits, communaux ou intercommunaux), pourvu qu'ils soient dotés d'une « valeur patrimoniale ». Dans la circulaire n° 85-45 du 1er juillet 1985 relative aux ZPPAU, il est précisé que: "Le patrimoine est lui-même une notion qui évolue dans le temps et qui est relative, par exemple, à la personnalité d'une région et une politique régionale peut permettre cette perception : ici l'histoire et l'archéologie prédominent, là le XIXe siècle industriel, ailleurs l'architecture rurale du vignoble ou des alpages, parfois aussi les mines et usines du XXe siècle qui fondent la conscience collective".

Fondée sur l'histoire de l'aménagement de la (ou des) commune(s), voire des territoires, une étude de ZPPAUP permet de saisir, dans leur diversité, les éléments du patrimoine commun local. Pour illustrer cette variété, citons par exemple la ville reconstruite du Havre, le caractère bien trempé de l'île d'Ouessant, le « charme » de la petite commune rurale d'Amblie dans le Calvados, le réseau des villes à ZPPAUP de l'Aude ou des Petites cités de caractère des Pays-de-la-Loire, les Puces de Saint Ouen, les quartiers du Panier et de Belsunce à Marseille ou de la Croix-Rousse à Lyon, les gratte-ciels de Villeurbanne, la Juridiction de Saint-Emilion etc ...

2.2 Etudier, connaître et comprendre

La ZPPAUP constitue une démarche partenariale « d'étude, d'explication et de propositions ». Les études ont généralement été confiées par les élus locaux à des architectes choisis presque toujours en concertation avec l'ABF et réputés pour leur compétence dans les domaines conjugués de l'urbanisme et du patrimoine. Au regard de la variété des patrimoines considérés et de la spécificité de chaque lieu, des équipes pluridisciplinaires ont rapidement été constituées. Aux architectes mandataires ont été associés un historien et/ou un paysagiste, un urbaniste, un archéologue, un conservateur, un ethnologue voire un économiste ... Les études tendent à s'inscrire dans une approche globale des territoires dont ils révèlent les valeurs culturelles ; les outils de communication et de conseil ont été développés pour mieux expliquer les objectifs et l'intérêt de la démarche.

La ZPPAUP a permis aux élus des communes de mieux connaître et comprendre la configuration des lieux et leur évolution. Le sénateur Pierre Jarlier s'est exprimé ainsi en 2009 : « (...) pour que ces opérations de protection et de mise en valeur du patrimoine soient bien comprises par le public, il faut que ces démarches soient mieux partagées par la population et par les forces vives des territoires. D'où la nécessité d'une meilleure concertation en amont, une concertation propice à une plus grande appropriation par tous : la protection du patrimoine relève en effet de l'intérêt collectif³ ».

La plupart des ZPPAUP font l'objet de concertations et de débats au sein d'un groupe de travail formé en amont pour suivre l'élaboration de l'étude. Il convient de noter que la constitution de ce groupe informel a évolué ces dernières années. Présidé par le Maire ou son représentant, entouré

³ Extrait des propos du sénateur Pierre Jarlier, dans la « lettre d'échange » de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture

principalement des chargés d'étude, des élus, des services de l'Etat et des collectivités territoriales, il s'est progressivement élargi aux associations locales. Les associations de sauvegarde du patrimoine ont été les premières sollicitées, des associations de quartier ou des représentants d'habitants y ont ensuite pris une place significative. Ce groupe qui réunit donc la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre s'est progressivement élargi à la *maîtrise d'usage*, favorisant la communication en amont de l'enquête publique et contribuant ainsi à développer la connaissance.

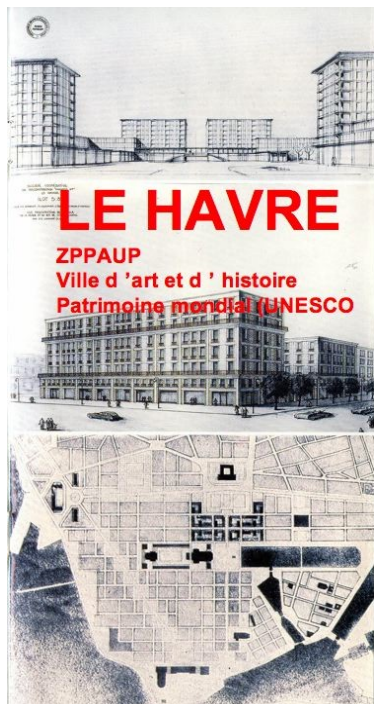
La ZPPAUP est devenue, dans certains cas, l'outil de gestion préconisé, voire imposé, dans le cadre d'une labellisation ou de la reconnaissance de lieux pour leur valeur patrimoniale. Les Villes et pays d'art et d'histoire le préconisent souvent et les Petites cités de caractère l'imposent dans plusieurs régions. Le guide « Les patrimoines de France »⁴ portant sur 126 villes et pays, leur fait une large place. Il a été réalisé grâce à l'initiative de l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et villes à secteur sauvegardé et protégé (ANVPAH&VSSP) par les éditions Gallimard.

Cette association, à l'origine centrée sur les villes et pays d'art et d'histoire, s'est progressivement étendue aux communes dotées d'un secteur sauvegardé et/ou d'une ZPPAUP. Elle réunit aujourd'hui plus de 170 membres, qui souhaitent partager leurs interrogations et leurs expériences sur les politiques de protection et de valorisation du patrimoine. « L'ANVPAH & VSSP promeut dans les secteurs protégés une notion du patrimoine qui, loin du seul concept d'héritage culturel, intègre les problématiques actuelles de qualité urbaine et environnementale, de reconquête des logements, de mixité sociale et des fonctions, et d'accessibilité⁵ ».



⁴ Encyclopédie du voyage, Gallimard 2009

⁵ Pour plus d'informations consulter le site : <http://www.an-patrimoine.org>. Vous trouverez à cette adresse les actes des "Rencontres nationales des espaces protégés", notamment: "Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux" Chinon, janvier 2006 et "Les ZPPAUP ; la restauration immobilière" Actes du colloque de Bayonne - janvier 2007



La ville du Havre et la valorisation du patrimoine : une démarche de longue haleine



1995 - ZPPAUP

La ZPPAUP est la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, instituée par arrêté préfectoral du 19 juillet 1995. A partir de cette date, 150 hectares du centre-ville reconstruit sont protégés et doivent être valorisés. S'y ajoutent trois autres sites périphériques : les abattoirs aux Neiges, les immeubles sans affectation individuelle (ISA) à Graville et les immeubles Jenner.
Le règlement de ZPPAUP fixe les règles d'intervention sur les bâtiments existants (vitrines, enseignes, ravalements, etc.).
Cette protection réalisée avec l'appui de la DRAC constitue le premier signe fort de la valorisation du patrimoine reconstruit dans notre cité.

2001 - Ville d'Art et d'Histoire

Avec l'obtention de ce label très prisé, nous rejoignons un réseau de 60 villes ou pays, animé par le Ministère de la Culture, visant à valoriser et sensibiliser les populations à leur patrimoine. Le Havre est, encore à ce jour, la seule ville de France à avoir obtenu ce label pour un patrimoine de la seconde partie du 20^e siècle.

Premier objectif : mettre en œuvre des actions afin que le patrimoine architectural issu de la reconstruction du Havre soit mieux apprécié par les Havrais et les non Havrais.
L'animateur du patrimoine, recruté en 2001, doit voir son action simplifiée par l'ouverture d'un Centre d'Interprétation de l'Architecture et du Patrimoine (CIAP) en 2004. Lieu d'exposition et d'animation, il fait partie des outils à mettre en place dans le cadre de la convention qui nous lie au Ministère de la Culture, qui assure en échange une promotion des actions entreprises par les villes labellisées.

2003/2004 - Candidature pour inscription au Patrimoine Mondial de l'Humanité

Le centre-ville reconstruit par Auguste Perret est choisi comme seul candidat par La France pour être inscrit sur la liste de l'Unesco en tant que Patrimoine Mondial de l'Humanité. Ce choix confirme l'intérêt large porté à la dynamique actuelle et à l'architecture du Havre. De nouveaux outils de médiation sont créés ou bâtis : exposition, film, achat d'un appartement pour le transformer en lieu de visite pour tous...

2005 - Le Havre d'Auguste Perret Inscrit au Patrimoine Mondial de l'Humanité

Cette inscription donne au Havre et aux Havrais une nouvelle dimension à la dynamique lancée localement. L'enjeu est clair : **développer notre tourisme urbain et faire rayonner Le Havre dans le monde entier.**

2.3 Patrimoine et urbanisme

La mise en place des ZPPAUP s'est inscrite dans un large mouvement qui tend à rapprocher, voire à articuler les pratiques et les compétences en matière de patrimoine et d'urbanisme.

Rappelons préalablement que l'article L.123-1-7 du code de l'urbanisme offre la possibilité, au travers du Plan Local d'Urbanisme (PLU), d'« identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ». Cette possibilité offerte qui consiste à répertorier les éléments du patrimoine local remarquable ne faisant pas l'objet de protections déjà approuvées, permet de plus en plus souvent d'assurer leur protection au travers des prescriptions réglementaires du plan local d'urbanisme ou de la ZPPAUP. L'évaluation reste à faire ...

On constate, dans la période de mise en œuvre des ZPPAUP (entre 1983 et 2010), une forte tendance à étendre aux territoires les procédures de reconnaissance, de protection ou de mise en valeur du patrimoine. Citons par exemple : en 1993 l'élargissement au paysage, des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU), en 1987 l'extension aux « Pays » du label français "Ville d'art et d'histoire" pour constituer l'actuel label « Ville et pays d'art et d'histoire » (VPAH) et en 1995 les premières inscriptions des "paysages culturels" sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

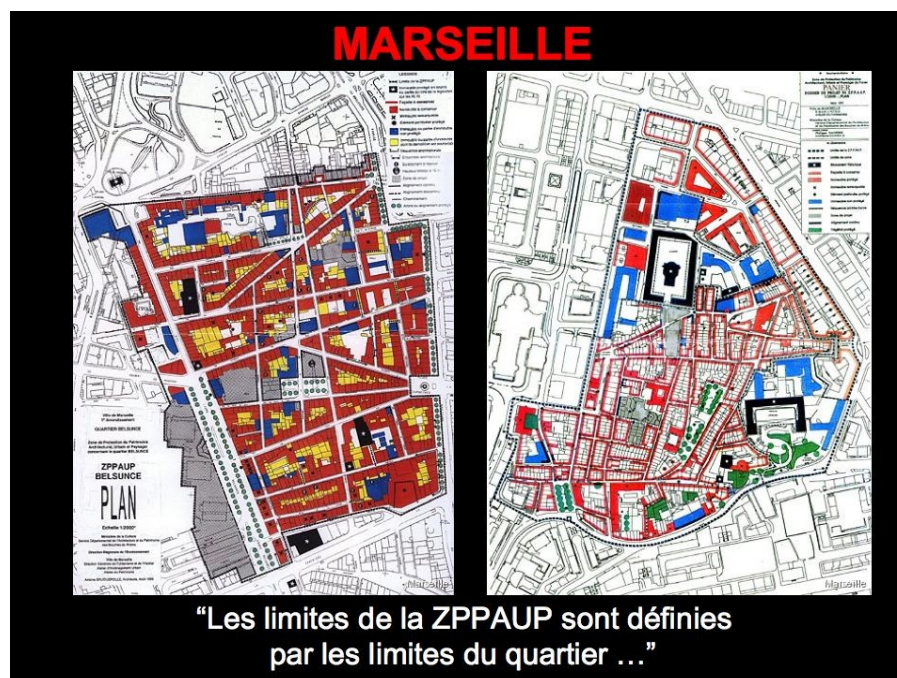
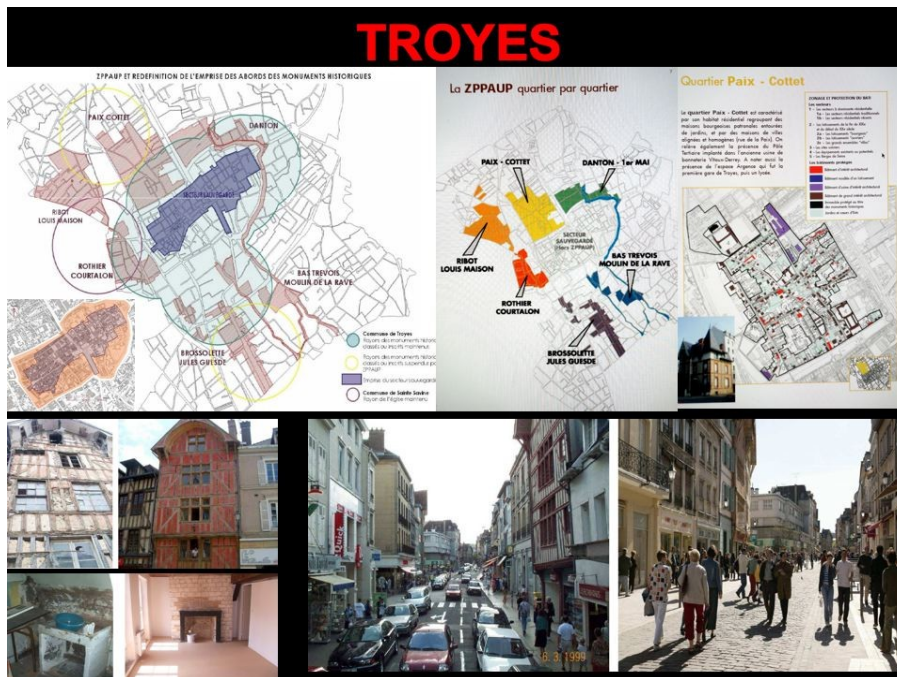
C'est également pendant cette période (en 1993) que le corps des architectes et urbanistes de l'Etat (AUE) fut créé par fusion de celui des ABF et de celui des urbanistes de l'Etat (UE). Il est utile de rappeler le rôle déterminant de l'ABF, dans la conception, la mise en place et le suivi de la ZPPAUP (voir le

chapitre 2.5 sur le partenariat). Le document est élaboré avec son "assistance constante, à toutes les phases de la procédure". L'architecte et urbaniste de l'Etat (AUE) en poste dans un service territorial de l'architecture et du patrimoine garde le titre d'architecte des bâtiments de France (ABF) et hérite donc de cette mission. Le profil du nouveau corps et notamment la formation d'une année que les AUE reçoivent, après leur recrutement, à l'Ecole nationale des ponts et chaussées (ENPC) et à l'Ecole de Chaillot (aujourd'hui centre de formation de la Cité de l'architecture et du patrimoine), va favoriser leur ouverture sur l'urbanisme, la ville et le territoire. Ils acquièrent des compétences propres d'architecte et d'urbaniste de l'Etat, apprennent à les faire valoir, à se positionner et à mieux travailler dans des équipes pluridisciplinaires. La plupart se sont attachés à inscrire la ZPPAUP dans un processus d'aménagement ou de revitalisation du bâti en conjuguant des procédures (voir l'image « Dieppe : une stratégie de réhabilitation » dans le chapitre suivant).

La ZPPAUP est apparue le plus souvent comme un document complétant le PLU, mais certaines ZPPAUP ont influencées, parfois, le document d'urbanisme au point de se substituer à lui dans le territoire considéré, alors qu'elles ne constituent, légalement, que des servitudes d'utilité publique. Plusieurs communes, souvent rurales, ont fait précéder l'étude de leur PLU (ou la transformation de leur Plan d'Occupation des Sols -POS- en PLU) par l'étude d'une ZPPAUP.

Dans ce contexte, considérant que plus de 50% des communes Françaises ne sont pas dotées de plan locaux d'urbanisme et considérant l'absence de Schéma de Cohérence Territorial (SCOT) sur de nombreux territoires à forts enjeux patrimoniaux, les ZPPAUP ont constitué des atouts non négligeables.

La ZPPAUP a offert aux élus locaux la possibilité de reconsidérer l'aménagement au regard de la connaissance du patrimoine et de dépasser les clivages entre urbanisme, d'une part, et protection, d'autre part. Le sénateur Pierre Jarlier poursuivait ainsi ses propos en 2009 : " (...), c'est toute l'évolution des procédures de protection du patrimoine qui doit être revisitée. Et notamment celle en ZPPAUP, laquelle, à mon sens, doit s'inscrire dans les politiques globales d'urbanisme des villes (...), car pour de nombreux territoires la protection et la mise en valeur du patrimoine constituent un vrai atout de développement».



2.4 Patrimoine et revitalisation

Avec les secteurs sauvegardés créés en 1962 et redynamisés ces dernières années, les ZPPAUP ont participé à la revitalisation de nombreux quartiers historiques dégradés. Le sénateur Yves Dauge a souvent insisté sur ces enjeux : « Concernant les outils, outre l'inventaire détaillé du patrimoine bâti extérieur et parfois intérieur, la pratique de nos villes et de nos professionnels a progressivement intégré les dimensions du projet urbain, de l'espace public, des paysages. C'est cette large vision du patrimoine avec la prise en compte de la vie des habitants et des activités qui intéresse les responsables et les acteurs locaux dans nos villes comme dans les autres pays »⁶. Elles ont permis de mettre en valeur la dimension paysagère dans un souci d'amélioration du cadre de vie, de contribuer à requalifier les espaces publics

⁶ Propos du sénateur Yves Dauge dans un article intitulé « l'expérience française » et paru dans La Pierre d'Angle n°53/54

et de résorber certains îlots d'habitation restés insalubres, tout en conservant pour les habitants le droit et la possibilité de rester sur place, grâce aux Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), aux Périmètres de Restauration Immobilière (PRI) et à l'action des sociétés d'Habitations à Loyer Modéré (HLM).

En partenariat avec le Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), le Ministère de la culture et de la communication (MCC) a joué un rôle majeur dans la mise en place et le suivi de ces politiques. Rappelons encore ici les termes de la circulaire de 1985 : « Une zone de protection doit s'attacher à permettre l'affirmation d'une vie économique et sociale, au niveau d'un quartier ou d'une entité urbaine, compatible avec l'affirmation de son identité architecturale et patrimoniale. La mise en oeuvre d'une démarche opérationnelle dans une ville (Z.A.C., projets de quartier), d'habitat (O.P.A.H., R.H.I.) ou autres (zones de publicité à réglementation spéciale, interventions spécifiques en espaces sensibles, etc.), est l'occasion de s'interroger sur l'opportunité de lancer une ZPPAUP. En sens inverse, l'étude d'une zone de protection doit être menée dans le souci d'une mise en valeur du patrimoine à travers ses possibilités d'utilisation économique et sociale ».

Les exemples de ZPPAUP inscrites dans un cadre d'intervention articulant plusieurs procédures opérationnelles avec un objectif social et culturel, sont nombreux et les résultats obtenus dans des villes comme Brest, Chinon, Dieppe, Troyes, ou dans les Petites cités de caractère du département des Côtes-d'Armor méritent une attention particulière⁷.

DIEPPE: UNE STRATEGIE DE REHABILITATION

LE CADRE INITIAL D'INTERVENTION
mis en place pour traiter les immeubles dégradés :



- Une servitude d'urbanisme. Réglementation en matière de travaux pour protéger le patrimoine architectural → **ZPPAUP**
- Deux procédures opérationnelles pour promouvoir une restauration immobilière de qualité → **PRI + OPAH**
- Une convention entre le Maître d'ouvrage et un opérateur unique pour l'animation du dispositif → **CPA**

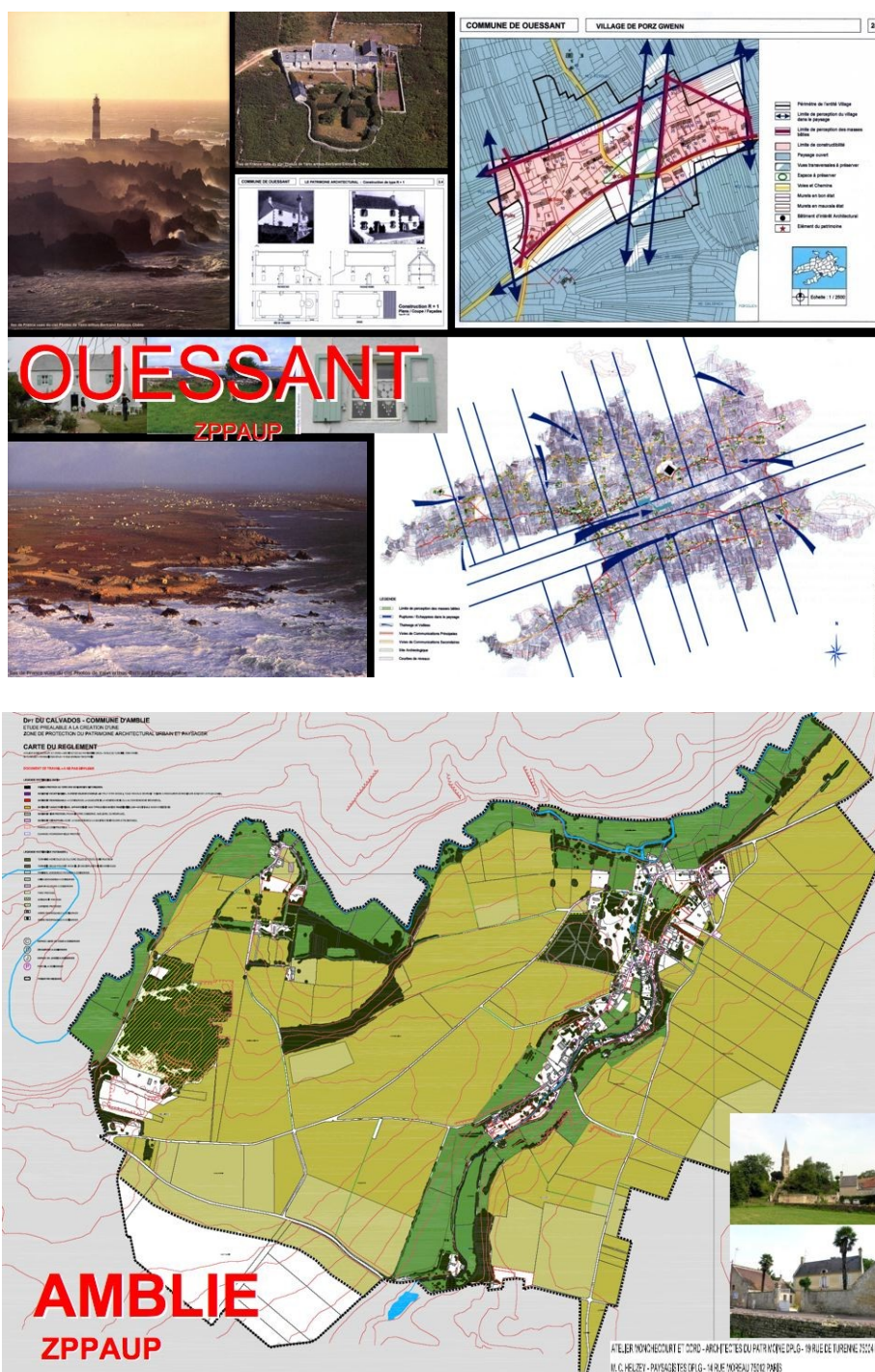


Ces exemples ont permis d'enrichir la réflexion conduite entre 2006 et 2008, au niveau international, par le Secteur des sciences sociales et humaines de l'UNESCO (Division des sciences sociales, recherches et politiques) pour

⁷ Ne pouvant décrire ici, dans le détail, les opérations conduites dans ces communes, on se reportera aux documents téléchargeables depuis le site <www.alainmarinos.net> (rubrique ZPPAUP et AVAP).

« une revitalisation durable des quartiers historiques ». Les orientations données dans le guide « Historic districts for all⁸ » sont fondées une évidence : « La préservation du bâti ancien ne peut être dissociée des populations qui vivent aujourd’hui dans les quartiers historiques et lui donnent un sens. »

Ce guide initié par Brigitte Colin (UNESCO) et à la rédaction duquel Bruno Chauffert-Yvart et moi-même avons participé, s’inspire des savoir-faire français acquis notamment grâce à ces ZPPAUP innovantes. Il a été présenté une première fois par l’UNESCO, en novembre 2008, au 4^{ème} Forum urbain mondial de Nankin (Chine), puis au 5^{ème} forum de Rio (Brésil) en mars 2010.



8 « Des quartiers historiques pour tous ». Le guide peut être téléchargé, en français, à cette adresse: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001583/158331f.pdf>, et en français, en anglais ou en chinois sur le site dont l’adresse est donnée plus haut dans le texte.

2.5 Partenariat et partage de compétence

Dans un communiqué daté du 12 novembre 2009, sur les « politiques de protection et de valorisation du patrimoine », la Fédération Nationale des Collectivités territoriales pour la Culture (FNCC) évoque « un outil remarquable de partenariat » et souligne ainsi l'intérêt : « La modernité des ZPPAUP réside dans le travail de partenariat dense qu'elles instituent entre les communes et l'Etat, un processus de contractualisation qui en fait l'un des outils essentiels de la décentralisation en matière de politique patrimoniale ».

Issues des lois de décentralisation, les ZPPAUP ont été initiées, élaborées et conduites sous l'entière responsabilité de la commune (ou de l'établissement public de coopération intercommunale, compétent en matière de plan local d'urbanisme), dans le cadre d'un partenariat actif avec l'Etat.

Elles ont révélé l'expression des volontés politiques locales qui varient d'une collectivité à l'autre. La ZPPAUP a pu à la fois être porteuse de valeurs culturelles, participer à la stratégie urbaine, contribuer à distinguer l'identité d'un lieu, constituer un enjeu économique et social. Elle a pu également avoir pour objectif de redéfinir les abords d'un ou de plusieurs monuments historiques, se substituer à un site inscrit et établir des règles communes à leur gestion.

Si la décision d'engager l'étude et les orientations à prendre appartenaient exclusivement au maire et à son conseil municipal, l'Etat restait présent, notamment à travers un co-financement des études par la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) et l'expertise technique des services, notamment des ABF.

La participation constante de l'ABF à toutes les phases de la procédure et son engagement furent le plus souvent déterminants dans la mise en place du processus de reconnaissance et de gestion. Il conseillait le Maire au regard des expériences et des pratiques dans d'autres communes ou d'autres régions. Il aidait au choix du (ou des) chargé(s) d'étude, participait activement au groupe de travail constitué pour suivre l'élaboration du document et pouvait même proposer de nouveaux modes de gestion.

L'importance donnée progressivement au patrimoine, tout au long de l'étude préalable et la charge qui en résulte, ont souvent conduit les partenaires à imaginer ensemble un mode de gestion partagée permettant de responsabiliser les services de la commune et d'alléger la charge de travail du SDAP. L'expérience initiée au sein de la communauté urbaine de Brest il y a plus de 10 ans, a été développée avec succès dans plusieurs communes ; l'accord établissant les modalités de suivi entre l'ABF et les élus, ainsi que leurs services de l'urbanisme, s'apparente à un contrat moral fondé sur la confiance réciproque, il n'est pas formulé par écrit, mais fonctionne convenablement dans la plupart des cas.

Il porte en général (encore aujourd'hui) sur :

- les modalités de gestion partagée Etat/Commune(s), avec possibilité localement de permettre la pré-instruction des dossiers courants par un (ou plusieurs) architecte(s) consultant(s) choisi(s) d'un commun accord et rémunéré(s) par la collectivité;
- la fréquence des visites de l'ABF dans les services de la collectivité

territoriale où sont instruits les dossiers;

- la constitution d'une instance locale de premiers recours ...

Ces innovations déjà engagées dans plusieurs départements soulignent l'intérêt de la proximité des SDAP ; il est utile de rappeler que de nombreux élus n'ont pas (encore) les compétences dans leurs services et restent attachés à l'idée d'un partage de compétences en matière de patrimoine.



2.6 De la protection à la mise en valeur

En avril 2005, le ministre François Baroin (maire de Troyes) introduisait par ces mots «le guide de la ZPPAUP» édité pour l'enquête publique correspondante : « Les efforts de la ville visent à offrir des perspectives de développement et de rayonnement accrues à notre cité et à ses habitants, un cadre de vie embelli et de qualité. La ZPPAUP s'inscrit pleinement dans cette logique. La volonté de la ville de mettre en valeur et de préserver l'héritage patrimonial de l'époque industrielle fait partie des grands chantiers des années à venir ».

Les ZPPAUP ont été souvent utilisées par les élus pour mettre en valeur les quartiers et les lieux emblématiques voire d'autres, plus modestes.

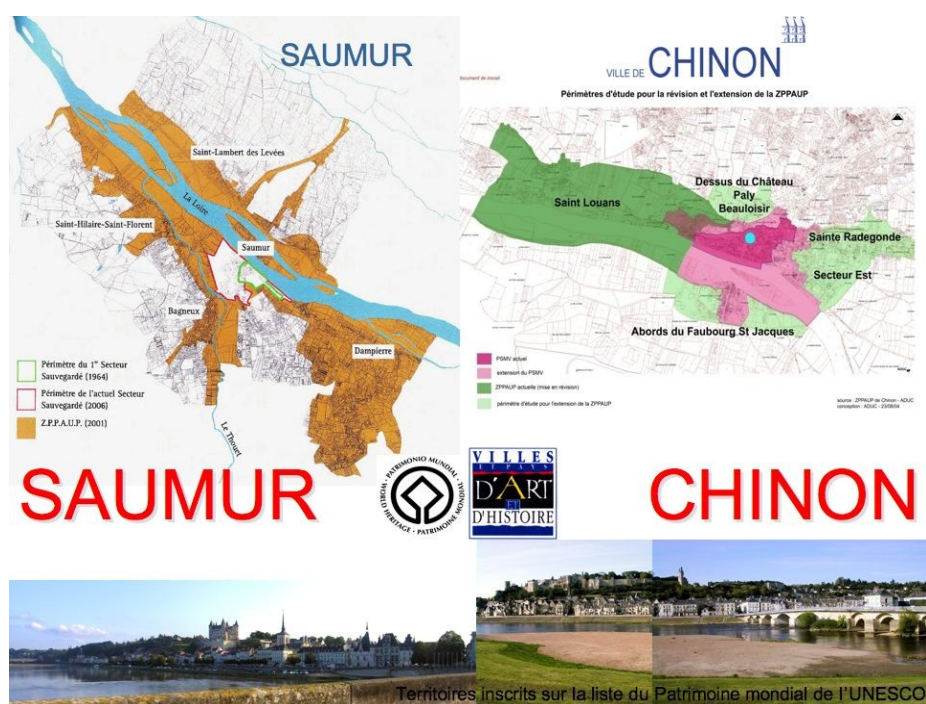
« Les communes aménagent leurs bourgs pour qu'ils gardent leur âme et deviennent plus attractifs » titrait Ouest-France le 16 août 2009⁹. « Le nouveau quartier se cherche une âme » pouvait-on lire dans La Provence. « L'âme du quartier », « l'esprit des lieux », la presse locale s'exprime fréquemment sur ces thèmes à caractère patrimonial qui introduisent une nouvelle approche territoriale.

Ce constat est partagé par plusieurs sociologues : à l'écoute des habitants, loin des réflexions sur «l'urbanisme planétaire», en France mais également un peu partout dans le monde, les élus et les responsables locaux cherchent, aujourd'hui plus que jamais à préserver et à valoriser l'identité de leur ville ou de leur territoire, à l'échelle humaine des quartiers et les lieux historiques.

⁹ Ouest-France dimanche n° 608 du 16 août 2009.

Le regard extérieur apparaît souvent révélateur. Le sénateur Yves Dauge en témoigne à nouveau par ces propos : « l'expérience française en matière de sauvegarde et de mise en valeur de notre patrimoine, en particulier dans les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP, est reconnue de longue date par l'UNESCO et donc à l'international (...). Ce qui retient l'attention du Centre du patrimoine mondial et des villes où la coopération française intervient, ce sont deux aspects très liés : d'abord les outils que représentent les plans de sauvegarde et de mise en valeur et les règlements des ZPPAUP, ensuite le dispositif de gestion de ces documents».

L'expérience française en matière de préservation dans une perspective de mise en valeur du patrimoine, confortée par sa réputation dans les domaines culturel et social, constitue une référence légitimement reconnue en Europe et dans le monde. Elle intéresse aujourd'hui de nombreux pays, en particulier émergents, qui voient croître la demande des populations sans avoir mis en œuvre les modes d'intervention et de gestion appropriés.



2.7 Un enjeu international

Le sujet « patrimoine et cadre de vie » est aujourd'hui au centre des préoccupations culturelles. Dans un monde globalisé, chaque société s'accroche à des repères, même si ces derniers sont appelés à évoluer. Il nous faut aujourd'hui répondre à une demande croissante de patrimoine. Ces mouvements ne sont pas à négliger, car ils concernent de plus en plus de monde ; mais faut-il pour autant protéger tous les objets, monuments et sites ayant aujourd'hui valeur de patrimoine ?

La prise en compte du patrimoine ne doit pas exclusivement se développer à travers la protection mais en intégrant la question patrimoniale dans les préoccupations d'aménagement. Les "aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine" (AVAP) qui remplaceront les ZPPAUP, seront conçues pour une prise en compte intégrée de l'ensemble des

problématiques environnementales.

On ne peut parler de développement durable sans évoquer la culture ; le seul prisme de l'économie et des énergies renouvelables, bien souvent mis en avant, s'avère trop réducteur. À cet égard, le Québec fait figure de pionnier puisque la loi sur le développement durable, entrée en vigueur en 2006, intègre pleinement la dimension culturelle et patrimoniale : « (...) 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 (...) »¹⁰.

Un an plus tard, en mars 2007, la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO, est entrée en vigueur.

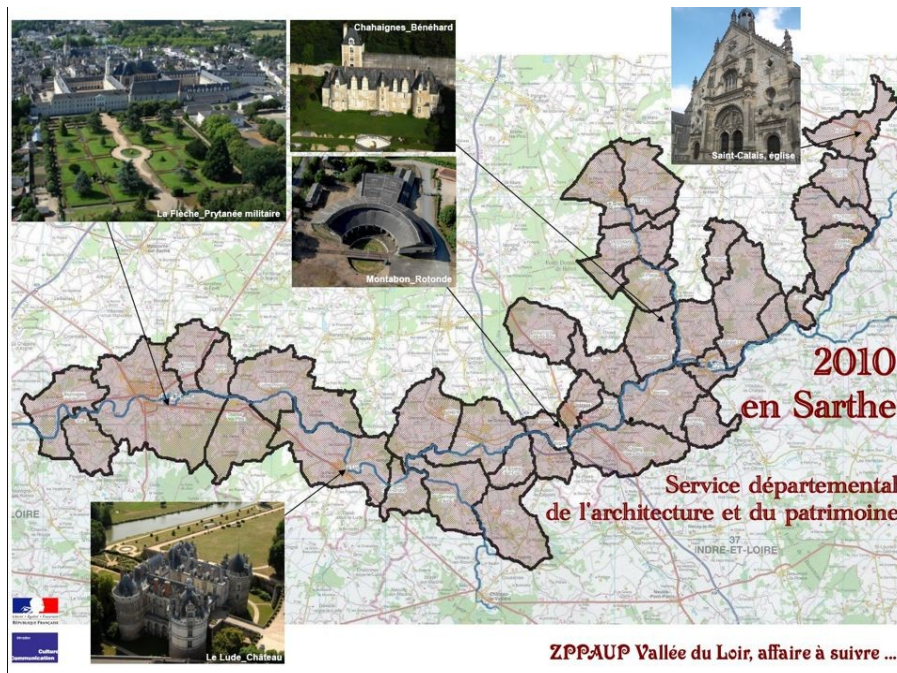
Ce texte constitue « la base d'un nouveau pilier de gouvernance mondiale en matière culturelle ». La Commission européenne l'avait ratifié le 19 décembre 2006. Dans son discours lors de la cérémonie de ratification, le Président de la Commission a souligné ainsi l'intérêt européen pour ce nouvel instrument de gouvernance international : « L'Union européenne, pour des raisons tant philosophiques qu'économiques, a toujours été et reste favorable à la liberté des échanges et des idées. À ce titre aussi, elle est un des acteurs majeurs de la mondialisation. Pour autant, nos traditions historiques et le modèle original de destin commun que nous nous sommes choisis nous imposent de refuser toute forme de mondialisation qui tendrait à raboter les identités nationales, régionales ou locales, à menacer la diversité des langues et des cultures, et à diluer nos valeurs dans un « prêt-à-penser » globalisant ».

Une autre convention marque cette période. Adoptée le 27 octobre 2005 à Faro (Portugal) la « convention cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société » est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2011. Elle engage les états signataires à améliorer les instruments existants pour mieux traduire « l'importance croissante du patrimoine culturel tenant :

- au développement durable : les patrimoines culturels sont conçus comme une ressource précieuse pour l'intégration des différentes dimensions du développement : culturel, écologique, économique, social et politique.
- à la mondialisation : les patrimoines culturels constituent une ressource pour la protection de la diversité culturelle et le besoin d'ancrage territorial face à la standardisation grandissante ;
- à la nouvelle prise de conscience de la dimension culturelle identitaire des conflits : les patrimoines culturels sont une ressource sur la base de laquelle on peut développer le dialogue, le débat démocratique et l'ouverture entre cultures. »¹¹

¹⁰ Cf. la loi sur le développement durable du Québec d'avril 2006, chapitre II « Stratégies de développement durable et mesures prises par l'administration ».

¹¹ Extrait du rapport explicatif. Le texte de la « convention cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société » (dite « convention de Faro ») peut être téléchargé à cette adresse : <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/199.htm>



CONCLUSION

L'évolution des pratiques dans le champ du patrimoine, introduite en France par les ZPPAUP et les plus récents des secteurs sauvegardés, trouve un sens dans la recherche de réponses aux interrogations formulées ainsi par Françoise Choay¹² : « 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 génération futures ? Autrement dit, comment pourrait-on, parallèlement à la production d'équipements performants, normalisés, hors d'échelle et décontextualisés, réactualiser la compétence d'édifier un milieu différencié, contextualisé et articulé à l'échelle humaine ? ».

L'expérience acquise grâce aux ZPPAUP permet de mieux appréhender la façon de valoriser le patrimoine dans le champ de l'aménagement pour tendre vers un équilibre salubre, par le jeu de fonctions régulatrices qu'il nous faut aujourd'hui maîtriser.

La présente étude brosse un tableau général de la situation. Les éléments d'évaluation globale ainsi avancés gagneraient à être complétés par une analyse plus fine et plus précise des innovations afin de capitaliser les acquis dans la perspective des futures aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Une évaluation des ZPPAUP les plus innovantes apparaîtrait utile parce que toute action publique a besoin d'être évaluée, et celle-ci en particulier, considérant les enjeux majeurs pour la qualité de notre cadre de vie.

Alain Marinos
le 7 juillet 2011

¹² « Patrimoine : quel enjeu de société ? L'évolution du concept de patrimoine », Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2006.