UNIVERSITÉ FRANÇOIS - RABELAIS DE TOURS

ÉCOLE DOCTORALE Sciences de l'Homme et de la Société

UMR 7324 CITERES – Équipe CoST

THÈSE présentée par :

Mathieu GIGOT

soutenue le : **11 décembre 2012**

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université François - Rabelais**

Discipline / Spécialité : Géographie

LES DIMENSIONS TERRITORIALES DES POLITIQUES DU PATRIMOINE URBAIN

Instruments, enjeux et jeux d'acteurs dans trois villes du Val de Loire (Angers, Tours et Orléans)

THÈSE dirigée par :

M. Patrice MELÉ	Professeur, Université François-Rabelais, Tours

RAPPORTEURS :

Mme Maria GRAVARI-BARBAS	Professeure, Université Panthéon-Sorbonne, Paris 1
M. Vincent VESCHAMBRE	Professeur, École Nationale Supérieure d'Architecture, Lyon

---

JURY :

Mme Maria GRAVARI-BARBAS	Professeure, Université Panthéon-Sorbonne, Paris 1
Mme Corinne LARRUE	Professeure, Université François-Rabelais, Tours
M. Patrice MELÉ	Professeur, Université François-Rabelais, Tours
M. Pascal PLANCHET	Professeur, Université Lumière, Lyon 2
M. Vincent VESCHAMBRE	Professeur, École Nationale Supérieure d'Architecture, Lyon

LES DIMENSIONS TERRITORIALES DES POLITIQUES DU PATRIMOINE URBAIN

INSTRUMENTS, ENJEUX ET JEUX D'ACTEURS DANS TROIS VILLES DU VAL DE LOIRE (ANGERS, TOURS ET ORLÉANS)

À la mémoire de ma grand-mère

Jacqueline

REMERCIEMENTS

Qu'il me soit permis en premier lieu de remercier mon directeur de thèse, Patrice Melé. Sans lui, cette thèse n'aurait pas existé et je lui suis reconnaissant de m'avoir accompagné sur les chemins du patrimoine, et ce depuis ma maîtrise.

Je remercie Maria Gravari-Barbas, Corinne Larrue, Pascal Planchet et Vincent Veschambre d'avoir accepté de faire partie du jury de cette thèse.

Merci au laboratoire CITRERES qui offre des conditions de travail exceptionnelles à ses doctorants, et qui m'a apporté l'appui logistique et scientifique dont j'avais besoin.

Pour leur accompagnement quotidien dans l'accomplissement de ce travail, je remercie le personnel de l'UMR CITERES : Monique Ségura qui a toujours géré mes requêtes avec le sourire ; Muriel Hourlier pour son aide précieuse dans les divers travaux de mise en page ; et bien sûr Lydia Kermoal Seabra, la « mère poule » de tous les doctorants qui, avec dextérité, a toujours su me motiver quand le besoin s'en ressentait.

Pour son assistance, technique ou scientifique, je remercie le personnel de la Maison des Sciences de l'Homme Val de Loire : Dominique Andrieu, Jacques Quentin et Vincent Riffonneau.

Merci au personnel des archives municipales d'Angers, Tours et Orléans pour leur aide dans mes recherches. Je salue également l'assistance du personnel des archives départementales d'Indre-et-Loire, de la bibliothèque municipale de Tours et du centre de documentation de l'urbanisme.

J'ai eu la chance, en parallèle de ma thèse, d'apprendre à enseigner et tiens à cet égard, à remercier le CIES Centre pour ses formations et en particulier sa gestionnaire, Anne Brouard. Je pense aussi à tous les moniteurs de la promotion 2007-2010 avec qui nous avons partagé de grands moments : Alban Girault, Émilie Mendonça, Hélène Laroche, Solveig Bourocher et les autres.

Je remercie tous les collègues enseignants du département de géographie de l'université François-Rabelais pour leurs encouragements, en particulier Éric Blin, pour la confiance qu'il m'a toujours accordée et son aide précieuse dans le traitement statistique de mes données.

Je n'oublierai pas mon passage à l'IUT d'Alençon en tant qu'ATER. Je tiens à saluer tous mes collègues pour leur soutien et les remercier de m'avoir fait partager une incroyable expérience professionnelle. Un grand merci à Jérôme Legrix-Pagès, qui, en plus de m'accorder sa confiance, a

eu la gentillesse de m'offrir un emploi du temps à la carte me permettant de finir ma thèse dans de bonnes conditions.

Merci à tous ceux avec qui je me suis entretenu lors de mes escapades angevines, tourangelles, orléanaises, parisiennes ou même chinonaises : qu'ils soient élus, techniciens, architectes des bâtiments de France ou responsables associatifs ; tous ont eu la gentillesse de m'accorder un peu de leur temps. Sans eux, cette thèse n'existerait pas.

J'ai eu la chance de travailler dans un bureau dont l'ambiance était conviviale et chaleureuse, parfois trop sans doute ! Merci à Matthieu Alaime pour son soutien infaillible, à Matthieu Adam pour ses encouragements, souvent décalés, à Laura Seguin et Hélène Choplin qui nous ont supportés tous les trois, sans faiblir !

Merci à tous mes amis archéologues qui, après d'interminables discussions, ont fini par m'intégrer dans la « tribu des truelles ». Leur amitié m'est précieuse et ils ont toujours été de bon conseil dans le maniement des outils de DAO ! À cet égard, je remercie tout particulièrement Gaël Simon qui a été plus que patient et très pédagogue avec moi (grâce à lui, je maîtrise aujourd'hui le *pathfinder* !). Je n'oublie pas tous les autres habitants du plateau technique de la MSH avec qui nous avons partagé les bons comme les mauvais moments : Marie Quéru, Thomas Lepaon, Hadrien Rozier, Daniel Morleghem, Benjamin Lefèvre, Émeline Marot, Mélanie Le Couédic, et tous ceux qui ont fait un passage, même de courte durée !

Merci aux jeunes docteurs qui m'ont conseillé lors de la préparation de ma thèse : leurs conseils m'ont été précieux.

En dehors du milieu professionnel, je tiens à remercier tous mes amis pour leur bienveillance et en particulier Thomas Thuillier pour ses *wonderful traductions* et son soutien inébranlable ainsi que tous ceux qui ont dû supporter mes élucubrations patrimoniales : Amélie Svobodny, Gaëlle Magnan, l'Amille et les autres…

Pour la relecture du manuscrit et la traque des coquilles, je salue le travail (et le courage) de mon père et de Marie-Pierre Dehenne.

À tous ceux que j'oublie mais qui ont participé, de près ou de loin, à la réalisation de ce travail, j'exprime ma gratitude.

Enfin, je tiens à remercier chaleureusement ma famille, en particulier mes parents qui m'ont soutenu sans relâche et qui m'ont aidé à mettre un point final à cette thèse.

RÉSUMÉ

L'objectif de cette thèse est d'interroger la mise en œuvre locale des politiques du patrimoine urbain. Ce travail propose de dépasser une approche juridique des instruments d'action publique pour analyser leurs dimensions territoriales et appréhender leurs effets sur les centres-villes. Nous avons construit une approche comparée des modalités de l'institutionnalisation locale de l'action patrimoniale à partir de l'étude de trois villes du Val de Loire (Angers, Tours et Orléans) pour montrer le rôle des instruments dans la patrimonialisation des espaces urbains. Ce travail retrace l'instrumentation du patrimoine depuis le XIXe siècle jusqu'à aujourd'hui, avant de confronter les outils aux réalités locales. Les modalités de mise en œuvre des politiques patrimoniales ont été différentes dans les trois villes, tant dans leurs temporalités, effectivités et dimensions territoriales que dans le choix des outils. Il s'agit de comprendre en quoi les instruments sont une grille de lecture des enjeux de la patrimonialisation des centres anciens. Ce travail interroge les relations entre diffusion des politiques patrimoniales et instruments territorialisés. Il permet de saisir, dans sa complexité, les spécificités locales de la mise en œuvre de politiques patrimoniales.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to examine the implementation of local policies in the field of the protection of urban heritage. This work seeks to overcome a legalistic approach of the tools of public action, to analyze their territorial dimensions, and to understand their effects on city centers. We have constructed a comparative approach considering the different forms of local "institutionalization". We have used this comparative approach to examine what "players" did to enact heritage preservation regulations in three towns of the Loire Valley : Angers, Tours and Orleans. We have shown the role of the various tools in the process of heritage protection. This study analyzes these tools used to protect the heritage from the XIXth century to the present, and examines how the process confronts local realities. The forms of heritage policies implementation have been different in the three cities in their temporality, efficacy and territorial dimensions due to the choice of these tools. The objective of this study is to show how these tools are useful as keys to aid in understanding the stakes of patrimonialization of the old city centers. This study also examines the links between the expanding of heritage policies and the use of localized tools. In conclusion, it helps to grasp, in all its complexity, the local specificities of the implementation of heritage policies.

LISTE DES SIGLES

ABF : Architecte des Bâtiments de France

AFUL : Association Foncière Urbaine Libre

ANAH : Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

ANVPAH & VSSP : Association Nationale des Villes et Pays d'Art et d'Histoire et des Villes à Secteurs Sauvegardés et Protégés

ARIM : Associations de Restauration IMmobilière

AURA : Agence d'Urbanisme de la Région Angevine

AVAP : Aires de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine

AVEC : Alliance des Villes Européennes de la Culture

CAH : Classification Ascendante Hiérarchique

COREPHAE : Commission RÉgionale du Patrimoine Historique, Archéologique et Ethnologique

CLSS : Commission Locale du Secteur Sauvegardé

CNSS : Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés

CRPS : Commission Régionale du Patrimoine et des Sites

CSMH : Commission Supérieure des Monuments Historiques

DAPA : Direction de l'Architecture et du PAtrimoine

DIREN : DIrection Régionale de l'ENvironnement

DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

ÉPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

HLM : Habitation à Loyer Modéré

ICOMOS : International Council On MOnuments and Sites (Conseil International des Monuments et des Sites)

INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

MH : Monument Historique

OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

PACT : Protection Amélioration Conservation Transformation de l'habitat

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PC : Permis de Construire

PDU : Plan de Déplacements Urbains

PIG : Programme d'Intérêt Général

PLH : Plan Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PNRQAD : Programme de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés

POS : Plan d'Occupation des Sols

PPM : Périmètre de Protection Modifié

PRI : Périmètre de Restauration Immobilière

PSMV : Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur

PVC : Polychlorure de vinyle

SARA : Société d'Économie Mixte de la Région d'Angers

SARPI : Société Auxiliaire de Restauration du Patrimoine Immobilier

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAP : Services Départementaux de l'Architecture et du Patrimoine

SÉM : Société d'Économie Mixte

SÉMAVIT : Société d'Économie Mixte d'Aménagement de la VIlle de Tours

SÉMIREVIT : Société d'Économie MIxte de la REstauration de la VIlle de Tours

SÉMIVIT : Société d'Économie Mixte Immobilière de la VIlle de Tours

SIG : Système d'Information Géographique

SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer français

SPPEF : Société de Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France

STAP : Services Territoriaux de l'Architecture et du Patrimoine

TGV : Train à Grande Vitesse

UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture)

VPAH : Villes et Pays d'Art et d'Histoire

ZAC : Zone d'Aménagement Concertée

ZAD : Zone d'Aménagement Différé

ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique

ZPPAU : Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain

ZPPAUP : Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

SOMMAIRE

Introduction 3

Partie 1 Contexte de la recherche et cadre théorique 15

Chapitre 1 De la patrimonialisation des espaces urbains 19

Chapitre 2 Le patrimoine saisi par les instruments d'action publique 43

Chapitre 3 Trois terrains d'étude 79

Partie 2 L'instrumentation de l'action publique patrimoniale 125

Chapitre 4 Le patrimoine monumental et son intégration dans l'urbanisme 129

Chapitre 5 La territorialisation du patrimoine urbain 159

Chapitre 6 Les dispositifs d'accompagnement des politiques du patrimoine urbain 227

Partie 3 L'institutionnalisation locale des politiques patrimoniales 255

Chapitre 7 Des temps patrimoniaux 259

Chapitre 8 Attentes et effets des instruments d'action publique 293

Chapitre 9 Patrimonialiser sans instrument territorialisé 353

Chapitre 10 Les controverses comme réinterprétations des politiques patrimoniales 383

Conclusion 413

Annexes 467

INTRODUCTION

« Si cher patrimoine »

« Si cher patrimoine » ; c'est le titre d'un article du quotidien *Le Monde* paru à l'occasion des dernières journées du patrimoine, où la journaliste écrivait dans son chapeau qu'à « vouloir protéger toujours plus nos églises, mairies, châteaux, immeubles ou lavoirs, notre pays risque de pétrifier son présent plutôt que de se projeter vers l'avenir »[1]. Vision caricaturale d'un patrimoine débordant les limites du monument dans lequel il était ancré depuis la Révolution, sa formule est l'expression du désarroi d'un grand nombre de spécialistes, qu'ils soient architectes, universitaires, philosophes qui fustigent l'inflation patrimoniale, déjà évoquée par Henri-Pierre Jeudy lors des entretiens du patrimoine de 2001[2]. Force est de constater que le patrimoine est plus que jamais en vogue comme en témoigne la fréquentation accrue lors des journées qui lui sont consacrées car il « doit contribuer à révéler à chacun son identité, grâce au miroir qu'il lui fournit de l'autre »[3] et, ce faisant, rappeler que l'avenir se construit grâce à ce dont on a hérité. Le Littré donne une définition concise du patrimoine, assez largement dépassée aujourd'hui : c'est un « bien d'héritage qui descend, suivant les lois, des pères et mères à leurs enfants »[4]. D'abord privée, la notion de patrimoine a pris une toute autre tournure lorsqu'il s'est agit de transmettre les héritages d'une société aux générations futures. Ce n'est plus seulement l'héritage personnel qui est transmis mais aussi l'héritage collectif, qui prend de nombreuses formes ce qui fait du patrimoine une notion complexe. Le patrimoine est ainsi pluriel et mouvant : une série de qualificatifs a été imaginée pour le décrire : il est bâti, culturel, naturel, immatériel, privé ou même commun… Pour Alain Bourdin, « on se trouve au carrefour de deux processus essentiels dans toute société, la production de la sécurité et celle de la valeur »[5]. Dans la ville contemporaine européenne, le patrimoine a été construit comme une valeur sociale en ce qu'il constitue le socle d'une histoire commune. Le patrimoine serait un élément qui stabilise les rapports sociaux car il est le vecteur d'une identité collective qui permettrait de s'affirmer face à l'uniformisation des modes de vie. Cet appel au passé ferait donc figure de mouvement de résistance car « dans l'obsession de l'authenticité, la recherche d'une filiation, du père, source de toute valeur, le retour vers l'ancien nous fournirait un rééquilibrage d'autant plus nécessaire que le fonctionnel ne nous offre rien de tout cela »[6]. Le patrimoine est alors un repère dans un monde troublé car « le sens le plus courant attribué à la conservation patrimoniale est celui d'un maintien de l'ordre symbolique des sociétés modernes »[7].

---

[1] « Si cher patrimoine », *Le Monde culture & idées* du 15 septembre 2012.
[2] Cf. ROUSSO Henry (prés.), 2003, *Le regard de l'histoire : l'émergence et l'évolution de la notion de patrimoine au cours du XXe siècle en France*, Paris, Fayard, 389p.
[3] POULOT Dominique, 1998, « L'histoire du patrimoine : un essai de périodisation », pp. 21-33, *in* ANDRIEUX Jean-Yves (dir.), *Patrimoine et société*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 21.
[4] *Dictionnaire de la langue française* d'Émile Littré.
[5] BOURDIN Alain, 1984, *Le patrimoine réinventé*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 18.
[6] *Ibid*., p. 227.
[7] JEUDY Henri-Pierre, 2001, *La machinerie patrimoniale*, Paris, Sens&tonka, p. 18.

Au-delà du symbole, le patrimoine occupe une place de plus en plus importante dans l'espace urbain et chaque année, les journées du patrimoine replacent la question des traces de la mémoire collective de nos villes au cœur du débat sur leur évolution. D'aucuns estiment que dans la ville européenne, « le centre est l'espace historique par excellence. Il est la mémoire de la ville, le lieu où subsistent, sur un espace restreint, dans le tissu urbain le plus ancien, les monuments et les édifices les plus prestigieux. Son rôle est analogue aux cathédrales médiévales : c'est un livre de pierres et de briques qui raconte, à travers les vestiges du passé, l'histoire de la ville et celle de la société dans son ensemble »[1]. Le patrimoine a envahi la ville et on lui prête de multiples vertus. Outre Atlantique, Jane Jacobs estime ainsi que « les villes ont tellement besoin d'immeubles anciens qu'en leur absence, il est pratiquement impossible de voir se développer des rues et des districts plein de vie »[2]. Plus qu'un héritage, le patrimoine serait un facteur indispensable à la vie de la cité. Plus encore, il incarnerait l'avenir de celle-ci car « parler de patrimoine dans ce contexte de filiation collective revient à poser le principe d'une conservation des biens reçus par héritage (pas tous en fait, une sélection), en vue de leur transmission. Le patrimoine recèle donc la perspective d'une projection dans le futur »[3]. Aujourd'hui, la patrimonialisation généralisée des centres anciens est une forme de symptôme de ce désir effréné de transmettre aux générations futures l'héritage des siècles passés. Nathalie Heinich évoque, comme beaucoup d'autres, le trop plein patrimonial et estime que « la patrimonialisation ou muséification a gagné, se rapprochant toujours plus du présent »[4]. La limite temporelle qui détermine ce qui fait patrimoine de ce qui n'est pas encore assez ancien pour l'être tend à se rapprocher du présent à tel point que certains édifices intègrent le statut d'objet patrimonial avant même d'être achevés ! Aujourd'hui, le patrimoine ne concerne plus seulement ce qui est ancien tout comme il ne s'arrête plus aux objets matériels. L'avènement du patrimoine immatériel illustre cette frénésie patrimoniale. Dans l'argumentaire du dernier colloque qu'elle a organisé, la commission nationale française de l'UNESCO admettait que « la définition extrêmement large et généreuse du patrimoine immatériel ouvrit la boîte de Pandore »[5]. Des danses folkloriques aux langues presque disparues en passant par le repas gastronomique français, l'UNESCO inscrit volontiers des formes nouvelles de patrimoines immatériels. Mais alors le patrimoine n'aurait plus de limite, puisque tout peut être protégé au nom du patrimoine. Cette inflation patrimoniale n'est pas sans conséquence : « un musée s'ouvre dans le moindre patelin chaque jour, l'hystérie patrimoniale muséifie l'objet le plus anodin de la veille»[6]. Cette accumulation de patrimoines décrite ici de manière caricaturale

[1] LÉVY Jean-Paul, 1987a, « Réflexions sur l'évolution contemporaine des centres-villes », pp. 307-315, *in Bulletin de l'association des géographes français*, n°4, Paris, Institut de Géographie, p. 308.
[2] JACOBS Jane, 1991, *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Liège, Pierre Mardaga Éditeur, p. 191.
[3] DI MÉO Guy, « Processus de patrimonialisation et construction des territoires », communication présentée à l'occasion du colloque au colloque *Patrimoine et industrie en Poitou-Charentes : connaître pour valoriser*, Université de Poitiers, 12 au 14 septembre 2007.
[4] HEINICH Nathalie, 2009, *La fabrique du patrimoine : de la cathédrale à la petite cuillère*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, p. 21.
[5] Colloque « Le patrimoine oui, mais quel patrimoine ? », Paris, les 3 & 4 avril 2012.
[6] FINKIELKRAUT Alain, GUILLEBAUD Jean-Claude & TILLINAC Denis, 2000, *Où va le monde ?* Genève, Éditions du Tricorne, p. 37.

prend corps dans nos sociétés modernes alors même qu'est posée l'hypothèse d'un trop plein patrimonial. Un des apports de l'historiographie du patrimoine a été de montrer que si le patrimoine s'élargit trop, ce dernier n'aura plus de sens : en évoquant les « difficultés auxquelles se heurtent les historiens qui affectionnent justement les lieux de mémoire », Olivier Mongin rappelle la « surcharge, [*le*] trop plein de mémoire »[1]. C'est dans ce débat que nous inscrivons cette thèse dans la mesure où l'instrumentation croissante du patrimoine (et non son instrumentalisation) pose la question de l'asphyxie patrimoniale.

Pragmatiquement, certains évoquent l'hyper-juridicisation du patrimoine aujourd'hui : que reste-t-il d'exceptionnel dans les zonages patrimoniaux soit disant fondés sur des critères de l'exception patrimoniale ? La grande majorité des centres anciens sont protégés, soit par un zonage spécifique, soit par l'addition des périmètres de protection des quelques 43.000 monuments historiques français. Certes, le patrimoine n'est pas un cas unique et le même procès pourrait être établi à l'encontre de zonages environnementaux, mais la multiplication des zonages exceptionnels tend à les banaliser au risque d'une perte du sens premier de ce qui fonde leur originalité. Après avoir évoqué la « croisade pour la consommation mercantile du patrimoine »[2], Françoise Choay parle de sclérose, arguant que « muséification, dysneylandisation, pastiches sont les signes d'une stérilisation progressive, d'une incapacité à construire une alternative à un univers technicisé et monosémique »[3]. Le patrimoine, une menace ? Même sa restauration fait débat : en 2010 le magazine *Télérama* faisait état des querelles doctrinales entre les tenants de la restauration lourde, prêts à inventer de toute pièce les monuments, et les partisans de la vérité historique. Trop de pastiches et de faux sont à déplorer dans la restauration du patrimoine : le journaliste cite le château de Versailles, emblématique, où ont été inventés de toute pièce certains ornements esthétiques. Même constat au château de Chinon où le logis a été restauré selon des choix plus esthétiques qu'historiques. Pourquoi ces restaurations hasardeuses ? Le journaliste s'aventure à répondre « qu'au-delà de toute doctrine, le patrimoine est un marché »[4]. De poursuivre : « partout, jusqu'au fin fond des contrées les plus reculées, on sait aujourd'hui la puissance d'attraction de ces témoignages du passé. Au risque de tous les standardiser au laminoir de l'industrie culturelle »[5]. L'excès de patrimonialisation aurait donc des effets diamétralement opposés à ses objectifs : au lieu de révéler les spécificités du territoire, la patrimonialisation participerait à son lissage en règle. Il y a là une contradiction évidente entre les objectifs des « patrimonialisateurs » et les résultats qu'ils produisent car en voulant se démarquer du modèle d'une ville jugée trop commune, ils sauvegardent une ville elle-même standardisée : partout les mêmes pavés au sol, les mêmes candélabres faussement anciens et les mêmes

[1] MONGIN Olivier, 2010, « Le patrimoine au contact de l'immatériel, nouvelles perspectives », pp. 15-22, *in* BENHAMOU Françoise & CORNU Marie (dir.), *Le patrimoine culturel au risque de l'immatériel : enjeux juridiques, culturels, économiques*, Paris, L'Harmattan, p. 17.
[2] CHOAY Françoise, 2009, *Le patrimoine en questions : anthologie pour un combat*, Paris, Éditions du Seuil, p. XLI.
[3] *Ibid*., p. XLII.
[4] « Patrimoine, jusqu'où restaurer ? », *Télérama* du 15 septembre 2010.
[5] *Idem*.

façades trop ravalées… Même si aujourd'hui, « la nouvelle identité de la ville cherche à s'appuyer sur ce qui fut »[1] et que le patrimoine est au premier plan de cette construction identitaire, il ne s'agirait que d'un processus de « touristification » des lieux, essentiellement destiné à vendre la ville sur le marché du voyage. La tension entre l'homogénéisation et la mise en exergue des spécificités locales interroge le bien fondé de la patrimonialisation des espaces urbains.

Mais aujourd'hui, le patrimoine est en crise ; les débats récurrents sur la décentralisation patrimoniale montrent qu'on ne se sait plus qui doit le gérer, qui en a la charge, qui doit assumer la responsabilité de la sélection patrimoniale et ce que l'on doit ou peut en faire ? Jacqueline Morand-Deviller fustige la survalorisation du patrimoine et estime qu'il « faut, au nom de l'esthétique, préserver nos monuments d'une menace qui se profile depuis quelques années : celle de l'ingénierie culturelle »[2]. Mais en tant de crise financière, que devient le patrimoine si on ne le rend pas rentable ? La journaliste du *Monde* pose la question – très pragmatique – du coût du patrimoine et note que « très rares, sur les milliers de monuments classés, sont ceux qui dopent l'économie d'une ville ou d'une région »[3]. L'espace urbain est le support de cette *machinerie patrimoniale*[4] et les interventions en tissu ancien produisent immanquablement des réactions qui montrent l'attachement au patrimoine dans nos sociétés.

Protéger et détruire : l'ambivalence de la place du patrimoine dans la ville moderne

Dans son *anthologie pour un combat*, Françoise Choay revient sur les textes qui ont participé au façonnement d'une conscience patrimoniale au fil des siècles. Le *corpus* qu'elle réunit avec dextérité montre comment on est passé du monument au patrimoine, au gré de combats complexes. En France, ce n'est qu'à partir de la Révolution que la prise en compte du patrimoine commence à s'installer dans la conscience collective. Alors le patrimoine a fait l'objet de protections, de plus en plus nombreuses et de plus en plus variées : « au nom d'une politique dite "culturelle", la notion de patrimoine n'a cessé de s'enfler et de se diversifier. Les lois et décrets y font de plus en plus volontiers allusion et si cet élargissement est en lui-même bienvenu, la confusion du contenu en réduit la portée »[5]. Le patrimoine, surprotégé ? Lorsqu'en 1972, les Halles Baltard de Paris sont démolies pour faire place à une structure moderne en plein cœur de la capitale, le critique d'architecture André Fermigier s'insurge : « spectacle navrant, honte d'un régime ; depuis la destruction des Tuileries, rien de comparable n'avait été osé ; plaie qui ne se

[1] ANDRÉ Jean-Louis, 1994, *Au cœur des villes*, Paris, Éditions Odile Jacob, p. 131.
[2] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1996a, « La ville, le paysage et le beau », pp. 180-193, *in Archives de philosophie du droit*, tome 40, Paris, Dalloz,p. 183.
[3] « Si cher patrimoine », *Le Monde culture & idées* du 15 septembre 2012.
[4] Pour reprendre le titre de l'ouvrage de Henri-Pierre Jeudy, *op. cit*.
[5] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1993, « Esthétique et patrimoine », pp. 89-97, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz, p. 95.

refermera pas dans ce cœur de Paris, livré enfin à la "curée" »[1]. *La bataille de Paris*, titre satyrique de son recueil de critiques, est perdue. Les pavillons de fer emblématiques du XIXe siècle n'auront pas résisté à la frénésie de l'urbanisme moderne des années soixante-dix, provoquant pourtant la colère des parisiens. Les Halles Baltard ne trouvaient pas leur place dans le Paris moderne parce qu'elles étaient encore trop récentes ; parce que les héritages du XIXe n'étaient pas élevés au rang de patrimoine. Le même processus existe aujourd'hui avec le patrimoine XXe qui ne fait pas l'unanimité : « les édifices récents suscitent rarement, au-delà des enjeux personnels, la sympathie »[2]. Le classement de certains immeubles emblématiques, comme les unités d'habitation de Le Corbusier, fait débat alors que les édifices du XIXe sont maintenant entrés dans la grand-messe patrimoniale. Le patrimoine est une question de temps et de temporalités : ce qui n'est pas le patrimoine d'aujourd'hui sera sûrement le patrimoine de demain. Dans les débats sur l'avenir de la ville, il a toujours été la proie d'une ambivalence névrotique entre des conceptions nouvelles de l'urbanisme faisant table rase du passé et une vision plus mesurée dans laquelle les héritages architecturaux avaient leur place : les deux chartes d'Athènes montrent à cet égard une antinomie intéressante : « la première insistait sur la continuité avec le passé. La deuxième insistait sur le besoin d'instaurer une véritable rupture avec celui-ci pour pouvoir mettre en chantier la modernité »[3]. Alors que nous évoquions l'avènement du tout patrimoine et la frénésie protectrice, force est de constater que nous en sommes toujours aujourd'hui encore à questionner la place du patrimoine dans les centres anciens. Même si la *tabula rasa* n'est plus envisagée, le patrimoine n'en est pas sauvé pour autant, mais Patrice Beghain note que « le débat s'est déplacé ; il a cessé d'avoir un caractère idéologique et se pose surtout en termes économiques et sociaux »[4]. Première destination touristique au monde, la France mise sur son patrimoine qui devient un produit come un autre, créant une plus-value certaine. Mais les enjeux qui gravitent autour du patrimoine sont plus larges, comme en témoigne la polémique sur la vente projetée de l'Hôtel de la Marine à Paris. Le soulèvement massif face à la privatisation d'un bien national montre l'attachement viscéral des Français au patrimoine commun de la nation : ce bâtiment est porteur de valeurs nationales qui en font un objet sacralisé, presque intouchable. Ce n'est qu'un exemple parmi d'autres qui montre que le patrimoine est le support d'enjeux dans l'imaginaire collectif. La transformation du patrimoine, sa réutilisation ou sa reconversion sont des processus difficiles à mettre en œuvre car ils ne sont pas neutres. Comme il est le support de la mémoire collective, le patrimoine doit être manipulé avec précaution : c'est ce que tendent à prouver la multitude de débats et de travaux qui entourent les processus de patrimonialisation, démolition et mise en mémoire. C'est sous ces trois angles que Vincent Veschambre propose

[1] FERMIGIER André, 1991, *La bataille de Paris*, Paris, Éditions Gallimard, p. 228.
[2] MONNIER Gérard, 1998, « Un patrimoine controversé : les édifices du XXe siècle », pp. 123-131, *in* ANDRIEUX Jean-Yves, *Patrimoine et société*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 123.
[3] GRAVARI-BARBAS Maria, 2002, « Patrimoine et modernité : les monuments historiques dans les deux chartes d'Athènes, 1931-1933 », pp. 185-195, *in* BERDOULAY Vincent & CLAVAL Paul (dir.), *Aux débuts de l'urbanisme français*, Paris, L'Harmattan, p.187.
[4] BEGHAIN Patrice, 1998, *Le patrimoine : culture et lien social*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 18.

d'aborder la question de la place des traces des héritages urbains dans la ville, appropriées et instrumentalisées dans la construction du présent[1].

Pour une approche territoriale du patrimoine

Michel Rautenberg estime qu'il existe « deux modes majeurs de "faire du patrimoine" : d'une part, des politiques publiques, héritières de deux siècles d'histoire politique et administrative, assumant à la fois la définition de l'objet, sa restauration et, assez largement, son coût ; et d'autre part, des consciences patrimoniales qui se constituent dans une réactivité collective aux effets du temps et de l'histoire »[2]. En réalité, si ces deux modes de production du patrimoine peuvent sembler distincts, ils se répondent constamment, les politiques publiques devant aussi répondre à une forme de demande sociale. La soif de patrimoine engrange des processus de patrimonialisation par les institutions qui répondent positivement à la demande : « les politiques du patrimoine […] donc, loin d'être tournées vers le passé et sa conservation, sont à considérer comme ce qui organise la tradition, c'est-à-dire, au sens propre, ce qui organise l'acte de transmettre »[3]. La transmission du bien commun (c'est-à-dire de ce qui a été construit comme un héritage collectif) résulte d'un choix institutionnalisé. Mais si nous plaçons cette thèse du côté d'une analyse en termes de politiques publiques – c'est-à-dire institutionnalisées – nous verrons néanmoins que « les consciences patrimoniales » sont omniprésentes dans la construction de l'action publique patrimoniale. Nous rejoignons donc Fabrice Ripoll et Vincent Veschambre pour qui « il apparaît alors clairement non seulement que le patrimoine est une construction sociale, mais que celle-ci est initiée et portée par certains groupes qui défendent des normes et intérêts particuliers en invoquant la mémoire ou l'identité collective »[4]. La patrimonialisation de l'urbain, si elle est institutionnalisée par la puissance publique, n'en est pas moins un processus qui peut être porté par des groupes sociaux particuliers.

La patrimonialisation est – pour reprendre les termes d'André Micoud – « l'activité sociale consistant à faire être quelque chose qui prend nom et valeur de patrimoine »[5] : c'est un processus social par lequel des objets sont érigés au rang de patrimoine, le sens de l'objet s'entendant de façon large. Le zonage patrimonial, et plus largement l'instrument territorialisé de protection du patrimoine, sont alors une forme de patrimonialisation de l'espace qui présuppose l'investissement de ce dernier par certains groupes d'acteurs. Pour Yves Barel, « le phénomène

[1] Cf. VESCHAMBRE Vincent, 2008, *Traces et mémoires urbaines : enjeux sociaux de la patrimonialisation et de la démolition,* Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 315p.
[2] RAUTENBERG Michel, 2003, *La rupture patrimoniale*, Paris, À la croisée, p. 120.
[3] MICOUD André, 1995, « Le Bien Commun des patrimoines », pp. 25-38, *in* COLLECTIF, *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, Paris, La Documentation Française, p. 29.
[4] RIPOLL Fabrice & VESCHAMBRE Vincent, 2002, « Face à l'hégémonie du territoire : éléments pour une réflexion critique », pp. 261-287, *in* JEAN Yves & CALENGE Christian (coord.), *Lire les territoires*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, p. 276.
[5] MICOUD André, 2005, « La patrimonialisation ou comment redire ce qui nous relie (un point de vue sociologique) », pp. 81-96, *in* BARRÈRE Christian, BARTHÉLEMY Denis, NIEDDU Martino & VIVIEN Franck-Dominique (éds.), *Réinventer le patrimoine : de la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine ?* Paris, L'Harmattan, p. 81.

patrimonial est aussi un phénomène territorial parce qu'il repose, par principe, sur une relation spécifiante qui découpe, dans le corps social, une population qui n'est pas comme les autres »[1]. La spécificité du choix endogène de ce que l'on transmet permet aux différents groupes d'acteurs de marquer leur ancrage territorial, à tous les niveaux. Nous nous intéresserons dans cette thèse à la patrimonialisation des espaces urbains portée par l'action publique sans écarter les processus patrimoniaux portés par des groupes spécifiques. C'est donc une lecture territoriale de la patrimonialisation que nous proposons et non une lecture anthropologique qui s'attacherait à comprendre le processus de mise en patrimoine au prisme de ses dimensions culturelles et symboliques. Nous montrerons en quoi la dimension territoriale des politiques patrimoniales est un enjeu important pour les acteurs de l'aménagement urbain : « le recours au patrimoine permet aux acteurs de revendiquer, voire de légitimer, assez facilement (on pourrait presque dire "naturellement") un territoire, notamment dans son identité, dans son caractère de projet et dans ses délimitations, au sens de périmètre »[2]. On l'aura compris, le patrimoine est le vecteur de multiples enjeux, à plusieurs échelles. S'il existe une politique nationale du patrimoine au nom de l'intérêt national, le patrimoine est aussi un enjeu au niveau local. Enjeu symbolique d'appropriation de l'espace puisque « le patrimoine des uns n'est pas le patrimoine des autres »[3] : les collectivités locales tentent de choisir leur politique du patrimoine et plus largement leur propre patrimoine à travers des outils qui leur sont proposés. Enjeu pragmatique aussi : le patrimoine fait l'objet d'une économie spécifique qui a des conséquences indéniables sur les espaces patrimonialisés alors théâtralisés. Notre travail entend prendre en considération ces enjeux et comprendre comment ils sont exprimés à travers des politiques patrimoniales locales.

Posture de recherche et structure de la thèse

De nombreux travaux sur la notion de patrimoine relèvent de l'essai ou de la monographie. Certains textes entendent définir et délimiter le patrimoine quand d'autres se proposent de l'étudier au travers d'analyses architecturales précises. L'enjeu de cette recherche est de dépasser ces approches du patrimoine en se plaçant du côté d'une géographie de l'action publique. Dans ce cadre, le patrimoine n'est donc pas l'objet de la recherche : nous nous concentrerons davantage sur le processus de patrimonialisation. Il ne s'agit donc pas de porter un jugement sur l'inflation patrimoniale tant décriée par certains mais de comprendre en quoi elle a des répercussions sur les politiques urbaines et plus largement sur l'espace urbain. Notre lecture de la patrimonialisation des espaces urbains est donc tournée vers l'analyse de l'action publique patrimoniale. Ce faisant, nous tentons de dépasser l'approche classique de l'étude des politiques

[1] BAREL Yves, 1984, *La société du vide*, Paris, Éditions du Seuil, p. 118.
[2] BONERANDI Emmanuelle, 2005, « Le recours au patrimoine, modèle culturel pour le territoire ? », pp. 91-100, *in Géocarrefour*, vol. 80, n°2, Lyon, Association des amis de la RGL, p. 93.
[3] RAUTENBERG Michel, *op. cit*., p. 121.

publiques qui se traduit souvent par la rédaction de monographies locales très bien étayées mais qui se bornent à tester l'application locale d'une politique nationale. L'entrée par les instruments d'action publique nous permet en partie d'aller plus loin car il s'agit non pas de les considérer comme de simples dispositifs de mise en œuvre des politiques publiques, mais comme des indicateurs qui permettent de comprendre les processus locaux de patrimonialisation. En partant du postulat que le choix d'un instrument par les acteurs n'est pas neutre et que l'instrument est donc porteur de valeurs spécifiques, nous chercherons à comprendre la mise en œuvre locale des politiques publiques patrimoniales par ce biais.

Le choix de ce sujet est la conséquence d'une recherche commencée en maîtrise et qui interrogeait le processus de mise en patrimoine d'un quartier XIXe péricentral de Tours. Par la suite, dans le cadre d'un Master 2, l'étude de la mise en place de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager d'Orléans, au cœur de l'action puisqu'elle n'était pas approuvée, a ouvert la voie à une réflexion sur l'instrumentation de l'action publique patrimoniale dans le processus de patrimonialisation des espaces urbains. Alors que nous avons constaté une patrimonialisation de l'espace urbain visible sur trois contextes ligériens qui nous étaient familiers, la question des instruments utilisés pour produire ces effets ainsi que de leurs temporalités de mise en œuvre nous est apparue intéressante pour comprendre la logique de la patrimonialisation des espaces urbains. Cette recherche part donc d'un constat : Angers, Tours et Orléans sont trois villes du Val de Loire qui ont fait l'objet de politiques très différentes dans leurs temporalités, modalités, effectivités et dimensions territoriales. Les stratégies n'ont pas été les mêmes, les temporalités d'action non plus, et les instruments sont différents. Or, il n'est pas possible *a priori* de classer ces villes selon un gradient d'efficacité de l'action patrimoniale, ni d'intensité de la requalification du centre-ville. Les temps de l'action publique patrimoniale ont été différents dans chacune des villes. Si la politique nationale du patrimoine a concerné (et concerne toujours) les trois contextes, les acteurs n'ont pas mis en place les mêmes politiques patrimoniales à l'échelle locale. À Tours, le secteur sauvegardé est ancien et la politique patrimoniale est le fruit d'une expérimentation rendue possible par la volonté des acteurs locaux alors qu'à Orléans, le temps de la territorialisation du patrimoine a été plus distendu en raison d'opérations urbaines malheureuses et d'un manque d'investissement local du patrimoine. Angers n'a pas encore procédé à la mise en place d'un zonage patrimonial alors que la municipalité revendique une politique du patrimoine au travers d'actions de valorisation. Il n'est donc pas possible de dresser une étude comparée linéaire de la patrimonialisation des espaces urbains dans la mesure où le temps de l'action est fragmenté en fonction des contextes. L'enjeu sera alors d'analyser les différentes modalités de l'institutionnalisation des politiques patrimoniales *via* l'étude de la mise en œuvre des outils de l'action publique patrimoniale alors qu'il ne semble pas y avoir, *a priori*, de différence d'usage de ces instruments. À travers la diversité des instruments mobilisés dans chacun des contextes, il s'agit de saisir les raisons de ces politiques différentes mais aussi les effets de la mise en œuvre de ces divers instruments, alors

même que chaque ville revendique un même objectif de patrimonialisation de son centre historique et que les dynamiques urbaines semblent similaires. L'enjeu de cette thèse est donc de questionner la place des instruments d'action publique dans le processus de patrimonialisation des espaces urbains et leur dimension territoriale.

Pour tenter d'éclairer ce constat et ces premières hypothèses aux fondements empiriques, nous avons choisi de structurer notre travail en trois parties. Dans un premier temps, nous présenterons le contexte de l'étude et son cadre théorique. Le premier chapitre entend ainsi resituer la thèse dans son environnement scientifique et dresser un état des lieux des recherches sur la question de la patrimonialisation des espaces urbains. Le deuxième chapitre présente précisément la posture de recherche et développe la spécificité de notre entrée d'analyse. Il pose les hypothèses de recherche en évoquant les grandes lignes de ce que sera la thèse. Enfin, le troisième chapitre présente la méthodologie mobilisée pour traiter le sujet ainsi que les trois terrains d'étude. La deuxième partie traite de l'instrumentation de l'action publique patrimoniale à l'échelle nationale, en considérant la question patrimoniale au prisme de ses outils de protection. À travers trois chapitres, il s'agit de montrer comment on est passé du patrimoine monumental au patrimoine urbain territorialisé et d'analyser finement les procédures mises en œuvre depuis la fin du XIXe siècle pour prendre en compte le patrimoine et son extension sémantique et spatiale. Le dernier chapitre de cette partie s'attache à traiter des instruments de mise en valeur du patrimoine architectural et urbain et d'expliquer leurs interactions avec les autres outils de l'action publique patrimoniale. La troisième partie propose de confronter les problématiques développées dans les chapitres précédents aux trois contextes urbains choisis. Il s'agit donc d'un changement d'échelle puisque nous passerons de l'analyse d'instruments au niveau national à l'étude de leurs applications locales. Cette troisième et dernière partie se veut empirique et analytique en ce qu'elle présente les apports de terrains. D'abord, nous avons voulu saisir les temporalités patrimoniales, c'est-à-dire comprendre la logique de la mise en œuvre des politiques patrimoniales sous un angle diachronique. En plaçant les instruments d'action publique au cœur de l'étude, nous analyserons les attentes liées à l'instrumentation du patrimoine urbain et les effets des politiques du patrimoine avant d'interroger le fonctionnement d'une patrimonialisation sans instrument territorialisé. Nous verrons aussi en quoi les moments de controverses patrimoniales peuvent constituer une mise en débat d'un cadre d'action publique instrumentalisé.

PARTIE 1

CONTEXTE DE LA RECHERCHE ET CADRE THÉORIQUE

Introduction

L'enjeu de cette partie est de montrer en quoi l'approche de la patrimonialisation des espaces urbains par les instruments d'action publique constitue une entrée d'analyse innovante. En tant qu'objet de recherche, le patrimoine a été étudié sous des angles très différents. Les historiens de l'art, archéologues ou historiens ont apporté des connaissances sur les monuments, sites et objets anciens, certains s'attachant à construire l'histoire de la notion de patrimoine. Pluridisciplinaire, la notion a été abordée selon des lectures différenciées, les unes se concentrant sur la symbolique et la signification de la patrimonialisation, les autres interrogeant le processus de sélection mémorielle opéré dans toute forme de protection du patrimoine. Avec l'extension sémantique de la notion, de nouvelles recherches ont vu le jour, questionnant le sens du patrimoine, qui prend aujourd'hui des formes nouvelles[1] dans la société moderne.

Dans le premier chapitre, nous dresserons un bilan des recherches sur la patrimonialisation en adoptant une posture géographique, considérant le patrimoine comme un objet spatialisé. Du monument au patrimoine urbain, nous verrons que les travaux de recherche ont suivi l'évolution de la notion. Nous montrerons comment le patrimoine a intégré les recherches sur les centres-villes pour en devenir un des éléments primordiaux. Dans le deuxième chapitre, nous aborderons donc la question des instruments d'action publique dans une perspective territoriale : les outils spatialisés nous intéressent particulièrement en ce que les zonages d'exception – qu'il s'agisse du patrimoine ou de l'environnement – participent à la mise en code juridique et symbolique de l'espace. En ce concentrant sur les instruments liés à la protection du patrimoine, nous comparerons trois terrains d'étude dans lesquels l'institutionnalisation des politiques du patrimoine ne s'est pas faite selon les mêmes modalités. Pour ce faire, nous exposerons dans le troisième chapitre la méthodologie que nous avons mise en place afin de saisir la construction des politiques patrimoniales, à la fois au niveau national et au niveau local. La présentation des terrains et une première comparaison sur un plan géographique général permet de justifier le choix de ces contextes d'action, assez semblables pour rendre la comparaison pertinente. C'est justement parce qu'Angers, Tours et Orléans sont trois villes du Val de Loire relativement proches sur un certain nombre de critères mais très hétérogènes dans la façon de construire les politiques patrimoniales locales que leur comparaison devient enrichissante.

[1] En témoigne l'inscription de biens immatériels au patrimoine mondial de l'humanité.

CHAPITRE 1

DE LA PATRIMONIALISATION DES ESPACES URBAINS

Ce chapitre a pour vocation de dresser un état des lieux des recherches en France sur le patrimoine et plus largement sur la patrimonialisation. Il ne s'agit pas de rediscuter les conclusions de travaux de recherches antérieurs mais bien de justifier notre positionnement théorique au regard des champs de recherche qui se sont ouverts autour de la question patrimoniale. Nous proposons une double lecture de la recherche sur le patrimoine : en premier lieu, nous rappellerons comment le patrimoine a été construit en tant qu'objet de recherche et quelle lecture de la patrimonialisation a pu être faite par les sciences sociales. Dans un second temps, il s'agira de saisir en quoi la patrimonialisation a été considérée comme un objet de recherche sur les dynamiques socio-spatiales des espaces urbains. Les travaux sur les centres-villes ont en particulier abondamment traité de la question patrimoniale, sans forcément la mettre au cœur des études.

I. Patrimoine et patrimonialisation

Un champ de recherche s'est constitué autour du patrimoine, mais d'abord sous l'angle du rapport au passé ou de la question de la mémoire. Ce n'est que lorsque les disciplines des sciences sociales se sont saisies de la question que l'on a pu voir émerger des travaux sur la patrimonialisation des espaces urbains. Dans l'introduction de son ouvrage, l'historien Jean-Pierre Vallat montre à quel point les ramifications de la notion de patrimoine se sont démultipliées et comment les recherches sur le patrimoine sont devenues foisonnantes : « patrimoine bâti et immatériel, patrimoine vernaculaire et monumental, patrimoine local, national, international font l'objet d'une telle bibliographie et de tant de colloques que c'est un peu une gageure que de vouloir réexaminer ces questions »[1]. Pourtant, le patrimoine en tant qu'objet de recherche se renouvelle et de nouvelles approches émergent aujourd'hui en sciences sociales. Avant d'expliquer l'originalité de notre entrée d'étude, nous allons revenir sur les grandes thématiques qui ont orienté les recherches sur le patrimoine.

A. De la signification du patrimoine et de la mise en patrimoine

Plusieurs essais ont traité de la question de la signification du patrimoine et ont tenté, par là, de le définir[2]. L'apport des historiens a été notable dans les questionnements sur la

[1] VALLAT Jean-Pierre (dir.), 2008, *Mémoires de patrimoines*, Paris, L'Harmattan, p. 9.
[2] Cf. les travaux de Françoise Choay, Henri-Pierre Jeudy, Michel Rautenberg, Jean-Michel Leniaud, *etc*. cités dans la thèse.

signification symbolique du patrimoine dans les sociétés modernes ainsi que celui des historiens de l'art et des archéologues qui ont interrogé la place du patrimoine dans la construction de la société au sein d'approches discutant les formes d'inscription matérielles des patrimoines. Ils ont apporté des éléments factuels dans la datation et l'évolution des héritages urbains, au travers d'études approfondies de bâtiments ou de fouilles archéologiques. Ainsi, certaines thèses d'archéologie portent sur la fabrique urbaine des villes[1], retraçant, à partir du sous-sol de ces dernières, la construction de l'espace urbain. L'évolution des études scientifiques sur le patrimoine a suivi celle de l'acception et de l'extension du patrimoine. Au départ, les réflexions autour de la notion de patrimoine ne concernaient que les œuvres d'art et les monuments historiques puis, le champ des études s'est diversifié de telle sorte que le patrimoine urbain a constitué une catégorie d'analyse à part entière.

1. Monument et patrimoine

Le patrimoine n'a pas toujours été un champ de recherche à part entière : on le retrouve en filigrane dans un certain nombre de travaux et de publications qui ne prétendent pas en faire leur objet principal. C'est à travers des notions connexes que le patrimoine apparaît au second plan. Déjà en 1903, Aloïs Riegl évoque le monument comme « œuvre créée de la main de l'homme et édifiée dans le but précis de conserver toujours présent et vivant dans la conscience des générations futures le souvenir de telle action ou telle destinée »[2]. La notion de transmission, préalable à toute forme de patrimoine, est déjà bien présente dans ses écrits et finalement, que fait Aloïs Riegl sinon évoquer la notion de patrimoine sans la nommer ? La concentration des recherches autour du monument évoque pourtant un type particulier de patrimoine sous l'angle de sa conservation même si « au départ, la préoccupation des chercheurs n'était d'ailleurs pas le monument en lui-même, mais la mémoire qu'il constituait »[3]. Les historiens et historiens de l'art ont largement contribué à enrichir les connaissances sur les monuments historiques au travers de monographies architecturales approfondies. Ces travaux ne traitent pas du patrimoine en particulier mais l'intègrent en tant que composante inhérente au monument en ce que le monument a été le premier support physique du patrimoine collectif. Dès la première moitié du XIXe siècle, la description et la datation des monuments s'abstraient du caractère romantique qui les caractérisait : les professionnels de la conservation commencent à publier des études historiques sur les édifices anciens, parfois dans le cadre d'une opération d'inventaire[4]. Dans ce cadre, Jean-Michel Leniaud note que l'œuvre de Viollet-le-Duc n'y est pas étrangère en ce qu'elle a fourni « au lecteur un gigantesque *corpus* de mots. Décrire, dater, comparer, placer au sein d'une école résultent désormais d'une combinatoire de connaissances rangées par notions

[1] Cf. entre autres, les travaux du Laboratoire Archéologie et Territoires de l'UMR 7324 CITERES.
[2] RIEGL Aloïs, 1903 (éd. 1984), *Le culte moderne des monuments,* Paris, Éditions du Seuil, p. 35
[3] LOYER François, 1998, « Du romantisme à l'archéologie. L'invention de la notion de patrimoine », pp. 113-120, *in* ANDRIEUX Jean-Yves (dir.), *Patrimoine et société*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 113.
[4] Cf. *Infra*, Partie 2, Chapitre 4, I, A.

correspondant à des termes »[1]. C'est là le commencement des études scientifiques du patrimoine. Aujourd'hui encore, les historiens de l'art continuent d'apporter des connaissances sur le patrimoine à travers ces études architecturales. Mais si le monument a pu être lié – sémantiquement – à la notion de patrimoine, cette dernière le transcende aujourd'hui. Ola Söderström distingue, dès l'introduction de sa thèse, le patrimoine et le monument en insistant sur le fait que le deuxième ne concerne plus aujourd'hui que des éléments physiques exceptionnels quand le patrimoine renvoie non seulement à des formes physiques bien délimitées mais aussi à un héritage et une construction sociale[2]. À travers la notion de monument, Aloïs Riegl s'intéresse aussi à la transmission, donc à une forme de permanence du passé dans le présent. Cette continuité n'a de sens qu'en ce qu'elle est construite : le patrimoine tel que nous le définissons aujourd'hui n'est pas simplement l'héritage des siècles passés, il est aussi une construction sociale opérée à mesure des choix mémoriels des époques. Plus encore, la mise en patrimoine – autrement nommée patrimonialisation – procède d'un processus qui transforme l'objet *lambda* en patrimoine. Des recherches ont cherché à schématiser ce processus de patrimonialisation en dégageant un certain nombre d'étapes fondamentales. La question des étapes de la patrimonialisation a été développée par plusieurs auteurs. Jean Davallon en distingue six[3] quand François Hugues, Maud Hirczak et Nicolas Sénil ont schématisé le processus en cinq phases : la sélection, la justification, la conservation, l'exposition et la valorisation[4]. Dans ce processus, dont le nombre d'étapes peut varier en fonction des auteurs, tous s'accordent à dire que le patrimoine connaît trois changements radicaux. En premier lieu, l'objet patrimonialisé connaît une modification de statut lorsqu'il est authentifié : c'est à ce moment là qu'il acquiert sa valeur patrimoniale puis une modification d'état lorsqu'il est conservé puisqu'il sera protégé, voire restauré. Puis, il connaît aussi une modification d'usage lors de son exposition : la fonction première de l'objet passe derrière sa valeur patrimoniale qui le transforme en « objet à voir ». Un certain nombre de travaux ont concerné ces trois changements de statuts, considérées comme des moments fondamentaux dans la construction du patrimoine.

2. De la sélection patrimoniale

Certains travaux insistent sur l'impératif de mémoire auquel renvoie le patrimoine car la patrimonialisation découle d'un choix mémoriel : en conservant tel objet, on choisit de préserver tel symbole qui y est attaché. À cet égard, André Micoud note que « jamais le passé ne peut être conservé tel quel ; toujours il est le résultat incessant d'un tri et d'une ré-interprétation pour le

[1] LENIAUD Jean-Michel, 2002a, *Les archipels du passé : le patrimoine et son histoire*, Paris, Fayard, p. 131.
[2] Cf. SÖDERSTRÖM Ola, 1992, *Les métamorphoses du patrimoine. Formes de conservation du construit et urbanité*, thèse de lettres, Lausanne, Université de Lausanne, 463p.
[3] Cf. DAVALLON Jean, 2002, « Comment se fabrique le patrimoine ? », pp. 74-77, *in Sciences humaines*, hors série n°36, Paris, Éditions Sciences Humaines.
[4] HUGUES François, HIRCZAK Maud & SÉNIL Nicolas, 2006, « Territoire et patrimoine : la co-construction d'une dynamique et de ses ressources », pp. 683-700, *in Revue d'économie régionale et urbaine*, n°5, Paris, Armand Colin, p. 691.

présent »[1]. Pour exprimer ce rapport au temps particulier (car procédant d'un choix tangible), il propose de parler de *mémoire*, « passé incorporé dans le présent et le structurant de part en part »[2], et non de *passé*, « objet substantivé et susceptible d'être connu objectivement »[3]. Les recherches sur la mémoire – et plus largement sur la construction de celle-ci – ont été entreprises et l'on retiendra à cet égard le travail dirigé par Pierre Nora avec la publication en trois tomes des *Lieux de mémoire*[4]. L'espace est le support physique de cette mémoire : Maurice Halbwachs, s'interrogeant sur l'attachement de l'homme aux objets qui l'entourent, écrivait que « notre entourage matériel porte à la fois notre marque et celle des autres »[5]. Autrement dit, le marquage de l'espace constitue un point de repère nécessaire qu'il faut préserver. C'est tout le sens des monuments intentionnels, définis par Riegl, auxquels est rattachée une valeur de remémoration et qui constituent des repères fixes qui cristallisent une histoire en un lieu. Sigmund Freud, qui rapporte les troubles de réminiscences à des symboles traumatiques, les compare aux « monuments dont nous ornons nos grandes villes [*qui*] sont des symboles commémoratifs du même genre »[6], comme si la soif de patrimoine reflétait le symptôme d'une névrose sociale. Cette idée a d'ailleurs été développée à plusieurs reprises dans les essais de Henri-Pierre Jeudy pour qui « on pourrait interpréter la ferveur contemporaine pour le culte du passé comme un moyen de conjurer cette menace qui pèse en permanence sur l'homme moderne : la possibilité de perdre le sens de sa propre continuité »[7]. Il y a là un enjeu évident dans la conservation des objets ; un enjeu de perpétuation de la mémoire collective qui a fait du patrimoine un champ de recherche. Certes, il y a le patrimoine dont on hérite de fait et de façon inconditionnelle (le patrimoine génétique entre autres), mais il y a aussi celui que l'on façonne et qui reste soumis aux choix d'une société à un moment donné de son histoire : « nul autre sens de l'héritage que celui d'un tri, sûr de son fait, convaincu de redessiner le passé pour la postérité »[8]. Car dans l'idée de choix, il y a celle de l'avenir à construire. Jean Davallon, avec d'autres, parle de filiation inversée car dans la construction du lien avec les hommes du passé, « c'est nous qui décidons que nous sommes leurs héritiers et qui estimons alors ce que nous devons garder pour le transmettre à ceux qui viendront après nous »[9]. De poursuivre, « les héritiers choisissent *de facto* ce qu'ils ont hérité et de qui ils ont hérité »[10]. Les premiers travaux sur la patrimonialisation des espaces urbains se sont attachés à comprendre les logiques de la sélection patrimoniale, qui font encore l'objet de publications pluridisciplinaires. Alain Bourdin identifie trois modes de production du patrimoine : la production savante (praticiens, scientifiques, intellectuels amateurs de patrimoine), la production politique et stratégique et un mode de production spontané pour

[1] MICOUD André, 1995, *op. cit*., p. 28.
[2] *Ibid.*, p. 29.
[3] *Idem*.
[4] Cf. NORA Pierre, 1986, *Les lieux de mémoire*, 3 vol., Paris, Éditions Gallimard, 4751p.
[5] HALBWACHS Maurice, 1950 (éd. 1997), *La mémoire collective*, Paris, Albin Michel, p. 194.
[6] FREUD Sigmund, 1909 (éd. 2004), *Cinq leçons sur la psychanalyse*, Paris, Payot, p. 19.
[7] JEUDY Henri-Pierre, *op. cit*., p. 23.
[8] POULOT Dominique, 1997, *Musée, nation, patrimoine : 1789-1815*, Paris, Éditions Gallimard, p. 11.
[9] DAVALLON Jean, *op. cit*., p. 77.
[10] *Idem*.

laquelle « la valeur patrimoniale n'est ni le résultat d'un choix de pouvoir, ni celui des élaborations du monde scientifique ou intellectuel »[1]. Toutes ces productions patrimoniales posent la question (voire le constat) d'un trop plein patrimonial. Martin Drouin et Anne Richard-Bazire s'interrogent alors dans l'introduction de l'ouvrage très justement intitulé *La sélection patrimoniale* : « si le patrimoine est partout, doit-on pour autant croire que nous ne sommes plus capables de choisir ? »[2]. À travers les contributions de chercheurs de tous horizons, ils entendent démontrer que « le "tout patrimoine" ne serait pas nécessairement lié à notre incapacité de choisir, mais plutôt à la sélection patrimoniale elle-même, dont les modalités, les critères justificatifs et les acteurs impliqués ont beaucoup évolué »[3]. Jean-Michel Leniaud va plus loin et estime que « les interrogations sur ce qu'on doit conserver, sur les critères de sélection et sur les personnes qui ont autorité pour les mettre en œuvre nécessitent des réponses dûment méditées et sans cesse susceptibles d'êtres remises en cause »[4] : le choix n'est pas immuable[5]. Les travaux sur la sélection patrimoniale sont donc constamment réactivés et ce fut particulièrement visible à l'occasion de l'invention du patrimoine immatériel, institutionnalisé par l'UNESCO.

Un autre champ de recherche s'est ouvert avec la question des musées et de la mise en scène du patrimoine dans l'institution muséale qui questionne la diffusion de la mémoire collective institutionnalisée dans des lieux dédiés. Le musée donne à voir la sélection patrimoniale opérée au cours des siècles et la ville s'improvise parfois musée lorsqu'on la fige, l'exemple le plus frappant restant sans doute à cet égard Oradour-sur-Glane[6] dont les ruines sont entretenues comme on prend soin d'un tableau de maître. Les recherches sur les institutions muséales, auxquelles Dominique Poulot a largement contribuées[7], tendent à expliquer les logiques mémorielles qui président la mise en valeur d'objets anciens. En ce sens, patrimoine et mémoire sont intimement liés, de même que patrimoine et identité collective. La notion de « haut lieu »[8], développée par Pierre Nora regroupe ces dimensions : mémorielle, identitaire, patrimoniale. À travers son tryptique[9], les auteurs explicitent ce qui fonde l'unicité de la Nation et décortiquent les symboles patrimoniaux qui font la spécificité de la France. Le champ de recherche autour de la question de la sélection (et de sa diffusion) est donc loin d'être épuisé, même si dans les sciences

[1] BOURDIN Alain, 1996, « Sur quoi fonder les politiques du patrimoine urbain ? », pp. 6-13, *in Annales de la recherche urbaine*, n°72, Paris, PUCA, p. 9.
[2] DROUIN Martin & RICHARD-BAZIRE Anne (dir.), 2011, *La sélection patrimoniale*, Québec, Éditions Multimondes, p. 1.
[3] *Ibid*., p. 2.
[4] LENIAUD Jean-Michel, *op. cit*., p. 21.
[5] En témoigne la possibilité de procéder au déclassement d'un monument historique par exemple. Cf. *Infra*, Partie 2, Chapitre 4, I, C, *Encadré 8*.
[6] Oradour-sur-Glane est une commune de la Haute-Vienne tristement célèbre pour le massacre de sa population durant l'occupation de l'Allemagne nazie. Les vestiges du village ont été conservés en l'état et furent érigés en lieu de mémoire. L'institutionnalisation de cette mémoire collective est d'ailleurs passée par la construction d'un centre de la mémoire à l'entrée des ruines.
[7] Dominique Poulot a notamment travaillé sur la création des premiers musées français post-révolutionnaires, dont le destin était intimement lié à celui de la nation naissante. Les musées conservent la mémoire du passé, même celui-ci est instrumentalisé ; en témoigne la préservation et l'exposition dans chaque département d'une réplique miniaturisée de la Bastille, taillée dans une pierre de l'édifice écroulé.
[8] Le terme est ici entendu comme un lieu (nommé, localisé) auquel un système particulier de valeurs est attaché.
[9] Cf. NORA Pierre, *op. cit.*

de l'espace et des sociétés, on s'oriente davantage vers l'explication des dynamiques liées aux conséquences de cette sélection : protection et mise en valeur du patrimoine.

3. Patrimoine et identité

L'entreprise dirigée par Pierre Nora montre bien que le patrimoine est intimement lié à la notion de territoire. Au regard de cette parenté conceptuelle, nous posons l'hypothèse que le patrimoine recouvre une dimension identitaire forte. L'espace constituerait le support de ces identités, qui participent à façonner un sentiment d'appartenance et donc, constituent une forme de territorialisation. À l'échelle du pays, le patrimoine a été instrumentalisé de façon à construire la nation autour d'une histoire commune (comme le mentionne très clairement l'article L.110 du Code de l'Urbanisme : « le territoire français est le patrimoine commun de la nation » – nous y reviendrons[1]), mais à un niveau macro, le patrimoine sert aussi à rassembler en exacerbant les particularismes locaux puisque « les villes comme d'autres entités collectives aspirent à se doter d'une identité collective, véritable principe de reconnaissance et de cohésion »[2]. Dans ce cadre, Guy Di Méo a bien expliqué en quoi le patrimoine était vecteur d'identités. Pour lui, « toute société localisée recherche des attaches et des valeurs territoriales. Elle s'efforce toujours d'ancrer son rapport spatial dans la longue durée, réelle ou mythifiée »[3]. De ce point de vue, le patrimoine contribue à la construction d'identités locales car « les collectivités s'efforcent de produire un passé commun apte à résoudre les contradictions socio-territoriales du moment. Le patrimoine est alors ce territoire réinventé, vecteur d'identités »[4]. La patrimonialisation des espaces urbains est une des facettes de cette construction de l'identité territoriale et nous faisons le constat qu'aujourd'hui elle se généralise à travers le monde, dépassant toutes les frontières : physiques et temporelles. Sans doute les processus de globalisation, les évolutions technologiques (très) rapides, les révolutions culturelles et sociales ont peu à peu modifié notre rapport au monde, or « le monde contemporain évolue dans le sens d'une plus grande homogénéisation et uniformité, et cette évolution porte atteinte aux identités et aux appartenances traditionnelles »[5]. Dans cette indéniable mutation, la référence au passé apparaît donc comme un élément stabilisateur. Suggérer un patrimoine renverrait donc aux traditions qui fondent l'unicité des lieux et des sociétés. Dans ce cadre, « le patrimoine aurait ainsi perdu sa fonction constructive au profit d'une fonction défensive qui assurerait la recollection d'une identité menacée »[6]. La mobilisation du patrimoine répondrait alors à un besoin d'enracinement,

[1] Cf. *Infra*, Partie 2, Chapitre 4, I, A, 1.
[2] PUMAIN Denise, PAQUOT Thierry & KLEINSCHMAGER Richard, 2006, *Dictionnaire de la ville et de l'urbain*, Paris, Économica, p. 148.
[3] DI MÉO Guy, 1996, « Production des identités et attachement au lieu », pp. 247-271, *in* LAMY Yvon (dir.), *L'alchimie du patrimoine : discours et pratiques*, Bordeaux, Éditions de la MSH d'Aquitaine, p. 249.
[4] LAMY Yvon, 1996, « Le territoire revendiqué, le monument contesté, la ville patrimonialisée », pp. 232-244, *in* LAMY Yvon (dir.), *L'alchimie du patrimoine : discours et politiques*, Bordeaux, Éditions de la MSH d'Aquitaine, p. 234.
[5] TODOROV Tzvetan, 2004, *Les abus de la mémoire*, Paris, Arléa, p. 53.
[6] CHOAY Françoise, 1996, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Éditions du Seuil, p. 182.

un retour au local à l'heure de l'avènement du global. Pourtant, l'inflation du phénomène patrimonial participe à cette standardisation tant décriée. La mise en patrimoine généralisée des centres anciens, bien qu'elle se présente comme ancrée sur des identités locales, se contente en réalité de répéter un modèle comme si la société, au niveau mondial, s'habituait à reconnaître ce qui fonde la valeur patrimoniale d'un objet ou d'un lieu. Une conception universelle du patrimoine semble exister et les villes, dans l'image qu'elles donnent d'elles, mobilisent de façon systématique le passé, donc le patrimoine, dans leurs supports de communication. De cette façon, le patrimoine – sous toutes ses formes – contribue à construire ces identités locales (même fantasmées) et répond au besoin d'enracinement.

B. Le patrimoine en sciences sociales

Les travaux des historiens et des historiens de l'art ont donc cherché à définir le patrimoine et à en faire un objet de recherche : c'est donc le processus de patrimonialisation en tant que résultante de la définition du patrimoine qui est mis en exergue dans ces recherches et non le processus social et décisionnel par lequel s'effectue cette mise en patrimoine des lieux. C'est donc l'épistémologie de la patrimonialisation qui a d'abord intéressé les chercheurs. Pour les sciences de l'espace et des sociétés, ce sont davantage les dynamiques socio-spatiales engendrées par des processus accrus de patrimonialisation qui ont poussé les chercheurs à s'intéresser à la question patrimoniale. Les recherches sur les effets des politiques patrimoniales sur l'espace et les sociétés se sont donc largement développées en même temps que l'objet patrimonial a pris une importance toute particulière dans les politiques urbaines.

1. Quelles approches du patrimoine ?

À la fin du XXe siècle, la définition de la notion de patrimoine s'est stabilisée et les travaux sur la question ont davantage concerné la prise en compte de la notion, à la fois dans les politiques publiques et dans les mentalités, de telle sorte que l'on « n'assiste pas seulement à une mode, mais à un véritable mouvement d'opinion »[1]. L'internationalisation du processus de patrimonialisation a, avec l'apparition d'un label *patrimoine mondial* porté par l'UNESCO, largement favorisé la médiatisation du patrimoine au point que tout devient patrimoine aujourd'hui. Dans ce cadre, comment les sciences sociales se sont-elles saisies de cet objet complexe et évolutif ? Constatant que le patrimoine s'imposait comme une thématique incontournable dans les sociétés modernes, les sciences sociales l'ont intégré dans leurs axes de recherches, certainement d'abord en tant que fait sociologique avant d'en dégager ses implications spatiales. En dehors de l'histoire de la notion de patrimoine et son sens symbolique,

[1] BOURDIN Alain, 1984, *op. cit.*, p. 19.

la prise en compte du patrimoine comme objet de recherche spécifique en sciences sociales a émergé dans la seconde moitié du XXe siècle.

Fondamentalement pluridisciplinaire et transversale, la notion de patrimoine a été traitée sous des angles très diversifiés. De nombreux travaux évoquent les conséquences de la patrimonialisation, à l'instar d'Olivier Lazzarotti qui met en rapport patrimoine et tourisme, et affirme que « le tourisme et le patrimoine sont deux phénomènes aujourd'hui conjoints comme le révèlent, spectaculairement, les journées du patrimoine en France »[1]. Dans sa thèse, Saskia Cousin a finement étudié la mise en tourisme de la ville de Loches en Indre-et-Loire[2] et montre comment la mise en tourisme de cette petite ville passe par une appropriation et une valorisation du patrimoine local ; le tourisme étant ici à la fois la cause et la conséquence de la politique patrimoniale. Elle questionne l'identité locale au prisme d'une politique patrimoniale aux objectifs touristiques assumés. Plus que d'évoquer le tourisme comme simple effet de la patrimonialisation, Olivier Lazzarotti va plus loin et montre par quels mécanismes le tourisme joue contre le patrimoine : il expose que les grandes villes touristiques « s'élèvent contre ce qu'elles estiment être une "surfréquentation" touristique dont les premiers effets seraient de détruire cela même qui constitue le principal attrait : la qualité du lieu »[3]. Inversement, la mise en patrimoine peut constituer un antidote du tourisme en ce que les zonages de protection peuvent restreindre le développement urbain d'espaces fragiles. La question du tourisme pose logiquement celle de la valeur économique du patrimoine qui peut s'appréhender de plusieurs façons. En premier lieu, Xavier Greffe propose une lecture économique de la valorisation du patrimoine : pour lui, « un objet devient patrimoine parce qu'il présente une valeur économique et que sa disparition pourrait constituer une perte pour la collectivité »[4]. Ce faisant, il propose trois valeurs essentielles du patrimoine : la valeur d'activité (le patrimoine est une source de revenus et d'emplois), la valeur d'intégration sociale (le patrimoine permet le renforcement des identités) et la valeur cadre de vie (le patrimoine renforce l'image de la ville). Ces valeurs attachées à l'objet patrimonial consolident les thèses de certains praticiens qui veulent faire du patrimoine un levier du développement urbain. La plupart des études de cas montrent d'ailleurs que l'objectif de préservation n'est jamais détaché de celui de la valorisation économique. Il s'agissait, notamment en géographie économique, de saisir les nouveaux services liés au patrimoine : entreprises pour la restauration immobilière, développement de l'hôtellerie et des voyagistes… Cette approche économique des effets de la patrimonialisation s'est développée quand les collectivités territoriales ont commencé à considérer le patrimoine comme un atout à valoriser dans leurs politiques urbaines : Michel Lussault a montré la puissance symbolique du

[1] LAZZAROTTI Olivier, 2003, « Tourisme et patrimoine : *ad augusta per angusta* », pp. 91-110, *in Annales de géographie*, n°629, Paris, Armand Colin, p. 92.
[2] Cf. COUSIN Saskia, 2003, *L'identité au miroir du tourisme. Usages et enjeux des politiques de tourisme culturel*, thèse d'anthropologie sociale et ethnologie, Paris, EHESS, 623p.
[3] LAZZAROTTI Olivier, *op. cit*., p. 93.
[4] GREFFE Xavier, 2000, « Le patrimoine comme ressource pour la ville », pp. 29-38, *in Les annales de la recherche urbaine*, n°86, Paris, PUCA, p. 31.

patrimoine dans l'image des villes. À partir de l'étude de cas de la ville de Tours, il analyse et met en rapport l'image de la ville et les politiques urbaines, incluant la dimension patrimoniale dans un travail plus général sur l'espace urbain. Il évoque « les références au patrimoine ou (et) à l'âme, l'identité de la ville, c'est-à-dire à une richesse matérielle ou (et) spirituelle, le tout souvent associé »[1] dans les supports de communication institutionnels et il les analyse comme des systèmes de représentations qui, interagissant avec d'autres, fondent la politique urbaine de la ville. Par là, Michel Lussault n'entend pas se saisir du patrimoine comme objet de recherche mais note comment les acteurs locaux s'en emparent pour construire une image de leur ville. Le patrimoine est donc un des objets développés par la géographie des représentations qui décrypte toute la symbolique qui lui est attachée dans la construction des politiques urbaines en centre-ville. Les mutations du patrimoine – de l'objet rejeté à l'objet adulé – n'ont pas été sans conséquence sur les usages de l'espace puisque la généralisation des processus de patrimonialisation et de mise en tourisme des centres anciens ont accéléré les évolutions des dynamiques socio-spatiales dans ces espaces. Avant d'évoquer les conflits liés aux nouveaux usages du patrimoine, il y a lieu de préciser que la thématique de la reconversion du patrimoine a fait l'objet de publications, pas seulement en Europe. Aux États-Unis, où elle a discuté certains phénomènes urbains, Jane Jacobs allait jusqu'à penser que « la façon ingénieuse dont les locaux anciens sont adaptés à des usages tout à fait différents de leur destination initiale, constitue vraiment l'un des spectacles les plus merveilleux et les plus plaisants que puisse offrir une grande cité »[2]. Ces reconversions patrimoniales – aussi visibles en Europe – et les nouveaux usages qu'elles imposent ne sont pas sans occasionner de conflits sociaux, créant un nouveau champ de recherche chez les géographes et les sociologues. Patrice Melé a étudié les conflits d'usage d'un quartier patrimonialisé où l'évolution des dynamiques commerciales a engendré des conflits d'usage de l'espace protégé : « terrasses, foule constante, amplitude des horaires des bars et discothèques sont considérées comme des nuisances par les habitants ayant investi dans la restauration, la réhabilitation ou simplement l'achat dans un secteur valorisé du centre historique »[3]. Il s'agit bien d'étudier les usages du patrimoine et de construire un objet de recherche jusque là inexistant. Autant les travaux sur la patrimonialisation se sont attachés à décrypter les processus à l'œuvre dans la protection du patrimoine, autant la question des usages renvoie à l'analyse des transactions autour d'un objet patrimonial déjà défini. Mais au-delà des conflits liés aux usages du patrimoine, certains travaux ont aussi montré comment le patrimoine était un argument largement mobilisé dans des actions collectives contre des projets urbains, qu'il s'agisse de démolitions[4] ou de constructions. En étudiant la contestation autour de la construction

[1] LUSSAULT Michel, 1993, *Tours : images de la ville et politique urbaine*, Tours, Maison des Sciences de la Ville, p. 124.
[2] JACOBS Jane, *op. cit*., p. 197.
[3] MELÉ Patrice, 2004, « Habitants mobilisés et devenir d'un espace patrimonial », pp. 223-230, *in Géocarrefour*, vol. 79, n°3, Lyon, Association des amis de la RGL, p. 223.
[4] Cf. les travaux de Vincent Veschambre autour des enjeux de la démolition : VESCHAMBRE Vincent, 2005, « Le recyclage urbain, entre démolition et patrimonialisation : enjeux d'appropriation symbolique de l'espace. Réflexions à partir de quatre villes de l'ouest », pp. 79-92, i*n Norois*, n° 195, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

de barrages dans plusieurs vallées montagneuses, Françoise Clavairolle relève que « les arguments identitaires, symboliques ou patrimoniaux étayent la contestation, au regard de l'histoire d'une vallée, de son patrimoine architectural, de son inscription territorial »[1]. Le patrimoine devient alors le support de luttes même lorsqu'il ne s'agit pas directement de sa protection. La définition du patrimoine et la mise en œuvre de politiques patrimoniales peuvent en effet à elles seules faire l'objet de conflits, sans qu'il n'existe d'enjeux autour de projets de démolitions. Maria Gravari-Barbas et Vincent Veschambre expliquent en quoi le patrimoine peut devenir un enjeu d'appropriation de l'espace, donc un enjeu territorial, et montrent comment « le processus de patrimonialisation et donc la production de normes supposent des conflits de définition entre groupes en présence »[2]. Ils nous renvoient à la dimension juridique du patrimoine (sa protection) saisie par le droit comme un champ de recherche avec une approche pragmatique fondée sur la façon dont le patrimoine s'insère dans le droit de l'urbanisme et la manière de réglementer la construction de la ville aujourd'hui[3]. Le développement et la multiplication des procédures de protection du patrimoine ont encouragé les juristes à étudier la spécificité de ce droit du patrimoine dans la législation française.

Toutes ces façons d'envisager le patrimoine comme objet de recherche montrent l'existence d'une forme de typologie patrimoniale : la définition même du patrimoine s'est affinée à mesure que les entrées choisies en recherche se sont diversifiées et l'on distingue aujourd'hui le patrimoine matériel du patrimoine immatériel ; le patrimoine monumental du patrimoine urbain, *etc*. Dans ce concert patrimonial, la définition du patrimoine comme objet de recherche s'est précisée pour permettre de décrypter la patrimonialisation des centres anciens d'autant que le néologisme de patrimonialisation recouvre lui aussi des significations diverses et la multiplicité des patrimoines comme l'étendue de leur champ spatial constituent un biais certain de l'analyse des politiques patrimoniales dans la mesure où un seul type de patrimoine est rarement isolé des autres.

2. Un succès croissant au regard des thèses sur le sujet

En géographie, deux auteurs ont dressé un portrait de la recherche sur le patrimoine. Vincent Veschambre en 2007 et Anne Herzog en 2011. En premier lieu, l'apport de Vincent Veschambre a été important et confirme que le patrimoine s'est imposé comme un objet de recherche à part entière au cours des années quatre-vingt-dix. Il a quantifié l'évolution du nombre de thèses soutenues avec « patrimoine » dans le titre entre 1977 et 2004. Comme lui, nous avons dressé un portrait des recherches doctorales en cours sur le patrimoine : il s'agit d'inventorier le

[1] CLAVAIROLLE Françoise, 2010, « Contester un barrage. Anthropologie d'un processus de gestion sociale à Alqueva (Portugal) », pp. 291-304, *in* SHNEIER-MADANES Graciela, *L'eau mondialisée*, Paris, La Découverte, p. 294.
[2] GRAVARI-BARBAS Maria & VESCHAMBRE Vincent, 2004, « Patrimoine: derrière l'idée de consensus, les enjeux d'appropriation de l'espace et des conflits », pp. 67-82, *in* MELÉ Patrice, LARRUE Corinne & ROSEMBERG Muriel (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, p. 75.
[3] Cf. les travaux de Pierre-Laurent Frier, Pascal Planchet ou Jérôme Fromageau.

nombre de thèses en cours depuis 2002 avec le mot « patrimoine » ou « patrimonialisation » dans le titre. Le *Tableau 1* ci-dessous montre la prédominance du droit dans les travaux doctoraux en cours sur le patrimoine. Ce phénomène est à relativiser puisque le droit privé en particulier prend le terme de patrimoine dans une acception juridique, c'est-à-dire en tant qu'un ensemble des biens appartenant à une personne physique ou morale. C'est le sens premier du mot – celui de l'héritage et donc de la transmission des biens – qui est utilisé dans les thèses de droit privé. Seul le droit public mobilise le patrimoine dans une acception plus large et notamment au sens de patrimoine culturel. Les historiens continuent de s'intéresser à la question patrimoniale mais ont cessé de le définir. Les thèses en cours depuis 2002 se rapprochent davantage des recherches menées en sciences sociales qui traitent de la patrimonialisation et en particulier de la question de la valorisation patrimoniale.

	« Patrimoine » dans le titre	**« Patrimonialisation » dans le titre**
Droit	83	2
Histoire	62	11
Géographie	46	10
Anthropologie et ethnologie	33	13
Sciences de l'information et de la communication	26	3
Histoire de l'art	24	2
Sociologie	20	4
Économie et sciences de gestion	18	0
Études étrangères	16	0
Aménagement de l'espace, urbanisme	13	5
Lettres et arts	12	2
Divers (histoire des sciences, philosophie, *etc.*)	12	0
Architecture	9	0
Archéologie	8	0
Science politique	5	0
Muséologie	4	0
Musicologie	4	1
TOTAL	**396**	**53**

Tableau 1. Les thèses en cours avec « patrimoine » et « patrimonialisation » dans le titre[1]

La géographie rassemble 46 thèses avec « patrimoine » dans le titre et se place en troisième position, prouvant bien que les travaux ne touchent désormais plus seulement à la recherche d'une définition de la notion mais à des analyses en termes de processus spatialisés. Vincent Veschambre a d'ailleurs montré que « la géographie fait partie des premières disciplines au sein

[1] Inventaire réalisé en juillet 2012 à partir de la base de données de l'ABES : www.theses.fr.

desquelles émerge la notion de patrimoine dans un sens nouveau »[1] au début des années quatre-vingts. En somme, il y a de plus en plus de travaux de recherche sur la notion de patrimoine et surtout de plus en plus dans les sciences sociales. Si l'histoire de l'art ou l'ethnologie continuent de s'intéresser au patrimoine en tant qu'objet d'étude, la sociologie, la géographie ou encore l'aménagement de l'espace se sont largement appropriés la notion en multipliant les recherches sur les politiques du patrimoine, en particulier autour du thème de la valorisation. Le processus de mise en patrimoine intéresse les chercheurs puisque l'on dénombre 53 thèses en cours avec « patrimonialisation » dans le titre, mais il ne semble pas spécifiquement réservé à la géographie qui ne comptabilise que 10 occurrences. Seulement une vingtaine de thèses en cours traitent de la patrimonialisation des espaces urbains. Peu de travaux sur le patrimoine s'intéressent finalement au processus de patrimonialisation et ses conséquences sur les espaces urbains : c'est ce que nous proposons d'aborder dans cette thèse. L'utilisation massive des ressources patrimoniales par les acteurs du développement territorial a intéressé les urbanistes, faisant du patrimoine un prétexte aux recherches sur les dynamiques urbaines. Anne Herzog qui par son article intitulé « Les géographes et le patrimoine », s'inscrit dans le prolongement direct de l'état des lieux de la recherche entrepris par Vincent Veschambre, estime que « l'intégration des problématiques patrimoniales dans les approches géographiques est à l'évidence le produit de ce contexte social marqué par le "goût du passé", où les questions patrimoniales et mémorielles deviennent des préoccupations sociales et politiques, voire se muent en injonction à se souvenir ou à conserver »[2]. Ce faisant, la montée en puissance du patrimoine dans les recherches en géographie ne ferait que suivre les évolutions du patrimoine et de sa place dans la société. C'est pourquoi les travaux sur les centres-villes ne peuvent aujourd'hui ignorer la question patrimoniale et l'intègrent même comme un facteur d'analyse parmi d'autres. On peut tout de même noter le succès du patrimoine et des processus de patrimonialisation auprès des sciences sociales qui prouve que ce processus est un phénomène fondamentalement socio-spatial, notamment lorsque l'on considère que le patrimoine est une construction sociale, ce qui semble aujourd'hui communément admis.

II. Analyser la patrimonialisation de l'urbain

La pluralité des travaux sur la notion de patrimoine montre le développement progressif d'un champ lexical particulier attaché au patrimoine. L'image qu'il véhicule, la territorialisation qu'il initie parfois et les mobilisations dont il est l'objet montrent bien que la question de la mise en patrimoine est désormais au cœur des projets urbains. Lorsque l'on s'intéresse à l'évolution

[1] VESCHAMBRE Vincent, 2007, « Patrimoine : un objet révélateur des évolutions de la géographie et de sa place dans les sciences sociales », pp. 361-381, *in Annales de géographie*, n°656, Paris, Armand Colin, p. 363.
[2] HERZOG Anne, 2011, « Les géographes et le patrimoine », *in EchoGéo* [en ligne], n°18, Paris, UMR 8586 PRODIG, consulté en 2012. URL : http://echogeo.revues.org/12840.

des espaces urbains, c'est aujourd'hui une donnée à prendre en compte quel que soit le contexte national.

A. Des recherches qui suivent l'évolution de la notion de patrimoine

La notion de patrimoine a profondément évolué et de nouvelles catégories de patrimoines ont été créées (le patrimoine industriel, le patrimoine immatériel, *etc*.) De nouveaux champs de recherche s'ouvrent en parallèle de ces mutations et parmi ces nouvelles thématiques, les géographes ont étudié l'action publique patrimoniale comme une forme de territorialisation du patrimoine.

1. La question d'une action publique patrimoniale

Un champ de recherche s'est constitué autour de l'action publique que Jean-Claude Thoenig caractérise comme « la manière dont une société construit et qualifie des problèmes collectifs, élabore des contenus et des processus pour les traiter »[1]. Il va plus loin et considère que « le concept d'action publique traduit de radicales modifications par rapport à la théorie standard du gouvernement des affaires publiques. D'une part, la politique devient une variable à expliquer […] d'autre part, l'institutionnel est érigé en problème pour la recherche »[2]. L'action publique est donc un paradigme qui remet en cause les analyses centrées sur les actions de l'État et entend prendre en compte les « scènes d'action multiples, occasionnelles ou durables, informelles ou officielles, [*qui*] existent au niveau local comme au niveau mondial »[3]. Ce faisant, les recherches sur l'action publique permettent d'ouvrir les boites noires des politiques publiques en considérant l'ensemble du système d'acteurs engagé dans la définition et la résolution d'un problème publicisé. En se concentrant sur ce système d'acteurs publics, Patrice Melé propose d'aborder l'étude de la dynamique des centres des villes mexicaines en accordant « aux actions des pouvoirs publics une valeur déterminante non pas seulement par leurs impacts réels sur la mutation des espaces concrets mais aussi par la production d'un discours sur la ville, d'une vision de l'organisation intra-urbaine, de la définition des conditions d'intervention des acteurs privés »[4]. Il fait donc des situations d'action un objet d'analyse en soi. Le champ disciplinaire des recherches sur l'action publique est donc vaste : certes les politistes ont ouvert la voie avec des réflexions centrées sur la création de systèmes d'acteurs dans la définition et l'élaboration des politiques publiques mais les géographes ont emboité le pas en considérant l'action publique comme un déterminant fondamental dans l'évolution des espaces. Des travaux ont donc été produits sur la

[1] THOENIG Jean-Claude, 2005, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », pp. 285-306, *in* FILÂTRE Daniel & TERSSAC (De) Gilbert (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, p. 289.
[2] *Ibid*., p. 288.
[3] *Ibid*., p. 289.
[4] MELÉ Patrice, 1998, *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, p. 8.

question de l'action publique, dans des secteurs bien définis. Les thématiques du patrimoine et de l'environnement ont, à cet égard, profondément marqué la recherche : l'intérêt d'une entrée par l'action publique par rapport à la simple étude des interventions publiques est notamment « de ne pas réifier le caractère consensuel du patrimoine et de l'environnement et d'étudier leur définition en situation »[1]. C'est ce que Franck Huyghues Despointes se propose d'étudier dans sa thèse[2] lorsqu'il évoque la construction d'une *action publique Loire*. Il ne s'agit pas tant de traiter les interventions effectives des pouvoirs publics sur le terrain mais de considérer la définition de la Loire en tant qu'objet d'une action. Le concept d'action publique permet donc de saisir l'institutionnalisation d'un objet en tant que problème public à régler. Certains auteurs ont ainsi construit le patrimoine comme objet d'une action publique et proposent, ce faisant, une lecture de la patrimonialisation des espaces urbains. Sébastien Jacquot présente un triple regard sur la patrimonialisation et décèle trois dimensions du patrimoine : c'est un instrument de transformation urbaine, un enjeu et une façon de révéler les imaginaires. Ses travaux sur l'action publique patrimoniale à Gênes, Liverpool et Valparaiso ont pu éclairer ces trois dimensions et « faire apparaître la façon dont la patrimonialisation structure le débat public et politique sur les choix de développement urbain »[3]. À travers cette comparaison internationale, Sébastien Jacquot a développé dans sa thèse les multiples figures que peut prendre le patrimoine dans l'action publique sur les centres anciens. Liant intimement le patrimoine à l'aménagement urbain, il interroge « les conceptions *légitimes* du patrimoine, autorisant des opérations spatiales »[4] autrement dit, la définition du patrimoine en tant qu'objet d'une action publique par les acteurs de la ville. Il s'agit bien d'une recherche sur la construction de la patrimonialisation des espaces urbains au prisme de l'action publique. Dans cette thèse, nous parlerons d'action publique patrimoniale pour évoquer les modalités de construction du patrimoine en tant qu'objet de politiques publiques. Par là, nous verrons comment le patrimoine – et en particulier le patrimoine urbain – est approprié par les acteurs publics dans le cadre de politiques urbaines en centres anciens.

2. L'émergence d'une nouvelle catégorie : le patrimoine urbain

On a montré que les sciences de l'espace et des sociétés se sont saisies de la question patrimoniale lorsque le champ patrimonial a commencé à s'élargir, ne prenant plus seulement en compte le monument historique. À partir du moment où le patrimoine est devenu une valeur

[1] MELÉ Patrice, 2011, Transactions territoriales : patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, p. 17.
[2] Cf. HUYGHUES DESPOINTES Franck, 2008, *Des barrages au patrimoine mondial : la Loire comme objet d'action publique,* thèse d'aménagement de l'espace – urbanisme, Tours, Université François-Rabelais, 440p.
[3] JACQUOT Sébastien, 2012, « Analyser l'action publique patrimoniale, un triple regard sur la patrimonialisation », pp. 7-18, *in* GIGOT Mathieu (coord.) *Construction politique et sociale des territoires : « Analyser la patrimonialisation des espaces urbains »,* n°1, Tours, UMR 7324 CITERES, p. 13.
[4] JACQUOT Sébastien, 2007, *Enjeux publics et privés du réinvestissement des espaces historiques centraux : une étude comparée de Gênes, Valparaiso et Liverpool*, thèse de géographie, Angers, Université d'Angers, p. 10.

mobilisée dans le discours sur la ville, difficile de ne pas le considérer comme une donnée comme une autre. Certes, le patrimoine est avant tout une construction sociale, nous l'avons évoqué, mais il est devenu un facteur systématiquement pris en compte dans l'élaboration des politiques urbaines, comme s'il devenait une donnée matérielle plus que la résultante d'une construction idéologique. Nous verrons comment la mise en œuvre des secteurs sauvegardés constitue les prémices d'une vaste entreprise de restauration des centres-villes français, mais il faut dès lors insister sur le caractère particulier du patrimoine urbain. L'étude du patrimoine monumental a été menée assez tôt, nous l'avons évoqué, mais les travaux qui en découlèrent ne permettaient pas de prendre en compte l'ensemble des problématiques urbaines liées aux centres anciens. On a vu que les historiens ne se sont saisis de la question patrimoniale que ponctuellement, comme si le monument était dégagé de tout contexte urbain. Or, les abords du monument lui répondent souvent et constituent un patrimoine particulier, aujourd'hui objet de nombreuses recherches. En réalité, l'intérêt porté au patrimoine urbain en tant qu'objet de recherche semble avoir suivi l'évolution de la législation[1] : l'extension du champ patrimonial du XXe siècle a permis l'émergence de catégories patrimoniales jusque là inexistantes.

C'est au début du XXe siècle que la notion de patrimoine urbain fait son apparition en tant que telle. Avant, on évoquait « l'architecture mineure », le « patrimoine domestique » ou encore le « petit patrimoine ». La forme urbaine du patrimoine n'était alors pas admise et n'avait pas sa place dans le concert patrimonial : « la genèse de la notion de patrimoine urbain a été une longue et difficile aventure qui s'est déroulée sur trois-quarts de siècle »[2]. Certes, John Ruskin attribuait déjà des valeurs mémorielles à l'architecture domestique[3] dans la seconde moitié du XIXe siècle – ce qui l'a d'ailleurs conduit à se battre pour préserver les villes anciennes d'Europe – mais il ne parle pas encore de patrimoine urbain. C'est Gustavo Giovannoni qui pose réellement les fondements idéologiques du patrimoine urbain. Il part de deux constats : d'une part, il estime qu'un « grand monument prend sa valeur dans son contexte visuel et spatial, parmi les masses et les couleurs où il a pris naissance » et que, d'autre part, « l'aspect typique des villes ou des villages et leur valeur artistique et historique essentielle résident souvent d'abord dans l'expression collective offerte par le plan topographique, par les agencements d'édifices et la vie architecturale qui s'exprime dans les œuvres mineures »[4]. Partant, Gustavo Giovannoni s'inscrit dans le courant de pensée développé par Camillo Sitte qui déplorait la valorisation des monuments par le vide[5], mais va plus loin en prenant conscience « d'une part, de la corrélation existant entre une œuvre et les ouvrages mineurs qui l'entourent [*et*] d'autre part, de l'harmonie

[1] Cette évolution est présentée en détail dans la Partie 2.
[2] CHOAY Françoise, 2002, « La notion de patrimoine en urbanisme », pp. 23-31, *in* BAZIN Marcel & GRANGE Anne-Marie (dir.), *Les urbanistes et le patrimoine*, Presses Universitaires de Reims, p. 24.
[3] Françoise Choay précise la conception mémoriale de l'architecture pour John Ruskin : « il conçoit notre héritage architectural et urbain comme transitoire et promis à terme à la disparition. Sa conservation est simplement la condition de sa continuation novatrice, elle nous insère dans un processus qu'il s'agit de poursuivre et non de répéter ». Cf. CHOAY Françoise, 2002, *op. cit*., p. 25.
[4] GIOVANNONI Gustavo, 1931 (éd. 1998), *L'urbanisme face aux villes anciennes*, Paris, Éditions du Seuil, p. 211.
[5] Pour Françoise Choay, « l'objectif de Sitte est avant tout esthétique » : c'était un moderniste qui considérait la ville ancienne comme inadaptée à son époque. Cf. CHOAY Françoise, 2002, *op. cit*., p. 25.

régnant entre les œuvres secondaires, dont l'ensemble offre une expression d'art urbain avec son style et sa couleur propres »[1]. La notion d'ensemble que Giovannoni évoque est à la base d'une idéologie du patrimoine urbain car « pour lui, la ville ancienne constitue en soi un monument unique »[2]. Cette idée prendra corps dans la législation française une trentaine d'années plus tard. En fait, les textes ont suivi en décalé les constats de Giovannoni : en premier lieu les abords des monuments seront pris en compte, non pour leur valeur propre mais pour l'écrin qu'ils forment autour de l'édifice protégé et, ensuite, c'est la ville ancienne en tant qu'ensemble historique que l'on s'attachera à préserver. Il ne faut pas voir dans les écrits de Giovannoni une volonté de figer la ville ancienne, crainte toujours exprimée lorsque l'on évoque la protection du patrimoine urbain : Françoise Choay qui signe la préface de la traduction française précise qu'en « considérant les ensembles urbains comme des composants à part entière des "nouveaux organismes urbains", Giovannoni prend position contre ceux qui préconisaient la muséification du tissu ancien, isolé de la vie contemporaine et embaumé à des fins historiques, esthétiques et touristiques »[3]. La prise en compte du patrimoine urbain dans les politiques urbaines a donc initié de nouvelles dynamiques socio-spatiales en centres-villes. Cette nouvelle approche du patrimoine et sa concrétisation dans la législation française avec l'invention des secteurs sauvegardés en 1962 ouvre la voie de nouvelles recherches sur la patrimonialisation des centres anciens. Si la question d'une géographie des centres existait déjà *a priori*, cette dernière ne considérait le patrimoine que comme une donnée parmi d'autres et, qui plus est, une donnée en ruines. Avec l'avènement du patrimoine urbain, un champ de recherche lié à cette nouvelle catégorie de patrimoine a vu le jour et s'est attaché à analyser les dynamiques urbaines liées à la patrimonialisation des centres anciens pour leur valeur d'ensemble. Dans ce cadre, le patrimoine urbain constitue l'une des principales thématiques développée dans la recherche sur les centres-villes.

B. La place du patrimoine dans les recherches sur les centres-villes

Les recherches sur les centres-villes sont aujourd'hui nombreuses et pluridisciplinaires. Le centre, « c'est là où les choses se passent » et partant de ce postulat, c'est là où les dynamiques sont les plus fortes : dynamiques urbaines, dynamiques sociales, dynamiques économiques, *etc*. Jean-Paul Lévy détermine trois phases dans les recherches sur les centres : jusqu'au début des années cinquante, il remarque que le phénomène urbain n'est pas très lisible dans les travaux universitaires. La France est encore profondément marquée par sa ruralité, l'exode rural n'étant pas encore des plus importants. Dans la deuxième période, les études urbaines se focalisent sur le centre-ville et « l'orientation des recherches est très nettement fonctionnaliste. Il s'agissait, alors,

[1] *Idem*.
[2] CHOAY Françoise, 2002, *op. cit*., p. 26.
[3] Introduction de Françoise Choay de la traduction française de l'ouvrage de Gustavo Giovannoni (*op. cit*.), pp. 12-13.

de répondre à la crise des centres et de lui trouver des remèdes »[1]. C'est cette crise des centres, sur laquelle nous allons revenir, qui a été à l'origine de la troisième vague de recherches depuis les années soixante-dix qui renouvelle les approches et les méthodes d'analyse. Depuis les années quatre vingt, on observe un phénomène de retour au centre : de nouvelles problématiques sont apparues, tant du point de vue spatial que social et la question patrimoniale est très présente dans les travaux de recherche sur les centres-villes.

1. La crise des centres

L'action publique en centre-ville est singulière car le centre est un espace particulier : « il est l'espace le plus marqué sur le plan symbolique […] Plus que tout autre espace, il est émetteur de signes et de symboles »[2]. Le centre est donc spécifique, en tant qu'espace vécu d'abord, en tant qu'espace perçu ensuite. Le centre-ville est vécu comme un espace fonctionnel qui regroupe l'ensemble des activités urbaines en un même lieu : il est caractérisé par l'accumulation de fonctions religieuses, politiques, judiciaires et économiques. En tant qu'espace représenté, « il est perçu avec complexité dans les multiples articulations liant étroitement ses fonctions aux symboles qu'il représente ou qui sont matérialisés par certains lieux et aux valeurs auxquelles les unes et les autres renvoient »[3]. C'est bien le centre-ville qui réunit tous les symboles forts d'une ville en ce que ses espaces bâtis, ses places, ses monuments portent en eux l'histoire urbaine des lieux et octroient de ce fait des valeurs particulières au centre. Pour toutes ces raisons, l'action publique au centre des villes ne peut être anodine : elle est fortement politisée, marquée de symboles forts (le renouveau, le respect du passé, *etc.*) et prête à réagir.

L'état des centres anciens français au sortir de la Seconde Guerre mondiale a posé la question d'une action publique forte dans ces espaces alors délaissés. Les centres anciens se vident et menacent ruine : « le dépeuplement en premier lieu a été incontestablement le phénomène le plus spectaculaire »[4] estime Jean-Paul Lévy. Claude Soucy note alors que l'on « parle souvent, à propos des centres, de dépérissement »[5] et s'inscrit dans le courant de des travaux sur la crise des centres, alors admise et construite en tant que champ de recherche, en particulier chez les géographes et les sociologues. Il poursuit son analyse par un retour à l'ère industrielle, durant laquelle la bourgeoisie s'est éloignée des centres pour chercher en périphérie une meilleure hygiène de vie. Il note que « le centre ancien apparaît ainsi comme un lieu de refuge à la fois pour les résidents les plus pauvres, les activités artisanales et le commerce ancien ou de gros, certains types de loisirs ou de relations défavorisés »[6]. Au-delà de la crise des centres c'est aussi la crise de la centralité qui est questionnée : « peut-il y avoir centralité sans centre

[1] LÉVY Jean-Paul, 1987b, *Centres-villes en mutation*, Paris, Éditions du CNRS, p. 15.
[2] LÉVY Jean-Paul, 1987a, *op. cit*., p. 309.
[3] *Ibid.*, p. 49.
[4] LÉVY Jean-Paul, 1987b, *op. cit*., p. 9.
[5] SOUCY Claude, 1980, *La crise des centres : orientation de la recherche, contribution à une sociologie des centres urbains*, Paris, Centre de sociologie urbaine, p. 33.
[6] *Ibid*., p. 70.

urbain ? »[1] Les mutations des centres-villes en France ont donc passionné les chercheurs qui ont voulu à la fois expliquer les mécanismes de ces évolutions et leurs conséquences – néfastes – sur les centres et qui, d'autre part, ont cherché des solutions à cette crise. De multiples travaux de recherche se sont donc développés dans cette quête d'un remède à la crise des centres.

Cette crise s'explique doublement : d'abord l'ampleur des destructions dues aux bombardements a profondément marqué les centres. La destruction de nombreux centres-villes a posé la question, à l'occasion de leur reconstruction, d'une nouvelle façon de concevoir la centralité. Ensuite, les mutations socio-économiques des années cinquante-soixante (crise du petit commerce, généralisation de l'utilisation de l'automobile, améliorations techniques des conditions de vie, *etc.*) ont entrainé une évolution des centres, à la fois sur le plan conceptuel (ils changent de fonction) et pratique (ils ne sont plus adaptés à la vie moderne). Si la Seconde Guerre mondiale a participé au renouveau urbain entrepris après l'armistice, elle ne peut l'expliquer à elle seule puisque même avant la guerre, les centres anciens des villes françaises étaient pour la plupart dans un état de délabrement avancé. Beaucoup de statistiques sont disponibles sur le sujet et montrent à quel point les centres anciens nécessitaient une action publique de réhabilitation. À partir du cas de Saint-Étienne, François Tomas montre par quels mécanismes le centre-ville s'est paupérisé et fut peu à peu désaffecté[2]. Il évoque notamment l'ampleur de la désaffection des logements anciens et les limites du rôle social joué par les parcs HLM, principalement développés en périphéries dans les années soixante sous forme de grands ensembles. La crise du petit commerce a été abordée par la géographie économique car l'échange commercial est une des fonctions primordiale de la ville. Dans la méthode d'étude des centres-villes qu'elle propose, Jacqueline Beaujeu-Garnier mentionne « l'étude fondamentale du commerce »[3] avant même d'aborder la question de l'utilisation du sol. La fonction commerciale du centre a été remise en cause à l'occasion de la décentralisation des commerces alimentaires. L'invention du supermarché au début des années soixante a entrainé une crise du petit commerce et a fortement contribué au phénomène de la crise des centres. Mais les interventions en centres anciens ont d'abord porté sur la question de l'habitat : la crise des centres, c'est d'abord la crise du logement. Marcel Roncayolo le rappelle : « au lendemain de la guerre par l'effet des retards accumulés, des destructions et d'une demande virtuelle […], c'est la principale préoccupation »[4]. Par une série de statistiques du milieu des années cinquante, il montre à quel point la situation est critique, presque 10 ans après le début des premiers chantiers de reconstruction. Il s'agissait donc de répondre rapidement à la situation catastrophique du logement des centres-villes. Espaces délabrés, paupérisés, insalubres, *etc*. les centres anciens souffraient de maux

[1] *Ibid*., p. 34.
[2] TOMAS François, 1985, « Quartiers anciens et stratégies urbaines, d'une crise à l'autre, vus de Saint-Etienne », pp. 174-203, *in Revue de Géographie de Lyon*, vol. 60, n°3, Lyon, Association des amis de la RGL.
[3] BEAUJEU-GARNIER Jacqueline, 1965, « Méthode d'étude pour le centre des villes », pp. 695-707, *in Annales de géographie*, n°6, Paris, Armand Colin, p. 702.
[4] RONCAYOLO Marcel, 2001, « À la recherche des politiques urbaines », pp. 91-154, *in* RONCAYOLO Marcel (dir.), *La ville aujourd'hui : mutations urbaines, décentralisation et crise du citadin*, Paris, Éditions du Seuil, p. 94.

incommensurables, le vocabulaire médical ayant été très souvent employé par de nombreux auteurs pour décrire cette situation. Les travaux des années soixante ont particulièrement insisté sur cette crise des centres qui se vidaient et dépérissaient. À la réponse des autorités publiques en termes d'habitat succédèrent les recherches sur ces solutions proposées et Bruno Duriez a par exemple montré en quoi l'insalubrité des centres anciens est devenue un fait politique. Il explique en s'inspirant du cas de Roubaix que « la rénovation de la ville, qu'elle prenne la forme de la rénovation urbaine, de la résorption de l'habitat insalubre ou de la réhabilitation de l'habitat ancien, c'est d'abord l'intervention de l'État, qu'il s'agisse de l'État local ou de l'État central »[1] démontrant bien que la question des centres-villes est devenue une question d'intérêt public. Cette action publique en centre ancien marque en effet l'engagement de la puissance publique dans l'évolution de la ville. Le développement de la géographie urbaine a aidé à comprendre les mécanismes à l'œuvre dans ces espaces centraux qui avaient perdu de leur importance et de leur renommée. La question patrimoniale n'a pas été posée de manière systématique dans les recherches comme dans l'action publique en centre ancien. La priorité allouée à l'amélioration de l'habitat a pu se faire au détriment d'une prise en compte du patrimoine urbain, bien qu'elle ait pu l'engager dans certains cas. À la nécessité d'une revitalisation des centres-villes s'est donc aussi posée la question du patrimoine urbain. Or, certains acteurs de l'urbanisme ont réussi à imposer une vision de l'urbanisme moderne qui permettrait à la fois de soigner la ville sans l'amputer de son organe vital : le centre.

2. Retours aux centres

La grande crise des centres-villes de l'après guerre a laissé place dans les années soixante-dix à un regain d'intérêt pour ces espaces délaissés. On commence à évoquer la revitalisation des centres-villes et alors que l'action publique prend à bras le corps le problème de leurs centres anciens, les chercheurs l'intègrent dans leurs travaux. Il y a donc eu deux phases dans la vie des centres-villes de la seconde moitié du XXe siècle : la crise et la revitalisation. Pour Jean-Paul Lévy, « les villes ont connu ces deux étapes, mais selon des modalités et des rythmes qui varient considérablement d'une ville à l'autre, mais aussi à l'intérieur même d'une ville »[2]. Chaque contexte n'a pas réglé le problème du dépérissement du centre ni de la même façon, ni au même moment et ces différences expliquent notamment la variabilité de la place du patrimoine dans les politiques de revitalisation des centres. Quoi qu'il en soit, cette mutation est « caractérisée par une amorce de recentrage de la dynamique urbaine, qui après s'être manifestée dans les franges urbaines et périurbaines depuis les années soixante, touche beaucoup plus intensément les quartiers anciens, comme l'atteste l'essor vigoureux de la réhabilitation dans le processus de

[1] DURIEZ Bruno, 1979, « De l'insalubrité comme fait politique », pp. 37-55, *in Espaces et sociétés*, n°30-31, Paris, Éditions Éres, p. 41.
[2] LÉVY Jean-Paul, 1987b, *op. cit*., p. 9.

transformation de la trame urbaine »[1]. Les centres anciens (re)deviennent des espaces attractifs dont les maux décrits plus haut peuvent être soignés sans procéder à l'amputation d'un morceau de ville.

Le centre-ville est donc devenu l'objet d'une action publique qui en a fait l'objet de politiques publiques spécifiques grâce à des mécanismes mis en place par l'État à travers la promulgation de nombreuses mesures destinées à panser les plaies des centres : Jean-Paul Lévy en liste certaines (rénovation urbaine, OPAH, restauration, réhabilitation, secteurs sauvegardés, *etc*.[2]) et montre que le patrimoine tend à occuper une place importante dans ces politiques de revitalisation. L'idée de la table rase cède donc la place à celle du respect du patrimoine et sa réhabilitation. Ce regain d'intérêt pour les centres-villes n'a pas été des plus évidents : les hommes politiques ont d'abord hésité entre un discours hygiéniste dans les années cinquante, avec l'idée de vider les centres anciens souvent détériorés et transformés en taudis, et un discours protecteur fondé sur l'idée de nécessaire conservation des traces de l'histoire locale. D'autre part, ces centres – dégradés ou non – sont habités et leurs occupants produisent eux-mêmes une forme de discours sur ces lieux patrimoniaux. Les centres anciens ont donc une spécificité et les géographes comme les sociologues l'ont bien comprise car non seulement l'objet patrimonial est en lui-même un sujet mais il se positionne dans la ville de façon centrale. Un grand nombre de travaux ont porté sur la question des centres-villes : la crise des centres dont on a évoqué les principaux critères plus haut a été analysée dans plusieurs contextes français et c'est dans la même logique que les chercheurs ont approché la renaissance des centres anciens. De nombreux travaux ont ainsi cherché à montrer par quels mécanismes la redynamisation des centres-villes a pu s'opérer et quelles conséquences cela a pu avoir. Le centre en tant qu'objet de recherche est devenu un terrain très prisé, en particulier pour les géographes et une certaine sociologie dans la mesure où ces études mêlent les mutations spatiales aux transformations sociales. En géographie économique, des travaux ont montré par quels mécanismes le commerce de centre-ville, après avoir dépéri, s'est adapté aux nouvelles configurations spatiales de la ville moderne. Dans une lecture de la dialectique centre-périphérie, Jean-Pierre Bondue précise que « le centre-ville a su progressivement affirmer sa spécificité de lieu de concentration d'une offre en produits rares et en bien anomaux […] Chargé d'une dimension symbolique, il se démarque de la monofonctionnalité de la distribution périphérique »[3]. C'est l'épaisseur historique du centre qui, lorsqu'elle est valorisée (restaurations, piétonisations, *etc*.) peut concurrencer les centres commerciaux périphériques qui « ne peuvent constituer, malgré leur aménagement luxueux et l'abondance des commerces, des services et des loisirs, que de pâles répliques de la ville au cœur

[1] MADORE François, 1994, « Marchés immobiliers des espaces centraux et dynamiques sociales de moyennes villes françaises », pp. 15-44, *in* CHEVALIER Jacques & PEYON Jean-Pierre (dir.), *Au centre des villes : dynamiques et recompositions*, Paris, L'Harmattan, p. 15.
[2] Cf. *Infra*, Partie 2.
[3] BONDUE Jean-Paul, 1987, « Le commerce urbain français et les rapports centre-périphérie : la nouvelle donne », pp. 327-336, *in Bulletin de l'association des géographes français*, n°4, Paris, Institut de Géographie p. 328.

des banlieues »[1]. Mireille Bachelard évoque les centres commerciaux intégrés en centre-ville, et estime que « la création, de toutes pièces, d'équipements commerciaux, intégrés dans de vastes opérations de rénovation urbaine, a constitué depuis 15 ans l'une des actions les plus spectaculaires en matière de revitalisation des centres-villes »[2]. C'est en fait le modèle du *mall* périphérique qui est importé en centre-ville, « en particulier dans les secteurs piétonniers qui ressemblent de plus en plus aux galeries des nouveaux centres commerciaux »[3]. Le renouveau du commerce en centre-ville serait donc l'un des facteurs propices à sa guérison.

Ce ne sont pas seulement les nouvelles dynamiques commerciales qui ont mobilisé les chercheurs dans l'étude de la reconquête des centres anciens : un champ de recherche s'est développé autour de la thématique de l'habitat et du réinvestissement des centres par de nouvelles classes sociales. Cette thématique a d'abord été abordée par les travaux anglo-saxons qui parlent de gentrification, puis par les chercheurs français qui analysent souvent cet état de fait comme une conséquence de la patrimonialisation des espaces urbains. À travers ces études, les géographes et les sociologues ont pris la question du retour en ville à bras le corps pour observer les nouvelles dynamiques urbaines à l'œuvre : le renouveau des classes sociales a directement influencé l'habitat et le foncier, modifiant considérablement les espaces urbains et leur composition sociale[4]. Emmanuel Amougou a décrypté les nouvelles dynamiques sociales à l'œuvre dans les centres anciens en prenant l'exemple de la réhabilitation du Foyer du Célibataire de Strasbourg. Pour lui, la réhabilitation du patrimoine constitue un champ de luttes en ce que « l'intervention sur les cadres bâtis anciens à vocation surtout résidentielle, suppose un ensemble de pratiques sociales qui engagent des agents divers dont les logiques et les stratégies contribuent à structurer un espace ou un champ socialement identifiable à l'intérieur duquel se déroulent des luttes autour d'enjeux spécifiques »[5]. L'enjeu des luttes socio-spatiales et d'appropriation de l'espace en centre ancien réhabilité a été largement traité dans les travaux sur la gentrification, à l'image de Vincent Veschambre qui considère qu'à « travers l'initiative privée et les aménagements publics, on assiste à un marquage de l'espace, qui reflète la présence des catégories sociales dominantes »[6]. Mais la gentrification en tant que cadre d'analyse des conséquences sociales de la patrimonialisation des espaces urbains est aujourd'hui remise en question, le concept étant trop souvent mobilisé pour expliquer les transformations des centres-villes. Alain Bourdin propose ainsi de déconstruire la gentrification en faisant l'hypothèse qu'elle est « devenue un masque qui nuit à l'analyse des processus sociaux aussi bien que de la

[1] *Idem*.
[2] BACHELARD Mireille, 1987, « Les centres commerciaux intégrés en centre-ville », pp. 271-281, *in Bulletin de l'association des géographes français*, n°3, Paris, Institut de Géographie, p. 281.
[3] *Ibid*., p. 278.
[4] Cf. TER MINASSIAN Hovig, 2009a, *Ciutat Vella entre réhabilitation et gentrification : politiques et changements sociaux dans le centre ancien de Barcelone (1980-2008)*, thèse de géographie, Paris, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 571p.
[5] AMOUGOU Emmanuel, 2001, *La réhabilitation du patrimoine architectural : une analyse sociologique de la domination des notables*, Paris, L'Harmattan, p. 137.
[6] VESCHAMBRE Vincent, 2008, *op. cit.*, p. 72.

transformation des villes, et qui l'enferme dans des débats outrageusement simplificateurs »[1]. À travers une série d'exemples puisés dans le monde entier, il tente de démontrer que l'analyse des processus de transformations socio-spatiales à l'œuvre dans les quartiers anciens valorisés par le biais du concept de gentrification ne peut saisir la diversité et la complexité des évolutions en jeu.

Le patrimoine urbain ne constitue pas systématiquement l'objet principal de ces recherches mais demeure en filigrane dans la mesure où les terrains choisis étaient en centres anciens plus ou moins patrimonialisés. L'ensemble de ces travaux ont démontré la spécificité du centre-ville dans l'analyse des espaces urbains et de nombreux concepts ont été mobilisés pour comprendre les processus à l'œuvre dans ces espaces pluriels : la centralité, bien sûr, mais aussi l'urbanité ou l'identité. Ainsi, Véronique Stein analyse-t-elle la patrimonialisation des centres anciens (en particulier la reconversion de friches urbaines) en partant du postulat cher à Henri-Pierre Jeudy selon lequel le phénomène de globalisation et de standardisation implique un retour fort du local et donc du patrimoine, forme d'identité co-construite[2]. Comme Camillo Sitte[3], Véronique Stein note l'importance des espaces publics dans l'aménagement urbain et met en relation la patrimonialisation des espaces urbains avec une intervention sur l'espace public et certaines formes de centralité. Son analyse porte classiquement sur la réhabilitation des centres anciens et son effet mais non sur les modalités de mise en œuvre de ces réhabilitations. Ce postulat de départ est souvent à l'origine de nombreux travaux.

3. Une analyse cantonnée aux causes et conséquences de la patrimonialisation ?

La grande majorité des travaux, quelque soit leur origine, évoquent le phénomène de patrimonialisation en distinguant les causes, les conditions de mise en valeur et les effets sur les centres anciens. L'analyse se fait donc en termes de dynamiques spatiales : il y a modification de l'espace à un moment donné pour des raisons données en vue d'objectifs et ce changement produit des effets, attendus ou non. Certains travaux s'intéressent de près aux effets de la patrimonialisation dans les centres anciens, qu'ils concernent le changement des relations entre les acteurs, la redéfinition de leur rôle, les effets sur l'espace en lui-même (requalification) ou encore les effets sociaux de la réhabilitation ou des effets économiques (tourisme). Mais certains auteurs discutent aussi des limites de la patrimonialisation des espaces urbains, comme Maïté Clavel qui estime qu'en « Europe, l'accès au centre valorisé est souvent difficile, et l'impossibilité d'adapter les espaces construits à de nouvelles activités, à cause de l'exiguïté des parcelles et de la protection de la qualité historique de l'architecture, tend à en faire des lieux de loisirs,

[1] BOURDIN Alain, 2008, « Gentrification : un "concept" à déconstruire », pp. 23-37, *in Espaces et sociétés*, n°132, Paris, Éditions Éres, p. 24.
[2] Cf. STEIN Véronique, 2003, *La reconquête du centre-ville : du patrimoine à l'espace public*, thèse de géographie, Genève, Université de Genève, 375p.
[3] Camillo Sitte a insisté dans son ouvrage sur l'importance des places dans l'urbanisme et la construction de la ville moderne. Cf. SITTE Camillo, 1889 (éd. 1996), *L'art de bâtir les villes : l'urbanisme selon ses fondements artistiques*, Paris, Éditions du Seuil, 188p.

d'habitats prestigieux pour les professions de la communication et du spectacle, et des espaces muséifiés »[1]. Cette question de la « disneylandisation » des centres-anciens[2] (qui va au-delà de celle de la muséification qui ne prend pas en compte la mise en scène patrimoniale) ouvre aujourd'hui un nouveau champ de recherche basé sur une forme d'évaluation des politiques patrimoniales. Il ne s'agit pas tant de comparer les objectifs affichés par les acteurs avant la patrimonialisation des centres-villes que d'en mesurer les effets et de discuter la pertinence des modalités de cette patrimonialisation. Les recherches sur l'embourgeoisement des quartiers anciens réhabilités s'inscrivent dans cette perspective mais critiquent de façon plus virulente l'action publique patrimoniale.

Si la question des effets a été au cœur des préoccupations des recherches en sciences sociales, celle des modalités d'intervention n'a que peu été développée. Par exemple, Samuel Périgois s'interroge sur la façon dont on construit la patrimonialité d'une ville sans véritablement poser la question de l'utilisation des instruments d'action publique[3]. Ce n'est pas le processus de patrimonialisation en tant qu'acte formel qui l'intéresse mais plus la mise en patrimoine dans son acception symbolique. Même si certains travaux font la part belle aux jeux d'acteurs[4] dans l'élaboration des politiques patrimoniales, peu s'intéressent aux instruments utilisés pour réaliser de telles politiques. Lorsque les instruments d'action publique sont mobilisés dans les analyses des dynamiques patrimoniales, c'est davantage en tant qu'outil explicatif qu'en tant qu'objet de recherche. En effet, l'entrée par les instruments d'action publique a d'abord concerné les politiques environnementales mais pas les politiques patrimoniales. Or nous pensons que l'analyse des modalités de mise en œuvre de la patrimonialisation des espaces urbains par les instruments d'action publique territorialisés et, plus largement, l'examen de l'action publique patrimoniale au prisme de ses outils participent au développement d'un champ de recherche encore trop inexploité. Nous posons donc l'hypothèse que l'analyse des instruments de l'action publique patrimoniale permet une nouvelle interprétation de la patrimonialisation des espaces urbains, sous plusieurs angles.

[1] CLAVEL Maïté, 2002, *Sociologie de l'urbain*, Paris, Anthropos, pp. 60-61.
[2] Cf. l'ouvrage de Sylvie Brunel qui utilise cette expression pour décrire les conséquences du fait touristique : BRUNEL Sylvie, 2006, *La planète disneylandisée : chroniques d'un tour du monde*, Paris, Éditions Sciences Humaines, 275p.
[3] Cf. PERIGOIS Samuel, 2006, *Patrimoine et construction d'urbanité dans les petites villes. Les stratégies identitaires de la requalification des centres-villes en Isère*, thèse de géographie, Grenoble, Université Grenoble I Joseph-Fourier, 547p.
[4] Le mémoire de Sarah Russeil décrypte par exemple les relations des différents acteurs de plusieurs niveaux impliqués dans la politique d'inscription de Lyon à la liste du patrimoine mondial de l'humanité, sans insister sur les outils mobilisés dans cette inscription. Cf. RUSSEIL Sarah, 2001, *Les enjeux patrimoniaux entre processus de mobilisation et transformation de l'action publique locale : l'inscription au patrimoine mondial du Site Historique de Lyon*, mémoire de DEA sciences politiques, Lyon, Université Lumière-Lyon 2, 102p.

CHAPITRE 2

LE PATRIMOINE SAISI PAR LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE

L'analyse de l'action publique patrimoniale sous l'angle des instruments d'action publique permet de saisir un certain nombre d'enjeux patrimoniaux porté par des groupes d'acteurs spécifiques. C'est dans le cadre de l'analyse des politiques publiques que l'approche instrumentale a pu se développer puisque ces instruments sont bien les outils qui permettent de réaliser concrètement une décision politique visant à mettre en place une politique publique. Au départ, il s'agissait de comprendre les systèmes gouvernementaux à l'œuvre et de mieux saisir le fonctionnement des bureaucraties et autres modes de régulations des rapports sociaux par l'État. Cette approche étatocentrée des politiques publiques qui tendait à démontrer que « tout se passe comme si les autorités politiques et administratives légitimes occupaient une position sinon monopolistique, du moins hégémonique, dans le traitement des problèmes publics sinon des enjeux collectifs au sein d'une société »[1] a posé problème dans les années quatre-vingt-dix et a été dépassée par le paradigme de l'action publique qui intègre mieux la question de la définition du problème public par tous les acteurs du champ d'intervention. Deux champs de recherche proches se sont donc ouverts consécutivement, étudiant d'une part l'intervention publique dans la résolution de problèmes spécifiques et, d'autre part, la définition même de ces problèmes par les autorités publiques. Enfin, l'étude des instruments permet de saisir de quelle façon l'action publique définit et réalise la politique publique.

I. Comprendre les politiques publiques par les instruments

A. Les politiques publiques : un champ de recherche

1. Politiques publiques et processus décisionnels

Le thème de l'analyse des politiques publiques et en particulier des instruments d'action publique a vu le jour en France dans le courant des années quatre-vingts grâce aux politistes qui se sont intéressés aux travaux anglo-saxons sur la question. Dès les années soixante-dix, des auteurs comme Peter Woll[2] ont travaillé sur la question des *public policies*, devenues « politiques publiques » dans le vocabulaire français. Pour Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, « une politique publique est le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité

[1] THOENIG Jean-Claude, 1998, « Politiques publiques et action publique », pp. 295-314, *in Revue internationale de politique comparée*, vol. 5, n°2, Bruxelles, De Boeck Université, p. 298.
[2] Cf. WOLL Peter, 1974, *Public policy*, Lanham, University Press of America, 265p.

gouvernementale »[1] et en tant que produit, elle est la conséquence d'une définition du problème et des moyens mis en œuvre par l'action publique pour le régler. S'il existe des politiques publiques gouvernementales à l'échelle nationale, d'autres demeurent locales et font intervenir une multitude d'acteurs d'échelons territoriaux très divers : l'un des apports fondamentaux dans les recherches sur les politiques publiques a été d'interroger la place de l'État dans la conception des programmes d'action. Parmi les hypothèses qu'ils posent, Yves Mény et Jean-Claude Thoenig se demandent « quelle efficacité ont les divers outils auxquels l'État a recours »[2] : par là-même, ils montrent que les politiques publiques prennent appui sur des instruments, choisis par l'autorité publique. Pour eux, « l'approche en termes de politiques publiques peut se définir à la fois comme un champ et comme une méthode »[3] ; nous irons plus loin en faisant de l'analyse des instruments de l'action publique patrimoniale une façon de comprendre la patrimonialisation des espaces urbains. Ce faisant, nous cherchons à répondre aux deux questions auxquelles l'approche par les politiques s'intéressent selon Jean-Claude Thoenig : « l'une est celle des modalités de l'intervention publique […] L'autre porte sur l'inventaire des activités que la puissance publique déploie pour traiter de ses programmes »[4]. À travers l'analyse de l'action publique patrimoniale, il s'agit de comprendre comment la puissance publique intervient dans la patrimonialisation des espaces urbains et par quels moyens (avec quels instruments).

L'analyse des politiques publiques implique donc d'appréhender les situations selon une logique actorielle basée sur la prise de décision. Dans ce cadre, la mise en place des instruments d'action publique éclaire le chercheur sur les objectifs et les moyens mis en œuvre par les acteurs pour mener à bien une politique publique. À travers cette approche, c'est tout un pan de l'action publique que l'on se propose d'étudier : celui de l'arène décisionnelle. Les processus décisionnels sont au cœur des travaux sur les politiques publiques car ce sont eux qui mettent en avant les objectifs poursuivis par les acteurs et la façon dont ils sont réalisés. C'est lors de la négociation de la décision que l'on peut appréhender le rôle de chaque acteur et comprendre en quoi l'instrument proposé pour réaliser la politique publique serait le plus efficace. Yves Mény et Jean-Claude Thoenig ont dressé un portrait international des recherches sur les mécanismes de décision et ont développé par la suite une analyse du système décisionnel dans le cadre de politiques publiques[5]. Parmi les études de cas qu'ils traitent, beaucoup sont des contextes américains, toujours en avance sur la façon de penser l'action publique. Ainsi, dès les années soixante, un certain nombre de travaux ont été réalisés sur la question de la décision publique et de nombreuses conclusions seront développées dans notre travail. L'approche que nous avons choisie de développer en particulier est celle du jeu car elle implique une analyse des interactions entre les acteurs. Il s'agit donc de comprendre en quoi il existe des jeux d'acteurs ou un jeu dans la négociation.

[1] MÉNY Yves & THOENIG Jean-Claude, 1989, *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 129.
[2] *Ibid.*, p. 12.
[3] *Idem*.
[4] THOENIG Jean-Claude, 2005, *op. cit*., p. 287.
[5] Cf. l'analyse du « *welfare state* » en Grande-Bretagne et aux États-Unis entre autres.

2. L'usage du vocabulaire des politiques publiques

Avant d'aborder l'analyse des interactions des acteurs dans la prise de décision, il nous faut expliciter certains termes propres aux politiques publiques. En premier lieu, il convient de noter que le mot « politique » ne s'entend pas au sens politicien du terme mais comme un dispositif pensé et réfléchi pour traiter un problème donné. La politique publique désigne donc un ensemble de mesures mises en place par un certain nombre d'acteurs publics en vue d'agir dans un domaine donné. Ce sont les acteurs, leurs interactions et surtout les stratégies qu'ils mettent en place qui sont au cœur de l'analyse des politiques publiques. Comme Peter Knoepfel, Corinne Larrue et Frédéric Varone, nous entendrons par acteur « aussi bien un individu (un ministre, un député, un journaliste spécialisé, *etc*.), plusieurs individus (formant par exemple un bureau ou une section d'une administration), qu'une personne morale (une entreprise privée, une association, un syndicat, *etc*.) ou un groupe social »[1]. Cette acception large du concept d'acteur permet de ne pas exclure de l'analyse un certain nombre de personnes qui ont, de près ou de loin, une influence dans la construction et la mise en œuvre des politiques publiques. Néanmoins, l'utilisation du terme sans qualificatif mérite d'être discutée lorsqu'il désigne un acteur collectif, dans la mesure où en parlant d'acteur (au singulier) on désigne plusieurs individus. La question centrale demeure alors celle des objectifs communs : en dénommant une organisation par le terme d'acteur, nous supposons que les individus qui la composent poursuivent le même but. Or, la réalité est souvent plus complexe et dans son interprétation des travaux de Fritz W. Scharpf, Émiliano Grossman explique que « l'acteur collectif exige la prise en compte de la dimension interne et externe. De l'extérieur, il s'agit de déterminer sa capacité à mobiliser les ressources dont il dispose dans une action stratégique. De l'intérieur, il faut analyser les interactions entre acteurs internes aboutissant aux actions attribuées à l'acteur collectif »[2]. Dans l'étude des politiques publiques patrimoniales, les acteurs sont rarement de simples individualités, sauf à considérer que le maire d'une commune agit seul. En réalité, c'est l'administration, sous l'impulsion d'une décision politique (émanant d'ailleurs d'un groupe de personnes [le Conseil municipal par exemple]) qui agit et fabrique la politique du patrimoine locale. Au niveau national, lorsque l'on désigne l'État en tant qu'acteur, il s'agit en réalité de réunir sous ce terme à la fois ceux qui font les lois et ceux qui les appliquent. Dans ce cadre, l'administration centrale est considérée comme un acteur aux logiques propres mais dont les individus qui la composent ont les mêmes objectifs, à savoir l'application d'une politique nationale décidée par le parlement et le gouvernement. L'administration a même un pouvoir de décision lorsqu'elle applique les textes, ce qui explique les différences locales de pratiques en termes de protection du patrimoine. Parler d'action publique patrimoniale est un moyen de regrouper l'ensemble des acteurs publics dans la

[1] KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne & VARONE Frédéric, 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Helbing & Lichtenhahn, p. 46.
[2] BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET Pauline (dir.), 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 33.

fabrique de politiques publiques mais l'analyse de cette action publique nécessite la prise en compte des interactions entre des sous-groupes d'acteurs.

3. La qualification des jeux d'acteurs

La construction d'une politique publique suppose des interactions fortes entre les acteurs publics de différentes institutions et à différentes échelles. À travers la mise en œuvre d'une politique publique, les acteurs doivent conserver leurs intérêts en s'assurant le minimum de pertes dans la négociation des décisions. Dans la construction des politiques patrimoniales, plusieurs services de l'État – déconcentrés ou centralisés – doivent collaborer dans l'objectif commun de sauvegarde du patrimoine, mais tous les acteurs n'ont pas les mêmes intérêts ni les mêmes stratégies pour atteindre ce but. Localement, la politique nationale du patrimoine n'est pas appliquée partout de la même manière et de multiples négociations se construisent entre tous les acteurs impliqués dans la construction d'une telle politique. C'est sans compter l'implication des acteurs privés (organisés ou non) qui complique encore la négociation des décisions. C'est par la notion de jeu que nous proposons d'aborder ces interactions car il semble juste de considérer la négociation de la décision publique à travers une telle métaphore.

La notion de jeu insiste sur trois points essentiels dans l'analyse des processus d'action publique :

- *La dimension pluriactorielle* : l'arène publique regroupe une multitude d'acteurs autour d'une thématique commune. Chacun de ces acteurs, en fonction de son rôle, de sa légitimé ou de son influence, pèsera différemment dans la décision. En tout cas, la décision n'est pas prise par un seul individu de manière unilatérale comme le remarquent Yves Mény et Jean-Claude Thoenig dans leurs analyses : « Le décideur n'est pas seul et omnipotent, loin de là. Car, dans sa substance, le pouvoir est réparti entre de nombreux joueurs, dont le poids varie selon les enjeux concernés »[1].
- *La présence de règles* : tout jeu est normé et codifié. Pour que la « partie » se déroule bien, il est nécessaire que chacun des joueurs accepte de se soumettre à un certain nombre de règles du jeu. Selon la décision à prendre, son échelle et son importance, la règle ne sera pas fixée de la même façon et sera plus ou moins précise. Ainsi, dans certains domaines, dont celui qui nous intéresse – le patrimoine – c'est principalement l'État qui fixe les règles du jeu et se positionne même en position d'arbitre. C'est une des autres dimensions du jeu que celle de l'arbitrage. La production des normes juridiques apparaît donc au premier plan lorsque l'on veut saisir l'action publique par le jeu. Fréderick-George Bailey distingue deux types de règles dans la conduite du jeu politique : les règles normatives et les règles pragmatiques. Les premières « ne prescrivent aucun type particulier d'action, mais délimitent plutôt, de façon assez large, le champ des

[1] MÉNY Yves & THOENIG Jean-Claude, *op. cit*., p. 191.

actions possibles. Elles laissent au joueur une possibilité de choix »[1]. Les secondes sont, comme leur nom l'évoque, orientées vers l'efficience des procédés mis en œuvre, elles « conseillent les tactiques et les manœuvres qui seront probablement les plus efficaces »[2]. Dans l'analyse des politiques publiques, il est indispensable de prendre en considération ces deux types de règles qui constituent en quelque sorte ce que l'on pourrait appeler le formel et l'informel ; le visible et l'invisible.

- *La présence de stratégies* : l'acteur impliqué dans une politique publique « doit d'abord être capable d'action stratégique »[3]. Toute décision dans une politique publique n'étant pas toujours encadrée par des règles de procédures spécifiques, les acteurs à qui reviennent ces décisions développent des stratégies d'action destinées à servir leurs intérêts propres. L'enjeu pour un acteur dans un processus de négociation est bien de trouver le consensus en faisant le moins de concessions possible. D'autre part, les acteurs mobilisent un certain nombre de ressources pour réussir à peser dans la négociation.

Considérant que les acteurs qui construisent les politiques publiques développent des stratégies d'action, nous rejoignons l'approche de l'analyse stratégique développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg en sociologie des organisations.

Michel Crozier et Erhard Friedberg décomposent le raisonnement stratégique en quatre points principaux : d'une part, ils considèrent que « les participants d'une organisation peuvent être considérés comme des acteurs ayant chacun leur propre stratégie » ; ensuite, que « si l'on connaît les stratégies de chacun des acteurs, et si l'on connaît les contraintes objectives auxquelles ils sont soumis du fait des incertitudes que comporte la réalisation de leurs activités […] on peut reconstituer le jeu à partir duquel ces stratégies peuvent devenir toutes en même temps également rationnelles ». De plus, les acteurs doivent adopter une « stratégie gagnante » dans le jeu en vue de minimiser leurs pertes. Finalement, ils concluent que « l'organisation comme phénomène sociologique est donc un construit culturel grâce auquel les hommes parviennent à orienter leurs comportements de façon à obtenir un minimum de coopération, tout en maintenant leur autonomie d'agents libres ».

Encadré 1. Le raisonnement stratégique comme entrée d'analyse du jeu des acteurs d'une politique publique[4]

L'entrée par le jeu nous parait donc pertinente pour comprendre les processus de construction des politiques publiques, tant ces dernières font intervenir un grand nombre d'acteurs aux intérêts divergents. Le système d'acteurs engagé dans l'élaboration d'une politique publique patrimoniale est complexe et nous verrons comment on peut tenter de le qualifier. Dans ce jeu d'acteurs grandeur nature, chaque protagoniste dispose de ressources qu'il va mobiliser en fonction de ses besoins. Parmi ces ressources, une est particulièrement importante car elle permet le bon déroulement du jeu : il s'agit des outils dont les acteurs se saisissent pour

[1] BAILEY Fréderick-George, 1971, *Les règles du jeu politique*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 18.
[2] *Idem*.
[3] BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET Pauline, *op. cit*., p. 31.
[4] CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, p. 198.

construire la politique publique. Les instruments d'action publique sont donc l'une des facettes du jeu. Pris séparément, nous verrons qu'ils permettent d'analyser finement la partie engagée mais il convient de garder à l'esprit l'idée qu'ils demeurent des outils saisis à un moment donné dans les jeux d'acteurs.

B. L'instrument d'action publique : une entrée d'analyse pertinente

1. Les prémices de l'analyse par les instruments d'action publique

Au-delà des travaux sur la sociologie des organisations, notamment autour de la question de la place de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques, une analyse fondée sur les instruments de ces politiques a été testée dans plusieurs cas : les politiques publiques peuvent aussi s'analyser par rapport aux choix des instruments, « plusieurs auteurs soutiennent en effet que ce choix représente l'enjeu majeur de l'élaboration d'une intervention étatique »[1]. Certains auteurs comme Leslie Pal[2] notent en outre que les instruments sont en lien logique avec le problème traité et les objectifs d'une politique publique et que c'est la manifestation la plus visible de l'action. Les instruments sont donc des moyens d'action qui peuvent former une catégorie d'analyse de l'action publique[3] car ils constituent « un excellent traceur du changement au-delà du volontarisme des acteurs et des rhétoriques politiques »[4]. Les analyses en termes d'instrumentation de l'action publique ont émergé dans les pays anglo-saxons dans le courant des années cinquante mais Pierre Lascoumes et Louis Simard notent que « durant plusieurs décennies, les questions liées aux instruments d'action publique (leurs propriétés, les critères de leur choix, leurs effets et leurs combinaison) sont restées un impensé (ou un peu pensé) de l'action gouvernementale »[5] : ce n'est qu'au milieu des années soixante-dix que l'approche par les instruments a été réellement développée à partir d'études de politiques sectorielles.

Dans les pays anglo-saxons, particulièrement aux États-Unis et au Canada, la question des instruments d'action publique a été développée à partir d'une réflexion sur les politiques environnementales. De multiples rencontres se sont déroulées dans les années quatre-vingt-dix sur le thème de la régulation de l'action publique environnementale. Il s'agissait de comprendre les mécanismes décisionnels mis en œuvre pour lutter contre la pollution ou toute forme d'agression de l'environnement. Michael Howlett a largement développé dans ses travaux l'analyse des politiques environnementales sous l'angle des instruments : « *These tools have a special place in the consideration and study of policy design because, taken together, they*

[1] VARONE Frédéric, 1998, *Le choix des instruments des politiques publiques*, Bern, Haupt, p. 24.
[2] Cf. PAL Leslie A., 1992, *Public policy analysis : an introduction*, Toronto, Nelson, 303p.
[3] Christopher C. Hood est allé jusqu'à développer une analyse du « *government's as a tool-kit* » [gouvernement comme boite à outils] dans son ouvrage : HOOD Christopher C., 1986, *The tools of government*, Chatam, Chatam House Publishers, 178p. Il utilise notamment le vocabulaire lié à la construction d'une action par l'outil : *toolshed* [cabane à outils], *tool-kit* [boite à outils], *etc*.
[4] LASCOUMES Pierre & SIMARD Louis, 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments : introduction », pp. 5-22, *in Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, Paris, Presses de Sciences Po, p. 6.
[5] *Ibid*., p. 7.

comprise the contents of the toolbox from which governments must choose in building or creating public policies. Policy design elevates the analysis and practice of policy instrument choice – specifically tools for policy implementation – to a central focus of study, making their understanding and analysis a key design concern »[1] [Ces instruments ont une place spéciale dans la considération et l'étude du *design* des politiques publiques car pris ensembles, ils forment une boite à outils à partir de laquelle les gouvernements doivent choisir pour construire ou créer des politiques publiques. La conception des politiques publiques détermine l'analyse et la pratique du choix de l'instrument d'action publique – dont les outils de mise en œuvre politique – vers un objectif d'étude, faisant de leur compréhension et de leur analyse une préoccupation clé]. Si le système législatif classique fut mobilisé par les gouvernements, un arsenal de mesures fut testé qui intéressait les politistes. C'est la naissance de la contractualisation (en tant qu'outil d'action publique) et du duo incitation / coercition : dans l'introduction générale des actes du colloque de Rotterdam de 1992, Pieter Winsemius affirme : « *environmentals contracts and covenants do provide new instruments for a realistic environnemental policy* »[2] [Des contrats environnementaux et des accords contractuels fournissent de nouveaux instruments pour une politique environnementale réaliste]. Une nouvelle façon de penser et de faire l'action publique s'est développée dans les pays anglo-saxons, loin du modèle centralisé classique. En effet, plusieurs procédures ont été testées comme la taxation, le système *bonus* / *malus* que nous connaissons aujourd'hui en France, des incitations fiscales, *etc*. L'ensemble de ces outils constituent autant d'instruments à la disposition des gouvernements qui les mettent en œuvre. Au demeurant, ces nouveaux outils ne remplacent pas les mesures législatives mais les complètent : « *It will be clear that environmental covenants cannot go as far as replacing licences prescribed by law* »[3] [Il est clair que des accords contractuels environnementaux ne pourront aller aussi loin que le remplacement des autorisations prescrites par la loi]. Ainsi, les mesures environnementales mises en place par un gouvernement s'appuient sur des textes de loi autant que sur des instruments pensés comme capables de régler un problème donné. Avec ces nouveaux outils, l'analyse des politiques publiques a pris un tournant décisif en s'orientant clairement vers le décryptage de l'instrumentation de l'action publique qui participe à définir le *design* de la politique. Différentes approches de cette instrumentation généralisée se sont succédées depuis les années soixante-dix :

[1] HOWLETT Michael, 2011, *Designing public policies : principles and instruments*, Abingdon, Routledge, p. 22.
[2] WINSEMIUS Pieter, 1992, « Environmental contracts and covenants : new instruments for a realistic environmental policy ? », pp. 5-15 *in* DUNNE Jan M., *Environmental contracts and covenants : new instruments for a realistic environmental policy ?* Rotterdam, Institute of Environmental Damages, p. 15.
[3] BUUREN (Van) Peter J.J., 1992, « Environmental covenants possibilities and impossibilities: an administrative lawyer's view », pp. 49-55 *in* DUNNE Jan M., *Environmental contracts and covenants : new instruments for a realistic environmental policy ?* Rotterdam, Institute of Environmental Damages, p. 51.

Dans leur texte qui entend dresser un état des lieux des recherches sur les instruments, Pierre Lascoumes et Louis Simard relayent les travaux de Christopher C. Hood et considèrent qu'il existe trois approches fondées sur les instruments : « la première s'attache à l'instrumentation au sens de *politics of tools*, c'est-à-dire au problèmes du choix et de l'adéquation entre un objectif de politique publique et les moyens susceptibles de l'atteindre. La deuxième est de nature typologique et se focalise sur la diversification constante des instruments et les problèmes de coordination qui en découlent. La troisième envisage les instruments comme des institutions sociologiques, elle est centrée sur les dynamiques de construction permanente d'appropriation par les acteurs »[1]. Ces trois approches ont été développées à travers de nombreux travaux de politistes anglo-saxons. Elles ont tardé à s'importer en Europe : ce sont des auteurs comme Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, en particulier, qui se sont saisis des instruments comme catégorie d'analyse des politiques publiques. D'autres comme Frédéric Varone ont tenté une synthèse des travaux pour montrer comment les instruments sont devenus des variables explicatives du choix d'acteurs publics.

Encadré 2. Les différentes approches par les instruments d'action publique

Les instruments d'actions publiques sont donc des dispositifs mis en œuvre pour réaliser une politique publique, des moyens d'actions choisis par les acteurs : le choix des instruments d'action publique est une façon d'analyser les politiques publiques. Ce faisant, nous nous plaçons résolument dans une approche qui « place au centre de ses questionnements les processus et les critères de choix des instruments qui définissent le style (*policy design*) d'une politique publique »[2]. Le développement de la contractualisation et les nouvelles mesures imaginées par les gouvernements pour régler certains problèmes sociaux ont amené les chercheurs à repenser leurs cadres d'analyses. L'approche fondée sur l'analyse des systèmes décisionnels classiques (en termes de gouvernement) a laissé place à une analyse en termes de gouvernance induisant la notion de négociation de l'action publique. Ce processus s'observe en particulier lors de la mise en place des instruments, d'ailleurs parfois créés pour favoriser la négociation : c'est le renouvellement des mécanismes de décisions qui a notamment construit une nouvelle façon d'appréhender la construction de l'action publique. Les cadres d'analyse ont donc évolué vers une approche basée sur les instruments d'action publique. L'instrument d'action publique n'est pas une politique publique en soi : une lecture technique, dans le prolongement d'une approche bureaucratique des politiques publiques, montrera qu'il est l'outil qui permettra la réalisation de la politique publique ; Michael Howlett de préciser : « *policy instruments are especially significant in this process as they are the techniques or means through wich states attempt to attain their goals* »[3] [Les instruments des politiques publiques sont particulièrement significatifs dans ce processus puisqu'ils sont les techniques ou les moyens par lesquels les États essayent d'atteindre leur but]. De ce fait, l'analyse des politiques publiques et des jeux d'acteurs peut se faire au prisme des instruments d'action publique car ces derniers « ne sont pas axiologiquement neutres,

[1] LASCOUMES Pierre & SIMARD Louis, *op. cit.*, p. 11.
[2] *Idem*.
[3] HOWLETT Michael, *op. cit.*, p. 22.

et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé »[1]. Autrement dit, le choix d'un instrument plutôt qu'un autre révèle des stratégies d'action et renseigne indubitablement sur les mécanismes de fabrication des politiques publiques nous permettant de pénétrer au cœur de la partie qui se joue entre tous les acteurs de la politique publique.

2. Construire l'instrument d'action publique comme catégorie d'analyse

Pour Lester M. Salamon, il existe trois grands principes dans l'approche par les instruments d'action publique : « *three basic premises underlie this approach : first, that is really possible to discern a limited number of tools of action among the welter of individual government programs ; second, that each of these tools has its own dynamics and operating characteristics ; and third, that these characteristics have more or less predictable implications for the way the programs that embody the tool function* »[2] [Trois prémices sont à la base de cette approche : premièrement, il est possible de distinguer un nombre limité d'instruments d'action publique parmi l'ensemble des programmes individuels gouvernementaux ; deuxièmement, chacun de ces outils a sa propre dynamique et ses propres caractéristiques d'exploitation et troisièmement, ces caractéristiques ont des implications plus ou moins prévisibles dans la façon dont les programmes incarnent la fonction des instruments d'action publique]. Il existe donc plusieurs instruments disponibles pour gérer une politique publique, ayant chacun leurs spécificités et des effets plus ou moins prévisibles. De ce point de vue, l'idée qu'une archéologie des instruments puisse permettre de retracer l'historique de politiques publiques semble pertinente dans la mesure où l'invention et le recyclage d'outils répondent bien à des problématiques données dans un temps donné. L'analyse d'une politique publique par les instruments positionne la recherche de façon à ce que l'on puisse retracer et expliquer des choix d'acteurs engagés dans la mise en œuvre de programmes d'action. Si les objectifs de ces acteurs restent centraux dans la compréhension de leurs actions, l'entrée par les outils d'action publique permet d'affiner des stratégies et de voir plus clair dans le jeu des acteurs en place. Les années quatre-vingt-dix ont vu naître une pluralité de travaux scientifiques sur les instruments d'action publique qui mettaient en évidence la question du choix et de la légitimité des instruments dans la réalisation des objectifs d'une politique publique[3]. Chaque instrument a des propriétés et des effets qui lui sont propres : leur utilisation est donc un facteur d'analyse de l'action publique en soi. Effectivement, avec la multiplication des outils d'action publique sur des politiques sectorielles, le choix d'un mode d'action particulier par rapport à un autre relève bien d'une stratégie visant à atteindre un but donné à un moment donné par des acteurs donnés et révèle de fait des conceptions et des

[1] LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick, 2004a, « L'action publique saisie par les instruments », pp. 11-44, *in* LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 13.
[2] SALAMON Lester M., 1989, *Beyond privatization : the tools of government action*, Washington, The Urban Institute Press, p. 14.
[3] Cf. HOWLETT Michael, *op. cit.* ; VARONE Frédéric, *op. cit.* ; LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick, *op. cit.* ; *etc.*

objectifs d'acteurs publics ainsi que des représentations de l'espace et de l'action publique. Frédéric Varone a d'ailleurs montré qu'à « un niveau micro, l'expérience antérieure avec divers instruments, la fonction professionnelle, le statut institutionnel de même que l'idéologie et les valeurs personnelles des décideurs influencent leurs perceptions de la contribution potentielle de tel ou tel instrument à la résolution du problème »[1]. On ne saurait expliquer la mise en place d'un instrument particulier par le hasard : il est la résultante d'une forme de mise en cohérence de l'action publique. La politique publique impulsée par des acteurs publics est un ensemble cohérent de mesures censé atteindre des objectifs prédéfinis. On suppose donc que les acteurs font des choix rationnels qui servent leurs intérêts propres même si « l'homme agissant dans une organisation administrative a une capacité de connaissance et de choix limitée »[2] puisqu'il doit composer avec les contraintes qui s'imposent à lui ou choisir entre différents instruments préfabriqués. Mais en même temps, d'autres auteurs posent l'hypothèse que l'instrument « impose de lui-même de nouvelles solutions et limite les options offertes aux dirigeants. Les instruments sont ici des objets consistants qui finissent par dicter aux décideurs politiques la conduite à tenir »[3]. Des études de cas tendent à montrer que l'existence d'instruments pensés *a priori* pour régler un problème donné va orienter le comportant des décideurs. On peut donc analyser le choix d'un instrument sous deux angles différents : d'une part, l'instrument choisi pour construire la politique publique est la résultante d'un processus réflexif de la part des décideurs ; et d'autre part, c'est l'existence de l'instrument en tant que produit prêt à l'emploi qui dicte la bonne politique à mener. Les études de terrain tendent néanmoins à montrer que les deux approches se mélangent.

On peut donc poser l'hypothèse que le choix d'un instrument territorialisé de protection du patrimoine répond à des stratégies développées par les acteurs publics. Soit l'instrument a un certain nombre de propriétés connues de ces acteurs qui vont le mobiliser en vue d'obtenir des effets prévus qui répondent à leurs besoins, soit ses propriétés en font un compromis acceptable par l'ensemble des acteurs, tous niveaux confondus, dans la négociation de la politique publique patrimoniale. Dans cette recherche, on émet donc le postulat que le choix des instruments n'est pas neutre et qu'il constitue une façon de comprendre les stratégies des acteurs engagés dans la construction d'une politique publique patrimoniale. De même, la mobilisation des instruments d'action publique, en tant que référentiels communs, par certains acteurs à l'occasion de controverses patrimoniales suppose qu'ils sont des dispositifs appropriés et intégrés par l'ensemble des acteurs qui s'intéressent à la politique publique patrimoniale.

[1] VARONE Frédéric, *op. cit.*, p. 60.
[2] MÉNY Yves & THOENIG Jean-Claude, *op. cit*., p. 77.
[3] BAUDOT Pierre-Yves, 2011, « L'incertitude des instruments : l'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », pp. 79-103, *in Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, Paris, Presses de Sciences Po, p. 80.

3. Classer les instruments pour mieux comprendre leurs propriétés

Les instruments d'action publique sont donc spécifiques et inventés pour répondre à un problème donné : « chaque instrument a une histoire, et ses propriétés sont indissociables des finalités qui lui sont attribuées »[1]. Puisque tout instrument est inédit, il est donc possible de dresser une typologie des instruments d'action publique. Plusieurs auteurs ont catégorisé les instruments d'action publique dans différents classements qui tantôt mettent l'accent sur le degré de coercition de l'instrument et tantôt sur ses effets. Cette « frénésie typologique », pour reprendre l'expression de Pierre Lascoumes et Louis Simard, doit permettre de mieux comprendre l'implication de chaque outil dans la construction d'une politique publique. Le classement des instruments selon certaines de leurs propriétés permet de mieux saisir les choix qui sont faits par les acteurs publics dans l'élaboration des politiques publiques. Dans un article de 1990, Anne Schneider et Helen Ingram[2] ont distingué plusieurs types d'instruments selon leur degré d'applicabilité (*authority tools, incentive tools, capacity tools, symbolic tools, learning tools* [Outils d'autorité, outils incitatifs, outils de rentabilité, outils symboliques, outils pédagogiques]) : cette typologie implique donc une hiérarchie dans les instruments et il est intéressant de noter que dans un même contexte et sur un même objet, plusieurs outils se superposent. Ainsi, il est possible d'élaborer une politique publique avec plusieurs instruments, du plus coercitif au plus incitatif. D'autres critères visent à distinguer les instruments qui ont vocation à orienter des comportements individuels ou collectifs (taxes, système *bonus* / *malus* déjà évoqué, *etc*.) mais qui ne s'appliquent pas en fonction d'aires géographiques données. D'autres instruments sont territorialisés et visent à accorder certaines propriétés à un morceau d'espace au nom d'une spécificité reconnue : c'est le cas des certains zonages patrimoniaux ou environnementaux. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès ont isolé cinq grandes familles, mais sans prendre en compte leur dimension spatiale[3]. Or, le fait qu'un instrument soit applicable sur un espace donné au nom de caractéristiques propres à cet espace est pour nous fondamental. Dans notre approche géographique de l'instrumentation des politiques publiques, la territorialisation que peut impliquer un instrument d'action publique est une des propriétés de cet instrument que l'on étudiera avec soin car ce peut-être un des facteurs prédominants pour des acteurs dans le choix d'un instrument plutôt qu'un autre. Dans ce cadre, nous nous intéresserons à la question des zonages patrimoniaux qui constituent une forme de territorialisation du patrimoine et qui sont des outils abondamment utilisés par les acteurs publics dans la construction d'une politique patrimoniale et ce, à tous les niveaux. Par ailleurs, la multiplicité des zonages d'exception, qu'ils soient patrimoniaux ou environnementaux, montre bien les différentes façons pour les acteurs d'aborder ces thématiques. Il n'existe donc pas d'instrument unique et univoque qui assurerait la

[1] LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick, *op. cit*., p. 15.
[2] Cf. SCHNEIDER Anne & INGRAM Helen, 1990, « Behavioral assumptions of policy tools », pp. 510-529, *in The journal of politics*, vol. 52, n°2, West Nyack, Cambridge University Press.
[3] Cf. LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick, 2004b, « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », pp. 357-369, *in* LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 371p.

territorialisation du patrimoine, mais bien plusieurs outils qui sont mobilisés en fonction des effets qu'ils produisent et notamment des interactions qu'ils permettent avec d'autres instruments. L'extension du champ patrimonial a aussi provoqué un accroissement des outils de protection et de valorisation du patrimoine et chaque contexte est marqué par une superposition d'instruments. De la sauvegarde des monuments historiques, on a glissé vers la protection de l'ensemble de la ville sous toutes ses épaisseurs. Conséquence directe de la multiplication des procédures, la superposition des zonages patrimoniaux sur un même espace (pour n'évoquer que les instruments territorialisés), complique la lecture du système de valeur de cet espace. En prenant l'exemple de Parthenay (Deux-Sèvres) où quatre zonages de protection se superposent, Brigitte Boissavit-Camus a montré que « ces protections sont devenues hétérogènes, parfois s'interférant, parfois se substituant les unes aux autres […]. Les services instructeurs ont des compétences distinctes qui se recouvrent et sont souvent source de gestion administrative conflictuelle »[1]. Chaque instrument proposant son propre mode de régulation, leur accumulation non pensée peut entrainer des difficultés de gestion autant que de lisibilité des objectifs de l'action publique patrimoniale. Ainsi, lorsque l'on évoque les instruments territorialisés, on remarque que plusieurs instruments d'action publique sont mis en place au sein de la même aire géographique, mais sur des politiques sectorielles différentes. Au niveau du patrimoine, plusieurs zonages peuvent à la fois co-exister ou se superposer sur un même espace, mais c'est sans compter les autres zonages, déconnectés du patrimoine mais produisant eux aussi des normes particulières. Il n'est alors pas impossible d'imaginer que deux instruments puissent, de par leur interaction, produire des effets collatéraux imprévus. À l'inverse, certains effets issus de la superposition de deux instruments peuvent être souhaités et dans ce cas précis, la complémentarité possible de deux instruments fera partie du choix opéré par les acteurs, nous y reviendrons.

Afin de mieux cerner ces superpositions d'outils et ce qui les différencie, nous avons établi une typologie des instruments d'action publique territorialisés, c'est-à-dire provoquant *a minima* la création d'un zonage (*Tableau 2*). Ce tableau permet de rendre compte de la diversité de contenu des zonages : si certains produisent des règles de droit, d'autres se limitent à inventorier les ressources d'un espace particulier ou encore à le valoriser *via* des procédures exceptionnelles (aires subventionnées, *etc.*).

[1] BOISSAVIT-CAMUS Brigitte, 2008, « Les espaces qualifiés au titre de leur qualité patrimoniale », pp. 129-143, *in* MELÉ Patrice & LARRUE Corinne (coord.), *Territoires d'action*, Paris, l'Harmattan, p. 131.

Type d'instrument	*Exemples*
Instruments normatifs	- Documents d'urbanisme - Zonages fondés sur des critères d'exception et producteurs de règles juridiques sur l'espace
Instruments incitatifs	- Zonages ouvrant droit à des dispositions fiscales particulières pour les riverains - Zonages ouvrant droit à l'acquisition de subventions pour les riverains
Instruments cognitifs	- Inventaires - Zonages visant à mettre en valeur l'espace

Tableau 2. Une typologie des instruments territorialisés

Les acteurs en charge de l'élaboration d'une politique publique patrimoniale font donc appel à toute une série d'instruments de nature très différente. Certains de ces outils ont une charge symbolique plus importante que d'autres : l'inventaire est à ce titre une procédure qui entérine de façon très marquée la reconnaissance d'éléments patrimoniaux alors que les zonages ouvrant droit à l'acquisition de subventions seront davantage considérés sous un angle opérationnel. Finalement, l'analyse de l'instrumentation des politiques patrimoniales reste complexe en ce que tous ces instruments territorialisés renvoient des représentations différenciées de l'espace patrimonial. Tous sont des zonages, mais tous n'ont pas le même sens. Certains outils s'axent sur la réglementation des usages du sol alors que d'autres opèrent une remise en œuvre du système de valeurs attachée à cet espace. L'analyse de la patrimonialisation des espaces urbains par les instruments de cette patrimonialisation se complique d'autant plus lorsque l'on prend en compte les outils non territorialisés qui participent à la mise en œuvre de politiques patrimoniales ou qui, d'une certaine façon, les influencent. De plus, même si les instruments d'action publique sont créés pour résoudre un problème donné à un moment donné, il n'est pas rare de constater le réemploi d'un instrument particulier dans un cadre autre que celui imaginé au départ. L'une des particularités des outils de l'action publique est leur capacité d'adaptation. Certains instruments territorialisés de protection du patrimoine ont ainsi été volontairement créés dans le but de s'adapter à des patrimoines très variés. Au-delà de l'adéquation de l'instrument avec le problème traité, il faut aussi évoquer le recyclage des instruments qui, sans fondamentalement changer, peuvent être transformés en un autre outil, présenté comme étant plus moderne mais provoquant en réalité les mêmes effets. Pierre Lascoumes parle de cycle des instruments : il y a donc des carrières d'instruments qui sont mobilisés à une époque et moins à une autre ou qui reprennent vie sous une autre forme.

La démarche de classification présentant des limites, certains auteurs ont développé une approche en termes d'attributs des instruments : il s'agit de se pencher sur les caractéristiques fondamentales des instruments. Cette vision des choses permet de rendre compte des multiples dimensions des instruments et de les comparer entre eux. Linder et Peters offrent, selon Varone,

« l'aperçu le plus systématique des différents attributs évoqués par la littérature »[1] car ils tentent d'isoler un certain nombre d'attributs permettant à eux seuls de cerner l'économie générale d'un instrument et sa capacité à traiter un problème particulier[2].

II. Les apports d'une entrée d'analyse par les instruments d'action publique

Saisir la patrimonialisation des espaces urbains par les instruments d'action publique est original puisqu'il s'agit de traiter les enjeux du processus dans les centres anciens sous tous leurs aspects. Des recherches se sont attachées à décrire un certain nombre de phénomènes liés aux effets des instruments ou bien se sont focalisées sur des politiques sectorielles, désolidarisées du traitement des centres-villes dans leur intégralité. Peu de travaux réussissent à englober tous les enjeux liés à la mise en patrimoine des espaces urbains et l'analyse des instruments de l'action publique patrimoniale est intéressante en ce qu'elle permet de saisir ces enjeux.

A. Saisir les enjeux, comprendre le jeu

1. L'instrumentation comme catégorie d'analyse de la patrimonialisation

Nous allons montrer que l'analyse par les instruments d'action publique est d'une grande richesse si l'on s'attache à comprendre les stratégies des acteurs dans l'élaboration d'une politique publique. Les outils sont à disposition de l'action publique, comme s'ils étaient disponibles sur étagères pour que les acteurs les choisissent en fonction de leurs propriétés et effets. L'approche de la patrimonialisation par les instruments d'action publique autorise donc une analyse transversale qui doit permettre de pénétrer au mieux les mécanismes de construction de l'action locale patrimoniale. Pierre Lascoumes développe bien l'intérêt d'une approche par les instruments en leur octroyant plusieurs usages. D'abord, chaque instrument a des propriétés qui lui sont propres, nous l'avons évoqué : il aide à la réalisation d'une politique publique qui « représente la réponse du système politico-administratif à un état de la réalité sociale jugé politiquement inacceptable »[3] et il a donc vocation à traiter ce problème et à produire des effets donnés au nombre desquels on trouve à la fois des effets régulateurs en termes de droit (notamment dans les zonages patrimoniaux) mais aussi des effets en termes de cadrage des relations entre les acteurs. En effet, la mise en place d'un instrument de protection du patrimoine présuppose une réorganisation du champ d'acteurs selon de nouvelles règles du jeu, introduites par l'instrument lui-même. Plus que montrer les stratégies mises en place par les décideurs, l'analyse du choix des instruments d'action publique permet de saisir les

[1] VARONE Frédéric, *op. cit.*, p. 39.
[2] Dans son ouvrage, Frédéric Varone distingue la connotation idéologique, l'intensité des ressources, le risque politique encouru et la qualité du ciblage.
[3] KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne & VARONE Frédéric, *op. cit.*, p. 25.

représentations qu'ont les acteurs de ces instruments et des objectifs de l'action publique : « l'instrument est producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite, il a un sens cognitif direct »[1] : élus et techniciens produisent du discours autour de l'instrument, en lui prêtant des propriétés ou des effets qu'il n'a pas forcément, ou *a contrario* en montrant leur ignorance vis-à-vis d'une procédure. Ces croyances, plus ou moins fondées, ne sont pas à écarter dans la mesure où elles guident en grande partie l'action publique. La ressource cognitive des acteurs est donc une donnée de première importance dans l'analyse des politiques publiques : les élus sont guidés par les experts, techniciens territoriaux, fonctionnaires d'État ou cabinets d'urbanisme privés. La capacité de ces experts à convaincre les élus de la bonne utilisation d'un instrument sera donc un élément important pour comprendre certains choix dans la mise en place d'une politique publique patrimoniale. Des études préalables sont réalisées avant de décider la mise en œuvre d'un outil, et avantages et inconvénients sont discutés de façon à contenter les intérêts des élus (ménagement du corps électoral entre autres) et ceux des techniciens (selon leur position : protection du patrimoine, densification, *etc*.). On peut donc poser l'hypothèse de l'existence de transactions des ressources entre élus et experts, les uns ayant une légitimité politique, les autres une légitimité technique. Ces transactions autour des instruments prennent la forme de négociations intenses et fondent la politique patrimoniale que l'on pourrait analyser comme fondée sur un consensus, *a minima*, entre ces deux types d'acteurs.

Ce travail est donc fondé sur une analyse minutieuse de la mise en œuvre de politiques publiques patrimoniales par des instruments d'actions publiques, territorialisés pour la plupart. Leur dimension spatiale est un déterminant essentiel dans notre développement puisqu'il implique un discours et une action sur l'espace, loin d'être neutre. Effectivement, en décidant la mise en place d'un zonage patrimonial lié à un instrument d'action, les décideurs octroient un certain nombre de valeurs et de propriétés à cet espace, éléments qui mettent au jour leurs représentations plus ou moins conscientes d'un espace ou de sa vocation. L'ensemble des discours produits autour de ces modes opératoires par tous les acteurs impliqués (élus, techniciens, associations) nous donne matière à comprendre la perception de l'espace. Patrimonial pour certains, banal pour d'autres, c'est bien la mise en œuvre des instruments d'action publique qui forme des moments propices à la compréhension de ces enjeux car ils ouvrent une arène de négociation – formelle ou informelle ; publique ou privée – entre des acteurs impliqués dans la transformation des espaces urbains.

2. L'instrumentation comme grille de lecture des enjeux urbains

L'entrée par les instruments d'action publique permet d'appréhender un certain nombre d'enjeux urbains. Le nombre d'instruments différents qui existent pour traiter la question des centres-villes montre bien que ces espaces font l'objet d'investissements très variés et qu'ils ont

[1] LASCOUMES Pierre & SIMARD Louis, *op. cit*., p. 19.

constitué à des époques différentes de véritables enjeux. Les travaux sur les dynamiques urbaines ont prouvé que les espaces centraux sont l'objet de politiques publiques très diverses : politique patrimoniale, touristique, de l'habitat, commerciale, *etc*. Une analyse sectorielle basée sur des procédures particulières est intéressante dans la mesure où elle montre les tenants et les aboutissants d'une politique publique, mais elle élude la question de la superposition des instruments sur un même espace qui est aussi synonyme d'une superposition des enjeux liés à cet espace. Ainsi, les politiques du patrimoine vont plus loin que la simple sauvegarde d'éléments bâtis puisqu'elles doivent être en mesure de traiter la question des centres sous différents aspects. L'étude de l'ensemble des outils de l'action publique mis en œuvre dans le cadre d'une telle politique permet de saisir l'ensemble de ces enjeux car grâce à cela, on saisit la complexité et la logique des politiques mises en place sur un même espace avec des instruments différents. C'est donc la superposition d'instruments territorialisés de protection du patrimoine avec des outils opérationnels ou d'autres incitatifs qui permet de comprendre la logique d'une politique patrimoniale.

Dans ce cadre, la territorialisation du patrimoine se lit au travers des instruments de l'action publique. Territorialiser le patrimoine relève d'un projet politique visant à reconnaître l'existence même d'un patrimoine par la mise en place d'un instrument dédié : créer un outil de protection du patrimoine, c'est déjà accepter la possibilité d'un patrimoine. De fait, l'analyse du choix des élus dans la mise en place des politiques patrimoniales – avec ou sans instrument d'action publique spécifique – nous apprend beaucoup sur les représentations de l'espace qu'ont les acteurs publics au nombre desquels figurent les décideurs locaux. Le choix d'un instrument d'action publique n'est pas anodin et entre dans une politique plus globale, pensée et réfléchie dans le cadre de projets urbains, mais au-delà, les instruments d'action publique sont aussi choisis en fonction des effets attendus en particulier sur l'attribution de rôles aux différentes acteurs. Le jeu de l'action publique patrimoniale est donc un jeu territorial : parce que les acteurs qui définissent la politique publique patrimoniale l'ancrent sur un espace donné en produisant à la fois des normes et des discours sur cet espace, ils participent au processus de territorialisation de l'action publique. Guy Di Méo note d'ailleurs la parenté qui existe entre patrimoine et territoire[1] : « l'un et l'autre jouissent simultanément d'une double nature matérielle et idéelle […]. Comment comprendre la territorialité, notamment dans ses dimensions phénoménologiques et symboliques, sans lui conférer une valeur patrimoniale ? Inversement, comment interpréter le sens du patrimoine sans tenir compte de l'assise spatiale élargie qu'il conquiert depuis des années ? »[2]. L'entrée territoriale nous parait alors pertinente car si l'on prend le territoire comme une construction sociale mouvante, alors les politiques patrimoniales sont territoriales : l'espace patrimonial est délimité dans un processus particulier (la patrimonialisation) et son appropriation passe par l'attribution des valeurs d'exception que les acteurs lui attribuent. Une autre approche

[1] Cf. *Supra* Chapitre 1, I, A, 3 où nous avons discuté des rapprochements conceptuels entre patrimoine et identité.
[2] DI MÉO Guy, 1996, *op. cit*., p. 264.

tend à considérer le patrimoine comme une ressource territoriale : en revenant sur les étapes de la patrimonialisation[1], Hugues François, Maud Hirczak et Nicolas Sénil ont montré que « le patrimoine peut être abordé avec la notion de ressource, au sens où il fait lien entre un objet et un système (ici la dynamique patrimoniale) au travers du processus de patrimonialisation. Cette dynamique étant fondamentalement liée à la dynamique territoriale, les ressources territoriales constituent une forme de patrimoine »[2]. Ainsi, la patrimonialisation s'apparente à une politique territoriale en ce qu'elle révèle une forme d'appropriation de l'espace, « enjeu fondamental du processus […] puisque la patrimonialisation suppose que l'on distingue ce qui fait sens pour les acteurs »[3]. La valeur patrimoniale attribuée à certains espaces montre bien que la patrimonialisation est une forme de politique territoriale ; l'instrument territorialisé est alors l'artéfact de cette politique. Cependant, la dimension territoriale des politiques patrimoniales peut être discutée si l'on considère comme Jérôme Dubois que le « territoire choisi, "à la carte", n'est que faiblement structurant pour les individus ou les institutions qui peuvent le découper, en changer ou le supprimer »[4]. Nous posons néanmoins l'hypothèse que même choisi, le territoire d'action peut-être structurant, sinon pour la population, au moins pour les élus locaux. C'est pourquoi nous avons choisi d'analyser la mise en œuvre des zonages patrimoniaux comme une forme de territorialisation car, comme Patrice Melé l'exprime dans les propos introductifs de l'ouvrage *Territoires d'action*, nous pensons que « l'étude des processus de qualification de l'espace liés aux pratiques de zonages permet d'interroger les modalités de (re)territorialisation des sociétés contemporaines »[5]. C'est en cela que nous qualifions les instruments d'action publiques qui produisent un zonage comme étant territorialisés : le dessin du zonage – nous y reviendrons – est une façon pour les acteurs qui le portent de territorialiser leur action et, dans le cas qui nous intéresse, leur action patrimoniale[6].

B. La dimension juridique des instruments d'action publique

La question d'une approche juridique est forcément posée lorsque l'on évoque l'instrumentation de l'action publique : les outils territorialisés que nous analysons dans cette recherche sont producteurs de normes spécifiques. Même lorsque la règle n'est pas directement induite par l'instrument en lui-même, elle peut changer de façon concomitante à la mise en place dudit instrument. Ainsi, les instruments incitatifs, c'est-à-dire non producteurs de normes juridiques directes, répondent à des règles de droit définies *a priori* : pour les incitations fiscales, par exemple, il faut que le contribuable s'assure de son éligibilité, d'ores et déjà prévue dans la

[1] Cf. *Supra*, Chapitre 1, I, A.
[2] HUGUES François, HIRCZAK Maud & SÉNIL Nicolas, *op. cit*., p. 690.
[3] *Ibid*., p. 692.
[4] DUBOIS Jérôme, 2009, *Les politiques publiques territoriales : la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 118.
[5] MELÉ Patrice, 2008, « Territoires d'action et qualifications de l'espace », pp. 15-45, *in* MELÉ Patrice & LARRUE Corinne (coord.), *Territoires d'action*, Paris, l'Harmattan, p. 43.
[6] Cf. *Infra*, Partie 3, Chapitre 8, II, A.

législation. Si l'instrument incitatif ne produit pas directement une prescription réglementaire, il se sert donc des normes existantes pour se mettre en place. Mais la définition de zonages patrimoniaux, inclus dans les instruments d'action publique, produit pour certains de nouvelles normes juridiques. Nous verrons par la suite que les qualifications juridiques de l'espace ont des conséquences directes sur ledit espace dans la mesure où son statut évolue : d'un espace banal il glisse vers l'espace patrimonial. En résumé, l'instrument d'action publique territorialisé suppose un changement de la norme classique préétablie et dans ce cadre, il semble pertinent de prendre en compte leur dimension juridique.

Les géographes s'intéressent peu au droit dans leurs études, en tous cas « il est simplement considéré comme une réalité extérieure aux espaces ou aux processus étudiés »[1] alors qu'il est plus qu'un outil mobilisé par les acteurs locaux du développement local. Le droit va au-delà de la simple production de normes juridiques : il attribue aussi de nouvelles qualifications aux espaces (pas seulement juridiques), modifie les rapports de force entre les acteurs sociaux, résout ou provoque des tensions… L'approche juridique nous permet de comprendre finement les évolutions du droit sur un espace particulier et d'en saisir les mécanismes : le vote d'un règlement de protection du patrimoine va bien modifier les droits attachés à cet espace. Le propriétaire d'une parcelle concernée par ce nouveau règlement n'aura plus les mêmes droits qu'auparavant sur cet espace. La propriété privée étant limitée au nom de l'intérêt général, l'analyse de la norme est intéressante en ce qu'elle permet d'entrer dans l'appréhension de l'intérêt général tel que considéré par le législateur. En somme, s'intéresser à la dimension juridique des outils, c'est se préoccuper de comprendre la façon dont les acteurs publics décident de se représenter l'espace. Le choix de mise en œuvre un instrument d'action publique producteur d'une nouvelle réglementation de l'espace révèle la perception d'un manque juridique à combler. Analyser la norme juridique permet de mieux intégrer les représentations des acteurs en lisse dans une politique publique. L'observation minutieuse des processus de qualification juridique de l'espace est une entrée pertinente dans l'analyse de la territorialisation de l'action publique patrimoniale. Si l'étude des dimensions juridiques peut se révéler insuffisante à elle seule pour comprendre les jeux d'acteurs dans la construction d'une politique publique patrimoniale, les qualifications juridiques qui y sont liées sont pleines de sens pour décrypter les reconfigurations territoriales à l'œuvre lors de la mise en place d'une politique patrimoniale spatialisée.

Au demeurant, l'approche juridique reste incomplète. Si elle permet de saisir les représentations de l'espace et la logique des acteurs qui choisissent de réguler l'utilisation de l'espace, elle ne peut autoriser l'analyse des processus décisionnels comme l'explique très bien Pierre Grémion :

[1] MELÉ Patrice, 2009, « Pour une géographie du droit en action », pp. 25-42, *in Géographie et cultures*, n°79, Paris, L'Harmattan, p. 26.

« Dans une séquence de décision, le juriste ne peut appréhender que les moments privilégiés de la séquence où sont posés les actes soumis à obligation et sanction. Mais ces moments juridiques privilégiés ne sont bien souvent que des moments seconds pour les acteurs engagés dans le processus. Dans nombre de décisions administratives, ce sont les éléments séquentiels antérieurs ou postérieurs au cheminement réglementaire qui sont essentiels, non seulement pour comprendre la logique de la décision, mais aussi pour saisir l'impact de l'action de l'État sur la société civile »[1].

Encadré 3. Une critique de la dimension juridique

Ne regarder que les moments privilégiés reviendrait à exclure l'informel. Or, le travail de terrain montre que l'informel occupe une place de premier rang dans les mécanismes de construction de l'action publique. D'aucuns évoquent la règle et l'esprit de la règle : il est finalement facile de déroger au règlement sous prétexte d'adaptation aux spécificités locales. Jean-Daniel Reynaud définit le formel comme « ce qui est écrit dans les règlements intérieurs ou dans les codes » et l'informel comme « les relations réelles que découvre l'observateur soigneux de la vie de l'atelier ou du bureau quand il a eu le temps et la patience de rechercher ce qui se fait vraiment derrière les fictions officielles ». De rajouter que « l'objectif même du sociologue des organisations est de découvrir les pratiques réelles des acteurs, et pour cela, il doit écarter la façade qu'ils présentent et la théorie qu'ils s'en font »[2]. Pour analyser les instruments de l'action publique, il faut prendre en compte ces deux réalités ; ces deux niveaux d'analyse différents mais tout aussi importants. Si la norme régule les comportements individuels, elle ne les annihile pas totalement. Tous les services, déconcentrés et décentralisés, disposent d'une certaine marge de manœuvre – nous l'avons évoqué – pour appliquer et donc négocier la règle. L'approche juridique, utile en ce qu'elle est riche d'enseignements sur ceux qui produisent la règle, nécessite d'être doublée d'une vision pragmatique fondée sur des observations empiriques. En ce sens, il nous parait primordial de développer l'entrée par les instruments d'action publique selon deux facteurs clés : le formel et l'informel. À cet égard on distinguera deux moments particuliers où l'informel tient une place prépondérante. D'une part, lors de la mise en œuvre d'un instrument territorialisé, les relations entre les acteurs sont primordiales si l'on veut comprendre la logique du choix de l'instrument. Nous verrons comment les relations personnelles entre certains acteurs clés d'un champ patrimonial local peuvent conditionner ce choix ou orienter un certain nombre de décisions. Les acteurs peuvent ainsi formuler explicitement des attentes liées à la mise en place d'un instrument et prévoir implicitement des effets rendus possibles par une gestion informelle de l'outil. Là aussi, nous saisirons la capacité des élus à s'approprier un instrument d'action publique afin de l'afficher tout en exploitant seulement certains de ses effets. D'autre part, dans le système de régulation produit par l'instrument, l'informel tient aussi une place importante car les acteurs peuvent sinon contourner, au moins adapter la règle produite par le dit instrument, selon leur volonté de coopérer. Les relations informelles, en ce qu'elles peuvent conditionner la fabrication et le

[1] GRÉMION Pierre, 1976*, Le pouvoir périphérique*, Paris, Éditions du Seuil, p. 158.
[2] REYNAUD Jean-Daniel, 1993, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, p. 103.

fonctionnement d'une politique publique, ne peuvent être évacuées de l'analyse et doivent aider à la compréhension de l'institutionnalisation locale des politiques patrimoniales.

C. Stratégies de recherche

1. Limites du cadre conceptuel

L'analyse par les instruments d'action publique permet donc d'entrer en profondeur dans les stratégies des acteurs chargés de mener à bien une politique publique donnée. Cette lecture tendrait à admettre l'existence d'une sorte de boite à outils à disposition des acteurs publics qui choisiraient leur façon de procéder parmi un panel de produits préconçus et « prêts à l'emploi ». Or, l'instrument ne dicte pas les comportements mais les oriente : autrement dit, chaque institution, chaque acteur, s'appropriera l'instrument selon ses propres enjeux et objectifs : « les instruments constituent un type particulier d'institutions, qui contraignent l'évolution des comportements et des représentations des acteurs ; leur choix n'est ni neutre, ni systématique, et ils produisent des effets structurants à long terme »[1]. Les travaux qui traitent du choix des instruments d'action publique insistent bien sur la dimension contraignante que ceux-ci peuvent avoir, en particulier dans la modification des processus décisionnels et de négociation qu'ils entraînent. En outre, l'absence d'instrument territorialisé peut aussi être analysée comme un outil en soi, permettant justement une organisation plus libre des acteurs entre eux : absence d'instrument ne veut donc pas dire absence de politique patrimoniale, nous le développerons dans la troisième partie[2]. Dans ce cadre, une analyse uniquement centrée sur les instruments d'action publique se révélerait insuffisante : il est nécessaire de la doubler d'une analyse du jeu d'acteurs en présence. La question des effets pragmatiques est aussi intéressante au sens où les instruments ont parfois des suites inattendues et pas toujours anticipées ce qui pose la question de la teneur même de l'instrument : est-ce que les instruments de protection du patrimoine sont bien inventés à une échelle globale pour réguler l'échelon local ou est-ce que les pratiques locales fondent ce qui deviendra un instrument à l'échelle globale ? À ce titre, on remarquera que chaque instrument d'action publique n'est pas utilisé de la même manière, ni dans les mêmes temporalités en fonction des contextes.

Nous privilégierons une analyse par les acteurs des politiques publiques patrimoniales, c'est-à-dire tous ceux qui sont engagés dans la négociation de l'action publique. Cela n'exclut pas les acteurs privés puisqu'ils sont pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques, lorsqu'ils ont un rôle à part entière. Il ne s'agit donc pas de discuter de la réception des politiques publiques par les acteurs privés lorsqu'ils ne constituent qu'une entité qui subit ou profite des effets de la politique publique mise en œuvre (« acteurs privés passifs ») : l'objectif de cette

[1] HALPERN Charlotte & LE GALÈS Patrick, 2011, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres », pp. 51-78, *in Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, Paris, Presses de Sciences Po, p. 56.
[2] Cf. *Infra*, Partie 3, Chapitre 9.

recherche n'est pas d'appréhender les effets sur les habitants, commerçants ou simples touristes. En revanche, si les acteurs privés participent à l'élaboration de la politique publique (« acteurs privés actifs »), ils entrent pleinement dans l'analyse des jeux d'acteurs qui contribuent à construire cette politique. À cet effet, il faut prendre en considération les demandes des groupes privés, investisseurs, promoteurs et commerçants, tous intéressés par l'action publique patrimoniale (pour des raisons souvent différentes et parfois antagonistes). Dans ce travail, nous développerons particulièrement l'action des associations constituées pour peser dans l'arène de négociations au moment de la conception de la politique publique, ou *a posteriori*, à l'occasion de mises en débats de la politique existante. Nous avons identifié les acteurs en jeu dans les processus de patrimonialisation des espaces urbains et nous avons choisi de nous concentrer principalement sur les autorités politico-administratives qui élaborent et appliquent la politique. Cependant, la question des effets sur les acteurs privés reste présente dans l'analyse puisque la mise en place d'une politique patrimoniale a des effets attendus et espérés sur ces acteurs ; effets potentiels qui guident le choix des acteurs publics chargés de résoudre le problème. La question des effets n'est donc pas écartée car en tant que conséquences prévues de l'instrumentation du patrimoine, ils conditionnent en partie le choix des outils. Nous nous concentrerons néanmoins sur la construction des politiques publiques et leur évaluation qui nous intéressent comme moments de mise en débat de l'action publique patrimoniale. Car c'est bien dans ces temporalités de l'action qu'il y a production de discours. Finalement, il s'agit bien de regarder comment fonctionnent les politiques publiques patrimoniales par l'entrée des instruments d'action publique lors de la mise en œuvre des outils et pendant leur application. Nous plaçons donc cette étude dans le champ d'une géographie de l'action publique attentive aux leçons de la sociologie de l'action publique, de la sociologie des organisations et de l'analyse des politiques publiques. Nous nous rapprochons aussi des analyses en termes de jeux d'acteurs, de système de décision dans lesquels il y a négociation, notamment grâce à l'évolution de l'acception de l'État qui n'est pas vu ici comme une administration centrale ultra bureaucratisée mais comme un État émietté, rendant possible des pratiques locales entre fonctionnaires et élus territoriaux. L'approche par les instruments implique entre autres de s'intéresser à l'analyse des normes juridiques qui ont un effet sur le jeu des acteurs et sur l'espace. Par ailleurs, le choix de s'intéresser à des instruments territorialisés implique une dimension géographique indéniable.

2. Hypothèses de recherche

Chaque instrument implique des objectifs inédits et doivent amener à des effets précis. Mais au-delà du décryptage des politiques publiques, « l'analyse des instruments révèle la transformation des modes de gouvernement / gouvernance et la restructuration de l'État »[1]. Car une des propriétés essentielles des instruments est bien de réguler les rapports entre les acteurs.

[1] LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick, 2004b, *op. cit.*, p. 360

Dans ce cadre, certains instruments modifient substantiellement des liens de tutelles ou des rapports de force entre plusieurs groupes d'acteurs, ce qui peut être un effet prévu (auquel cas la modification des rapports fait partie intégrante du choix) ou au contraire un effet non anticipé (qui implique alors une réorganisation rapide des rapports). Finalement, les instruments d'action publique, de par leur diversité, forment une catégorie d'analyse des politiques publiques patrimoniales à part entière. Cette entrée d'analyse de la patrimonialisation des espaces urbains est nouvelle et permet de formuler plusieurs hypothèses de recherches que l'on tentera d'explorer à travers l'étude de trois terrains de recherche :

- En considérant l'instrument d'action publique comme une entrée d'analyse, on suppose que celui-ci permet de comprendre les mécanismes de patrimonialisation des centres anciens.
- La question du choix des outils suppose l'existence d'acteurs rationnels capable d'établir ce choix de façon à ce qu'il produise des effets anticipés.
- On pose aussi l'hypothèse que la diversité des instruments et leur complémentarité ou leur superposition montrent qu'ils sont porteurs d'un certain nombre de valeurs saisies par les acteurs publics. De fait, il n'existe pas une façon univoque de faire une politique patrimoniale : le choix d'un instrument plutôt qu'un autre révèle des stratégies.
- La mise en place d'un instrument territorialisé de protection du patrimoine suppose aussi une capacité des acteurs à penser l'espace urbain en tant que support de leurs choix politiques. À cet égard, l'utilisation d'un outil plutôt qu'un autre dévoile les représentations qu'ont les acteurs de cet espace.
- Finalement, s'il existe de multiples instruments pour construire une politique patrimoniale, on peut poser l'hypothèse qu'ils n'ont pas les mêmes effets et qu'il existerait donc des degrés différents dans la protection du patrimoine.
- Partant, on peut interroger les propriétés des instruments et voir s'il existe des analyses du type « contraintes / avantages » : est-ce que les instruments de protection du patrimoine peuvent être classés selon leur degré de contrainte réglementaire ? Est-ce que leur complémentarités avec d'autres instruments peut-être une propriété fondamentale dans le choix des acteurs ?

Pour explorer ces pistes de recherches, nous avons choisi de traiter trois terrains d'étude dans lesquels les politiques patrimoniales n'utilisent pas les mêmes instruments. Or, les acteurs affichent, dans les trois villes, une politique patrimoniale. Il s'agit donc d'interroger l'efficacité des instruments dans la construction de cette politique. Nous allons donc essayer de cerner les différences entre les effets des outils choisis pour construire les politiques du patrimoine : les trois villes étudiées ont en commun un certain nombre de dynamiques et de procédures qui rendent difficilement lisibles la spécificité du choix des instruments. Cette recherche part donc du postulat que les instruments produisent des effets différenciés selon les cas et la comparaison de ces trois contextes doit permettre de montrer le rôle des outils dans la construction locale d'une politique

patrimoniale. Il ne s'agit donc pas d'étudier les politiques publiques patrimoniales comme produits finis, mais de se concentrer sur leur construction par l'action publique, en mobilisant la question des instruments qui permettent d'ouvrir la boite noire de cette action publique patrimoniale.

III. Appréhender les acteurs de l'instrumentation patrimoniale

Les instruments d'action publique sont mobilisés par l'autorité publique, au niveau local et national, pour construire une politique patrimoniale. Comprendre les outils de l'action publique patrimoniale implique d'appréhender la logique de l'organisation du champ d'acteurs de la politique patrimoniale. On est progressivement passé d'une administration centralisée du patrimoine à un champ beaucoup plus large qui intègre le niveau local dans la construction des politiques patrimoniales. Sans évoquer la prise de décision en tant que telle, largement restée aux mains de l'État, nous y reviendrons, il s'agit de saisir en quoi la décentralisation[1] a engrangé une extension du champ des acteurs dans la construction des politiques publiques patrimoniales et de discuter la pertinence du projet urbain en tant qu'outil phare dans la construction des politiques urbaines, y compris lorsqu'il s'agit du patrimoine. La décentralisation a engendré la multiplication des échelles d'actions impliquées dans la mise en place des politiques publiques et ce faisant, a pu participer à la construction d'une recherche basée sur l'analyse des jeux d'acteurs, des interactions qu'ils produisent et des choix qu'ils font à plusieurs échelles. L'entrée par les instruments d'action publique est dans ce cadre d'autant plus pertinente que ces derniers font l'objet de moments forts de mise en débat de l'action publique lorsqu'ils entrainent une négociation des acteurs publics.

A. De l'administration du patrimoine au champ patrimonial

1. L'évolution de l'administration patrimoniale

Les instruments de l'action publique patrimoniale sont supervisés par l'administration du patrimoine. Parfois même ils sont imaginés par cette même administration qui a pu acquérir une expérience solide dans l'évaluation des effets des outils de protection du patrimoine. Nous verrons que l'action patrimoniale est majoritairement une prérogative d'État. Mais ce serait une erreur de croire en un corps patrimonial cohérent et uni : les approches sont multiples et les avis divergents, même au sein de l'administration centrale. Il n'est donc pas opportun de penser l'organisation de cette administration en termes de bureaucratie dont on a « une vision quasi déterministe (et pessimiste) […] fondée sur la théorie du "cercle vicieux" »[2]. Même si les discours

[1] Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite loi Deferre.
[2] QUERMONNE Jean-Louis, 1991, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Éditions du Seuil, p. 18.

de certains citoyens incrédules devant les décisions des services patrimoniaux évoquent une administration extrêmement bureaucratisée, un peu comme Kafka le décrit dans *Le procès*[1], il n'est pas pertinent de considérer l'administration patrimoniale comme une entité asservie à un pouvoir hiérarchique implacable. Lorsque l'architecte des bâtiments de France (ABF) refuse au pétitionnaire la pose d'une lucarne sur sa toiture, c'est certes parce qu'il se réfère à un règlement défini par un pouvoir exécutif mais c'est aussi parce qu'en sa qualité d'expert, il peut justifier sa position au-delà de ce qu'énonce la loi. Assez largement étudié par la sociologie des organisations, le système bureaucratique n'est plus une entrée d'analyse pertinente car il amène à penser le fonctionnement de l'administration comme rigide et impersonnel. Or de nombreuses études montrent que « l'administration est un système fait d'arrangements, de particularismes, d'exceptions »[2]. Malgré des cadres contraignants, tout fonctionnaire conserve une marge de manœuvre qui lui permet de s'adapter aux situations locales très diverses, et plus le fonctionnaire est autonome et hiérarchiquement supérieur, plus sa marge de manœuvre sera grande. Ainsi, les ABF, bien que contraints par les normes en vigueur et les directives de leur ministère de tutelle, conservent un degré d'autonomie relativement élevé, ce qui leur est par ailleurs assez largement reproché. Pierre Grémion note que « les administrations territoriales sont chargées d'appliquer à la périphérie un corps de règles édictées par le centre, mais l'observation du fonctionnement des unités déconcentrées de l'appareil de l'État révèle que cette application n'est pas mécanique. Elle est au contraire le lieu d'une intense négociation »[3]. Le développement des processus de négociation des normes – largement attribué à la décentralisation – est en réalité un phénomène connu dès lors que l'on opère un changement d'échelle. L'application au niveau local des directives centrales entraine quasiment mécaniquement une négociation entre les acteurs. Jean-Claude Thoenig avait aussi montré dans sa théorie des régulations croisées comment à n'importe quelle échelle d'actions il existe une forme d'interdépendance des acteurs : « la relation est inégale car un partenaire domine l'autre. Cependant en même temps elle suscite l'interdépendance entre eux »[4]. L'idée d'une bureaucratie indivisible et immuable est supplantée par les analyses empiriques qui font état d'une administration complexe et mouvante : du fait de son incroyable capacité à évoluer, l'administration ne facilite pas le décodage de l'action publique. Les ministères changent de nom, disparaissent ; les services associés sont peu à peu remplacés par d'autres ou changent de tutelle.

On empruntera le concept de système d'action concret, développé par Michel Crozier et Erhard Friedberg, pour décoder l'organisation de l'administration patrimoniale. Ils postulent en effet que « l'on peut démontrer concrètement l'existence de jeux réglés et donc de systèmes d'action concrets »[5], entendus comme des ensembles d'acteurs qui agissent et dont l'action

[1] KAFKA Franz, 1925 (éd. 2001), *Le procès*, Paris, Librairie française générale, 285p.
[2] DUPUY François & THOENIG Jean-Claude, 1985, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, p. 18.
[3] GRÉMION Pierre, *op. cit*., p. 165.
[4] THOENIG Jean-Claude, 1975, « La relation entre le centre et la périphérie en France : une analyse systémique», pp. 77-123, *in Bulletin de l'institut international d'administration publique*, n°36, p. 88.
[5] CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, *op. cit*., p. 209.

collective est régulée. L'administration patrimoniale, n'étant pas un corps unique mais l'agrégation de niveaux administratifs différents, et la présence d'acteurs dépendants de niveaux différents ayant chacun leurs spécificités, se prête bien à une analyse en termes de systèmes d'action concret. La négociation permanente entre les entités de cette administration dans la définition de politiques nationales ou locales du patrimoine constitue le jeu réglé (ou régulé) à l'intérieur même de l'administration. Nous tenterons donc de distinguer les différents acteurs de l'administration patrimoniale en fonction de leur appartenance à un service qui se positionne à un certain niveau territorial. Pour ce faire, il est nécessaire d'intégrer les évolutions de l'État central, déconcentré et même décentralisé. « L'État acteur » tel qu'il est présenté dans les discours des praticiens, en tant qu'entité capable d'agir, recouvre en fait la notion d'une idéologie nationale défendue localement par des représentants ciblés. Pourtant, si les ABF, représentants de l'État au niveau local en ce qui concerne le patrimoine, rendent des avis au nom de la protection d'un patrimoine national, ils le font en leur âme et conscience d'expert. Plus simplement, si l'on peut dire que le préfet incarne l'État dans un département, l'ABF incarne l'expert d'État, soumis au contrôle du préfet, mais aux yeux des élus, il est l'État. L'État est une mosaïque dont tous les carreaux ne dessinent pas nécessairement un ensemble soudé et cohérent. Émiettée, déconcentrée, l'administration du patrimoine doit donc affirmer sa légitimité localement dans un contexte d'autonomisation du local. Organisée de façon pyramidale, elle se déploie au plus près des administrés dans des directions locales aux compétences spécifiques (*Figure 1* ci-dessous). Au sommet de la pyramide on trouve le ministre de tutelle, puis ses services directs, réorganisés en 2010. Les anciennes directions spécialisées ont laissé place à quatre directions générales qui se divisent en services. Chaque région est pourvue d'une DRAC qui doit assurer au niveau régional la politique du ministère. Au niveau départemental, les SDAP qui dépendaient jusqu'en 2010 du ministère ont été transformées en STAP qui sont désormais placés sous la tutelle des DRAC. Depuis 2007, un certain nombre de services ont aussi été décentralisés : c'est le cas du service de l'inventaire qui dépendait des DRAC et qui est aujourd'hui pris en charge par la région, collectivité territoriale autonome. Le système d'action concret du patrimoine est d'autant plus difficile à appréhender qu'au-delà des réorganisations dont il fait régulièrement l'objet, il est dilué dans les collectivités territoriales jusqu'au niveau local : la déconcentration et la décentralisation de certains services patrimoniaux contribuent à sa complexification. Si la décentralisation du patrimoine n'est pas vraiment réalisée[1], les collectivités locales peuvent à leur niveau développer des actions patrimoniales (en particulier en ce qui concerne la valorisation), et la multiplication des niveaux d'action et l'éparpillement des compétences dans le domaine patrimonial rend la lecture du champ patrimonial ardue. Cependant, si l'on circonscrit l'étude aux politiques de protection du patrimoine, les services de l'État conservent la plupart des responsabilités, les collectivités n'intervenant essentiellement que pour les politiques d'inventaire et de mise en valeur.

[1] Cf. *Infra*, Partie 2, Chapitre 5, II, C.

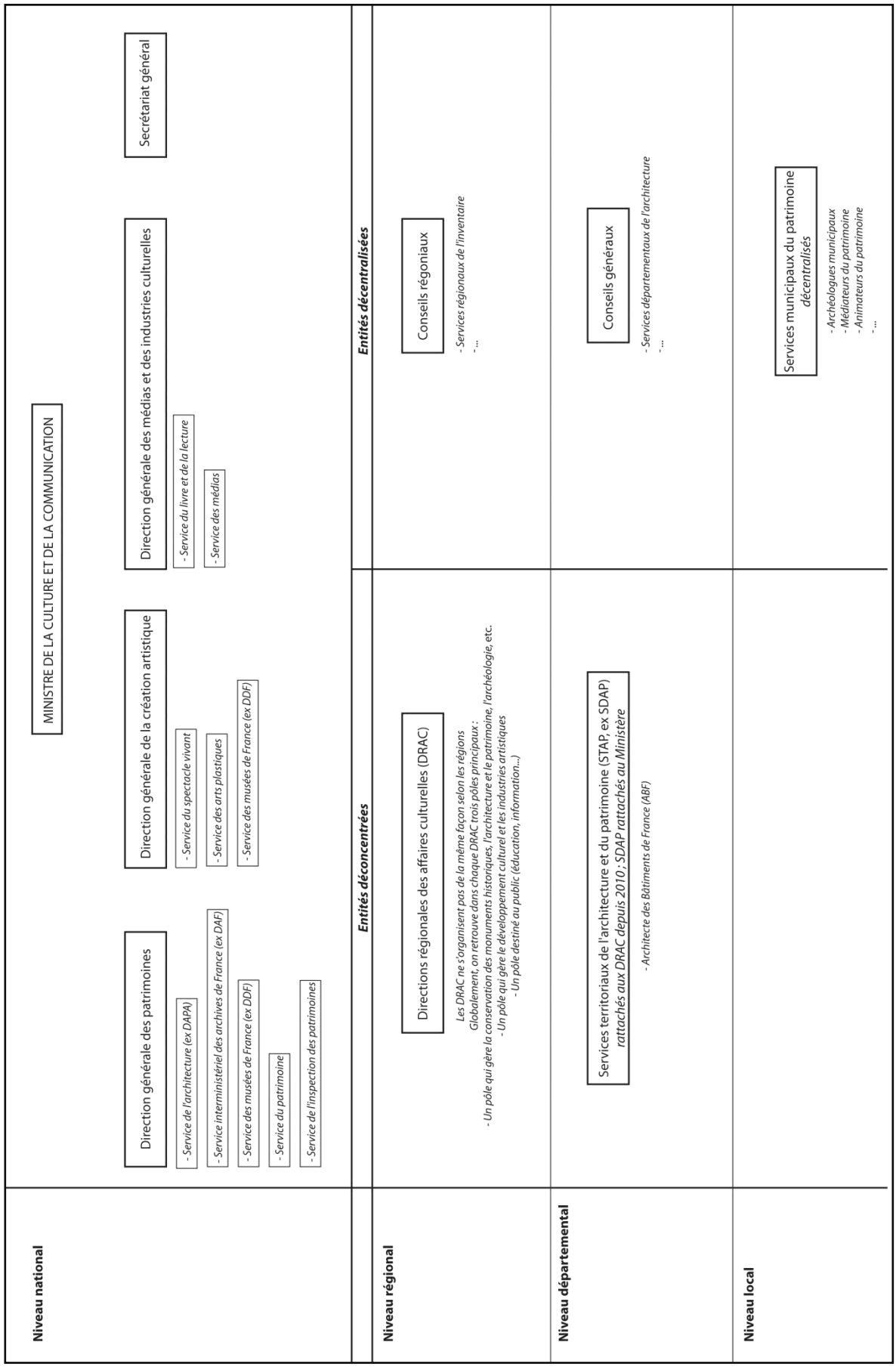


Figure 1. L'organisation de l'administration patrimoniale

2. La constitution de champs locaux du patrimoine

Au-delà de l'organisation de l'administration du patrimoine qui ne regroupe que les fonctionnaires engagés dans la protection et la valorisation du patrimoine, un véritable champ d'acteurs semble s'être développé autour du patrimoine. Le système d'action concret du patrimoine que nous avons évoqué ne permet pas d'appréhender l'ensemble des acteurs manifestant un intérêt – quel qu'il soit – pour le patrimoine. Si nous avons pu représenter l'organisation de l'administration du patrimoine par ce biais, le système d'action concret ne permet pas de saisir les acteurs non institutionnels, comme les acteurs économiques, les associations ou même les particuliers isolés. Nous utiliserons alors la notion de champ qui permet de sortir de la simple idée d'organisation et donc de dépasser le système d'action concret. Par la notion de champ, nous entendons un regroupement d'acteurs qui se reconnaissent autour d'une thématique commune, mais sans être forcément en interaction. Pierre Bourdieu note à ce sujet que « tous les gens qui sont engagés dans un champ ont en commun un certain nombre d'intérêts fondamentaux, à savoir tout ce qui est lié à l'existence même du champ »[1], autrement dit tous les participants du champ partagent une idéologie commune de ce champ et participent à sa construction. Le champ ainsi construit n'est pas déconnecté de la réalité mais il « n'"existe" effectivement pas en tant que tel dans la "réalité" […] la construction d'un champ ne s'effectue pas non plus par un acte décisoire indépendant des "réalités" que l'on peut observer »[2]. Il n'est pas réel en ce qu'il n'a pas été construit sciemment par un groupe d'acteurs mais s'est constitué autour d'une idéologie commune. Ainsi, la construction du champ patrimonial s'opère à mesure que les acteurs se fédèrent autour du patrimoine. De l'administration patrimoniale, on est donc passé à la constitution d'un champ patrimonial qui intègre à la fois les acteurs publics et privés ; ayant tous un intérêt à l'existence du champ (lucratif ou non, personnel ou collectif, *etc*.). L'analyse du champ patrimonial montre que même lorsqu'ils sont en désaccord, les acteurs justifient leurs positions au nom du patrimoine et participent ainsi à la construction d'un champ patrimonial. À la différence d'une analyse en termes de systèmes d'action concrets qui ne saisit que l'organisation des acteurs dans un cadre régulé, le champ d'acteurs confond l'ensemble des acteurs de tous niveaux et de toutes natures. Le champ patrimonial ne s'arrête donc pas à l'administration du patrimoine, qui en est une composante essentielle, et intègre les élus locaux qui développent des politiques patrimoniales, les associations de sauvegarde du patrimoine ou même les bénéficiaires collatéraux de la politique publique (commerçants, touristes, *etc*.). Si l'on émet l'hypothèse de l'existence d'un système d'action concret du patrimoine, on suppose aussi qu'il existe un champ d'acteurs du patrimoine, ou plutôt des champs locaux du patrimoine.

L'administration patrimoniale est organisée au niveau national même si elle a déconcentré et décentralisé certains de ses services à des niveaux infranationaux. Localement,

[1] BOURDIEU Pierre, 1984*, Questions de sociologie*, Paris, Éditions de minuit, p. 184.
[2] PATTE Yves, 2006, « Sur le concept de "champ" : l'approche "*more geometrico*" d'un débat public, la prostitution en Belgique », pp. 235-261, *in Sociologie et sociétés*, vol. 38, n°1, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 242.

elle participe à la construction des politiques patrimoniales avec d'autres acteurs dans un système d'action concret patrimonial. La notion de champ va plus loin et permet d'intégrer la myriade d'acteurs qui s'estiment concernés par la question patrimoniale même s'ils n'interagissent pas ensemble. Le champ patrimonial permet donc d'appréhender les acteurs en dehors d'un cadre régulé. Dans chaque contexte, le champ du patrimoine sera plus ou moins grand, plus ou moins riche et plus ou moins actif. En effet, dans certains cas c'est l'administration du patrimoine qui initie et gère les politiques patrimoniales sans que n'interviennent d'autres acteurs. Mais dans d'autres contextes, on observe une implication très forte des acteurs locaux dans l'action patrimoniale. C'est pour bien comprendre la construction locale des politiques patrimoniales qu'il est nécessaire de prendre en compte tous ces acteurs en plus de l'administration du patrimoine. La définition de champs d'acteurs locaux du patrimoine permet donc d'appréhender l'institutionnalisation locale des politiques patrimoniales. Si l'on pousse le raisonnement plus loin, on peut poser l'hypothèse que l'utilisation des instruments territorialisés de protection du patrimoine obéit aux représentations des acteurs de ces champs locaux du patrimoine. Autrement dit, la mise en œuvre de tel ou tel instrument serait conditionnée par les représentations de cet instrument admise par le groupe d'acteurs qui réussira à s'imposer dans le champ. Il y a même des cas où les acteurs d'un champ local arrivent à inventer des instruments qui ne sont pas proposés par l'administration patrimoniale, prouvant par là-même que l'initiative des acteurs locaux peut participer à la création d'outils, nous le verrons dans la troisième partie avec les exemples d'Angers et Tours, dans deux temporalités différentes[1]. Cela permet notamment de questionner l'idée selon laquelle les politiques nationales du patrimoine seraient appliquées au niveau local. Mais lorsque l'on prend en compte la question des champs locaux du patrimoine, il semblerait que cette hypothèse ne soit pas si évidente. Nous avons donc besoin d'une autre conceptualisation de la mise en œuvre des politiques locales. Celle-ci passe par la diffusion de référentiels et de représentations de modes d'action légitimes et pertinents au sein de champs locaux. L'analyse des débats autour de la mise en œuvre locale d'instruments, outils de la politique patrimoniale, et de la construction des modalités locales d'intervention patrimoniale permet de nourrir la réflexion sur la façon dont se diffusent et se mettent en œuvre les formes concrètes de l'action publique patrimoniale.

B. Un cadre d'action patrimoniale

Le mécanisme de la décision publique résulte d'un jeu d'acteurs du champ patrimonial dont les règles sont en partie fixées par leur position hiérarchique mais aussi sur la présence, le cas échéant, d'un instrument régulateur. Si l'instrument territorialisé fixe des règles du jeu spécifiques, son absence ne signifie pas qu'il n'existe aucune règle. La décision publique, si elle est entérinée par ce que l'on peut nommer la puissance publique, reste négociée entre toutes les

[1] Cf. *Infra*, Partie 3, Chapitre 7, I et Chapitre 9, I.

parties prenantes. Ainsi, sous le terme *public*, on rangera aussi bien l'État et l'ensemble de ses services déconcentrés que les collectivités locales qui, bien qu'autonomes, doivent composer avec ces services étatiques dans la mesure où il ne saurait exister des politiques locales sans fondement national. Le système d'acteurs du patrimoine est normé en ce sens qu'il existe bien une politique nationale du patrimoine, héritée des grandes lois de 1913 et 1943 sur les monuments historiques et leurs abords[1], nous l'aborderons en détail dans la deuxième partie. Dans tous les contextes locaux dénués de documents territorialisés de protection du patrimoine, la gestion du patrimoine continue de s'effectuer selon cette politique nationale aux mains des ABF, dont nous verrons dans la deuxième partie qu'ils ont un rôle pivot dans la plupart des instruments de protection du patrimoine[2]. Une posture caricaturale maintes fois utilisée par les élus consiste à dénoncer les abus de pouvoir des ABF et même si des solutions ont pu être envisagées, notamment dans le cadre des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)[3], le fonctionnement classique de la protection du patrimoine perdure malgré toutes les critiques dont il est l'objet. De fait, il ne saurait y avoir de situations aussi triviales que la dualité tant décriée du bon maire contre un ABF contraignant ou inversement du maire démolisseur contre un ABF protecteur : si ce dernier conserve son pouvoir de *veto*, un dialogue existe avec les élus locaux. La normativité du système de protection basique montre donc ses limites lorsqu'il s'agit de considérer les qualifications juridiques des espaces. En revanche, la pratique de la négociation a su s'instaurer entre les acteurs des différents échelons territoriaux.

L'action tout à la fois individuelle et collective des acteurs devient alors indispensable à la compréhension du fonctionnement des sphères décisionnelles et le fonctionnement des organisations ne peut se comprendre qu'en abandonnant le principe de rationalité des acteurs si cher à certains sociologues. Nous rejoindrons volontiers l'analyse certes un peu ancienne, mais pleine de sens, de Michel Crozier et Erhard Friedberg pour qui « toutes les analyses un peu poussées de la vie réelle d'une organisation ont révélé à quel point les comportements humains pouvaient y demeurer complexes et combien ils échappaient au modèle simpliste d'une coordination mécanique »[4]. La mise en perspective de ce point de vue avec l'analyse de la construction d'une action publique patrimoniale locale révèle bien des comportements particuliers en fonction des acteurs considérés, de leur rôle, leur influence, leur position hiérarchique mais aussi leur caractère, leur simple façon d'être : « *Since organizations are set up to accomplish purposes, the study of administration must necessarily be concerned with the rational aspects of human behavior* »[5] [Depuis que les organisations sont configurées pour accomplir des objectifs, l'étude de l'administration doit nécessairement prendre en compte les

[1] Cf. *Infra*, Partie 2, Chapitre 4.
[2] Cf. *Infra*, Partie 2, Chapitres 4 & 5.
[3] Cf. *Infra*, Partie 2, Chapitre 5, II.
[4] CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, *op. cit*., p. 35.
[5] SIMON Herbert A., THOMPSON Victor A. & SMITHBURG Donald W., 1991, *Public administration*, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 58.

aspects rationnels de comportement humain]. Même s'il est difficile d'objectiver réellement le comportement des acteurs en jeu dans la construction des politiques patrimoniales, la comparaison des trois terrains d'étude et plus largement la lecture à un niveau supra-local de la gestion du patrimoine, montrent des constantes dans les rapports entre les acteurs.

1. La place de l'expert dans la décision patrimoniale

Schématiquement, on peut dire que la question patrimoniale est gérée par deux grands types d'acteurs : les élus d'une part et les experts d'État d'autre part. La décision patrimoniale est donc prise à deux niveaux. Il faut néanmoins noter que ces deux types d'acteurs ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes légitimités. Ainsi, si le maire décide en qualité d'élu par les citoyens, l'ABF entre lui dans un rôle d'expertise justifié par sa fonction. Depuis la décentralisation des compétences en urbanisme aux collectivités locales, la place de l'État – nous l'avons souligné – a radicalement changé et par extension, celle de ses experts locaux aussi. La montée en puissance du local dans la façon de penser l'aménagement des territoires a modifié les échelles d'action et les modalités de construction de l'action publique : « l'État n'est pas écarté mais son statut change : jadis acteur central, il se redéfinit comme un partenaire du développement »[1], voire même comme un animateur des débats ! Impliqués dans la dynamique généralisée de contractualisation des politiques publiques, les fonctionnaires d'État doivent maintenant apprendre à négocier avec les élus locaux selon deux objectifs principaux. D'une part, ils ont une mission d'accompagnement et doivent infuser leur savoir et mettre à la disposition des élus leurs compétences techniques : un expert municipal orléanais évoquait justement cela en ces termes : « nous sommes en permanence dans "l'éducation du client" et comme ce client se renouvelle, qu'il soit politique, promoteur ou professionnel de la ville, la tâche est immense car indépendamment de l'éducation de ces acteurs, c'est leur connexion et leur interaction qui font la qualité d'un projet »[2]. D'autre part, il nous semble que les experts d'État ont un rôle, certes moins visible, de « séducteur » en cela qu'ils doivent réussir à convaincre les élus du bien fondé de leurs conseils. La thèse avancée ici serait de dire que les experts d'État cherchent à faire appliquer localement une politique nationale.

Il existe bien une politique nationale du patrimoine, soutenue, développée et suivie par le ministère de la Culture et de la Communication et ses services déconcentrés, nous le verrons dans la deuxième partie. Bien que relativement indépendants dans leurs décisions, les ABF appliquent localement ces politiques nationales du patrimoine. La plupart concernent le classement des monuments historiques mais aussi la mise en œuvre de documents territorialisés dans les collectivités territoriales[3] : les ABF ont un rôle local de catalyseur d'action. De par leurs conseils, ils

[1] GAGNON Christiane & KLEIN Juan-Luis, 1991, « Le partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social », pp. 239-255, *in Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n°95, Laval, Université de Laval, p. 242.
[2] Entretien avec Laurent Mazuy du 14 février 2007.
[3] Ce fut, par exemple, le cas à Orléans pour la mise en place de la ZPPAUP.

affectent eux-mêmes une certaine valeur à l'espace en ce sens qu'ils vont chercher à faire pencher la balance pour telle ou telle procédure en fonction de la façon dont ils les appréhendent. Dans ce cadre, leur expérience de terrain – souvent dans d'autres départements – les amène à considérer de près les choix stratégiques à faire adopter aux municipalités. Dans leur exercice solitaire du pouvoir, les ABF tentent parfois d'imposer leur propre vision de la ville, fait largement critiqué par les élus locaux. Contrairement à Émile Durkheim qui soutient la thèse selon laquelle les fonctionnaires d'État sont dépourvus de toute caractéristique sociale, Pierre Birnbaum estime quant à lui « qu'il est parfois difficile au fonctionnaire, dans l'exercice même de sa fonction, d'oublier sa conscience d'homme »[1]. La culture particulière des ABF et leurs expériences font qu'ils ne peuvent donc pas s'abstraire totalement de leur passé qui les pousse parfois à tenir des positions contradictoires à leurs prédécesseurs ou incomprises des élus locaux. Car on note non seulement un esprit de corps dû à la formation des ABF à l'école de Chaillot[2] mais aussi des considérations plus personnelles, une sensibilité particulière à chaque être humain. Avec l'avènement des dynamiques partenariales, leur rôle se complexifie donc pour deux raisons majeures : l'objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine qu'ils poursuivent doit être en adéquation avec les projets municipaux bien qu'ils doivent tenir leur place de protecteur du patrimoine national. C'est toute la difficulté du rôle des ABF depuis la décentralisation : ils ne sont plus seulement des garants de la protection du patrimoine national mais doivent participer à la construction du patrimoine local et contribuer à engager des processus de patrimonialisation locaux, portés par les collectivités. L'ABF se pose aussi en responsable du patrimoine national qui certes impose ses décisions aux collectivités locales mais surtout les assume au nom de l'État[3]. La position hiérarchique des ABF, fonctionnaires d'État, leur assure une assise confortable lorsqu'il s'agit de défendre des dossiers épineux. Dans certaines collectivités soumises à une pression foncière intense, l'intervention de l'ABF dans le cadre de la protection des abords des monuments historiques peut être salvatrice dans la mesure où les élus seuls n'ont pas le charisme suffisant pour pouvoir résister à toutes les pressions immobilières. Lorsque le débat sur la suppression de l'avis conforme en ZPPAUP faisait rage[4], un ABF déclarait qu'il « y a des maires pour qui c'est catastrophique parce qu'ils se tapent la responsabilité au premier plan »[5].

Ces considérations patrimoniales amènent la question de la place de l'expert dans le mécanisme de la décision. C'est un pan entier de la sociologie des organisations qui est questionné avec la décentralisation : l'élu a le pouvoir de décision mais ce sont les experts qui détiennent le savoir et force est de constater que « l'administration dispose de la plus grande latitude pour organiser l'expertise comme elle l'entend »[6] au sens où les experts fonctionnaires

[1] BIRNBAUM Pierre, 1976, « La conception durkheimienne de l'État : l'apolitisme des fonctionnaires », pp. 247-258, *in Revue française de sociologie*, vol. 17, n°2, Paris, Association revue française de sociologie, p. 255.
[2] Cf. *Infra*, *Encadré 9*.
[3] Ceci même s'il s'agit parfois de préférences personnelles…
[4] Cf. *Infra*, Partie 2, Chapitre 5, B, 1.
[5] Entretien avec Frédéric Aubanton du 15 juin 2009.
[6] ENCINAS DE MUNAGORRI Rafael, 2002, « Quel statut pour l'expert ? », pp. 379-389, *in Revue française d'administration publique*, n°103, Paris, ÉNA, p. 381.

d'État sont directement dépendants de la tutelle ministérielle. Aux premiers pas de la décentralisation, l'expertise urbaine était principalement assurée par services déconcentrés de l'État ou, *a fortiori*, par des institutions autonomes comme les agences d'urbanisme ou les cabinets privés. Avec la montée en puissance des notions de projets urbains locaux, les municipalités ont appris à se doter de ressources propres et « dans les grandes villes, à côté des directions de l'urbanisme, déjà anciennes mais confirmées dans la gestion administrative, apparaissent des services spécialisés dans l'assistance à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage et la conduite des projets opérationnels »[1]. L'expertise municipale s'est ainsi développée à tous les niveaux y compris en ce qui concerne le patrimoine : les villes importantes se dotent souvent de services patrimoniaux qui ont une mission d'expertise en marge de celle de l'ABF et qui entrent parfois en contradiction dans leurs conclusions, nous le verrons à Orléans à l'occasion d'une controverse patrimoniale[2]. Autrement dit, la négociation des politiques publiques se gère à plusieurs niveaux à la fois : entre décideurs et experts d'État mais aussi entre experts locaux et élus : de fait, si l'on se place du côté d'une analyse stratégique de l'expertise, « l'expert est pris dans un réseau de relations entre acteurs dont les objectifs sont partiellement ou totalement contradictoires »[3] mais leur influence en tant que ressources cognitives reste déterminante dans le mécanisme de décision locale[4]. En ce sens, l'expert conserve une autonomie significative car en détenant cette ressource, il se garde une place de premier ordre dans la négociation des décisions d'autant que son savoir, son expérience et sa maîtrise du vocabulaire technique le rendent légitime dans le jeu d'acteurs. D'ailleurs, la technicité est un des facteurs qui permet aux experts de s'abstraire du jeu politique : pour Francis de Baecque et Jean-Louis Quermonne, « le secret de la marge de liberté des fonctionnaires à l'égard des responsables strictement politiques est leur capacité, au cours des négociations que comprend le processus de mise au point des textes, à occulter les objectifs politiques derrière un langage purement technique, juridique, administratif ou financier »[5]. La maîtrise d'un lexique spécialisé et de procédures purement technico-administratives affirme la position de l'expert dans l'arène locale de décisions. Si l'élu détient le pouvoir décisionnel, il ne peut donc se passer des experts qui disposent du savoir indispensable à toute prise de décision et finalement, les experts influencent fortement les choix politiques voire les modifient en fonction de leur propre vision de la ville.

[1] NOVARINA Gilles, 1997, « Les réseaux de politique urbaine. Concurrences et coopérations entre acteurs », pp. 213-254, *in* GODARD Francis (coord.), *Le gouvernement des villes ; territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie, p. 225.
[2] Cf. *Infra*, Partie 3, Chapitre 10, II.
[3] FREYSSINET Jacques, 2008, « L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation », pp. 199-212, *in Formation emploi*, n°101, Paris, La Documentation Française, p. 199.
[4] À ce titre, un élu local, adjoint à l'urbanisme, nous a reçus avec l'architecte municipal.
[5] BAECQUE (De) Francis & QUERMONNE Jean-Louis, 1981, *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 217.

2. Des réseaux d'influence

Le champ patrimonial ne se résume pas à l'élu et l'ABF : de multiples sphères d'influences gravitent autour de la question patrimoniale. Acteurs publics et privés agissent de façons différentes mais marquées sur le patrimoine bâti. La décentralisation a fondamentalement modifié les structures locales du pouvoir et le rôle des édiles locaux s'est considérablement renforcé comme l'a montré Albert Mabileau en 1997 : il définit des catégories de notables locaux qui ont su se placer dans une double configuration d'élu local et national : pour lui, « la décentralisation suscite une accumulation des pouvoirs sur la scène locale »[1] et offre aux notables locaux des ressources qu'ils n'avaient pas auparavant. De fait, le cumul des mandats de maires et de député / sénateur est pratique courante, en particulier dans les grandes villes et le même auteur d'affirmer que l'on « aurait garde d'oublier l'importance que revêt dans la promotion notabiliaire du maire le cumul des mandats. Celui-ci intervient comme une ressource fondamentale du pouvoir municipal »[2] notamment parce qu'il permet l'accès aux sphères centrales, élément nécessaire sinon passage obligé pour accroître la légitimité des élus locaux dans leur exercice du pouvoir municipal. Cette configuration du pouvoir, mélangeant plusieurs échelles institutionnelles, rend plus opaque son fonctionnement dans la mesure où les sphères décisionnelles s'exportent du local au national et inversement. Les élus locaux savent mobiliser leur assise nationale pour renforcer leurs politiques locales : le réseau d'influence des élus locaux semble donc appuyer et renforcer les politiques locales. Ils défendent en effet une conception localisée de l'intérêt général – alors transformé en intérêt local – qui pose problème dans l'exercice du cumul : difficile de croire au dédoublement d'intérêts du député-maire, laissant de côté ses objectifs locaux quand il siège à l'assemblée nationale. La contractualisation des politiques publiques à toutes les échelles a renforcé cet aspect réticulaire de la décision avec la constitution de réseaux plus ou moins formels d'acteurs de tous horizons.

La question des ressources mobilisables par l'ensemble des acteurs dans la construction d'une action publique pose donc la question de leur capacité à agir dans un contexte local donné. Comme les élus, les techniciens ont leur propre réseau d'expertise qui leur permet d'échanger un certain nombre d'expériences. C'est d'ailleurs dans cette optique que sont créés les réseaux de villes qui constituent à la fois des vecteurs de diffusion d'une culture urbaine particulière, autant pour les acteurs locaux que le grand public, mais aussi une arène d'échanges empiriques fondamentale. Cette pratique qui reste fondée sur le volontarisme local retient toute notre attention dans la mesure où elle signifie un engagement des élus locaux dans des actions bien spécifiques en fonction de l'association de villes convoitée. Bien souvent, chaque réseau de villes développe son label ou bien découle de la création d'un label, mais dans chaque cas on trouve toujours le principe de la charte. Ces réseaux de villes constituent bien une nouvelle organisation

[1] MABILEAU Albert, 1997, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », pp. 340-376, *in Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, Paris, Presses de Science Po, p. 353.
[2] MABILEAU Albert, 1989, « Une logique politique d'action communale : pouvoir du maire et politiques municipales », pp. 21-51, *in* MABILEAU Albert & SORBETS Claude (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, p. 30.

du niveau local qui joue avec les échelles en interrogeant l'échelle large pour agir à une échelle fine. Ainsi, un technicien de l'association nationale des villes et pays d'art et d'histoire (ANVPAH) précise qu'il « a semblé important pour les élus de se rassembler pour créer une association nationale qui puisse être l'interlocuteur de l'État »[1]. L'union faisant la force, l'association de villes selon des caractères particuliers (en l'occurrence des villes patrimoniales) leur permet de peser face à un État central omniprésent dans ce domaine.

C. Le « tiers secteur » associatif

Paul Iogna-Prat a développé dans sa thèse de droit public la conception d'un tiers secteur associatif émergeant à la fin du XXe siècle. La montée en puissance des associations de sauvegarde du patrimoine va de pair avec le développement très prégnant du principe de démocratie participative mais aussi avec une prise de conscience généralisée des valeurs patrimoniales dont la compréhension était réservée jusque-là aux élites. Ce tiers secteur est loin d'être homogène puisque selon les contextes, on trouve à la fois des sociétés savantes à l'existence souvent ancienne et reconnue mais aussi des associations de sauvegarde du patrimoine, beaucoup plus récentes et virulentes, qui se posent en gardiennes du temple patrimonial. Si les premières s'indignent généralement de destructions à travers des manifestes éloquents parfois peu efficaces mais sous la plume de grands noms[2], les secondes disposent de ressources cognitives eu égard au fonctionnement administratif et juridique de la protection du patrimoine car elles sont très souvent composées de techniciens territoriaux ou de spécialistes de la question (juristes, urbanistes, géographes, *etc*). En réalité, « dans la majorité des cas, elles [*les sociétés savantes*] demeurent concentrées sur des activités cognitives érudites sur le patrimoine local, laissant la mission de conduire des actions concrètes de sauvegarde et de valorisation du patrimoine à de nombreuses autres associations »[3]. Dans leur étude réalisée à la demande de la direction de l'architecture et du patrimoine, Hervé Glévarec et Guy Saez montrent combien l'implication des associations dans la sauvegarde et l'animation du patrimoine est grande. Ils pointent notamment le fait que les associations du patrimoine opèrent, par leurs actions d'une part et par leur simple existence d'autre part, une forme de territorialisation du patrimoine et ils constatent que « le patrimoine visé par les porteurs d'association est d'emblée un patrimoine territorialisé »[4] puisque ces associations se placent soit d'un point de vue national, soit restent strictement locales.

[1] Entretien avec Jean-Michel Galley du 6 avril 2009.
[2] À titre d'exemple, Michel Debré alors Premier Ministre avait écrit un article dans la revue de la société archéologique de Touraine.
[3] IOGNA-PRAT Paul, 2009, *Le patrimoine culturel entre le national et le local : chances et limites de la décentralisation*, thèse de droit public, Angers, Université d'Angers, p. 723.
[4] GLÉVAREC Hervé & SAEZ Guy, 2002, *Le patrimoine saisi par les associations*, Paris, La Documentation Française, p. 290.

1. Le « G8 » patrimonial

À l'instar des grandes puissances économiques mondiales, les associations nationales de sauvegarde du patrimoine se réunissent en grand comité afin de mieux peser dans les instances nationales de décisions. L'union faisant la force, ce G8 patrimonial[1] entend travailler avec les instances dirigeantes et gestionnaires (élus et ministères) afin que ces derniers relayent efficacement les préoccupations locales des membres qu'elles défendent. La particularité de ce rassemblement tient sûrement au fait qu'il ne compte que des associations reconnues d'utilité publique[2], fédérant ou chapotant des réseaux locaux pour la plupart. Fortes d'une organisation solide tant au niveau national qu'au niveau local avec, pour beaucoup, des délégations régionales ou départementales, ces associations pour certaines très anciennes ont su développer efficacement leurs moyens d'actions. Dès 1901[3], les premières associations de sauvegarde du patrimoine se mobilisèrent dans le but affiché de défense de patrimoines menacés alors qu'aucune procédure de classement n'était réellement mise en application. C'est curieusement par la défense des sites naturels que la grande histoire de ces associations a débuté : la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF), fondée dès 1901, a ainsi commencé par prendre la défense des sources du Lison (Jura) alors menacées par la construction d'un barrage hydroélectrique. Depuis, cette société forte de 350 associations adhérentes, multiplie ses actions selon plusieurs principes : d'un côté il y a l'action en justice, possible grâce à une structuration forte du tissu associatif au niveau national et des moyens conséquents (notamment en termes de ressources cognitives et de compétences)[4] et de l'autre, tout le pan de sensibilisation de l'administration et plus généralement du grand public[5]. Même si ces grandes entités associatives, anciennes et bien organisées demeurent un relais important – voire incontournable – du local au national, elles n'agissent pas à proprement parler aux côtés des acteurs locaux de la première entité administrative qu'est la commune. Au mieux les délégations sont départementales et permettent d'apporter aide et soutien (notamment logistique) à des particuliers ou des associations strictement locales. Cependant, force est de constater que ce G8 patrimonial pèse lourd dans le débat public, eu égard au fait que les dirigeants de ces associations sont pour beaucoup d'anciens hommes politiques ou fonctionnaires ministériels. De plus, il est maintenant devenu quasiment impossible pour l'administration de passer outre ces associations ; c'est pourquoi elles sont intégrées aux différents groupes de travail et souvent conviées à

[1] Groupe national créé en 2003 et officialisé par arrêté ministériel du 20 janvier 2005.
[2] Les huit associations concernées sont : la FNASSEM, la Demeure Historique, la Ligue Urbaine et Rurale, les Maisons Paysannes de France, le Rempart, la Sauvegarde de l'Art Français, la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France et les Vieilles Maisons Françaises.
[3] Grâce à la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association qui marque le commencement d'une longue histoire associative française.
[4] À titre d'exemple, la SPPEF indique sur son site Internet que « souvent, le simple fait que notre association saisisse le juge conduit l'administration à retirer d'elle-même l'acte attaqué avant que le tribunal ne se prononce ». De plus, elle n'hésite pas à dresser une liste de toutes les victoires juridiques au cours des années 1990 (source : http://sppef.free.fr, février 2011).
[5] Notamment par le biais de la publication de revues dédiées aux patrimoines ou l'organisation de concours de restaurations.

participer à des colloques sur la question patrimoniale, aux côtés de fonctionnaires d'État, d'élus et de chercheurs[1].

2. Des associations nationales aux associations locales

Il existe donc un certain nombre d'associations nationales de sauvegarde ou de mise en valeur du patrimoine mais qui se posent davantage en termes de fédérations d'associations locales que d'associations. Localement donc, un certain nombre d'associations se sont constituées autour de l'objet patrimonial en posant comme objectifs tantôt sa valorisation, tantôt sa protection. De fait, il semble possible de dresser une typologie des associations du patrimoine, ce qu'Hervé Glévarec et Guy Saez ont fait dans leur étude de manière non exhaustive et à partir de cas d'études ciblés. Ainsi dégagent-ils des associations portées par des relations conflictuelles avec le pouvoir local, d'autres qui l'accompagnent dans une démarche de valorisation ou encore certaines qui entrent en concurrence avec les politiques culturelles locales. L'intérêt d'un tel découpage n'est pas tant de catégoriser les associations du patrimoine que d'observer le glissement d'une catégorie à une autre en fonction des contextes. On verra comment des associations peuvent passer d'un objectif de valorisation du patrimoine bâti à celui d'une opposition frontale avec l'équipe municipale en place.

[1] Il y avait six représentants de ces associations au colloque d'Angers les 10 et 11 février 2011 : « Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II ».

CHAPITRE 3

TROIS TERRAINS D'ÉTUDE

L'objectif de ce chapitre est de justifier le choix des trois contextes mobilisés dans l'étude de l'action publique patrimoniale au prisme de ses instruments. C'est parce qu'ils étaient assez semblables tout en connaissant des politiques patrimoniales fondamentalement différentes dans leurs modalités et effectivité, qu'Angers, Tours et Orléans nous ont paru être trois villes pertinentes à comparer de ce point de vue. Au-delà du choix et de la présentation des spécificités de chacun des terrains, ce chapitre est aussi l'occasion de discuter des méthodes que nous avons mobilisées dans le travail de terrain.

I. Une analyse croisée de trois contextes urbains

Pour interroger la pertinence d'une entrée par les instruments d'action publique dans l'analyse des politiques publiques patrimoniales, nous avons choisi de traiter trois contextes du Val de Loire : Angers, Tours et Orléans. Ces terrains ont été sélectionnés selon plusieurs critères (appartenance au bassin versant de la Loire, similitudes diverses, stratégies d'action différenciées, *etc.*). Relativement proches les uns des autres, ces trois terrains d'étude se révèlent intéressants dans leurs spécificités comme dans leurs ressemblances.

A. L'intérêt de la comparaison

La comparaison est devenue une façon d'analyser des faits sociaux très utilisée dans la mesure où elle permet de démontrer la pertinence de modèles théoriques ou même de les construire. « La comparaison contient tout à la fois les idées d'analogie, de ressemblance, de similitude, d'identité, de concordance et de parallèle d'une part ; de différence, de contraste et d'altérité d'autre part »[1] : il faut pouvoir justifier de la comparabilité des objets de recherche pour pouvoir les confronter dans l'objectif de démontrer une hypothèse. L'analyse comparative a souvent été exploitée pour tester la pertinence d'un modèle sur plusieurs terrains : c'est la méthode hypothético-déductive. Il s'agit de vérifier par plusieurs études de cas la fiabilité d'un modèle théorique élaboré selon plusieurs hypothèses de recherche. Cette méthode hypothético-déductive est mobilisée dans notre étude en ce qu'il s'agit de voir en quoi les instruments d'action publique patrimoniaux construisent les politiques publiques patrimoniales. En comparant trois cas, nous cherchons à savoir si un instrument particulier est plus efficace qu'un autre et par là

[1] BERTHOUD Gérald, 1986, « La comparaison : une idée ambiguë », pp. 5-15, *in Revue européenne des sciences sociales*, n°72, Genève, Librairie Droz, p. 6.

même, nous testons les hypothèses formulées en deuxième partie sur l'utilisation à l'échelle globale des instruments d'action publique. À l'inverse, la réflexion peut aussi émerger des observations de terrain sous une forme plus inductive : nous avons choisi trois villes patrimonialisées avec des instruments différents. Il s'agit alors de comprendre quelle est la place des instruments dans la mise en place des politiques patrimoniales locales en interrogeant la spécificité de ces trois contextes aux méthodes différentes. C'est la combinaison de ces deux méthodes – réflexion à partir du terrain et à partir d'un cadre théorique – que nous avons comparé les trois contextes choisis pour cette thèse, afin de pouvoir discuter les hypothèses de recherche formulées dans la problématique générale de l'étude. Les multiples outils de l'action publique patrimoniale appellent deux types de comparaison :

- Il aurait été possible de choisir des terrains d'étude dans lesquels le même instrument était mis en place afin de tester le modèle même de l'instrument. Cette comparaison permettrait de montrer qu'un instrument d'action publique n'est pas appliqué partout de la même manière et qu'il est donc dans une certaine mesure malléable selon ce que les acteurs souhaitent faire en l'utilisant et que ses effets sont liés au contexte de régulation dans lequel il s'insère. Ce type de comparaison est évoqué en deuxième partie lorsqu'à l'occasion de l'étude poussée de chaque instrument de protection et de valorisation du patrimoine nous avons voulu confronter les propriétés de chaque instrument et leurs applications locales manifestement variées.
- Un deuxième type de comparaison est possible : il s'agit de confronter des terrains dans lesquels les instruments choisis sont différents. C'est l'entrée que nous avons choisi de traiter ici. À la différence de la comparaison de plusieurs cas utilisant le même instrument, qui permet de questionner l'application à l'échelle locale d'un outil inventé à l'échelle nationale, la confrontation de plusieurs contextes aux stratégies d'action différentes permet d'interroger l'efficacité des instruments dans la réalisation de politiques publiques patrimoniales. En étudiant la mise en place ou le fonctionnement d'un instrument dans un contexte donné et en retraçant l'histoire locale de la politique publique patrimoniale, il devient possible de comprendre la logique d'intervention en centre ancien et de saisir en quoi l'utilisation d'un outil plutôt qu'un autre serait plus efficace selon les acteurs qui font la politique. Une telle comparaison n'entend donc pas discuter des différentes façons d'appliquer à l'échelle locale un même instrument d'action publique mais se concentre davantage sur les propriétés mêmes de ces instruments qui expliquent en partie leur choix par les acteurs locaux.

Si le cœur de cette étude s'appuie sur le deuxième type de comparaison, nous n'avons pas pour autant exclu le premier type qu'il est nécessaire de prendre en compte si l'on veut comprendre l'implication locale des instruments des politiques patrimoniales.

B. Deux échelles dans la définition d'une méthode

Pour comprendre les enjeux patrimoniaux de chacun des contextes étudiés et saisir comment s'institutionnalisent localement les politiques patrimoniales, il a été nécessaire dans un premier temps d'aborder l'instrumentation de l'action publique patrimoniale à grande échelle de façon à comprendre comment le système national de protection et de valorisation du patrimoine fonctionnait. Localement, l'enjeu était notamment de saisir si ce système national avait une application unilatérale ou si l'ajustement des outils entrepris par les acteurs locaux pouvait permettre la création de politiques locales du patrimoine. À travers l'entrée par les instruments d'action publique, nous avons donc établi deux échelles dans la définition d'une méthodologie de recherche afin de cerner au mieux la construction d'une action publique patrimoniale.

1. À petite échelle : examiner l'instrumentation du patrimoine

L'approche par les instruments d'action publique nécessite une étude fine de ceux-ci dans un contexte volontairement élargi et non circonscris à nos seuls terrains d'études. Il est indispensable de comprendre comment chacun des outils patrimoniaux à la disposition des acteurs publics peut fonctionner. Nous nous sommes donc attachés à dégager les propriétés intrinsèques de chaque instrument en prenant en compte de manière systématique :

- *Ses origines* : chaque instrument a été créé dans un contexte donné, il est donc possible de comprendre ses modalités de mise en œuvre ainsi que ses buts lorsque l'on replace ceux-ci dans le contexte socio-économique du moment. De fait, l'instrument – devant répondre à un problème social – est créé en fonction des besoins du moment avec les techniques et les outils du moment.
- *Son histoire* : il est possible de retracer l'évolution de chaque instrument, comme si l'on faisait une archéologie des outils de l'action publique. Chaque instrument est évolutif et son utilisation dans différents contextes le fait changer. Effectivement, les acteurs qui choisissent de mettre en place tel ou tel type d'instrument peuvent l'appliquer de différentes manières, dans la limite de ses propriétés. L'accumulation des expériences locales en termes d'applications fait donc évoluer l'instrument et peut, parfois, l'éloigner de ses objectifs originaux. Ainsi, certaines procédures ont pu être détournées et utilisées pour d'autres buts que ceux prévus initialement lors de l'invention de l'instrument.
- *Ses effets prévus* : chaque outil est inventé pour produire un certain nombre d'effets : nous avons rangé sous le terme *effets prévus* tous les effets de l'instrument anticipés et souhaités par le législateur. Par exemple, le subventionnement de ravalements de façades doit inciter les propriétaires d'immeubles à exécuter le ravalement. C'est l'objectif de l'outil et la réalisation du ravalement, un effet prévu et voulu. L'étude des effets prévus permet de comprendre le choix des instruments par les acteurs en place. Comme on liste un certain nombre de ces effets pour chaque outil, cela permet de mieux saisir la logique

du choix rationnel des acteurs locaux. Mais l'étude des effets prévus ne se suffit pas à elle-même et doit être accompagnée d'une étude des effets induits.

- *Ses effets induits* : c'est-à-dire des effets que l'instrument produit *de facto* mais qui n'ont pas été anticipés ou qui ne sont pas voulus. L'interaction d'un instrument avec un autre, l'appropriation des outils par des groupes d'acteurs font que chaque instrument peut potentiellement avoir des effets inattendus.
- *Ses complémentarités* : certains instruments peuvent être complétés par un autre de façon à produire des effets cumulatifs spécifiques ; nous avons évoqué le cas des superpositions de zonages patrimoniaux sur un même espace[1]. Mais un zonage patrimonial peut aussi être complété par un outil non territorialisé mais opérationnel. Par exemple, le couplage d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et d'un périmètre de restauration immobilière (PRI) ouvre la possibilité de mise en œuvre une politique d'incitation fiscale en faveur de propriétaires privés. La ZPPAUP seule ne l'autorise pas : ici, le PRI est un outil indispensable à cette politique incitative, nous y reviendrons[2]. L'étude des complémentarités possibles entre différents instruments d'action publique (territorialisés et non territorialisés) nous éclaire sur la question du choix des acteurs publics. Mais ce serait une erreur de penser que toutes les interactions entre les outils sont connues et pensées *a priori*. Souvent, les acteurs locaux n'ont pas connaissance des effets prévisibles dans le cadre de la mise en œuvre concomitante de deux outils. Cette dernière étant parfois fortuite (superposition non pensée de deux zonages patrimoniaux par exemple), elle peut produire des effets induits. Le discours des élus à cet égard montre bien qu'il y a parfois une méconnaissance des possibilités de couplages entre instruments.
- *Dans le cas de zonages patrimoniaux, leur répartition sur le territoire national* : il s'agit d'essayer de comprendre si la répartition des différents instruments territorialisés de protection du patrimoine (secteurs sauvegardés et ZPPAUP) répondent à une logique spatiale. À cette fin, nous avons réalisé deux SIG à partir de bases de données qui compilent différentes données du ministère de la Culture et de la Communication, des arrêtés de création (en ce qui concernent les secteurs sauvegardés), et des renseignements obtenus au fil de l'eau (superficies des secteurs sauvegardés, nombre d'abandon de ZPPAUP, *etc*.). Un SIG a été réalisé pour les deux grands instruments territorialisés : secteurs sauvegardés et ZPPAUP, ce qui a permis de dresser des cartes montrant la répartition par région ou par département (échelles pertinentes au regard de la distribution des services patrimoniaux compétents dans ce domaine) et de chercher des corrélations potentielles. De même, cette méthodologie a permis d'apprécier comment les typologies des instruments construites en amont se comportent du point de

[1] Cf. *Supra*, Chapitre 2, I, B, 2.
[2] Cf. *Infra*, Partie 2, Chapitre 6, I.

vue spatial : il s'agissait de répondre à des questions ciblées afin de confirmer ou – *a contrario* – d'infirmer un certain nombre d'hypothèses. (Est-ce que telle région regroupe de grands secteurs sauvegardés ? Est-ce que tel département regroupe des ZPPAUP créées avant les années quatre-vingt-dix ?).

Pour établir ce balayage complet des outils patrimoniaux, une recherche ciblée sur chaque instrument d'action publique patrimoniale a été menée à la fois dans la littérature grise mais aussi par le biais d'entretiens semi-directifs avec des responsables des services patrimoniaux au ministère de la Culture et de la Communication. Au vue des différents résultats de recherche, nous avons tenté de dresser une typologie des deux principaux instruments territorialisés de protection du patrimoine afin de comprendre s'il était possible de les différencier en fonction des applications locales. C'est une fois ce travail achevé qu'il a été possible de cerner les actions locales en matière de politique patrimoniale.

2. Une méthodologie pour comprendre l'institutionnalisation locale des politiques patrimoniales

La comparaison de trois terrains d'étude a nécessité la définition d'une méthodologie commune assez souple pour être adaptée dans chacun des contextes, puisqu'aucune des villes étudiées n'a mis en place le même instrument territorialisé de protection du patrimoine. Afin d'appréhender chacun des trois contextes étudiés, nous avons dressé un portrait de chaque ville étudiée en essayant de s'axer autour de points communs présentés ci-après. Pour ce faire, nous avons étudié attentivement les supports de communication institutionnelle (magazines municipaux, sites Internet, presse locale[1], *etc.*). L'ensemble de ces supports sont riches d'enseignements pour maintenir une veille constante quant aux évolutions urbaines des contextes. Dans son ouvrage *L'étude des politiques publiques*, Vincent Lemieux détermine un certain nombre de sources utiles à l'analyse des politiques publiques : des documents officiels aux sources écrites non officielles (très présentes notamment dans le cadre de conflits d'acteurs), il est déjà possible de cerner une politique publique avant même de mener des entretiens auprès des acteurs qui la produisent. Au demeurant, Vincent Lemieux note que « l'une des limites des sources documentaires tient au fait qu'elles sont arrêtées dans le temps […]. À elles seules elles ne permettent pas toujours d'obtenir toute l'information requise dans l'analyse d'une politique. Il faut alors avoir recours à d'autres sources, dont le questionnaire »[2]. Les entretiens permettent de rentrer plus en profondeur dans les mécanismes de construction des politiques publiques à la condition de prendre la mesure du poids des acteurs interrogés.

Pour répondre à la problématique qui nous intéresse directement, nous avons réalisé 25 entretiens avec différents acteurs du champ patrimonial préalablement défini (*Tableau 3* ci-

[1] Cf. *Annexe 3* pour une liste exhaustive de tous les articles de presse cités dans la thèse.
[2] LEMIEUX Vincent, 2002, *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, Québec, Presses de l'Université de Laval, p. 149.

après). Il s'agissait, dans chacun des cas et en fonction des instruments mis en place, de cibler un certain nombre d'acteurs clés[1]. Ainsi, dans les trois cas, nous avons rencontré l'ABF et l'élu à l'urbanisme. Ensuite, nous avons adapté la recherche de personnes ressources aux spécificités de nos terrains. À chaque fois, c'est l'entretien semi-directif qui a été pratiqué car il « combine attitude non-directive pour favoriser l'exploration de la pensée dans un climat de confiance et projet directif pour obtenir des informations sur des points définis à l'avance »[2]. C'est la méthode qui nous paraissait la plus adaptée à notre contexte d'étude dans la mesure où la problématique s'axe autour de la question de l'instrumentation de l'action publique. Un guide d'entretien volontairement évolutif et malléable a été imaginé pour balayer de la façon la plus exhaustive possible tous les points qu'il nous semblait indispensable de traiter[3]. L'identification des acteurs à interroger s'est faite dans un premier temps selon leur fonction (choix systématique de l'élu référent, de l'ABF, *etc*.) les autres ont été choisis selon une stratégie réticulaire. C'est la rencontre avec des acteurs clés qui nous a parfois permis d'identifier des acteurs moins visibles dans le champ patrimonial (technicien spécialisé, architectes, *etc*.).

Terrain / Type d'acteur	**Angers**	**Tours**	**Orléans**
Architecte des Bâtiments de France	D Latron	S Madelain-Beau M Dollfus	F Aubanton
Adjoint à l'urbanisme / au patrimoine	JL Rotureau	A Devineau F Panterne	O Carré
Services urbanisme	P Gautier	G Ratsimbazafy R Alenet	A Luder-Pescheux F Moreau
Services patrimoniaux	O Biguet D Letelier	JL Porhel	L Mazuy C Alix
Associations / Opposition	P Iogna-Prat F Denier-Pasquier V Veschambre É Bouvet	A Goléo	O Marchant C Leveleux-Teixera

Tableau 3. Répartition des entretiens par terrain d'étude

[1] Cf. l'*Annexe 1* pour une liste exhaustive de tous les entretiens utilisés dans la thèse.
[2] BERTHIER Nicole, 2008, *Les techniques d'enquête en sciences sociales*, Paris, Armand Colin, p. 78.
[3] Cf. *Annexe 2*.

La combinaison de ces différentes méthodes a permis de constituer un *corpus* complet en vue de traiter efficacement la problématique de recherche. Néanmoins deux difficultés majeures ont pu se révéler au fil de l'étude :

- D'une part, il a parfois été difficile de saisir les subtilités des textes juridiques alors que l'on sait que la précision du vocabulaire juridique est primordiale dans l'écriture et la compréhension de la norme. L'instrument d'action publique étant un dispositif ancré solidement dans un contexte juridique, il est indispensable de bien saisir les procédures qui les créent.
- D'autre part, il est difficile d'objectiver les situations informelles que l'on a évoquées dans le deuxième chapitre[1], et la méthode de l'entretien ne permet pas d'en rendre compte efficacement. Jean-Claude Thoenig notait dès 1975 qu'un « certain nombre de relations se déroulent entre des personnes appartenant à des institutions différentes et souvent antagonistes. Elles sont discrètes, à l'abri des regards publics, peu visibles. De nature informelle, elles lient surtout des dirigeants d'institutions appartenant à des filières différentes »[2]. L'autonomisation des collectivités locales a accéléré le développement de ce type de relations. Dans notre thèse, un certain nombre d'informations ont été récoltées en *off* du fait de la position délicate de certains acteurs, notamment lorsqu'il existe un conflit. Si ces entretiens *off* sont très riches en informations, nous ne pouvons les réutiliser directement, ce qui ne nous autorise pas à justifier l'explication de situations concrètes. C'est en croisant plusieurs entretiens et en les confrontant à une réalité institutionnalisée qu'il est alors possible d'exploiter ces informations confidentielles qui servent alors de pistes exploratoires plus que d'informations de premier rang.

Le *Tableau 4* ci-après synthétise l'ensemble des méthodes utilisées sur chacun des terrains dans la compréhension de la mise en place des politiques patrimoniales locales.

[1] Cf. *Supra*, Chapitre 2, II, B.
[2] THOENIG Jean-Claude, 1975, *op. cit*., p. 80.

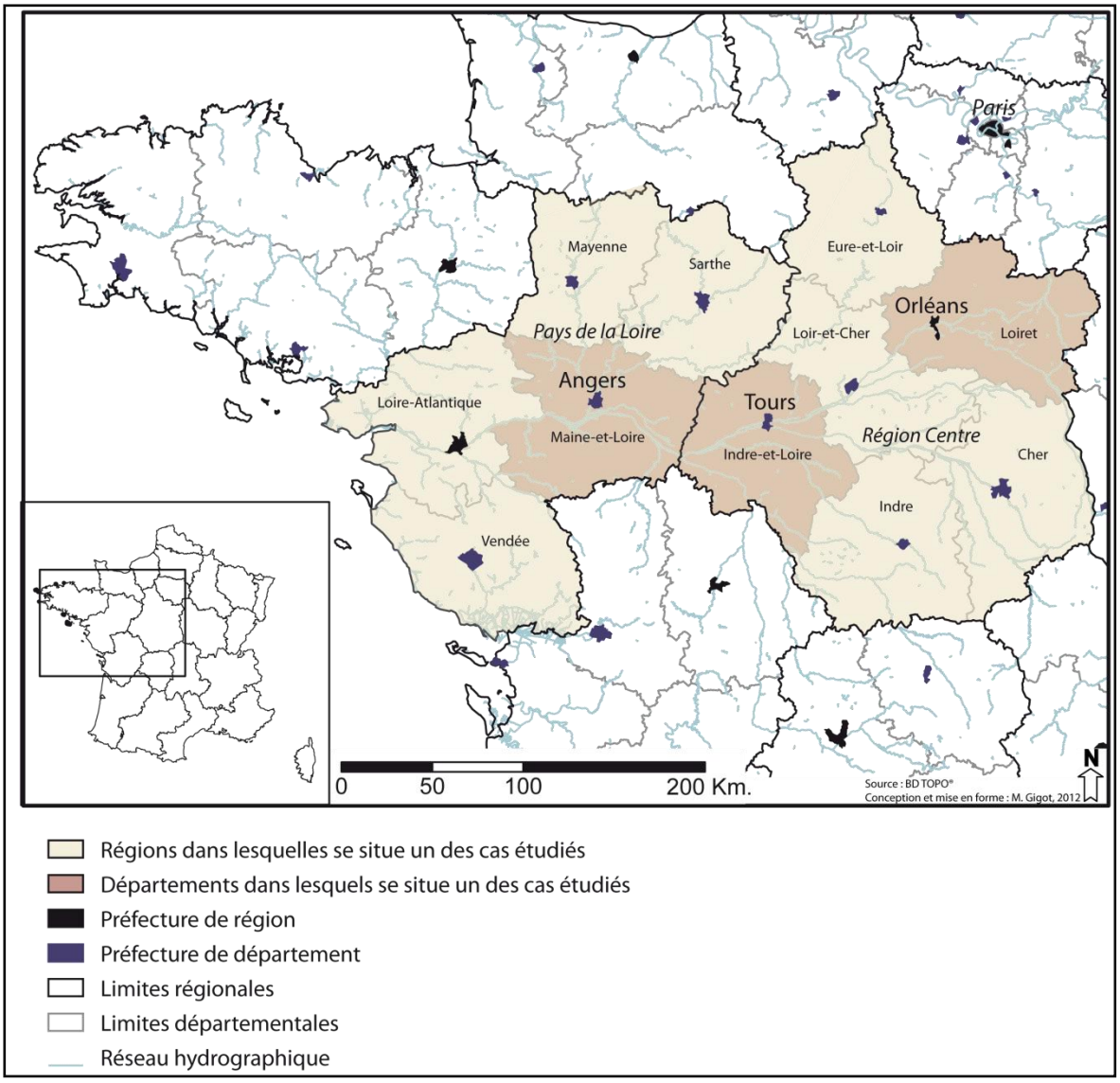
Famille de sources	Type de sources	Échelle	Détail	Contexte national	Angers	Tours	Orléans
Sources institutionnelles	*Entretiens*	Échelle nationale	Fonctionnaires d'État	Inspecteurs des monuments historiques (IGAPA) Responsable département des sites protégés (Ministère de la Culture)			
			Élus	Sénateur d'Indre-et-Loire			
			Associations Nationales	Technicien ANVAH&VSSP			
		Échelle locale	Élus		Adjoint à l'urbanisme	Adjoint à l'urbanisme Ancienne adjointe au patrimoine Ancienne adjointe à l'urbanisme	Adjoint à l'urbanisme Conseillère municipale d'opposition
			Techniciens	Technicien ADUC Chinon Technicien ville de Chinon Courriels responsables secteurs sauvegardés et ZPPAUP France	Technicien service de l'inventaire Architecte municipal Ancien administrateur territorial	Directrice service de l'urbanisme Technicien service de l'urbanisme Conservateur du patrimoine	Chargée de mission centre-ville Médiateur du patrimoine Contractuel service du patrimoine Technicien service droit des sols
			Fonctionnaires d'Etat		ABF	ABF Ancien ABF	ABF
	Sources textuelles	Échelle nationale	Sources juridiques	Lois / Décrets / Circulaires / Décisions de justice	Requête pour l'association Renaissance de la Doutre Décision annulation PLU Centre		
			Rapports officiels	Rapport sur l'état du parc monumental français Rapport Gaillard Rapport Bady ZPPAUP : évaluation	Étude d'opportunité de création d'une ZPPAUP		
			Comptes rendus	CR des débats à l'Assemblée Nationale			
			Guides	Les secteurs sauvegardés Elaboration des ZPPAUP			
			Plaquettes d'information grand public	Fondation du patrimoine			
		Échelle locale	Documents d'urbanisme		PLU Etude de faisabilité ZPPAUP	PLU Secteur sauvegardé	PLU ZPPAUP
			Enquêtes publiques / Concertation			Enquête publique modification secteur sauvegardé	Enquête publique ZPPAUP Enquête publique ZAC Carmes-Madeleine
			Documents d'archive				
			Bibliographie locale		Mémoires universitaires Publications locales	Mémoires universitaires Publications locales	Mémoires universitaires Publications locales
			Magazines municipaux / locaux		Vivre à Angers Métropole Angers 21	Tours info Tour(s) plus, le mag	Orléans.mag Agglo
			Plaquettes d'information grand public	Inscription Val de Loire Patrimoine Mondial	Bilan et plan d'action Agenda 21 PLU Centre : les réponses à la commission d'enquête Préparer un ravalement de façade Valoriser sa devanture commerciale	Penser Tours	Orléans 2015 : Promenons-nous demain La charte des terrasses des cafés et restaurants
			Rapports locaux	Plan de gestion Val de Loire Patrimoine Mondial Charte d'engagement Val de Loire Patrimoine Mondial	Dossier d'information statistique AURA Statistiques office du tourisme	Statistiques office de tourisme Rapport Boille	Dossier d'information statistique AUAO Statistiques office du tourisme
	Sources numériques	Échelle nationale	Sites Internet gouvernementaux	www.culture.gouv.fr www.legifrance.fr www.senat.fr www.assemblee-nationale.fr	www.culture.gouv.fr/culture/sites-sdaps/sdap49 www.maine-et-loire.gouv.fr www.donnees.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr	www.sdap-37.culture.gouv.fr www.indre-et-loire.gouv.fr www.centre.ecologie.gouv.fr	www.culture.gouv.fr/culture/sites-sdaps/sdap45 www.loiret.gouv.fr www.centre.ecologie.gouv.fr
		Échelle locale	Sites Internet locaux	www.valdeloire.org	www.angers.fr	www.tours.fr	www.orleans.fr
			Vidéos CM		Non	Non	Oui
			Comptes rendus CM		Oui	Oui	Oui
Sources non institutionnelles	*Entretiens*		Associations		Vice-présidente association La Sauvegarde de l'Anjou Membre association Renaissance de la Doutre	Secrétaire association AQUAVIT	Président association Aux Carmes Citoyens Président association SCEVE
			Acteurs "privés"	Interligne France (défiscalisation)	Géographe impliqué dans le monde associatif Journaliste impliqué dans le monde associatif		Chargée d'études ZPPAUP Agent immobilier
	Sources textuelles		Presse	Le Monde Libération Le Figaro Le JDD.fr	Ouest France Le Courrier de l'Ouest Angersmaville	La Nouvelle République L'Espoir La Tribune de Tours Toursmaville	La République du Centre La Tribune d'Orléans
			Courriers associations	Courriers de l'ANVPAH&VSSP Courriers de l'ANABF	Courriers Renaissance de la Doutre Courriers La Sauvegarde de l'Anjou		Courriers Aux Carmes Citoyens Courriers SCEVE
	Sources numériques		Sites Internet associations		www.renaissancedeladoutre.fr		www.ruedescarmes.com
			Blogs / Sites personnels		www.thiers-boisnet-ralliement.over-blog.com www.angersinmediostatvirtus.blogspot.com	www.lefuretdetours.com	www.coteboulevard.com www.placedeletape.wordpress.com www.placedelarepublique.wordpress.com www.rcorleans.canalblog.com www.gazettedorleans.fr www.blog.larep.com

Tableau 4. Synthèse méthodologique

II. Des contextes urbains relativement semblables

Les agglomérations d'Angers, Tours et Orléans sont équivalentes en termes de population (un peu plus de 270.000 habitants). À plus petite échelle, si l'on considère les unités urbaines[1], c'est Tours qui regroupe le plus de population (344.739 habitants) mais aussi le plus de communes (36), devant les unités urbaines d'Angers et d'Orléans qui rassemblent respectivement 218.816 et 268.468 habitants pour 10 et 19 communes. Au demeurant, la population des communes centres est équivalente : Tours compte 135.218 habitants, Angers 147.305 et Orléans 113.247. Toutes trois sont des villes moyennes concernées par des enjeux communs. Leur forme urbaine est bien entendu originale mais reste classique au regard des modèles développés par les théoriciens de l'urbanisme. Leur centre-ville en particulier est relativement semblable, regroupant peu ou prou les mêmes fonctions urbaines. Elles ont suivi les grandes phases de l'évolution d'une ville, largement étudiées dans tous les manuels d'urbanisme[2]. Outre ces généralités urbaines, étudier Angers, Tours et Orléans implique de prendre en considération une différenciation régionale (Pays de la Loire, Région Centre), donc plusieurs armatures urbaines. La fenêtre d'analyse concerne aussi trois départements. Bien que proches et quasiment équidistantes (*Carte 1*), ces trois villes ne répondent pas aux mêmes logiques d'organisation. Leurs similitudes, nombreuses à l'échelle d'analyse choisie (villes moyennes de province), les rendent néanmoins comparables. Nous allons discerner les éléments d'analogie et de différenciation qui justifient la démarche comparative de ces trois terrains.

[1] L'INSÉÉ définit les unités urbaines comme « un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2.000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres ».
[2] Cf. notamment les essais de la collection *Que sais-je ?* MERLIN Pierre, 1991, *L'urbanisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 127p. ou HAROUEL Jean-Louis, 1985, *Histoire de l'urbanisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 128p.



Carte 1. Situation des trois terrains d'étude

A. Deux facteurs prédominants dans la comparaison

Christophe Demazière et Serge Thibault notent que « d'Orléans à Nantes, la vallée de la Loire présente le double avantage d'être proche de l'une des régions européennes les plus dynamiques – l'Île-de-France – et d'être bien équipée en infrastructures routières et ferrées »[1]. Deux facteurs reviennent alors lorsque l'on évoque Angers, Tours ou Orléans. En premier lieu, le Val de Loire est un élément important qui implique un double effet : effet de site d'une part, effet de situation d'autre part. Le site de ces trois villes se ressemble même si elles ont chacune opté pour des implantations différenciées. Elles se sont établies dans le lit majeur du fleuve, en bas des coteaux et même parfois en position mésopotamienne. De ce point de vue, le site présente deux inconvénients majeurs : le premier est lié aux caprices du fleuve, le second à la barrière naturelle

[1] DEMAZIÈRE Christophe & THIBAULT Serge, 2002, « Projets de territoires et observation des agglomérations : réflexions à partir des cas de Tours et d'Orléans », pp. 91-104, *in* JEAN Yves & CALENGE Christian (coord.), *Lire les territoires*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, p. 91.

qu'il représente. Mais en même temps, le franchissement de la Loire en des points stratégiques entraine un effet de situation idéal en ce que le croisement de la Loire (navigable jusqu'au début du XXe siècle) et des routes qui la franchissent crée des points d'échanges névralgiques, engrangeant des activités commerciales importantes. Le deuxième facteur est lisible de manière différencié dans chacune des villes de notre étude mais toujours présent dans les discours des acteurs publics et des urbanistes : il s'agit de l'influence de Paris. À travers l'explicitation de ces deux facteurs, nous montrerons la pertinence de la comparaison de ces trois contextes.

1. Le Val de Loire, fil conducteur

Indéniablement, la Loire revêt un caractère primordial dans notre analyse, comme si elle constituait une sorte de fil d'Ariane. D'ailleurs, une de nos hypothèses est de considérer que la Loire a une influence sur les politiques patrimoniales urbaines mises en place dans les contextes que nous étudions. En effet, son inscription au patrimoine mondial de l'humanité a amené, depuis 2000, à de multiples rencontres entre les acteurs impliqués dans la gestion du patrimoine, sous toutes ses formes. Partant, on se place en opposition avec Françoise Choay qui considère que « l'inscription sur la liste du patrimoine mondial n'a pas d'autre intérêt qu'économique »[1] puisque nous pensons que l'émulation produite par l'inscription participe à la réflexion des élus locaux dans leurs engagements patrimoniaux. Certes, Angers ne fait pas partie des communes inscrites au patrimoine mondial de l'humanité mais la Loire fait partie intégrante de son identité, ne serait-ce que parce que la ville est intégrée au bassin versant de la Loire, à quelques kilomètres de la confluence avec la Maine. L'inscription doit être considérée comme un catalyseur d'action, le plan *Loire grandeur nature* allant jusqu'à stipuler que « l'inscription du Val de Loire sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO est l'expression d'un engagement fort de l'État, des régions Centre et Pays de Loire et de leurs partenaires »[2]. La Mission Val de Loire qui gère le territoire inscrit se fixe donc le rôle de coordination des actions locales en matière de préservation et de valorisation des patrimoines.

Il n'en reste pas moins que la Loire constitue le fil qui raccorde les trois contextes. Si ce n'est pas dans la politique patrimoniale que cette liaison prend forme, c'est au moins dans une culture commune liée au fleuve et ses dynamiques. Dès le XIXe siècle, la Loire semble être, dans les représentations, vecteur d'une identité particulière[3]. C'est ce caractère ligérien, largement fantasmé, qui a toujours fasciné intellectuels et artistes. De nombreux écrivains l'ont raconté[4], Olivier Debré le peignait et plusieurs photographes adulent encore aujourd'hui ses paysages[5] : « la Loire connaît ainsi un large processus d'affection. Symbole culturel et historique de la région, le

[1] CHOAY Françoise, 2002, *op. cit*., p. 29.
[2] Plan Loire grandeur nature, 2006, p. 19.
[3] Nous faisons notamment référence à la représentation du fleuve par les peintres romantiques, qui ont contribué à la construction de cette identité.
[4] Parmi tant d'autres, citons Stendhal, Gracq, Genevoix ou Balzac…
[5] En témoignent les nombreux blogs et sites Internet qui mettent en scène le fleuve dans des œuvres photographiques.

fleuve est à l'origine d'une forte conception identitaire basée sur un grand nombre de représentations »[1]. Ces images qui fondent l'identité ligérienne ont été institutionnalisées : la Mission Val de Loire évoque « l'identité paysagère du site inscrit »[2] et tente de préserver un paysage culturel reconnu par l'UNESCO. Dans sa thèse d'urbanisme, Franck Huyghues Despointes développe la spécificité ligérienne en évoquant les représentations qui gravitent autour du fleuve : « le Val de Loire garde des images positives dans l'imaginaire collectif, son patrimoine est mis en avant. On parle de ses châteaux, de sa douceur (angevine ou tourangelle), du "dernier fleuve sauvage de France" »[3]. Tous ces éléments plus ou moins fantasmés font du Val de Loire un paysage culturel unique dont les spécificités se lisent dans ses villes :

- D'abord par les matériaux de construction : le tuffeau, cette pierre blanche friable, est un premier élément commun à toutes ces villes. Les façades en pierre de taille bien blanche annoncent déjà clairement l'appartenance d'une ville à la vallée ligérienne ;
- La douceur du climat, propice au développement d'une végétation diversifiée et qui explique les nombreux établissements humains sur les coteaux ;
- Le caractère historique de ce fleuve royal : la vallée regroupe de nombreux châteaux, résidences royales permettant aux bourgs de prospérer ;
- Les aménagements du fleuve : digues et levées qui rappellent que la Loire est dangereuse et qui renvoient à l'histoire d'une dialectique forte entre le milieu naturel et ses occupants.

Toutes ces particularités peuvent se lire dans les contextes que nous étudions : il semble bien que l'identité ligérienne – même fantasmée – soit une réalité palpable d'autant qu'elle fut clairement institutionnalisée lors de l'inscription de la vallée au patrimoine mondial de l'humanité. La Loire en tant que fil d'Ariane se lit donc à travers certaines politiques publiques communes (notamment en termes de patrimoine ou d'aménagements fluviaux) mais aussi dans la constitution de groupes de recherche (comme la Zone Atelier Loire qui cherche à rassembler les chercheurs qui travaillent sur un contexte ligérien) et autres manifestations thématiques.

Les trois villes montrent donc un intérêt pour le fleuve qui les traverse, le considérant désormais comme un atout plus qu'une barrière à franchir. Ce phénomène n'est pas isolé et beaucoup de villes de France (et d'Europe) entérinent des politiques de reconquête des berges assez largement abandonnées sinon oubliées. Sans doute l'inscription de la vallée de la Loire au patrimoine mondial de l'humanité n'a pas été étrangère à la mise en œuvre d'aménagements urbains en bord de fleuve. Orléans a choisi de réaménager ses quais *via* une réfection des espaces publics et leur piétonisation en vue d'en faire « une vitrine de la ville, une vitrine de ses potentialités, de sa qualité de vie »[4]. De même, le « Festival de Loire » se déroule désormais tous

[1] PASSE Fabrice, 2007, *Usages et perceptions de la Loire à Tours : une représentation patrimoniale ?* mémoire de Master 1 géographie, Tours, Université François-Rabelais, p. 97.
[2] Cf. www.paysagesduvaldeloire.fr (avril 2012).
[3] HUYGHUES DESPOINTES Franck, *op. cit*., p. 59.
[4] CASTOLDI Baptiste, 2009*, Enjeux et mécanismes du projet urbain : l'exemple de l'aménagement des quais à Orléans*, mémoire de Master 1 géographie, Tours, Université François-Rabelais, p. 27.

les deux ans en bord de Loire. Organisé par la municipalité d'Orléans, ce festival se propose de redécouvrir la Loire à travers une grande manifestation qui veut mélanger tradition et modernité. Sans analyser l'ensemble du programme des cinq premières éditions, la création d'un tel événement marque la volonté de la ville de redynamiser les quais de Loire. Les élus tourangeaux ont plutôt choisi de mettre en place une guinguette temporaire tous les étés afin que la population locale comme les touristes pratiquent les bords de Loire alors désertés au profit des terrasses du Vieux Tours. Par ailleurs, l'organisation pendant de nombreuses années du festival « Jour de Loire » à Tours par le Conseil général montrait la volonté des acteurs locaux de se réapproprier le fleuve. À Angers, même si la Loire ne coule pas en centre-ville, la municipalité a entamé une démarche de reconquête des berges de Maine actuellement transformées en autoroute urbaine. L'équipe municipale projette de couvrir la route et créer un grand parc afin de permettre à nouveau l'accès au fleuve, mais le projet ne fait pas l'unanimité[1]. Ces trois exemples démontrent le souhait de reconquérir la voie d'eau progressivement délaissée dans le courant du XIXe siècle au profit du rail. C'est une évolution classique au regard des villes de France : lorsque le réseau ferré s'est mis en place, les ports devenaient obsolètes et le fleuve n'était plus considéré que comme un danger. Ce n'est qu'avec l'importance toujours croissante de la notion de cadre de vie et grâce à l'avènement du patrimoine paysager que les acteurs locaux ont pris conscience de l'atout auquel ils tournaient le dos. Angers comme Tours et Orléans ont donc cherché à repenser la relation de la ville avec son fleuve.

2. La relation à Paris

Chacun des trois contextes d'étude est fortement marqué par sa proximité avec Paris : « Angers commande la radiale Paris-Nantes comme Tours commande la radiale Paris-Bordeaux et Orléans la radiale Paris-Toulouse, et ce n'est pas par hasard si à la similitude de fonction des trois grandes villes de Loire répond leur similitude de taille »[2]. En effet, les trois villes sont assez semblables non seulement dans leur nombre d'habitants, mais aussi fonctionnellement. Dans ce cadre, la relation à Paris apparaît comme primordiale si l'on veut expliquer l'évolution de ces contextes dans les cinquante dernières années. L'influence parisienne n'a pas toujours été évidente mais s'impose aujourd'hui comme un facteur de développement non négligeable. La communication de ces villes passe d'ailleurs immanquablement par cette thématique. Nous verrons qu'Orléans a très tôt exploité sa proximité avec la capitale en développant le commerce[3]. Tours a, quant à elle, réellement bénéficié de l'attraction parisienne lorsque le TGV l'a placée en 1990 à une heure de la capitale soit deux fois moins qu'auparavant. Ainsi, de nombreux cadres ont choisi de vivre à Tours en continuant de travailler à Paris. Angers se place à un peu plus d'une

[1] Cf. l'article de presse : « Le remodelage des berges crée des remous », *Le Courrier de l'Ouest* du 29 septembre 2009.
[2] BABONAUX Yves, 1978, « Angers, les Pays de la Loire », pp. 117-138, *in* BEAUJEU-GARNIER Jacqueline (dir.), *La France des villes. Volume 2 : Ouest et Centre-Ouest*, Paris, La Documentation Française, p. 121.
[3] Cf. *Infra*, B, 3.

heure et demie de Paris en TGV, ce qui a aussi permis le développement des migrations pendulaires. À Angers, Tours comme à Orléans, la gare a une place importante dans la ville et de nombreux projets sont imaginés dans ces lieux, points névralgiques de ces villes. La gare d'Orléans a été totalement restructurée à l'occasion d'un grand projet architectural ; Angers met en place un grand projet urbain dans le quartier avec son projet « Gare Plus » et Tours revoit la place et la fonction de sa gare avec l'arrivée du tramway et le développement d'un pôle multimodal. La proximité de Paris a donc joué un rôle primordial dans le développement de ces trois villes. Dans un premier temps, Orléans avait fortement tiré parti de cette situation lors du desserrement industriel parisien et pour Michel Grésillon, « le dynamisme de l'ensemble orléanais tient aussi à la permanence du facteur de localisation le plus généralement énoncé par les responsables d'entreprises eux-mêmes : la proximité de Paris »[1]. Tours n'a pu bénéficier de l'influence parisienne que plus tardivement et d'une autre manière : le différentiel de prix entre un billet Intercités (Orléans-Paris) et un billet TGV (Tours-Paris) trie d'une certaine façon les catégories socio-professionnelles des migrants pendulaires. Angers bénéficie moins, quant à elle, de l'effet TGV puisqu'il n'existe pas de ligne directe qui raccourcirait le temps de trajet.

Le cadre de vie qu'offrent ces villes du Val de Loire allié à leur proximité géographique de Paris semble être un facteur d'attraction majeur. C'est notamment pour cela que ces villes apportent un soin tout particulier à ce qui fonde la qualité de leur cadre de vie et dans les représentations de ce qui constitue l'expression *cadre de vie*, il y a notamment le soin apporté au patrimoine architectural, l'esthétique des espaces publics, le fleurissement, *etc*. Emmanuel Torres détermine un certain nombre de dimensions de la notion de cadre de vie dans la façon dont les habitants d'une ville peuvent se représenter l'espace dans lequel ils vivent. « La première des dimensions est la dimension esthétique et de confort. Elle se rattache à la perception sensorielle du citadin et à des jugements de qualité sur ces perceptions » quand la dernière est la dimension « identitaire, sociale et patrimoniale du cadre de vie »[2]. La « belle ville » agréable à vivre doit en ce sens répondre à des critères communément admis : la mise en valeur des centres anciens répond directement à cette demande sociale et le desserrement parisien accentue fortement cette dernière. Il n'est donc pas étonnant qu'Angers, Tours et Orléans mettent en œuvre des politiques d'embellissement, des plans d'éclairage urbains ou des chartes sur le paysage urbain[3]. En comparant Tours et Orléans, Marc Dumont distingue deux grandes périodes dans les politiques urbaines : l'une « marquée par la dominance des opérations d'envergure, de développement économique à laquelle font suite toujours dans les deux cas, des politiques centrées sur l'amélioration ponctuelle du cadre de vie urbain »[4]. Les politiques patrimoniales menées dans ces

[1] GRÉSILLON Michel, 1995, *Orléans*, Paris, Anthropos, p. 77.
[2] TORRES Emmanuel, 2002, « Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité », *in* ZUINDEAU Bertrand (éd.), *Développement durable et territoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, p. 89.
[3] Cf. *Infra*, Partie 3.
[4] DUMONT Marc, 2005, « Le développement urbain dans les villes intermédiaires : pratique métropolitaine ou nouveau modèle spécifique ? Le cas d'Orléans et Tours », pp. 141-162, *in Annales de géographie*, Paris, Armand Colin, p. 144.

trois villes (aussi larges soient-elles) participent à cette mise en valeur des espaces urbains qui doivent non seulement attirer les touristes mais aussi de potentiels habitants ou même des entreprises.

3. Orléans – Tours : une comparaison plus fréquente

Nous avons mis en évidence les deux facteurs prédominants qui prévalaient dans la confrontation des trois contextes choisis dans le cadre de cette thèse. Si l'on se réfère à une géographie des modèles, il est plus facile de comprendre en quoi Angers, Tours et Orléans peuvent être comparables. La distance entre chacune des villes est approximativement similaire (environ 120 kilomètres) et chacune est séparée d'une ville de rang inférieur (Saumur entre Angers et Tours ; Blois entre Tours et Orléans) comme le montre la *Carte 1*. Nous aurions pu, alors, imaginer un modèle d'organisation spatiale du Val de Loire fondé sur la théorie des lieux centraux mais nous nous garderons de tenter une telle expérience. Malgré tout, il est évident que le développement de ces trois villes et leurs interrelations découlent d'une situation particulière dans la vallée de la Loire. Cependant, l'appartenance d'Orléans et Tours à la même région administrative accentue leur mise en relation et le nombre de comparaisons faites à leur sujet. En Région Centre, des essais de modélisations de l'organisation spatiale de l'espace ont été entrepris et avancent que « cinq chorèmes relevant des grandes lois qui font les espaces géographiques suffisent pour expliquer les principes fondamentaux de structuration et la dynamique de l'espace de la Région Centre »[1]. Parmi eux, l'attraction de Paris, le tropisme de l'axe ligérien et la bipolarisation régionale (*Figure 2*). La région Pays de la Loire, comme la Région Centre sont doublement influencées : la première par l'effet de façade atlantique et l'attraction ligérienne ; la deuxième par son appartenance au Bassin Parisien et à celui de la Loire.

[1] LEROY Stéphane, 2000, « La Région Centre en modèles », pp. 36-40, *in Mappemonde*, n°58, Belin-Reclus, Montpellier, p. 37.

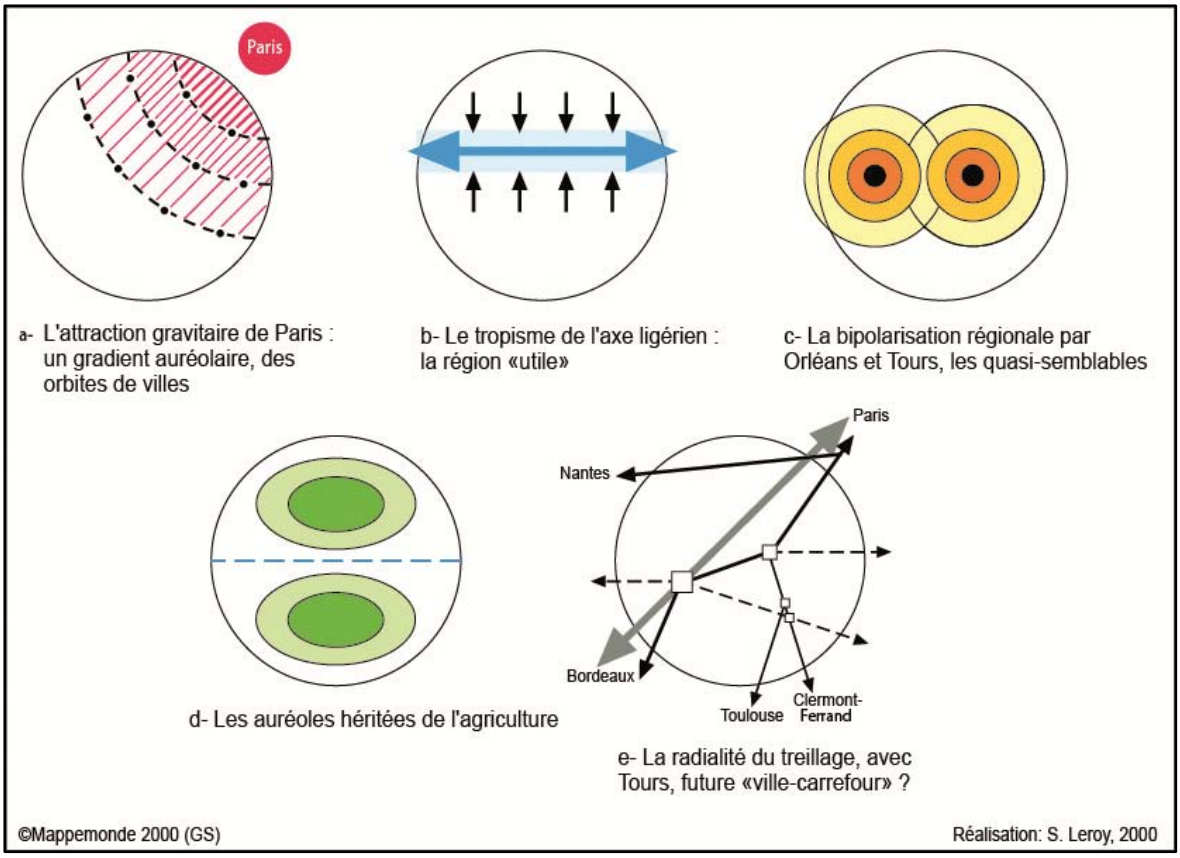


Figure 2. Structures et dynamiques spatiales de la Région Centre

Angers fonctionne davantage avec la façade Atlantique, sans doute du fait de son appartenance à la région des Pays de la Loire mais conserve des liens forts avec les villes ligériennes. Dans son ouvrage paru en 1994, Félix Damette a élaboré un schéma de l'organisation urbaine de la France[1] dans lequel Angers, Tours et Orléans sont au même niveau hiérarchique par rapport à Paris. Cependant, l'auteur classe Angers dans le réseau urbain de Nantes et non dans celui de Paris (comme pour Tours et Orléans), appuyant ainsi une différenciation nette entre ces deux groupes de villes : Orléans et Tours sont donc logiquement plus en concurrence que Tours et Angers qui n'appartiennent pas au même système urbain. Le positionnement à équidistance de ces trois villes, toutes sous influence parisienne (plus ou moins importante puisqu'Orléans est nettement plus intégrée au cercle d'influence de la capitale avec Tours dans une moindre mesure) explique aussi en partie cette forme de compétition.

Orléans et Tours, deux villes quasiment aussi peuplées se livrent une guerre dont elles gagnent chacune tout à tour certaines batailles : Orléans a obtenu la préfecture de région alors que Tours a arraché le passage du TGV et la comparaison est récurrente. La presse nationale s'en est beaucoup amusée (*Encadré 4*) et cette concurrence semble maintenant ancrée dans les mentalités même si des partenariats se tissent lentement entre les deux agglomérations. Dans leurs travaux, Christophe Demazière et Serge Thibault ont montré la complexité des relations entre ces deux villes dans l'organisation de l'espace régional. Leurs similitudes, les atouts et les

[1] DAMETTE Félix, 1994, *La France en villes*, Paris, La Documentation Française, pp. 178-179.

inconvénients qu'elles partagent sont autant de facteurs qui les rendent difficiles à partager : « l'une, Orléans ayant le statut de capitale régionale, et l'autre se qualifiant de "ville capitale", ces deux agglomérations principales de la région Centre se disputent depuis la création des régions françaises, le titre de métropole régionale »[1].

« Les atouts économiques de chacune des deux villes sont souvent complémentaires et s'équilibrent. Difficile de distinguer un gagnant. Orléans compte plus de sièges sociaux, d'emplois très qualifiés, et s'appuie sur sa position de capitale régionale ; Tours a incontestablement l'avantage pour le trafic SNCF, le nombre d'étudiants ou celui des visiteurs dans les foires et salons » [2].

Encadré 4. Orléans-Tours, une concurrence exacerbée ?

Tours et Orléans regroupent de nombreux atouts et si nous ne dresserons pas la liste de ces derniers, il est intéressant de noter la persistance de la comparaison entre ces deux villes, quasi systématique, y compris dans les discours des praticiens. Ce fut frappant lors de nos entretiens : certains acteurs que nous avons interrogés à Orléans comparaient leur ville à Tours (notamment sur la thématique des politiques publiques). Le fait que la thèse ait été préparée à l'université de Tours n'a sûrement pas été étranger dans cette comparaison récurrente mais une urbaniste orléanaise exprimait un retard rattrapé sur Tours dans le domaine de la protection et de la mise en valeur du patrimoine[3]. Les acteurs tourangeaux, quant à eux, n'entrent pas dans le jeu de la comparaison, pas plus sur Orléans que sur Angers et il en va de même pour les acteurs angevins que nous avons interrogés. Il semble que le fait qu'Angers et Tours ne soient ni dans la même région administrative, ni dans le même réseau urbain joue beaucoup sur les relations qu'elles peuvent tisser. Les deux villes cultivent la différence et il est clair que Tours se tourne davantage vers l'axe ligérien à l'est et Paris au nord alors qu'Angers regarde vers l'océan quand bien même les deux régions font partie intégrante de la Loire Moyenne. Yves Babonaux compare ces deux régions naturelles entre elles et note que « les affinités sont vives entre Touraine et Anjou. Une même lumière, une même chaleur déjà méridionales confèrent aux deux provinces des caractères qu'une agriculture minutieuse a su de longue date exploiter »[4]. Ressemblances frappantes et dissemblances notables nourrissent les comparaisons entre ces trois villes qui tentent d'imposer leur identité locale dans le paysage français.

B. Des évolutions urbaines contrastées

Angers comme Tours et Orléans ont connu des phases de développement similaires bien que conservant chacune des spécificités dans leur développement. Leur dimension ligérienne a

[1] DEMAZIÈRE Christophe & THIBAULT Serge, *op. cit*., p. 92.
[2] « Orléans-Tours ; puissance économique : égalité », *L'Express* du 6 mars 2003.
[3] « Par rapport à Tours, on disait qu'on était en retard, maintenant c'est Tours qui est en retard sur nous ; Si on compare Tours et Orléans : j'étais subjuguée par Tours quand je suis arrivée il y a sept ans maintenant Tours me paraît fade par rapport à Orléans » (Entretien avec Audrey Luder du 16 juin 2009).
[4] BABONAUX Yves, *op. cit*, p. 133.

cependant largement influencé leur histoire urbaine en ce que la Loire a longtemps favorisé le commerce et l'établissement des résidences royales dans la vallée et a aussi contribué à l'essor de cette dernière. Il n'est pas question de dresser une histoire urbaine fine des villes que nous allons étudier. Certes il est indispensable d'appréhender l'espace urbain dans toute son épaisseur historique, mais davantage pour comprendre ce qui fait que le tissu urbain du centre de ces villes sont ce qu'ils sont aujourd'hui, que pour écrire une histoire méticuleuse de leur évolution.

1. Angers, « la belle endormie »

Angers ne s'est pas implantée le long de la Loire mais sur les bords de la Maine, à quelques kilomètres de la confluence (*phase A : l'oppidum*). Les premières traces d'occupation sont situées sur le coteau sud alors que la rive droite de la Maine est totalement inoccupée : « à l'effet de site de type talus est ajouté celui de type cours d'eau qui crée une limite que l'agglomération ne franchit pas »[1]. Pendant longtemps, le développement d'Angers se fait autour du quartier aujourd'hui connu sous le nom de quartier de la Cité. La *phase E (la ville multiple)* du schéma montre l'extension de la ville au début du XIe siècle sur la rive droite du fleuve : l'urbanisation outre Maine s'engage et ne cessera de s'accentuer au fil des siècles. Trois grands quartiers se démarquent et se côtoient : le quartier canonial (la Cité), « la Ville » (c'est-à-dire l'espace urbanisé *intra-muros* qui jouxte le quartier canonial) et la Doutre, extension d'outre Maine (*Figure 3*). Le schéma de la *phase F (la ville réunie)* montre déjà l'emprise des fortifications analogues à celles qui ont laissé des traces dans la forme urbaine de la ville (boulevards circulaires en rive droite). La ville s'étend aussi vers le sud, vers la Loire, sans pour autant en atteindre les rives. Si Angers a bénéficié du commerce fluvial comme en atteste la présence d'un port sur les berges de la Maine, ce n'était pas là sa principale activité : c'est avant tout une ville administrative et militaire liée au pouvoir comtal[2]. La construction du château sur les hauteurs de la ville a en grande partie assuré la fonction politique de la ville dans sa région et force est de constater qu'Angers n'était pas tournée vers l'ouest comme elle peut l'être aujourd'hui puisqu'il est intéressant de noter que sous l'Ancien Régime, Angers était sous l'autorité de la généralité de Tours.

Au XIXe siècle, la ville était réputée pour des activités intellectuelles, à tel point qu'elle fut surnommée « l'Athènes de l'ouest », surnom que certains de ses maires réutilisèrent pour la qualifier même au XXe siècle. Mais la ville d'Angers était aussi un pôle industriel important, ce qui a conforté son développement jusque dans la deuxième moitié du XXe siècle : elle rassemblait de grandes entreprises comme les établissements Bessonneau spécialisés dans la filature jusque dans les années soixante[3]. Ville moyenne de l'ouest, elle est aujourd'hui fortement incluse dans le

[1] LEFÈVRE Benjamin, 2010, « Angers : étude chrono-chorématique » [en ligne], *in Mappemonde*, n°100, Montpellier, Belin-Reclus, consulté en 2012. URL : http://mappemonde.mgm.fr/num28/articles/art10404.html.
[2] Cf. entre autres LEBRUN François (dir.), 1975, *Histoire d'Angers*, Toulouse, Privat, 340p.
[3] On peut aussi citer les ardoisières de Trélazé ou l'usine des allumettes qui ont fonctionné jusque dans la deuxième moitié du XXe siècle et qui ont contribué à l'importance du pôle industriel angevin.

réseau urbain nantais et peu dans celui de l'axe ligérien. Sa morphologie urbaine est relativement classique : ville fortifiée dont les remparts ont laissé place à des promenades plantées, entourée de nombreux faubourgs. L'implantation de la gare au sud de la vieille ville et la présence de grandes manufactures (les Ardoisières ou les Allumettes) aidèrent au développement urbain méridional, sans qu'il ne soit excessif. Comme de nombreuses villes moyennes, Angers a engagé d'importantes opérations urbaines au cours des Trente Glorieuses (construction de grands ensembles [Belle-Beille, Roseraie], création d'un campus universitaire, creusement du lac de Maine, *etc*.). La ville n'a pas connu de phase de grande croissance comme on aurait pu s'y attendre au vue de son potentiel : l'urbanisation d'Angers est longtemps restée timide, comme en atteste l'emprise relativement faible de la ville *intra-muros*. De même, les faubourgs historiques angevins ne se sont pas développés de façon spectaculaire, comme cela a pu être le cas à Orléans où leur emprise reste encore visible aujourd'hui. Au regard de son évolution urbaine, on peut dire qu'Angers est une ville moyenne classique dont la spécificité n'est pas clairement affirmée, d'où son surnom de « belle endormie ». Pour autant, la ville se positionne maintenant en capitale européenne du développement durable, essayant ainsi de se démarquer fortement de ses voisines et concurrentes.

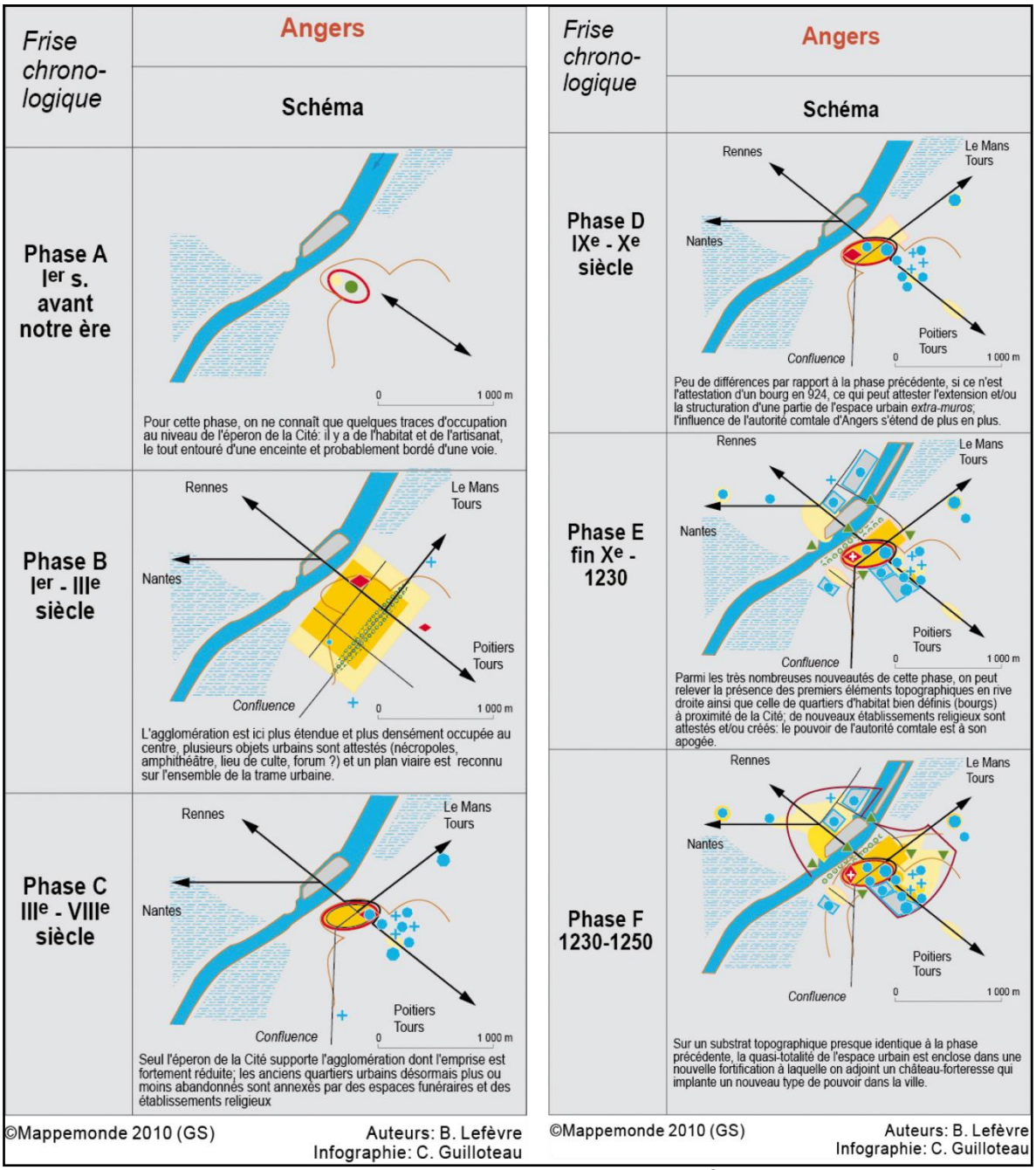
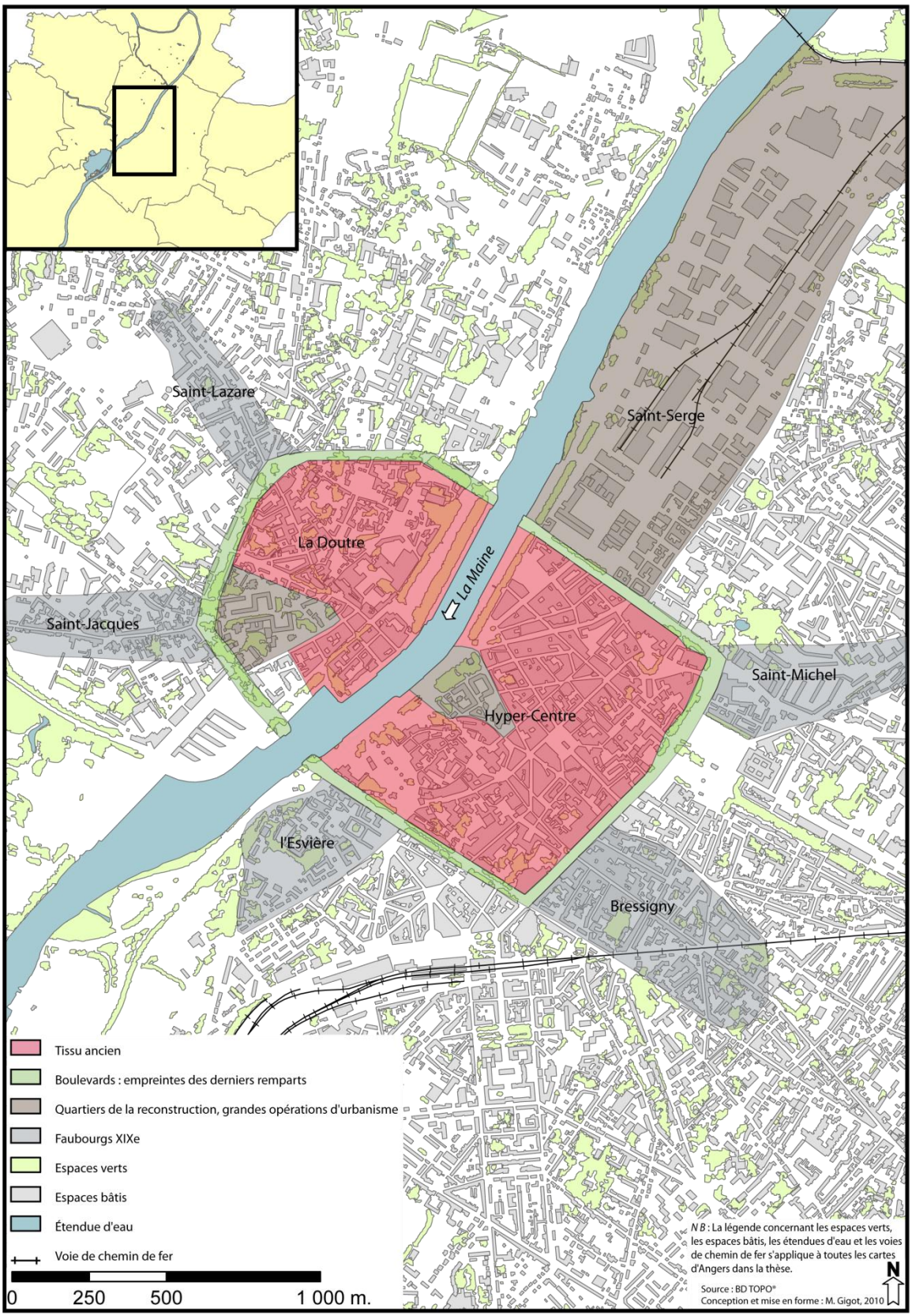


Figure 3. L'évolution urbaine d'Angers jusqu'au XIIIe siècle



Carte 2. Typologie globale des espaces urbains angevins

2. Tours, ville double : *martinopolis* et la cité

L'histoire et l'évolution de la ville de Tours sont très marquées par saint Martin qui en fit un haut lieu de pèlerinage. Historiens et archéologues ont aujourd'hui pu retracer finement la construction urbaine de la capitale tourangelle[1]. Un groupe de recherche spécialisé dans la chrono-chorématique urbaine a tenté une modélisation de l'évolution urbaine de la ville. Nous ne nous engagerons volontairement pas dans l'explication de la démarche et ne montrerons que les schémas préalables à la définition des modèles, comme nous l'avons déjà fait pour Angers. Les auteurs montrent, entre autres, un fait marquant dans l'espace urbain et qui a encore des conséquences importantes aujourd'hui dans la gestion du patrimoine de la ville : « l'héritage antique de la Cité, centre politique, est doublé de la formation d'un nouveau pôle, un lieu saint, autour de la tombe de saint Martin »[2]. Une des spécificités de la ville de Tours réside en une bipolarité ancienne, dépassée aujourd'hui, mais qui peut poser problème dans le choix des zonages patrimoniaux. Le développement concomitant de deux pôles alors non contigus entraine des héritages contrastés qui ne seront pas sauvegardés de la même façon : il n'est donc pas évident de considérer un zonage patrimonial homogène dans un espace fondamentalement hétérogène. Les deux noyaux anciens formés par la Cité à l'est et Châteauneuf à l'ouest (partie injustement appelée *Vieux Tours*) renferment chacun des éléments patrimonialisés. Les études de Pierre Boille dans les années soixante / soixante-dix et l'archéologie moderne[3] montrent l'importance de l'épaisseur historique de la ville dans ces deux secteurs. Entre eux, se trouve une zone entièrement reconstruite après la guerre qui tranche architecturalement avec les maisons basses du centre ancien. Certes, l'architecte en charge de cette reconstruction a mis un point d'honneur à utiliser les matériaux locaux (en particulier la pierre blanche et l'ardoise) mais la coupure entre les deux noyaux historiques est palpable (*Carte 3* ci-après). De plus, avec le basculement de l'axe de développement principal, Michel Lussault estime que « la structure urbaine fut radicalement modifiée. La direction est-ouest se vit concurrencée puis remplacée par l'axe nord-sud, accueillant désormais la route d'Espagne »[4]. Si ce basculement, intervenu au XVIIIe siècle à l'occasion du percement de la Tranchée et de la construction d'un nouveau pont franchissant la Loire, a permis de conquérir les territoires encore peu urbanisés au sud de la ville, il a freiné le développement de l'économie liée au fleuve (*Figure 4*[5]). Le déplacement de l'hôtel de ville, auparavant en bord de Loire, aux portes sud de la ville – tout près de la gare – a mis un point d'arrêt au développement urbain de la partie nord de la vieille ville et l'arrivée du chemin de fer

[1] Cf. entre autres CHEVALIER Bernard, 1983, *Tours ville royale : 1356-1520*, Chambray-lès-Tours, CLD, 343p. et le catalogue très complet de l'exposition *Tours antique et médiéval. Lieux de vie, temps de la ville*.

[2] RODIER Xavier, GALINIÉ Henri & BRUNET Roger, 2010, « Tours : étude chrono-chorématique » [en ligne], *in Mappemonde*, n°100, Montpellier, Belin-Reclus, consulté en 2012. URL : http://mappemonde.mgm.fr/num28/articles/art10406.html.

[3] En témoignent les nombreux travaux menés sur ce sujet par le Laboratoire Archéologie et Territoires (UMR 7324 CITERES).

[4] LUSSAULT Michel, *op. cit.*, p. 46.

[5] Les schémas présentés dans la *Figure 4* sont issus d'un essai de chrono-chorématique présenté dans la revue *Mappemonde* (n°100) déjà citée. La construction des schémas et des chorotypes qui s'en suivent sont détaillés dans le dossier thématique de la revue.

au XIXe siècle a signé la mort de la navigation fluviale et de toute l'économie qui y était attachée. Dans son ouvrage, Michel Lussault revient en détail sur ces grandes phases fondamentales dans le dessin de la ville de Tours telle qu'on l'appréhende aujourd'hui et montre à quel point elles ont marqué le paysage urbain et au-delà, la façon de concevoir les politiques urbaines dans la ville.

La ville de Tours n'a pas évolué selon un modèle radio-concentrique puisque la bipolarité fonctionnelle et le basculement de l'axe principal de développement dont les deux facteurs majeurs qui ont dicté l'urbanisation de la ville depuis son origine. De plus, un effet de site a dicté le développement de la ville puisqu'elle s'étend entre deux cours d'eau : la Loire et le Cher. On ne retrouve donc pas dans le plan de la ville un noyau historique homogène et des faubourgs centripètes. Au sud, une ville nouvelle (Saint-Etienne *extra*, actuellement le quartier des Prébendes d'Oé) s'est développée par delà les remparts, arasés en 1861. Exempte des taxes locales, cette excroissance urbaine a attiré beaucoup de bourgeois séduits par le régime fiscal intéressant[1]. Devant l'ampleur du développement urbain, les édiles tourangeaux prirent la décision d'annexer à la ville la commune de Saint-Etienne *extra*. À l'est et à l'ouest, dans le prolongement de l'axe historique de développement, les faubourgs ont été intégrés à la ville puisque les barrières d'octroi sont en limite des communes voisines, proches du centre ancien. Finalement, la ville de Tours n'a pu se développer le long de cet axe, trop restreint. De plus, il y a, à Tours, deux effets de site particulièrement contraignants puisqu'elle est circonscrite entre la Loire au nord et le Cher au sud. Cette position mésopotamienne n'a pas laissé beaucoup de possibilités d'évolutions. Certes, au fur et à mesure de son développement, les terres marécageuses de l'entre deux fleuves ont été assainies (au XIXe siècle pour la construction des Prébendes d'Oé par exemple), et même dans la seconde moitié du XXe siècle, l'urbanisation s'est effectuée sur l'ancien tracé du Cher (dévié et comblé pour y construire un grand ensemble), mais malgré tout, la ville est enserrée entre ses deux fleuves et c'est au nord, sur le coteau où des terrains sont disponibles sans aménagement préalable, qu'elle se développera le plus.

Dans la deuxième moitié du XXe siècle, la ville change profondément sous l'impulsion de Jean Royer, son maire, qui entreprend la construction de nombreux grands ensembles et entend donner à sa ville les équipements qu'elle mérite. Ainsi sortent de terre des quartiers entiers : le Sanitas au sud du centre-ville, le quartier de l'Europe sur le coteau nord, les rives du Cher, *etc*. C'est aussi durant les mandats de Jean Royer que la ville s'équipe de grandes infrastructures publiques : palais des sports, centre de congrès, parc des expositions… L'alternance politique en 1995[2] va plus loin qu'un simple changement de couleur politique puisque pour Marc Dumont, « les opérations urbaines du mandat de Jean Germain vont correspondre à ces transformations comme une sorte de symétrie inverse : la nouvelle équipe se focalise rapidement sur une intense transformation des espaces existants, ne réalisant pas réellement d'équipements ou de

[1] Cf. le mémoire de maîtrise d'Armelle Boucher qui à travers l'histoire de la construction du quartier des Prébendes d'Oé, explique la création des premières formes de lotissements à Tours. Cf. BOUCHET Armelle, 2000, *Urbanisme et architecture du quartier des Prébendes d'Oé à Tours de 1830 à nos jours*, mémoire de maîtrise d'histoire de l'art, Tours, Université François-Rabelais, 93p.
[2] Cf. *Supra*, III, B, 2.

programme d'urbanisation massive »[1]. Jean Germain, maire en place depuis 1995, se concentre dans un premier temps sur le centre-ville, avant de lancer un vaste projet urbain autour de la réalisation d'un tramway.

La configuration spatiale de la partie mésopotamienne, enserrée entre Loire et Cher, explique en partie la difficulté qu'ont aujourd'hui les autorités à fédérer le centre-ville bipolaire (voire tripolaire avec le déplacement de l'hôtel de ville et du développement autour de la gare au sud du centre ancien). La morphologie urbaine est hétérogène, les faubourgs assez peu clairement définis (*Carte 3*). Dans son essai de chorématisation de la ville de Tours[2], Roger Brunet montrait bien que l'organisation de la ville découlait de cette influence double : la Loire a imposé une dynamique est-ouest quand l'influence de Paris imposait un développement nord-sud. La forme urbaine de chaque contexte peut s'expliquer par ces effets de situation mais les effets de site (présence de coteaux, position mésopotamienne, *etc*.) ne sont pas à écarter dans l'évolution de la morphologie des villes.

[1] DUMONT Marc, *op. cit*., p. 147.
[2] Chorématisation présentée lors du colloque *Composition(s) urbaine(s)* (Tours, 23 au 28 avril 2012).

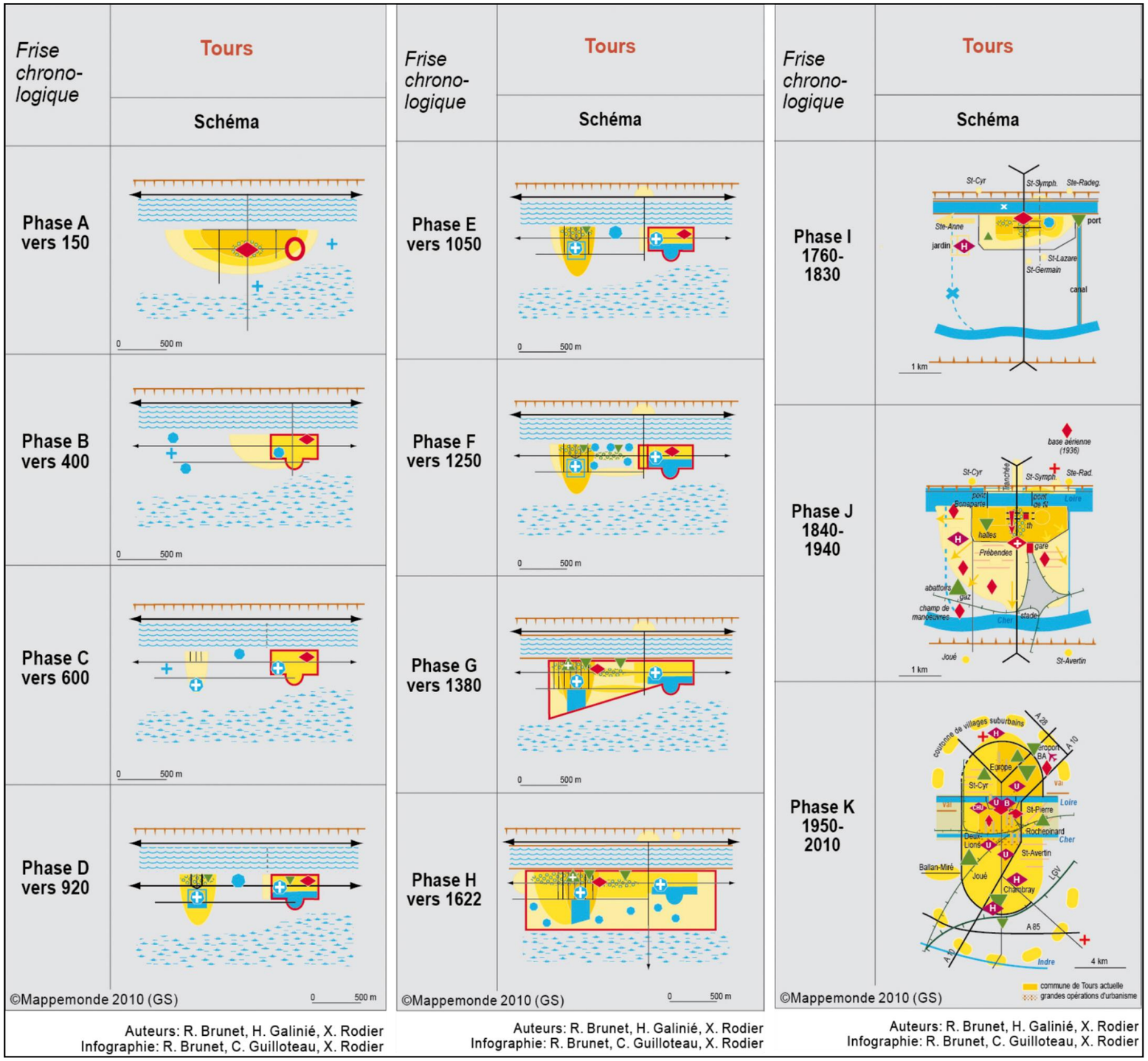
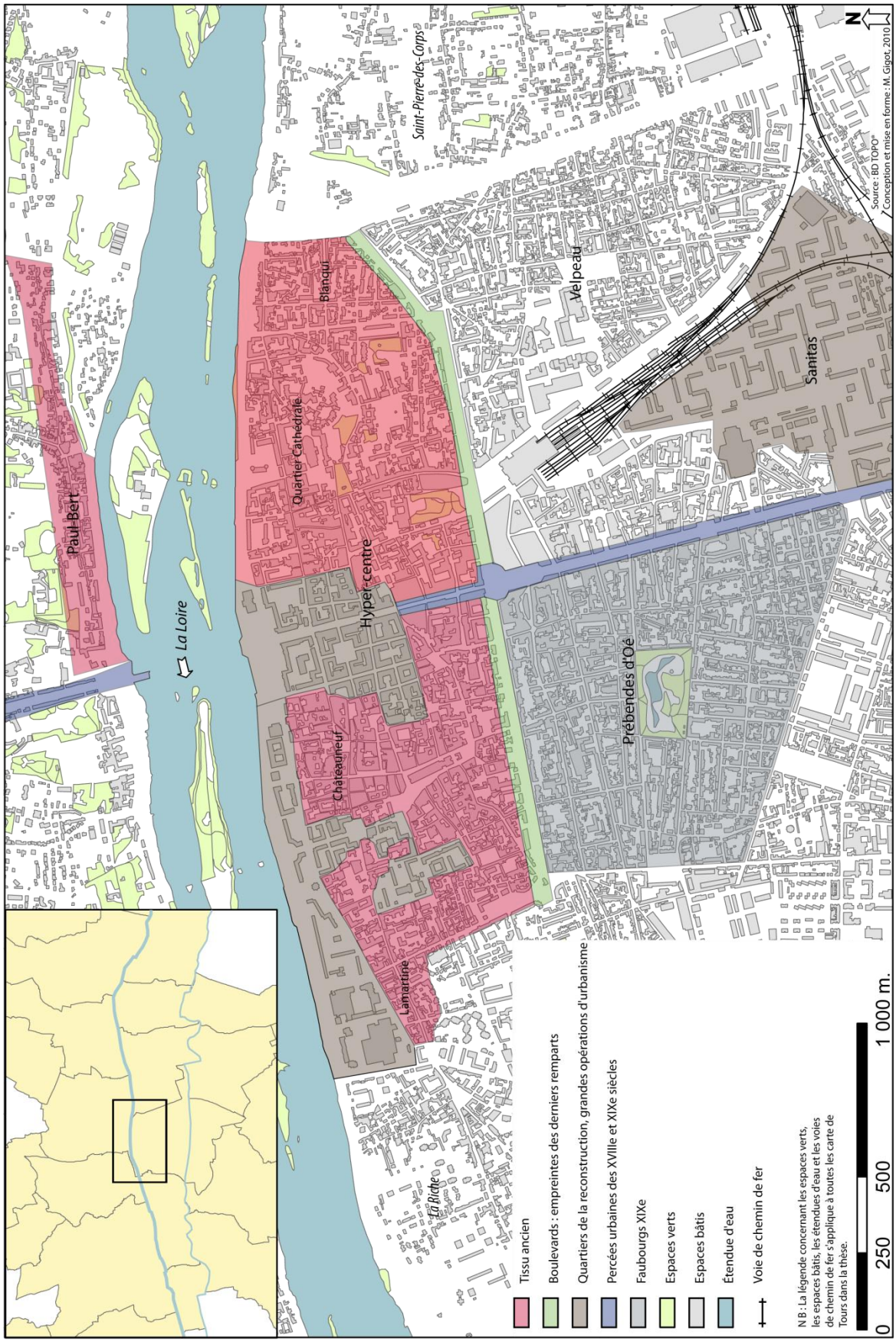


Figure 4. Schématisation de l'évolution urbaine de Tours



Carte 3. Typologie globale des espaces urbains tourangeaux

3. Orléans, ville ligérienne septentrionale

Orléans se situe au point le plus au nord de la Loire et par la même occasion, au point du fleuve le plus proche de Paris. Au croisement de deux routes commerciales, Orléans a tiré parti de sa situation de carrefour. Édouard Ingrain note que si « rien n'attirait spécialement l'homme dans le site d'Orléans », la ville s'est développée parce que « c'est à Orléans que s'opère le contact entre ces deux routes au mode de transport différent, donc le transbordement des gens et des marchandises. Et la rupture de charge implique la présence d'une ville »[1]. C'est sa situation de carrefour qui a permis à Orléans de se développer et de devenir une ville d'échanges commerciaux : c'est la fonction première de la cité. Yves Babonaux précise que « la fortune d'Orléans lui vient de ce qu'associant sous ses murs roulage et batellerie, elle a su exploiter deux mille ans durant, à son avantage, une lucrative rupture de charge »[2], au moins jusqu'à l'avènement du rail qui, sans l'oublier, ne lui aura pas été des plus favorables. Les vinaigreries d'Orléans, jusqu'alors prospères, ne purent supporter le poids du train et un grand pan de l'économie locale s'effondra. Joël Mirloup schématise cette situation et montre que Paris et la Loire sont les deux clés de la situation d'Orléans (*Figure 5* ci-dessous) : « à l'intersection de ces deux espaces, [*elle*] en cumule les avantages ou les inconvénients selon les moments »[3].

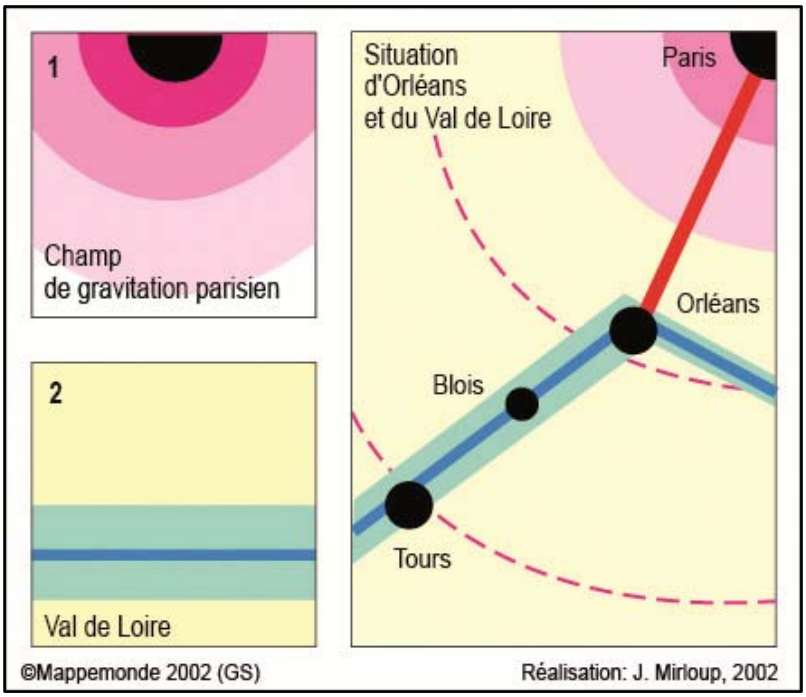
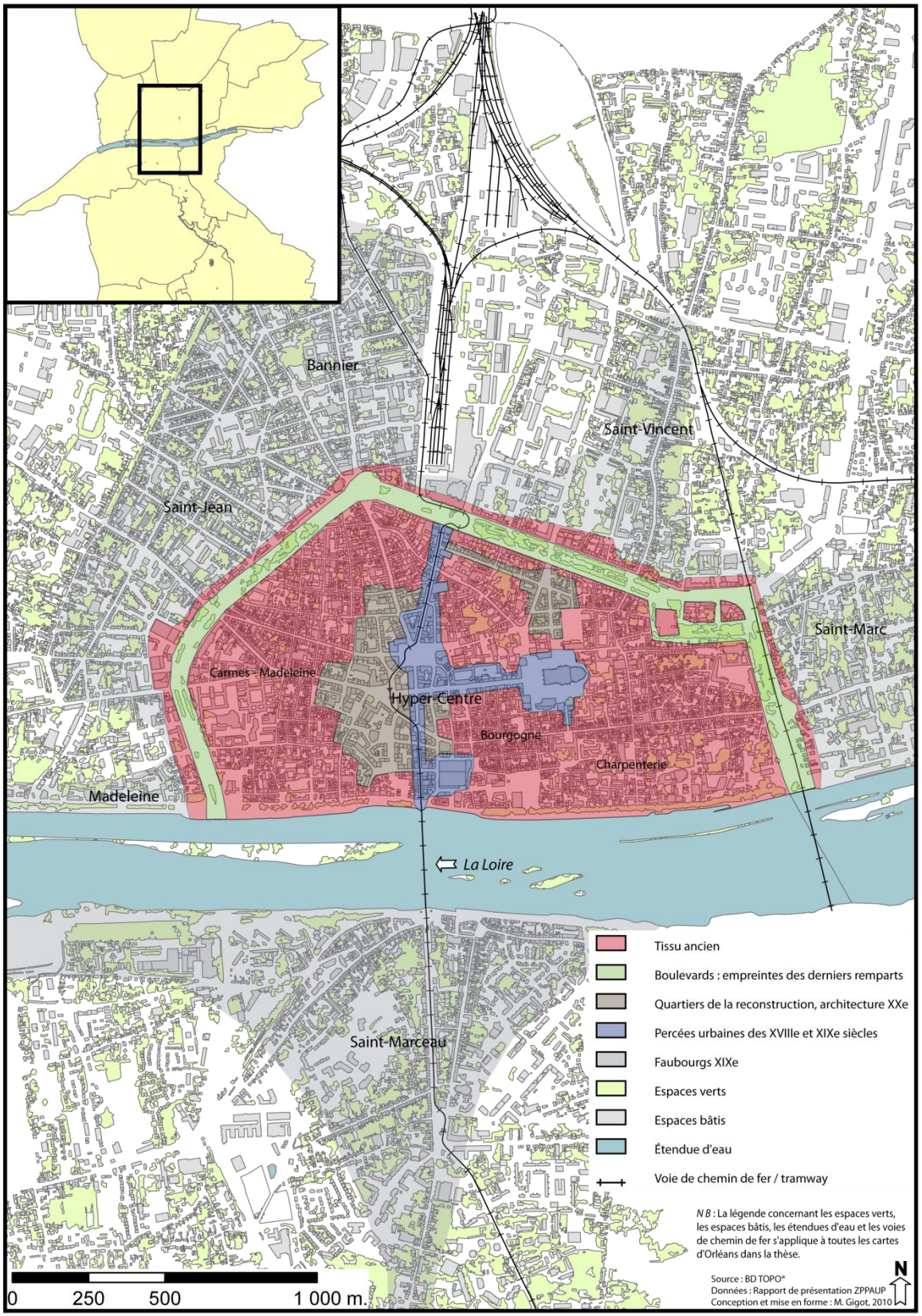


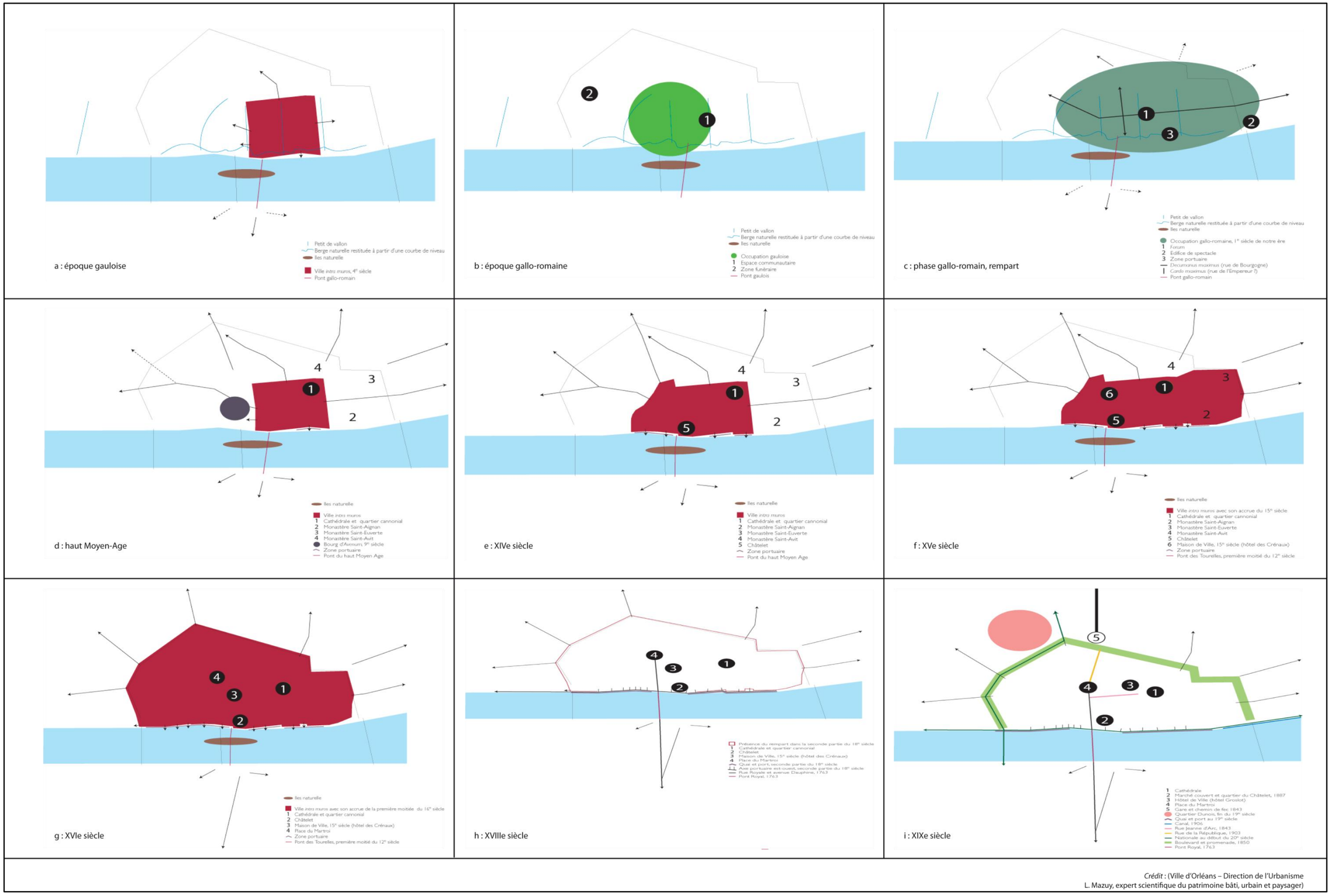
Figure 5. Les deux clés de la situation d'Orléans

[1] INGRAIN Édouard, 1953, « Orléans : essai de géographie urbaine », pp. 98-105, *in L'information géographique*, vol. 17, n°3, Paris, Armand Colin, p. 98.
[2] BABONAUX Yves, 1978, « Orléans, Tours et la Vallée de la Loire », pp. 181-219, *in* BEAUJEU-GARNIER Jacqueline (dir.), *La France des villes. Volume 1 : Le Bassin parisien*, Paris, La Documentation Française, p. 189.
[3] MIRLOUP Joël, 2002, « Orléans : éléments d'un système métropolitain », pp. 36-41, *in Mappemonde*, n°68, Belin-Reclus, Montpellier, p. 37.

Orléans s'est donc construite autour du commerce et en particulier des activités fluviales. De ce fait, le port avait dans la ville une place primordiale. Au-delà de la simple fonction d'échanges due à la rupture de charge, la ville a développé l'industrie du vinaigre qui a profondément marqué sa structure urbaine. Cette spécialisation semble s'expliquer simplement : le temps que les bateaux chargés de tonneaux remontent la Loire jusqu'à Orléans, le vin tournait aigre et ne pouvait être livré à Paris en l'état. Il était donc transformé en vinaigre à Orléans qui a tiré parti de cette situation. Assez logiquement, les vinaigreries orléanaises se sont développées près du port, donc de la Loire, laissant une emprunte tangible dans la structure urbaine du centre-ville. La *Figure 6* montre les différentes phases d'évolution de la ville, fortement liée à la Loire.



Carte 4. Typologie globale des espaces urbains orléanais



Crédit : (Ville d'Orléans – Direction de l'Urbanisme
L. Mazuy, expert scientifique du patrimoine bâti, urbain et paysager)

Figure 6. L'évolution urbaine d'Orléans

D'après les études du service archéologique municipal d'Orléans, l'agglomération se fixe sur la rive droite de la Loire en tête de pont dès le IIe siècle de notre ère (*a*). Comme Tours, Orléans se développe ensuite d'est en ouest, le long du fleuve sans négliger la voie nord-sud depuis le pont gallo-romain qui semble constituer le *cardo maximus* (*b*). La ville se dote d'une enceinte (*c*) qui s'étendra progressivement au XIVe siècle puis au XVIe siècle (*e*). Le tracé des boulevards circulaires délimite aujourd'hui l'*intra-mails* des faubourgs et reprend peu ou prou le tracé des remparts du XVIe siècle qui avaient permis d'englober plusieurs espaces alors *extra-muros*. Depuis les portes des remparts partent des voies de circulation dont les abords s'urbanisent fortement pour former des faubourgs dont la morphologie est encore très visible, dans le parcellaire comme dans le paysage urbain (*g*). Comme la plupart des villes de cette importance, Orléans a connu une phase de travaux au XVIIIe siècle (*h*) avec la construction d'un pont de pierre sur la Loire et le percement de voies royales (actuelle rue Royale pensée en parallèle de la place du Martroi). Enfin, au XIXe siècle, les remparts tombent et la ville se développe hors de ses murs (*i*) tout en se parant d'équipements publics de grande importance (théâtre, palais de justice, *etc*.) Plus récemment, la ville s'est fortement étendue au sud avec la création d'un quartier rattaché à la ville centre : Orléans-la-Source. Cette excroissance urbaine regroupe quasiment tous les équipements universitaires de la ville – comme le voulait la mode des campus des années soixante-dix – l'hôpital et de nombreuses entreprises. Aujourd'hui, cette ville nouvelle reste problématique, notamment à cause des difficultés de liaisons avec le centre, toujours insatisfaisantes malgré la création d'une ligne de tramway qui la dessert.

Du point de vue de l'évolution des espaces urbains (présentée ici grossièrement), Orléans présente une évolution classique : c'est une ville circulaire en bord de fleuve, entourée de multiples faubourgs dont la trame se lit encore aujourd'hui (*Carte 4*). Si Tours n'a pas de faubourgs réticulaires, elle a néanmoins des points communs avec Orléans, notamment dans la période contemporaine. Aux XVIIIe et XIXe siècle, Tours a aussi procédé à de grands percements urbains ainsi qu'à la construction d'équipements publics structurants. À la différence de Tours, Orléans n'a connu une évolution qu'à partir d'un seul noyau urbain qui s'est étendu vers l'ouest puis au nord après que les enceintes ont été détruites. Même franchie par un pont, la Loire a longtemps constitué un obstacle à l'urbanisation puisqu'un seul faubourg s'est développé sur la rive gauche, dans le prolongement de l'axe transligérien. Ce n'est que dans la période contemporaine qu'Orléans s'est fortement urbanisée au sud en créant notamment une ville nouvelle rattachée à la cité mère : la Source. C'est à huit kilomètres au sud que ce grand quartier fut construit, regroupant un campus universitaire, un pôle commercial et des habitations. De ce fait, une des grandes problématiques actuelles consiste à relier ce morceau de ville à la cité mère afin de redynamiser le centre, notamment avec le retour des étudiants en cœur de ville. Comme pour Tours, l'alternance politique de 2001 et le changement d'équipe municipale marque un tournant dans les politiques urbaines municipales : « le programme d'action [*de Serge Grouard*] est strictement symétrique à la situation tourangelle, antinomique des grands gestes et projets de

son prédécesseur. La nouvelle équipe accorde une importance très nette au traitement des espaces publics, ainsi qu'à la culture et aux animations »[1]. Depuis 2001, s'est opéré un retour au centre des politiques urbaines, longtemps concentrées en périphérie.

Même si ces trois villes détiennent des points communs, elles ont chacune des spécificités liées à leur site et leur situation. Ces deux facteurs – basiques dans l'analyse du fait urbain – expliquent en grande partie la façon dont ces agglomérations ont évolué au cours des siècles. Mais en dépit des différences évoquées ici, force est de constater que toutes trois doivent répondre à des enjeux communs à toute ville moyenne : renforcement de l'attractivité, quête d'identité, positionnement au sein des réseaux de villes, *etc*.

C. Retour sur des tendances politiques locales

Si nous avons pu mettre en avant un certain nombre de points communs qui rendent les trois contextes de l'étude comparables, il n'est pas inutile de montrer en quoi leurs évolutions politiques n'ont pas été les mêmes et amènent donc à des choix de développement différents aujourd'hui. Retracer l'histoire politique locale permet de saisir des enjeux actuels, notamment en termes de politiques publiques patrimoniales. Nous expliquerons en détail l'avènement des politiques patrimoniales dans chacune des trois villes[2] mais il est d'abord nécessaire de montrer leurs spécificités locales. Le contexte politique est un facteur prédominant dans l'élaboration des politiques publiques. Le choix de tel ou tel mode d'action sera en partie déterminé par le maire et son équipe au pouvoir. Le poids de la figure d'un notable, l'alternance politique, la pratique du cumul des mandats ou non sont autant de facteurs qui influent sur les stratégies locales de développement. Il est alors indispensable de brosser un tableau rapide de l'histoire politique des trois contextes d'étude afin de comprendre les stratégies d'action publique patrimoniale.

1. Angers : dans les traces de Jean Monnier

L'élection de Jean Monnier en 1977 a constitué une forme de rupture pour Angers qui est passée de droite à gauche[3]. Là n'est pas la caractéristique principale de l'histoire politique angevine. Cette dernière réside surtout dans le paradoxe de l'attitude électorale des angevins en ce qu'ils n'ont pas adopté le même comportement électoral selon que les mandats étaient locaux ou nationaux. Élu lors des Trente Glorieuses, Jean Monnier, déjà bien connu dans le paysage politique local, s'impose comme une figure incontournable de la vie politique municipale. Il incarne le progrès au sens où « la construction politique édifiée par Jean Monnier repose sur

[1] DUMONT Marc, *op. cit.*, p. 149.
[2] Cf. *Infra,* Partie 3.
[3] Pour Paul Iogna-Prat, « il s'est passé à Angers ce qu'il s'est passé à Tours. Jean Turc s'est présenté et son premier adjoint s'est présenté contre lui donc la droite a été battue ». Entretien du 2 octobre 2009.

l'idée, héritée des années soixante, d'un développement vigoureux de l'économie et de la société locale grâce à une municipalité interventionniste »[1]. Comme Jean Royer à Tours, Jean Monnier a initié de multiples projets d'urbanisme de grande importance (quartiers d'habitat social, grands équipements, *etc*.) y compris en centre-ville : « l'action sur le paysage urbain est encore plus nette avec le remodelage continu des quartiers centraux »[2]. L'ère du « Roi Jean »[3] est-elle réellement terminée ? Jean-Claude Antonini, maire jusqu'en 2012 qui lui succéda en 1998 avait intégré l'équipe de Jean Monnier dès 1977 jusqu'à devenir le premier adjoint de la ville (*Figure 7*).

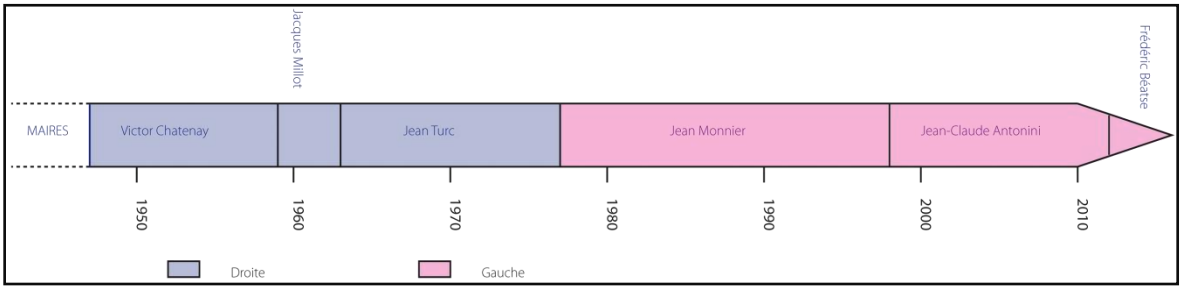


Figure 7. Les maires angevins depuis 1947 selon leur couleur politique

Il y a une réelle continuité politique entre Jean Monnier et Jean-Claude Antonini. Même équipe municipale, même bord politique : Jean-Claude Antonini apparaît bien comme le dauphin. Les Angevins suivent en reconduisant le maire sortant en 2008 mais l'héritage moniériste est difficile à gérer : Jean-Claude Antonini veut rompre avec la vision urbaine – entre autres – de son prédécesseur en revenant sur certains aménagements urbains, dont les voies sur berges qu'il projette de couvrir. De plus, Jean Monnier et Jean-Calude Antonini ne s'entendent plus, le dernier refusant de s'inscrire dans le sillage du premier. L'élection de 2008 a été difficile et marquée par la position de Jean Monnier qui n'assurait plus de façon évidente son soutien à Jean-Claude Antonini.

[1] MAZÉ Julie & PIHET Christian, 1997, « Élections municipales et pouvoir politique local. L'exemple d'Angers », pp. 495-505, *in Norois*, n°175, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 505.
[2] *Ibid.*, p. 497.
[3] Pour reprendre l'expression de Maurice Grassin (*in* GRASSIN Maurice, 1998, *Jean Monnier*, Laval, Siloë, 303p.)

« Après trente ans de centre-gauche et de "moniérisme", Angers s'apprête peut-être à tourner la page. Encore que ? Jean Monnier, édile de la ville entre 1977 et 1998, reste la figure marquante de la politique angevine, et distribuerait, dans l'ombre, les bons et les mauvais points. Jean Monnier, 78 ans, a régné sur Angers pendant 21 ans, le plus long mandat qu'a connu la ville. Surnommé le "roi Jean", il ferait encore la pluie et le beau temps dans les arcanes politiques de la "*dix-septième ville de France*".
[…]
Consulté par tous, son soutien, officiel ou non, serait une arme ravageuse. Il avait adoubé le socialiste Jean-Claude Antonini en 1998, quittant le fauteuil de maire à mi-mandat. Pour ces élections municipales de 2008, Jean Monnier ne s'est pas déclaré officiellement. Mais les bruits courent dans la ville. Jean Monnier et Jean-Claude Antonini sont fâchés et c'est Christophe Béchu qui serait le nouveau dauphin désigné » [1].

Encadré 5. La puissance d'une figure locale

L'influence de Jean Monnier est donc restée considérable même après sa démission en 1998 : l'homme a fortement marqué la ville et a longtemps pesé dans la politique locale. Son héritage n'est pas simple à gérer même si Jean-Claude Antonini a tranché dans les choix de son prédécesseur. Des mandats d'Antonini, on retiendra l'accent porté sur le développement durable et la volonté d'intégrer Angers dans l'Europe des villes.

2. Tours : la stabilité

La particularité tourangelle réside dans une forme de stabilité politique. La ville n'a connu que deux maires depuis 1959 (*Figure 8*) : Jean Royer, figure emblématique au pouvoir pendant 36 ans, et Jean Germain, maire depuis 1995.

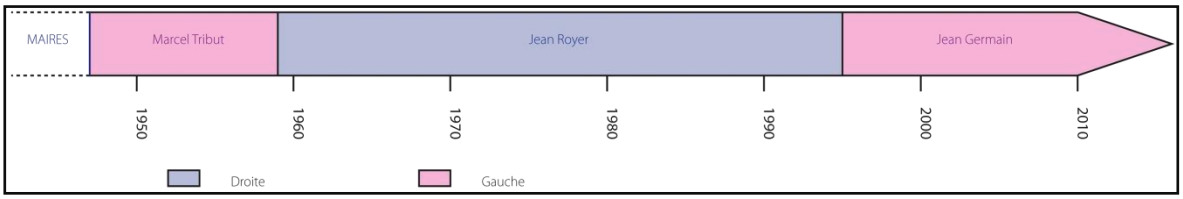


Figure 8. Les maires tourangeaux depuis 1947 selon leur couleur politique

Certes la couleur politique des deux hommes n'est pas la même mais Jean Royer a connu une longévité politique que Jean Germain semble reconstruire aujourd'hui[2]. L'analyse de la vie politique locale semble donc assez simple mais Jean-Philippe Roy évite cet écueil et fait une analyse en termes de temporalités en considérant « d'emblée qu'il y a un temps du rapport gauche-droite à Tours et un "temps Royer" »[3]. Beaucoup d'auteurs ont nommé ce dernier temps « l'ère Royer » tant l'homme a marqué cette période politique. Jean Royer a laissé une empreinte

[1] « Angers, le calme et la tempête », *Le JDD.fr* du 11 février 2008.
[2] Il est d'ores et déjà annoncé que Jean Germain briguera un quatrième mandat aux élections de 2014.
[3] ROY Jean-Philippe, 2001, « Terrains d'élection », pp. 194-203, *in* LUSSAULT Michel (dir.), *Tours, des légendes et des hommes*, Paris, Autrement, p. 195.

durable et pas seulement politiquement : il était de ces maires bâtisseurs des Trente Glorieuses et féru d'urbanisme. De nombreux quartiers sont sortis de terre sous son mandat et nous verrons par ailleurs qu'il n'est pas étranger à la protection du patrimoine tourangeau. En 36 ans à la tête de la ville, Jean Royer a pu initier et suivre plusieurs politiques de développement local et s'imposer comme une figure emblématique de la droite tourangelle : il pratique le cumul des mandats et s'impose à la députation. L'élection municipale de 1995 s'apparente donc à une rupture nette : « 1995 marque un tournant, apparemment une ligne de fracture, dans la vie politique tourangelle : Jean Royer, maire depuis 1959, "figure du commandeur" de la vie politique locale, perd les élections, et laisse la mairie à son challenger socialiste Jean Germain. Ce résultat n'est pas la conséquence d'un duel. En 1959, Jean Royer avait profité d'une triangulaire. Le même cas de figure se reproduit en 1995 : alors que la droite est nettement majoritaire, c'est pourtant la liste de gauche qui "remporte la mise" »[1]. Outre la bascule de droite à gauche, c'est surtout l'usure politique du maire sortant qui est à noter : Jean Royer ne représente plus à lui seul la droite tourangelle. Pour Jean-Philippe Roy, la rupture se confirme aux législatives de 1997 pour lesquelles Jean Royer ne se présente pas sans pour autant nommer de successeur : c'en est fini de la droite tourangelle personnifiée. Le paysage politique local change donc au-delà de la municipalité.

Il n'était pas pour autant évident de savoir si Jean Germain allait acquérir la légitimité que son prédécesseur avait longuement conservée. C'est sans doute pour accentuer l'effet de rupture qu'il choisit, au départ, de ne pas cumuler son mandat local avec un mandat national, comme pour signifier aux Tourangeaux son attachement à se consacrer pleinement à sa mission locale en tant que maire. Si Jean Royer était impliqué au niveau national (député, ministre du Commerce et même candidat à l'élection présidentielle), Jean Germain s'est concentré sur Tours, bien qu'élargissant son pouvoir à la communauté d'agglomération qu'il contribua largement à créer, et à la Région Centre. Aujourd'hui, Jean Germain a rejoint l'arène politique nationale puisqu'il occupe un poste de sénateur depuis 2011.

3. Orléans : l'alternance et le cumul

L'histoire politique orléanaise est plus tumultueuse que celle de Tours. Une forme d'instabilité politique est à noter puisque depuis 1947, la ville a vu huit maires se succéder (*Figure 9*), sans compter les maires par intérim (suite au décès de certains maires en cours de mandat).

[1] ROY Jean-Philippe, 2002, « Tours. La fin de l'ère Royer, le début de l'ère Germain ? », pp. 323-333, *in* DOLEZ Bernard & LAURENT Annie (dir.), *Le vote des villes : les élections municipales des 11 et 18 mars 2001*, Paris, Presses de Science Po, p. 323.

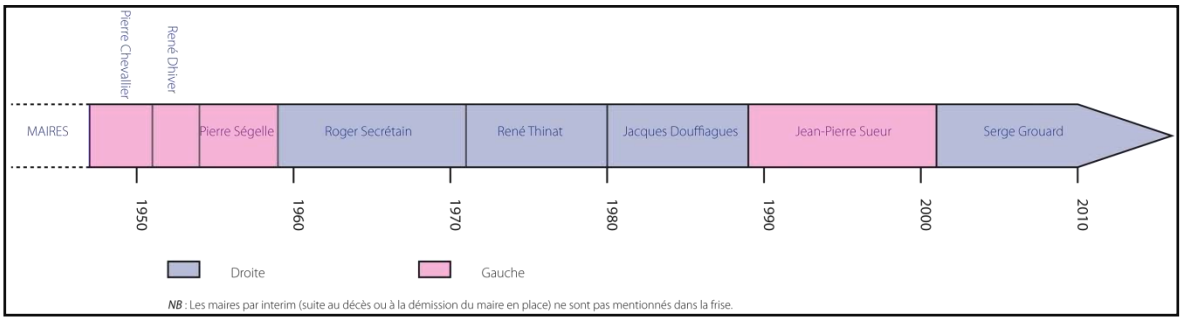


Figure 9. Les maires orléanais depuis 1947 selon leur couleur politique

Cette inconstance politique n'est pas sans conséquence car elle peut jouer en défaveur de la mise en place de politiques publiques. Les temps électoraux ne sont pas toujours adaptés aux politiques urbaines. La réflexion sur le devenir de la ville, la mise en œuvre de programmes d'actions ou la seule étape de mise sur agenda des problèmes sociaux prennent parfois un temps qui dépasse celui du mandat municipal. Lorsque la stabilité s'installe, comme se fut le cas à Tours avec Jean Royer, le suivi des politiques publiques est *a priori* plus simple à mener puisque les décisions qui en sont à l'origine ne sont pas remises en question. L'alternance politique – même sans changement de couleur politique – peut amener des difficultés dans le suivi de politiques locales si les élus modifient leurs orientations dans les choix de développement local. Pour Jacques de Maillard, on oublie trop souvent l'articulation difficile de ces deux temporalités (électorale et politique) et même si l'alternance n'entraine pas nécessairement de changement dans la conduite des politiques publiques déjà engagées, elle ne facilite pas la continuité linéaire d'une action publique. Dans les conclusions de ses études, Jacques de Maillard montre qu'il « est beaucoup plus facile d'ajouter que de défaire » et que « le potentiel de changement est également lié à l'usure des recettes passées »[1]. En ce sens, l'alternance politique ne saurait être nécessairement synonyme de rupture dans la conduite des politiques locales : le changement de cap de l'action publique est aussi la résultante de plusieurs facteurs exogènes aux élections. Cependant, l'échéance électorale et le désir d'une réélection jouent sur la façon que les élus ont de gérer l'action publique. La difficulté des politiques patrimoniales réside en ce que les temps patrimoniaux dépassent largement les temps électoraux. La mise en valeur des centres anciens dans ce qu'elle a de plus pragmatique (réfection des espaces publics, campagnes de ravalements de façades, *etc.*) arrive à se calquer sur la durée d'un mandat alors que la reconnaissance patrimoniale est plus longue à initier car les documents d'urbanisme à visée patrimoniale sont plus longs à mettre en place que les documents d'urbanisme généraux[2]. De ce point de vue, l'alternance politique à Orléans semble avoir contribué à l'échec de la protection du patrimoine en centre-ville, nous y reviendrons par la suite.

[1] MAILLARD (De) Jacques, 2006, « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires », pp. 39-53, *in Pôle Sud*, n°25, Montpellier, ARPOS, p. 46.
[2] Cf. *Infra*, Partie 2.

La vie politique orléanaise connaît une seconde caractéristique, elle aussi classique dans les villes moyennes : tous les maires de la ville ont, depuis 1947, cumulé un mandat de député ou de sénateur en plus de leur fonction mayorale. Les analyses de cet état de fait divergent en fonction des auteurs : d'aucuns prétendent que « le mandat local constitue en même temps un tremplin pour entrer dans la carrière politique nationale et une sorte d'assurance d'y rester plus longtemps »[1] quand d'autres opèrent le raisonnement inverse en arguant que le mandat national constitue une ressource d'action pour le mandat local, nous y reviendrons[2]. Nous pouvons néanmoins citer quelques exemples frappants dans lesquels les élus locaux mobilisent leur assise nationale : « ici, le maintien d'une caserne, d'une maternité ou d'un tribunal, ailleurs, l'ouverture d'une nouvelle filière de formation, la créativité d'un pôle de compétitivité ou la délocalisation d'un service de l'État »[3]. Pour Pierre Albertini, « c'est la priorité accordée systématiquement à l'exercice des mandats locaux qui fait problème »[4] et on notera qu'une « bonne partie des députés, notamment parmi les députés-maires, se concentrant sur leur mandat local, le Parlement en tant qu'organe de la représentation nationale est menacé d'atrophie »[5] : la question du cumul pose aujourd'hui un réel problème dans le fonctionnement de la démocratie représentative. Pratique courante, ce cumul n'est pas anodin dans la réussite (ou l'échec) de politiques locales.

[1] MÉDARD Jean-François, 1972, « La recherche du cumul de mandats par les candidats aux élections législatives sous la Cinquième République », pp. 139-159, *in* MABILEAU Albert (dir.), *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, Paris, Éditions Pédone, p. 145.
[2] Cf. *Infra*, Partie 3.
[3] ALBERTINI Pierre, 2011, *La France est-elle gouvernable ?* Paris, L'Harmattan, p. 193.
[4] *Ibid.*, p. 193.
[5] KIMMEL Adolf, 1983, *L'assemblée nationale sous la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 266.

Conclusion

L'intérêt d'une approche transversale

Notre travail se veut pluridisciplinaire et transversal. En premier lieu, c'est l'objet de la recherche qui impose cette diversité disciplinaire : le patrimoine est une notion transversale : nous avons montré qu'il n'a pas été approprié en tant qu'objet de recherche par une seule et même discipline. Historiens, ethnologues, sociologues, géographes, juristes… tous ont trouvé une entrée d'étude de cet objet fondamentalement mouvant. Même les sciences dures mobilisent le patrimoine dans leurs champs de recherche : il sera génétique, géologique, *etc*. Dans le domaine des sciences sociales, l'émulation s'est faite autour des dynamiques socio-spatiales que la patrimonialisation semble provoquer. En second lieu, l'expansion patrimoniale et l'accroissement de son utilisation dans les politiques urbaines en font aujourd'hui une notion quasiment incontournable lorsque l'on étudie la ville, au moins en Europe. L'extension sémantique de la notion a conduit les chercheurs et les acteurs à la catégoriser pour mieux la comprendre : on parlera de patrimoine monumental, immatériel, naturel, paysager ou urbain ; la liste n'est pas exhaustive. Nous plaçons notre étude dans le sillage des travaux sur le patrimoine architectural et urbain. Cette dernière catégorie (le patrimoine urbain) nous intéresse tout particulièrement car nous entendons considérer l'évolution de l'action publique patrimoniale dans les centres anciens. Car c'est précisément dans ces lieux chargés d'histoire que les politiques urbaines sont les plus chargées de sens. De plus, le patrimoine urbain n'est encore pas toujours considéré pour sa valeur d'ensemble par les décideurs locaux, nous y reviendrons. Ce faisant, nous nous inscrivons délibérément dans un champ de recherche développé par les géographes dès les années soixante-dix qui s'attache à comprendre les dynamiques urbaines des centres-villes.

La place du patrimoine urbain dans les politiques urbaines

Nous faisons le constat que le patrimoine urbain fait partie d'un tout, d'un système urbain complexe et mouvant. Agir sur le patrimoine, en le protégeant ou en le valorisant, c'est agir sur la ville de manière globale. La thématique patrimoniale n'est quasiment jamais absente des politiques urbaines : tantôt en filigrane, tantôt en exergue ou bien sous-entendue. D'une certaine façon, l'héritage est là et c'est aux acteurs de composer – ou non – avec. Il n'y a donc pas une politique du patrimoine mais une multitude de politiques qui touchent – de près ou de loin – au patrimoine. D'une certaine façon, il est devenu impossible d'intervenir en tissu ancien sans prendre en compte son aspect patrimonial, au risque d'affronter conflits et controverses. Pour autant, cela ne signifie pas forcément la mise sous cloche de la ville, crainte majeure des élus municipaux face à un protectionnisme poussé à son paroxysme. Que le choix s'oriente vers la démolition ou la sauvegarde, il y a toujours dans le discours qui légitime l'une ou l'autre de ces actions, une référence au

patrimoine urbain. D'un côté il est mis sur un piédestal et de l'autre écarté au nom d'une modernisation nécessaire mais quoiqu'il en soit, le patrimoine urbain est toujours mobilisé dans les représentations du centre-ville, accepté ou non, c'est un autre problème. Au fond, travailler sur la patrimonialisation de l'urbain nécessite d'appréhender la dynamique des centres-villes dans leur ensemble : la compréhension des mécanismes de production ou de transformation de la ville en tissu ancien transite inévitablement par l'identification d'enjeux propres aux espaces centraux. Qu'ils soient commerciaux, touristiques, économiques et sociaux ; qu'ils concernent la politique des transports ou de l'habitat, tous ces enjeux se lisent et se comprennent à travers le prisme patrimonial toujours présent en filigrane. Dans ce cadre, agir sur le patrimoine urbain n'est pas neutre mais bien au contraire profondément porteur de sens. Un sens politique d'abord car la modification d'un espace patrimonial (par sa destruction ou sa valorisation) implique une appropriation symbolique de l'espace. Des objectifs de valorisation commerciale ou touristique sont aussi souvent poursuivis dans le cadre de la compétition interurbaine, impliquant nécessairement un travail sur la mise en valeur des espaces patrimoniaux dans un objectif marchand. Autant d'enjeux et d'objectifs développés par des groupes d'acteurs en coalition ou en concurrence mais qui se jouent sur le terrain patrimonial. La patrimonialisation est un phénomène indissociable des dynamiques urbaines.

L'instrumentation de l'action publique patrimoniale : une entrée originale

Nous avons donc choisi une analyse des modalités de mise en œuvre de cette patrimonialisation des espaces urbains pour mieux l'appréhender. L'approche par les instruments d'action publique va permettre de saisir les mécanismes de construction des politiques locales du patrimoine. En engageant une analyse des jeux d'acteurs par des méthodes ciblées (entretiens, délibérations, *etc*.) et une analyse fine des différents enjeux des instruments d'action publique patrimoniaux, il sera possible de déterminer la part de responsabilité et d'engagement des différents acteurs du patrimoine dans la réalisation des politiques patrimoniales. L'analyse de la patrimonialisation des espaces urbain par le biais de l'instrumentation de l'action publique patrimoniale peut s'avérer riche à condition de dégager les régulations induites par les instruments eux-mêmes et celles dues aux relations formelles et informelles entre les acteurs du champ patrimonial. Les instruments d'action publique permettent néanmoins de dégager les objectifs poursuivis dans la réalisation d'une politique patrimoniale, bien que cela suppose que leurs effets soient anticipés, ce qui n'est pas toujours le cas. Là aussi, l'entrée par les instruments impose un regard transversal : si la dimension territoriale des outils est un des facteurs prédominants dans notre travail, il faut aussi considérer ces outils sous l'angle des régulations et des règles qu'ils produisent. Autrement dit, cela nécessite de prendre en compte à la fois leurs dimensions juridiques et politistes. L'inscription de cette thèse dans le champ de l'analyse des politiques publiques permet de prendre en considération ces deux dimensions.

Des terrains idéaux pour une comparaison construite

Les contextes d'Angers, Tours et Orléans sont intéressants de ce point de vue en ce qu'ils sont comparables et que les choix en matière de protection et de valorisation du patrimoine n'ont pas été les mêmes et pas dans les mêmes temporalités. Trois villes semblables dans lesquelles le patrimoine trouve sa place d'une façon ou d'une autre : difficile *a priori* de cerner toutes les différences entre elles. Les façades blanches sont ravalées, les pans de bois restaurés, les rues piétonnisées, les monuments mis en valeur, *etc*. Le lissage patrimonial est à l'œuvre ici comme ailleurs et les politiques patrimoniales produisent des centres anciens standardisés en proie aux mêmes problématiques : conflits d'usages des espaces patrimoniaux, gentrification plus ou moins maîtrisée, mise en tourisme plus ou moins réussie, *etc*. La pluralité des instruments patrimoniaux prouve pourtant que la patrimonialisation des espaces urbains peut s'opérer de différentes façons. Si la territorialisation du patrimoine urbain en centre-ville s'est opérée à Tours dès la fin des années cinquante avec l'utilisation d'outils formant les prémices du secteur sauvegardé approuvé au début des années soixante-dix, Orléans aura attendu 2008 pour avoir une ZPPAUP, après quelques tentatives infructueuses d'institutionnalisation des politiques patrimoniales par un zonage patrimonial. À Angers, les élus semblent avoir choisi « de ne pas choisir » dans la mesure où, malgré les demandes insistantes de la part des associations de sauvegarde du patrimoine notamment, aucun instrument territorialisé de protection du patrimoine n'a jamais été mis en place et les acteurs du champ patrimonial local semblent s'en accommoder. Pourtant, il semble difficile *a priori* de classer les villes selon un gradient d'efficacité de l'action patrimoniale, ou d'intensité de la requalification du centre-ville. À travers la diversité des instruments mobilisés dans chacun des contextes, nous voulons comprendre les raisons de ces politiques différentes mais aussi les effets de la mise en œuvre de ces divers outils, alors même que chaque ville revendique un même objectif de patrimonialisation de son centre historique et que les dynamiques urbaines semblent similaires. L'étude précise de chacun de ces outils – territorialisés ou non – ainsi que la compréhension de leur logique d'évolution, doivent permettre de comprendre leurs spécificités et les enjeux qu'ils portent.

PARTIE 2

L'INSTRUMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE PATRIMONIALE

Introduction

Cette partie traite de l'instrumentation de l'action publique patrimoniale sous une double dimension historique et territoriale. Il s'agit de montrer par quel biais s'est opéré le glissement de la protection du monument à la protection du territoire puisque de la protection du seul monument et de son environnement immédiat, nous sommes passés aujourd'hui à la préservation de centres anciens entiers, et même plus ! Même le sous-sol des villes est protégé au titre du patrimoine archéologique[1] : nul besoin que la ville existe encore pour qu'elle soit protégée. Cela montre indéniablement l'importance de la place du patrimoine dans les villes d'aujourd'hui. L'évolution de la notion de patrimoine s'est traduite dans les instruments qui ont été mis en place depuis le XIXe siècle pour assurer sa persistance. Au départ, ce sont les valeurs d'historicité et d'esthétique qui ont présidé la conservation du patrimoine. Des instances spécialisées ont inventorié les richesses patrimoniales du pays et le droit s'est chargé de les protéger : Jessica Makowiak distingue bien le processus de sélection de celui de protection en ce que « le droit ne dit pas le beau, il exprime ce qu'il convient d'en faire »[2]. Comment doit-on comprendre la notion de protection du patrimoine ? Au sens commun, la protection se rapporte à une action de protéger et sous-entend l'idée d'une défense contre quelque chose ou quelqu'un. De ce point de vue, le Chapitre 4 montrera comment la construction d'une protection patrimoniale par le droit s'ancre dans les attaques faites aux édifices anciens par le vandalisme révolutionnaire. La notion de patrimoine se construit alors, en réaction, pour conserver les témoins du passé alors destinés à bâtir l'avenir. De conflits en mobilisations, « la notion et la pratique du patrimoine se sont élaborées dans la douleur et dans l'affrontement, sur un peu plus d'un siècle »[3]. Et pourtant, la protection du patrimoine est aujourd'hui un fait indiscutable, communément admis à tel point que l'on constate «non seulement une extension (dans le temps et dans l'espace) du champ des œuvres protégées mais un renouvellement des principes qui président aux procédures d'intervention »[4] : nous l'avons vu, le patrimoine devient un enjeu urbain, intégré aux problématiques de la ville contemporaine et les instruments sont porteurs de ces enjeux[5].

Dans la typologie des instruments territorialisés présentée dans le Chapitre 2[6] (*Tableau 2*), nous avons évoqué trois types d'instruments : normatifs, incitatifs et cognitifs. Pour comprendre en quoi les instruments de l'action publique patrimoniale traduisent les enjeux urbains, nous avons choisi de consacrer le Chapitre 5 à l'analyse spécifique des outils territorialisés de protection du patrimoine, c'est-à-dire des instruments normatifs (aussi cognitifs par nature). Il s'agit de

[1] La première loi réglementant les fouilles archéologique date de 1941 (loi du 27 septembre 1941 portant réglementation des fouilles archéologiques).
[2] MAKOWIAK Jessica, 2004, *Esthétique et droit*, Paris, LGDJ, p. 147.
[3] BEGHAIN Patrice, 2005, « De l'État aux collectivités territoriales : l'évolution des politiques patrimoniales », pp. 41-44, *in ESO*, n°23, p. 42.
[4] TOMAS François, 2004, « Les temporalités du patrimoine et de l'aménagement urbain », pp. 197-212, *in Géocarrefour*, vol. 79, n°3, Lyon, Association des amis de la RGL, p. 201.
[5] Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 2, II, A, 2.
[6] Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 2, I, B, 3.

comprendre les tenants et les aboutissants des secteurs sauvegardés et des ZPPAUP. Nous verrons que chaque instrument correspond à un contexte donné : ils n'ont pas été inventés au même moment et ne poursuivent, *a priori*, pas les mêmes objectifs. Au demeurant, la comparaison plus fine de leurs spécificités permettra de comprendre les logiques qui peuvent présider leurs choix par les acteurs. Par ailleurs, nous discuterons de l'évolutivité des instruments territorialisés et l'analyse du processus de transformation des ZPPAUP en AVAP étayera la thèse du recyclage des instruments que nous avons présentée dans le Chapitre 2[1] puisque nous verrons qu'il s'agit davantage d'un effet d'annonce que d'une véritable évolution de l'instrumentation du patrimoine. Les instruments incitatifs sont évoqués dans le Chapitre 6 qui s'attache à comprendre les dispositifs de mise en valeur du patrimoine qui accompagnent souvent la mise en œuvre des instruments présentés dans les deux chapitres précédents. Le patrimoine est associé au cadre de vie « car la qualité de la vie s'appuie fortement sur la qualité de la vue »[2], d'où la nécessité d'entretenir le patrimoine, de le restaurer ; bref, de le mettre en valeur. De mesures strictement conservatoires, on est passé à des dispositifs qui visent deux objectifs complémentaires : la protection et la valorisation du patrimoine. La mise en valeur peut dans ce cadre s'analyser sous différents aspects. Dans un premier temps, il s'est agit de la restauration immobilière, puis d'aménagements urbains connexes visant à sublimer le patrimoine protégé dans une mise en scène largement théâtralisée. La restauration devient alors une nécessité même si elle s'arrête aux façades. Car dans le domaine de la mise en valeur, nous verrons que de multiples instruments existent, plus ou moins opérationnels, coûteux mais qui doivent pouvoir répondre aux stratégies patrimoniales locales. Considérant la construction des politiques patrimoniales au prisme des instruments normatifs, territorialisés ou non, nous avons choisi de traiter les outils opérationnels et la question des labels comme des dispositifs d'accompagnement, souvent complémentaires, mais à un autre niveau d'action. Néanmoins, il nous a semblé nécessaire de les évoquer dans la mesure où les acteurs s'en saisissent de façon récurrente. Par conséquent, le Chapitre 6, qui traite de ces dispositifs, se contente principalement de les présenter sans en dresser une analyse complète car nous verrons dans la Partie 3 qu'ils sont mobilisés dans les trois villes que nous étudions, mais de façon complémentaire des instruments normatifs.

[1] Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 2, I, B, 3.
[2] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1994, « Environnement et paysage », pp. 588-595, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz, p. 588.

CHAPITRE 4

LE PATRIMOINE MONUMENTAL ET SON INTÉGRATION DANS L'URBANISME

Ce chapitre traite de la construction de la notion de monument historique en France et des mesures conservatoires qui l'accompagnent. À travers une perspective diachronique, il s'agit de revenir sur les débuts de la législation en matière de protection du patrimoine et de montrer comment la sauvegarde d'édifices ponctuels a glissé vers la préservation d'espaces urbains entiers même sans que leur valeur patrimoniale ne soit reconnue. Car la protection du patrimoine est étroitement liée à l'esthétique urbaine : les premières mesures conservatoires, destinées à contrecarrer le vandalisme révolutionnaire, avaient une indéniable finalité esthétique « mise à l'honneur par la référence expresse à l'art »[1]. Cette dimension reste visible, nous le verrons, à travers la définition des critères de classement des sites et monuments de France, et dans le champ d'application des zonages patrimoniaux de la deuxième moitié du XXe siècle. En expliquant d'où cette nécessité de sauvegarde provient, nous allons présenter par quels mécanismes l'État s'est imposé comme seul et unique garant des monuments historiques et comment ont évolué les procédures encore utilisées aujourd'hui. Au demeurant, avec le glissement sémantique de la notion de patrimoine qui tend à englober de multiples objets plus ou moins anciens, les documents d'urbanisme de droit commun prennent aujourd'hui en compte ce patrimoine dans la planification urbaine générale.

I. Une protection ponctuelle : les monuments historiques

Victor Hugo, dans ses *Pamphlets pour la sauvegarde du patrimoine* écrivait : « il faut arrêter le marteau qui mutile la face du pays. Une loi suffirait ; qu'on la fasse »[2]. Cette idée portée dès 1825 sera stabilisée presque un siècle plus tard dans un texte fondateur de la législation patrimoniale française. Cet écrit de référence pour la protection des monuments historiques fut voté dans la nuit du 31 décembre 1913 : il s'agit de la loi instituant le classement et l'inscription sur l'inventaire supplémentaire de certains édifices voire ensembles de bâtiments. Plusieurs fois modifiée, cette loi a été abrogée par une ordonnance de 2004[3] qui l'insère directement dans le Code du Patrimoine[4] mais ses fondements restent les mêmes.

[1] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1993, *op. cit.*, p. 91.
[2] HUGO Victor, 1863 (éd. 2006), *Pamphlets pour la sauvegarde du patrimoine : guerre aux démolisseurs !* Apt, L'archange Minotaure, p. 19.
[3] Ordonnance n°2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du Code du Patrimoine.
[4] Cf. *Annexe 5*.

A. Le classement des monuments historiques

1. La naissance du patrimoine national dans la conscience collective

La Révolution Française constitue un moment décisif dans la définition du patrimoine. Si « l'idéal […] des révolutionnaires a toujours été le nivellement, la "table rase" »[1], c'est aussi pendant cette période mouvementée que le patrimoine a été construit en tant que base de la nation et que les édifices anciens ont été sauvegardés. Le souvenir douloureux du poids de l'Église et de la monarchie a amené les insurgés à procéder à la destruction de ce qui pourrait rappeler une époque désormais révolue : il convenait d'effacer toute trace du traumatisme qui avait conduit à la Révolution. Mais en réalité, c'est ce vandalisme systématique qui entraîna les premières mesures conservatoires : le processus de destruction post-révolutionnaire fit émerger un mouvement protecteur en réaction, marquant là un premier conflit patrimonial chargé symboliquement : « dans l'esprit de nombreux révolutionnaires cultivés, les considérations touchant à la valeur historique ou artistique de très nombreux biens doivent être mises en avant et défendues avec vigueur »[2]. Avec la Révolution, le patrimoine a changé de sens. Dominique Poulot a montré comment les traces de l'avant Révolution ont été réappropriées dans la construction de la Nation : « entre l'ancien régime antiquaire et le sens du patrimoine moderne, les enjeux se sont transformés. L'héritage, son entretien et son étude font l'objet d'une exigence identitaire parce qu'ils garantissent la représentation de la Nation »[3]. Auparavant objet de collection, le patrimoine devient un symbole identitaire qui, rappelant l'histoire, participe à la construction de la République. Pour André Chastel, « les monuments et les œuvres d'art ont toujours, dans les temps troublés, le sort des symboles qu'ils véhiculent. C'est donc dans ces conditions difficiles que s'est obscurément déclaré ça et là puis vivement manifesté un attachement soudain aux ouvrages anciens »[4]. Il évoque aussi des raisons bien plus pratiques : l'écroulement successif de nombreux édifices religieux et le réemploi systématique des pierres dans la construction a saturé le marché et probablement enrayé le processus de destruction. Dans la construction de la nation, les traces du passé ont leur utilité. Ainsi, le transfert des biens ecclésiastiques à l'État posa de fait une question cruciale : que faire de toutes ces églises dont on souhaite chasser la symbolique pesante d'un clergé tout puissant ? La nationalisation des églises se traduisit par leur sauvegarde, « une conservation préventive » selon Françoise Choay. Après l'orage révolutionnaire et l'installation de la République, une série de décrets virent le jour, ordonnant la démolition de tout monument rappelant la féodalité (la destruction des symboles de l'ancien régime est autorisée par le décret du 14 août 1792). Loin des phénomènes classiques de pillages perpétrés depuis toujours dans les périodes de troubles, le vandalisme devient ici un acte citoyen. Françoise Choay montre comment ce qu'elle nomme « la conservation réactionnelle » se met en place dans ce nouveau contexte avec des hommes tels que Grégoire et

[1] RÉAU Louis, 1994, *Histoire du vandalisme*, Paris, Éditions Robert Lafont, p. 234.
[2] IOGNA-PRAT Paul, *op. cit.*, p. 84.
[3] POULOT Dominique, *op. cit*., p. 13.
[4] CHASTEL André, 1986, « La notion de patrimoine », pp. 405-450, *in* NORA Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire*. *Volume 2 : La nation*, Paris, Éditions Gallimard, p. 411.

Lakanal. Dès septembre 1792, la conservation des chefs d'œuvres menacés par l'euphorie révolutionnaire est votée, bientôt argumentée par l'abbé Grégoire en 1794 qui présente un rapport sur le vandalisme révolutionnaire. Dès lors, le patrimoine acquiert de nouvelles valeurs et des valeurs attribuées à ces monuments notamment une valeur nationale. S'ensuivent des valeurs telles que l'éducation, l'économie ou la valeur artistique et « en faisant des monuments historiques la propriété par héritage du peuple tout entier, les comités révolutionnaires […] leur attribuaient des destinations nouvelles »[1]. Sans doute ces premières formes de reconversions patrimoniales permirent le maintien du parc monumental français. Ce patrimoine, bien commun de la nation, ne peut qu'être géré par l'État centralisé pour conserver l'idéologie nouvelle que les monuments ont acquis. La Révolution fut donc une sorte de laboratoire de la protection du patrimoine, une première expérimentation liée à un traumatisme profond. Pourtant, les premières mesures de protection du patrimoine ne se mirent réellement en place qu'un siècle plus tard, alors que les villes anciennes et leurs monuments souffraient de l'élan progressiste de la Révolution industrielle.

2. D'inventaires en classements : les prémices de la loi de 1913

Même si la loi instituant leur protection n'est votée que tardivement, la préservation des monuments historiques émane donc de la Révolution et se construit petit à petit dans le courant du XIXe siècle. Car avant de protéger les monuments historiques, il y a lieu de procéder à leur inventaire sur le territoire national. Après l'épisode révolutionnaire de la fin du XVIIIe, « il fallut un demi-siècle pour traduire sous forme officielle l'intuition qu'il existe un patrimoine monumental essentiel à la conscience nationale »[2]. Cette traduction prend la forme d'une institution chargée de définir le patrimoine monumental à travers son inventaire. C'est François Guizot qui, le premier, préconise la création d'un corps des inspecteurs des monuments historiques en 1830, chargés d'inventorier les richesses patrimoniales de la France. La tâche s'avère plus difficile que prévu et la poursuite d'un inventaire exhaustif devient complexe au vue du nombre d'édifices à prendre en compte. André Chastel estime que « sur le plan "scientifique", l'histoire de ce comité de Guizot fut celle d'une lente et décourageante découverte de l'immensité du patrimoine français »[3]. Les premières listes de classement sont établies au milieu du XIXe siècle, sous l'impulsion de Prosper Mérimée alors inspecteur des monuments historiques, et ne retiennent que certains édifices, écartant les immeubles plus modestes de moindre intérêt : c'est la conception monumentale du patrimoine qui prime. Mais le monument n'est plus seulement intentionnel, puisque la loi de 1913 consacre aussi le monument historique. L'invention du monument historique en France marque donc le début de la prise en compte du patrimoine par une institution d'État. On peut alors estimer que la procédure d'inventaire, sans qu'elle n'entraîne de protection effective du bien recensé, constitue la première politique du patrimoine en France : « le statut d'héritage collectif repose désormais sur l'utilité que

[1] CHOAY Françoise, 1996, *op. cit.*, p. 89.
[2] CHASTEL André, *op. cit.*, p. 424.
[3] *Ibid.*, p. 425.

garantissent des procédures *ad hoc*, en lieu et place d'un sens assuré naguère par la transmission généalogique »[1]. La sélection patrimoniale par des institutions nationales doit participer à la construction de la nation en ce que ces dernières légitiment la constitution du patrimoine.

3. La loi de 1913 et ses conséquences juridiques

C'est la loi du 30 mars 1887[2] qui, assurant « un cadre légal aux interventions de l'État »[3], pose la pierre initiale du système de préservation du patrimoine. On n'évoque alors que la protection de l'exception et c'est le premier texte de 1887 complété par le décret du 3 janvier 1889 et porté par Jules Grévy qui assure la protection des monuments historiques en attribuant officiellement à l'État un pouvoir de classement : « initialement cette opération n'était constituée que par un simple recensement effectué par les préfets en vue de déterminer la liste des bâtiments qu'il convenait de protéger. Désormais elle prend la forme d'une décision de protection entraînant la création de servitudes qui grèvent le fonds en question »[4]. Cette disposition entend légitimer la création d'une catégorie particulière de patrimoine dont les éléments sont choisis par l'État, souverain en la matière. On dépasse donc le simple inventaire puisqu'il est ici question de protéger les éléments recensés. C'est donc la puissance publique qui décide de ce qui constitue le patrimoine même si la portée juridique du texte reste limitée puisqu'un immeuble ne peut être classé qu'avec l'accord du propriétaire : son refus empêche le classement sauf à compter sur une expropriation. Une fois le classement opéré, l'immeuble ainsi protégé ne peut être démoli ou modifié sans un accord ministériel. Cette première loi est fondamentale dans la prise en compte du patrimoine en France même si ses effets restent limités du fait de son incapacité à contraindre les propriétaires de protéger voire restaurer leur immeuble. Elle fut rapidement remplacée par une loi plus complète et qui entérine un principe novateur : la limitation du droit de propriété pour cause d'intérêt général. La loi de 1913 se substitue à celle de 1887 et précise les conditions du classement d'un édifice sur la liste des monuments historiques et les conséquences qui en découlent (*Encadré 6*) : elle oblige même la puissance publique à procéder au classement des biens dont la valeur est reconnue. Le texte de l'article 1er de la loi de 1913 est d'ailleurs clair : « Les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public, sont classés comme monuments historiques ». Les auteurs d'un *Manuel méthodologique sur la protection des immeubles au titre des monuments historiques* notent que si le caractère général du texte permet la prise en compte d'éléments de natures multiples (s'adaptant aux évolutions de la notion de patrimoine), « il est écrit que les immeubles "sont classés" et non qu'ils "peuvent être classés". Cela signifie que, dès lors qu'un immeuble présente un intérêt public d'art ou d'histoire, l'État a le devoir et pas seulement la faculté

[1] POULOT Dominique, 1997, *op. cit.*, p. 133.
[2] Loi du 30 mars 1887 sur la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique.
[3] AUDRERIE Dominique, 1997, *La notion et la protection du patrimoine*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 19.
[4] BLEYON Jean-Benoit, 1979, *L'urbanisme et la protection des sites : la sauvegarde du patrimoine architectural et urbain*, Paris, LGDJ, p. 21.

d'en assurer la conservation par une mesure de classement »[1]. De ce point de vue, le classement est une procédure qui exacerbe la notion d'intérêt public sous-entendue en 1913 comme un intérêt national : « dans l'esprit de l'époque, le classement pouvait donc s'appliquer à des immeubles relativement modestes, comme la maison de Jeanne d'Arc à Domrémy ou la lanterne des morts de la Souterraine, mais pas à des monuments d'intérêt seulement anecdotique ou local »[2]. Le classement des monuments historiques reste donc une mesure visant à construire la nation au travers de ses monuments.

Selon l'article L.621-1 du Code du Patrimoine, « les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative ». L'identification des biens n'est pas réservée à l'État puisque la demande de classement peut émaner d'un particulier ou d'une association voire d'une collectivité locale. La proposition de classement est soumise à la CRPS[3] puis à la CSMH[4] qui donnent leurs avis avant que le classement ne soit entériné par arrêté du ministre de la Culture et de la Communication.
Du point de vue des effets du classement, il est intéressant de noter que la seule instance de classement suffit à produire immédiatement une protection, et ce durant un an. Tous les travaux sur un monument classé sont soumis à autorisation préalable de l'administration patrimoniale et leur exécution est contrôlée par l'ABF. Pour le propriétaire du monument, le classement signifie un entretien de l'édifice obligatoire, sous peine de mise en demeure de la part de l'administration. Pour l'État, le classement d'un monument entraine le versement d'une subvention au propriétaire du bâtiment lors des travaux sur celui-ci. Cette subvention représente entre 20% et 80% du montant des travaux, à laquelle s'ajoute un complément de la part du département.

Encadré 6. Le classement des monuments historiques aujourd'hui : procédure et effets

Du point de vue de ses effets, le classement est une procédure qui porte atteinte au droit de propriété, réputé inaliénable, puisque en théorie, l'accord du propriétaire n'est pas indispensable pour procéder à la protection. Cela constitue sans doute l'avancée la plus significative dans la protection du patrimoine avec la présence renforcée de l'État. D'aucuns estiment que la date de vote du texte aurait largement facilité son adoption : c'est un soir de réveillon que la loi fut entérinée évitant peut-être les écueils d'une opposition trop vive. Certes anecdotique, ce fait conserve sa part d'intérêt puisque d'autres lois limitant elles aussi le droit de propriété furent votées dans des conditions particulières. Sans soute est-ce un des seuls moyens évitant une levée de boucliers qui aurait été fatale.

[1] Ministère de la Culture et de la Communication, Direction de l'architecture et du patrimoine, 2003, *La protection des immeubles au titre des monuments historiques*, p. 15.
[2] *Idem*.
[3] Décret n°97-179 du 28 février 1997.
[4] Décret n°94-87 du 28 janvier 1994 relatif à la Commission supérieure des monuments historiques.

B. Une protection étendue : l'inscription sur l'inventaire supplémentaire

1. Liste d'attente ou protection à part entière ?

Prévue dans la loi de 1913 mais organisée par la loi de 1927[1], l'inscription sur l'inventaire supplémentaire a été pensée comme une sorte de liste d'attente au vue de la lenteur des procédures de classement. Modifiant la loi de 1913 en s'incluant dans son article 2, la loi de 1927 crée une liste dite de l'inventaire supplémentaire qui recense les immeubles intéressants mais non prioritaires pour un classement. Finalement, c'est la procédure d'inscription qui permet de prendre en compte le patrimoine local qui n'est pas un enjeu majeur au regard de l'importance du nombre de monuments historiques en France. En pratique, l'inscription est très vite utilisée comme une façon de protéger l'architecture considérée comme mineure : « initialement liste d'attente des monuments à classer, l'inscription est devenue depuis un mode, à part entière, de protection »[2], car elle entraine une protection juridique de l'édifice concerné (*Encadré 7*). En réalité, la rédaction de la loi permet une double lecture des objectifs de l'inscription. Le texte stipule que « les immeubles qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation, pourront à toute époque être inscrits sur un inventaire supplémentaire »[3]. La première interprétation se concentrera sur la notion d'immédiateté du classement et appréciera la procédure d'inscription comme une forme de pré-classement, considérant que le classement ne s'avère pas urgent. Dans la seconde interprétation, « on opposera l'intérêt "suffisant" de l'inscription à l'intérêt "public" du classement. On inférera que l'inscription est une mesure subalterne, qui peut subsister indéfiniment sans se muer en classement et que, à tout prendre, la disparition du monument inscrit ne serait pas une perte irréparable »[4]. Ces deux interprétations ont donné lieu à deux politiques différentes qui ont co-existé. L'utilisation de l'inventaire comme protection a permis un développement très important du nombre d'immeubles reconnus comme ayant un intérêt historique ou architectural : la liste de l'inventaire supplémentaire a d'ailleurs supplanté la liste des immeubles classés. Un rapport ministériel de 2007[5] montre que 65% des immeubles sont inscrits contre 35% classés et parmi tous ces édifices reconnus, une grande majorité sont des lieux de culte et de dévotion. On inscrit donc plus qu'on ne classe car la procédure est plus souple et moins contraignante.

[1] Loi du 23 juillet 1927.
[2] BACHOUD Louis, JACOB Philipe & TOULIER Bernard, 2002, *Patrimoine culturel bâti et paysager*, Paris, Delmas, p. 28.
[3] Article 2 de la loi du 31 décembre 1913.
[4] Ministère de la Culture et de la Communication, Direction de l'architecture et du patrimoine, 2003, *La protection des immeubles au titre des monuments historiques*, p. 16.
[5] Ministère de la Culture et de la Communication, Direction de l'architecture et du patrimoine, 2007, *Rapport sur l'état du parc monumental français*, p. 9.

La procédure d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ressemble à celle du classement, sauf que l'accord du propriétaire de l'immeuble à inscrire n'est pas requis : l'article L.621-27 du Code du Patrimoine précise que « l'inscription au titre des monuments historiques est notifiée aux propriétaires et entraîne pour eux l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble ou partie de l'immeuble inscrit, sans avoir, quatre mois auparavant, avisé l'autorité administrative de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent de réaliser ». La différence majeure entre le classement et l'inventaire concerne essentiellement les autorisations à obtenir pour effectuer des travaux et les aides financières accordées par l'État. De ce fait, l'inscription à l'inventaire supplémentaire est moins contraignante car le régime des autorisations de travaux est plus souple : le propriétaire n'est tenu que de faire une déclaration préalable de travaux et l'administration ne peut s'opposer à ces travaux qu'en engageant une procédure de classement du monument. En revanche, les aides financières accordées dans le cadre de la restauration immobilière sont moins élevées (40% du montant des travaux).

Encadré 7. L'inscription à l'inventaire aujourd'hui : procédure et effets

Si dans ses fondements la loi de 1913 a été pensée pour ne retenir que les monuments historiques exceptionnels (au vue de leur qualité architecturale ou de leur ancienneté), elle a donc évolué en prenant en compte, avec l'inscription, des édifices mineurs. Si l'on veut bien comprendre les origines de cette procédure, il faut considérer les impacts de la loi de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État qui transfère à l'État et aux communes les édifices religieux dont ils ont à la fois la propriété et la charge d'entretien. Dans son ouvrage *La grande pitié des églises de France*[1], Maurice Barrès fustige la démolition des édifices religieux, solution radicale au problème de l'entretien des biens ecclésiastiques, et sensibilise l'opinion publique sur l'abandon du patrimoine français. L'inscription d'un certain nombre de ces édifices à l'inventaire supplémentaire aura permis leur conservation, alors que leur valeur était considérée comme insuffisante pour qu'ils soient classés.

2. Hiérarchisation du patrimoine et usages détournés

Puisque dans la pratique, l'inscription à l'inventaire supplémentaire « permet de protéger des immeubles très divers, notamment les témoignages de l'histoire de l'architecture qui, pris en tant que tel n'ont pas de valeur extrême »[2], une hiérarchisation du patrimoine semble se profiler avec deux niveaux de protection. La procédure d'inscription est incorporée dans l'article 2 de la loi de 1913 quand le classement est conditionné à l'article 1er. Son instauration en 1927 « génère alors une hiérarchie, entre les monuments historiques classés de l'article 1er, et les monuments inscrits de l'article 2 »[3]. De ce point de vue, l'inscription devient une protection de second ordre même si « pour l'administration des monuments historiques, le choix entre l'inscription et le classement se fait plutôt en fonction de critères autres que celui de la valeur artistique »[4]. Il n'est pas inutile de mesurer l'importance de cette hiérarchisation des valeurs patrimoniales tant elle influe sur les politiques

[1] Cf. BARRÈS Maurice, 1912 (éd. 2009), *La grande pitié des églises de France*, Paris, Déterna, 426p.
[2] FRIER Pierre-Laurent, 1997, *Droit du patrimoine culturel*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 82.
[3] BACHOUD Louis, JACOB Philipe & TOULIER Bernard, *op. cit*., p. 101.
[4] FRIER Pierre-Laurent, 1979, *La mise en valeur du patrimoine architectural*, Paris, Éditions du Moniteur, p. 90.

publiques : *a priori*, plus il y a d'édifices classés dans une ville, plus cette dernière a acquis une valeur patrimoniale, le nombre d'inscriptions reflétant plutôt l'importance du patrimoine non monumental. Si le classement est très usité pour des édifices monumentaux et considérés comme tels (les monuments historiques, au sens de Chastel), l'inscription peut davantage servir le patrimoine urbain jusqu'alors peu considéré[1] (au sens de Giovannoni). C'est ainsi que la procédure d'inscription à l'inventaire supplémentaire a parfois été utilisée comme une mesure de protection des perspectives et des ensembles urbains alors qu'elle était largement empreinte d'un caractère ponctuel : des rues entières ont pu être sauvegardées par ce mécanisme faisant de la protection ponctuelle une protection linéaire : à Orléans par exemple, 33 immeubles de la rue Royale, grande percée du XVIIIe siècle, ont été inscrits par un seul arrêté en 1945[2]. Si le classement de ces immeubles n'avait pas été possible en raison de leur faible caractère historique et exceptionnel, les autorités se sont bien saisies de l'inscription comme un outil de protection des perspectives[3] prouvant l'efficacité du dispositif. De ce point de vue, l'inscription sur l'inventaire supplémentaire constitue la première pierre du système territorialisé de protection du patrimoine. Même si la procédure a été pensée pour prendre en compte des édifices de manière ponctuelle, la pratique qui consiste à protéger des perspectives, des rues ou de petits ensembles urbains montre comment le patrimoine urbain a commencé à être considéré en tant que tel dans la législation française.

C. Évolution, répartition et typologie du parc monumental français

Les 43.720 monuments historiques recensés dans la base Mérimée[4] en 2012 ne se répartissent pas équitablement selon leur statut : classé ou inscrit. On compte environ 15.000 édifices classés contre 28.000 inscrits. Le *rapport sur l'état du parc monumental français*, réalisé par le ministère de la Culture et de la Communication montre l'évolution du classement et des inscriptions entre 2002 et 2007. Globalement, la protection du patrimoine monumental se poursuit, même si les auteurs du rapport considèrent que la progression reste faible, nous y reviendrons.

La *Figure 10* montre que c'est dans le premier quart du XXe siècle, juste après l'instauration de la loi de 1913, que le nombre des monuments classés a été le plus important même s'il a été important dans le dernier quart du XXe siècle, en particulier parce que le patrimoine industriel commençait à être reconnu par l'administration. La courbe d'évolution cumulée présentée à la *Figure 10* traduit ces données et montre une croissance linéaire et relativement importante du nombre de classements jusqu'au deuxième quart du XXe siècle, avant qu'elle n'augmente de façon encore plus significative jusqu'à la fin du XXe siècle. Dès lors, on note un net ralentissement de la courbe qui, sans s'infléchir, continue de croître mais de façon très limitée. Il semblerait donc qu'on ne classe plus depuis le début du XXIe siècle. Pour autant, le nombre de classements augmente mais

[1] Cf. *Infra*, Partie 1, Chapitre 1, II, A, 2.
[2] Arrêté du 23 janvier 1945 : J.O. 23-01-1997 p. MH 38089.
[3] Orléans n'est pas un cas isolé : nous pouvons aussi, à titre d'exemple, citer Richelieu (Indre-et-Loire) où un certain nombre de maisons attenantes sont inscrites.
[4] Consultation de la base de données sur www.datagouv.fr (août 2012).

si on le compare au nombre d'inscriptions sur une même période, on s'aperçoit qu'il est beaucoup plus faible.

	Nombre de MH classés	**Nombre de MH inscrits**	**Nombre de MH protégés**
Année 2002	14815	25412	40227
Année 2007	14897	28336	43233
Variation	**+ 0,6%**	**+ 10,3%**	**+ 6,9%**

Tableau 5. Progression du classement et des inscriptions MH entre 2002 et 2007

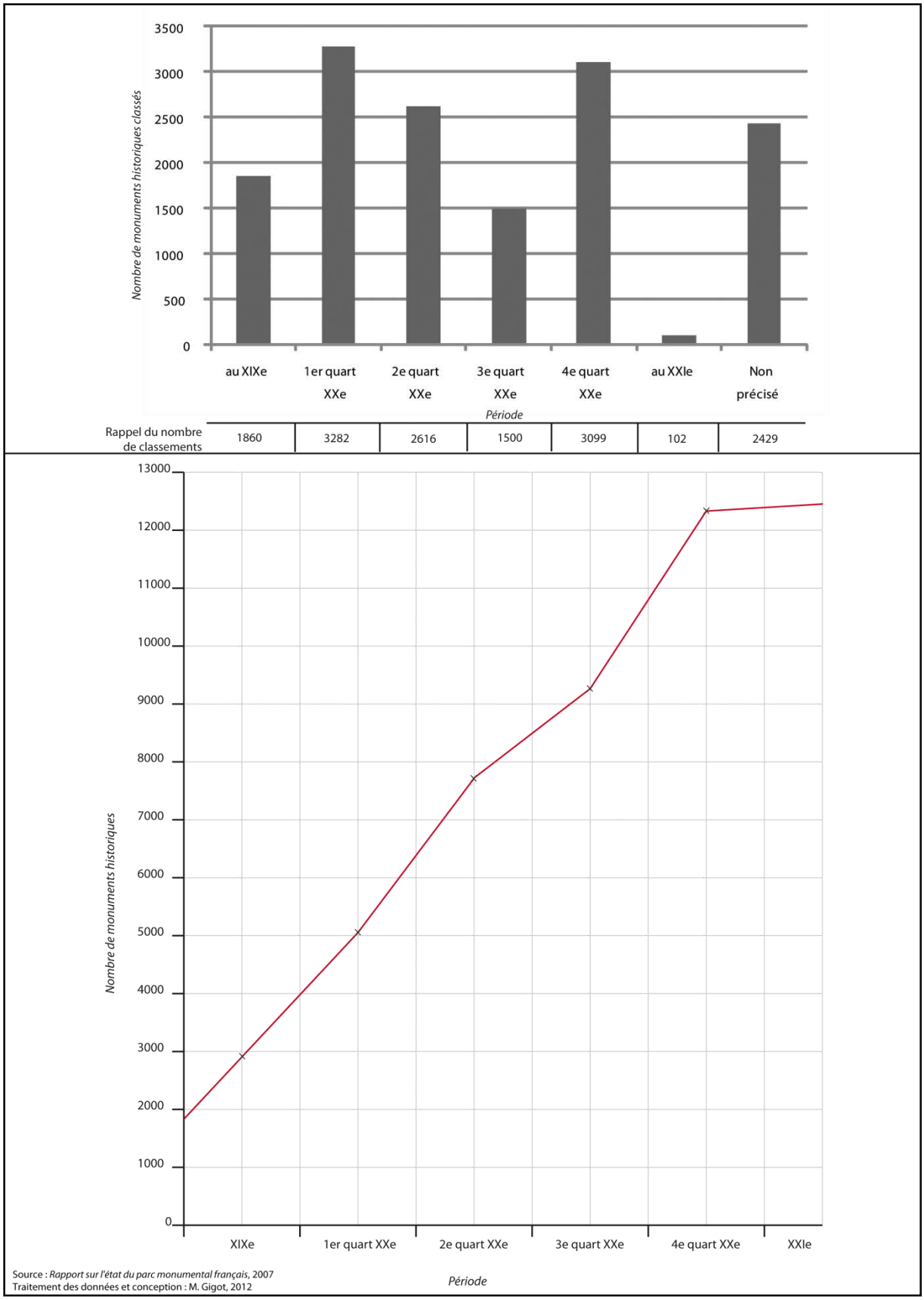


Figure 10. Nombre de classements de monuments historiques par tranches chronologiques[1]

[1] Données issues du Rapport sur l'état du parce monumental français, 2007.

Le *Tableau 5* qui expose l'évolution du nombre de classements et d'inscriptions des monuments historiques entre 2002 et 2007 montre bien une variation positive dans les deux cas. Mais ces chiffres présentent surtout l'écart important entre la procédure de classement et d'inscription. On inscrit donc plus qu'on ne classe, sans doute parce que la procédure d'inscription est plus rapide et provoque moins d'effets juridiques contraignants.

Regardons maintenant de plus près et attachons-nous à décrypter quels types d'édifices sont les plus classés. Le rapport de 2007 dresse une typologie du parc monumental classé et montre la grande diversité des édifices classés (*Tableau 6* ci-après) : il y a bien entendu les châteaux et le patrimoine religieux, mais aussi des éléments naturels, militaires et archéologiques. La signification du monument historique a profondément évolué depuis son invention au XVIIIe siècle. Pour le ministère, « le monument est aujourd'hui signifiant par l'ensemble de ses composantes, signification urbaine de l'édifice public, civil, religieux, militaire ou industriel, signification de la demeure privée ou collective dans le tissu parcellaire urbain ou rural, de la fortification ou de l'équipement industriel dans le paysage naturel ou modelé par l'homme. Il est aussi signification environnementale, volonté d'intervenir sur un milieu propice, et expression de l'évolution du paysage »[1]. On le voit, la conception du monument historique a suivi l'évolution sémantique de la notion de patrimoine. Au demeurant, la grande majorité des monuments sont les lieux de culte et de dévotion, premier type d'édifices classés dès les prémices de la procédure (plus de 36% du parc monumental). Telle qu'elle a été construite, cette typologie rend compte de la diversité des monuments selon leur fonction et la variation 2003-2007 permet d'évaluer la reconnaissance de certains types de patrimoines.

[1] Rapport sur l'état du parc monumental français, p. 61.

	Bilan 2003		Bilan 2007	
Lieux de culte et de dévotion (églises, temples, synagogues…	5377	36,30%	5440	36,52%
Châteaux, résidences et hôtels particuliers	2124	14,30%	2083	13,98%
Mégalithes, édicules et patrimoine funéraire	1923	13,00%	1830	12,28%
Habitat et logement	1508	10,20%	1565	10,51%
Établissements monastiques	761	5,10%	759	5,09%
Sites et ensembles urbains	622	4,20%	560	3,76%
Architecture militaire	462	3,10%	408	2,74%
Équipements collectifs et établissements administratifs	448	3,00%	424	2,85%
Sites et vestiges archéologiques	419	2,80%	348	2,34%
Parcs, jardins et sites naturels	314	2,10%	326	2,19%
Divers	298	2,00%	629	4,22%
Ouvrages du génie civil, infrastructures et réseaux	246	1,70%	239	1,60%
Architecture industrielle (liée à la production)	140	0,90%	129	0,87%
Architecture rurale (fermes, établissements agricoles…)	93	0,60%	82	0,55%
Commerces et services (hôtels, restaurants…)	80	0,50%	75	0,50%
Totaux	**14815**	**100%**	**14897**	**100%**

Tableau 6. Typologie du parc monumental classé[1]

On remarquera dans le *Tableau 6* des variations négatives, qui ne signifient pas la radiation systématique des édifices du parc monumental classé. Ces variations sont dues aux méthodes de calcul employées par le ministère. Les auteurs du rapport les justifient comme étant le « résultat du regroupement de plusieurs édifices ou de plusieurs parties constituantes en une seule unité patrimoniale, ainsi que du retour de quelques monuments inscrits dans l'effectif correspondant, après correction des données »[2]. Mais au-delà de ces considérations techniques, l'administration patrimoniale procède aussi à des déclassements et des radiations, même si cette pratique reste rare.

[1] Source : Ministère de la Culture et de la Communication, Direction de l'architecture et du patrimoine, 2007, *Rapport sur l'état du parc monumental français*, p. 19.
[2] *Ibid*., p. 20.

L'article 13 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques prévoit la possibilité du déclassement d'un monument historique par arrêté en Conseil d'État. Cette procédure, codifiée par l'ordonnance n°2004-178 du 20 février 2004 à l'article L.621-8 du Code du Patrimoine, « est notamment exigée par le juge lorsque le monument a été détruit »[1]. Au-delà des déclassements pour cause de destruction (soit par faits de guerre, soit à la suite de démolitions légalement autorisées), la procédure a été très peu utilisée car en tout état de cause, « la vocation de la propriété culturelle est de tendre vers cette perpétuité, puisque le patrimoine est un ensemble qui est enrichi en permanence. Les réglementations patrimoniales ont justement pour objectif d'en éviter l'appauvrissement »[2]. En ce qui concerne les monuments inscrits, il est indiqué dans une réponse du ministre de la Culture à un élu désireux de déclasser un monument de sa commune, que si la procédure de déclassement existe, « aucune procédure de radiation d'un immeuble de l'Inventaire supplémentaire des monuments historiques n'est prévue, ni par un texte législatif ni par un texte réglementaire. L'interprétation admise est que cette radiation peut intervenir selon une procédure identique à celle suivie pour la prise de l'inscription elle-même »[3]. Toutefois, la radiation d'un bien inscrit à l'inventaire supplémentaire reste rare, tout comme le déclassement d'un immeuble : au total, on dénombre 71 déclassements ou radiations depuis 1935[4].

Encadré 8. Du déclassement des monuments historiques

Globalement, on note une croissance du nombre de monuments qui, même faible, montre comment l'expansion du champ patrimonial monumental qui concerne aujourd'hui des patrimoines très variés. Aujourd'hui, la procédure de classement se raréfie et l'une des hypothèses soulevée par certains acteurs est le coût qu'un classement engendre pour l'administration (participation systématique à la restauration des monuments historiques). De ce fait, l'inscription à l'inventaire supplémentaire devient une solution d'autant plus efficace qu'elle n'entraîne pas les mêmes effets que le classement puisque si l'administration veut engager des travaux sur le bâtiment concerné, elle doit procéder à son classement. On s'aperçoit donc que l'inscription est la procédure la plus utilisée par les services de l'État.

Dans cette typologie, il est plus étonnant encore de constater l'existence d'une catégorie liée au patrimoine urbain, sans que cette dénomination ne soit utilisée par les services du ministère (« sites et ensembles urbains »). Le nombre de ces sites urbains classés est intéressant à noter (560 en 2007) car cela signifie que la procédure de classement, pensée comme un dispositif visant à protéger le patrimoine monumental ponctuel est donc utilisée pour protéger des ensembles urbains, donc un patrimoine *a priori* non monumental. Il n'est pas évident que dans l'esprit des experts qui procèdent à de tels classements, ces sites soient réellement considérés comme des monuments historiques, au sens premier du terme. Doit-on alors voir dans ces classements la prise en compte de l'ensemble urbain comme monument historique, comme Gustavo Giovannoni le défendait ? Nous

[1] TOUZEAU Line, 2010, *La protection du patrimoine architectural contemporain : recherche sur l'intérêt public et la propriété en droit de la culture*, Paris, L'Harmattan, p. 285.
[2] *Idem*.
[3] Réponse du ministre de la culture et de la communication publiée dans le JO Sénat du 02/10/2003 (p.2972) à la question écrite n°08689 de M. Raymond Courrière.
[4] Cf. l'*Annexe 7* qui montre l'évolution du nombre de déclassements des monuments historiques et de radiations de la liste de l'inventaire supplémentaire.

posons l'hypothèse que la procédure de classement a pu être ici détournée de son objectif primaire afin de « sauver » des ensembles urbains promis à la démolition pendant les années soixante. Ce fut le cas dans certains des contextes que nous étudions : à Angers comme Orléans, des ensembles urbains ont été classés ou inscrits entre le début des années soixante et le milieu des années soixante-dix[1]. La procédure de classement a pu être un instrument mobilisé par l'administration patrimoniale pour contrer la rénovation bulldozer dans les villes qui n'étaient pas encore pourvues d'un secteur sauvegardé. La comparaison avec la même typologie dressée en 2003 montre un recul de presque 10% des ensembles urbains classés (622 sites et ensembles urbains en 2003 contre 560 en 2007). Ce cas n'est pas isolé puisque quasiment toutes les catégories accusent une baisse du nombre de classements.

II. Patrimoine et urbanisme

A. Les abords des monuments historiques et la création du corps des ABF

1. Quelle protection de l'environnement immédiat des monuments historiques ?

Considérant que la protection ponctuelle du monument ne se suffit pas à elle-même, le gouvernement de Vichy entérine une mesure qui « transforme radicalement la loi de 1913, en jetant le monument historique dans le monde de l'urbanisme, en créant une dialectique forte […] entre monument et territoire »[2]. La loi du 25 février 1943[3] insère dans la loi de 1913 deux articles (13 *bis* et 13 *ter*) qui instaurent des périmètres de protection des monuments historiques, communément appelés « périmètre des 500 mètres » car ils forment un cercle de 500 mètres de rayon autour de chaque monument classé ou inscrit. Adoptées en période de guerre sous le régime de Vichy, « les dispositions de 1943 commencent par compléter la législation de 1913[4], en élargissant le domaine de ses compétences »[5]. Mais cet élargissement était néanmoins palpable avant même le vote de la loi de 1913 puisque l'un « des premiers textes pouvant se rattacher au droit de l'urbanisme moderne à avoir manifesté clairement ce souci d'une bonne intégration du bâti dans l'ensemble environnant est la loi du 13 juillet 1911 »[6] et particulièrement son article 118 qui entendait protéger les perspectives monumentales en octroyant au préfet de Paris la possibilité de refuser un permis de construire d'un édifice proche d'un monument de la capitale. La portée de la loi de 1943 est plus forte puisque les

[1] Cf. *Figure 25* et *Figure 28*.
[2] GONDRAN François, 2004, « Les architectes des bâtiments de France et la loi de 1913 », pp. 123-142, *in* AUDRERIE Dominique & PRIEUR Michel (dir.), *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* vol. 2, Paris, L'Harmattan, p. 128.
[3] Loi n°92 du 25 février 1943 sur les abords des monuments historiques.
[4] La loi de 1943 introduit dans l'article 1er de la loi de 1913 la définition du champ de visibilité et précise aux articles 13 *bis* et 13 *ter*, le régime d'autorisations auxquels sont soumis les travaux affectant les immeubles situés dans ce champ de visibilité.
[5] POULAIN Caroline, 2003, « Un exemple de la continuité de la politique du patrimoine sous le régime de Vichy : la loi sur les abords des monuments historiques », pp. 335-349, *in* POIRRIER Philippe & VADELORGE Loïc (dir.), *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, La Documentation Française, p. 355.
[6] JACQUOT Henri, 1995, « Paysages et droit de l'urbanisme », pp. 461-472, *in Annuaire des collectivités locales*, Paris, GRALE, p. 462.

fonctionnaires de l'État ont un pouvoir de *veto* sur toute construction ou modification d'immeubles dès lors qu'ils sont en co-visibilité (*Encadré 9*). Le régime gouvernemental particulier qui prévalait alors aurait largement facilité l'adoption de ce texte : pour Pierre-Laurent Frier, cela a bien été rendu possible par ce contexte politique puisque « l'absence de contrôle parlementaire à cette époque a permis de promulguer une loi qui, sans prévoir de possibilités d'indemnisation, donne un pouvoir très réel à l'architecte des bâtiments de France. Une loi aussi "autoritaire" n'aurait sans doute jamais été adoptée par le Parlement »[1]. Même si le texte n'évoque pas la mise en valeur des monuments historiques comme un objectif à atteindre, c'est une de ses conséquences puisqu'il permet de contrôler l'environnement immédiat des édifices classés et inscrits, en assurant la cohérence urbaine de l'ensemble.

[1] FRIER Pierre-Laurent, 1979, *op. cit*., p. 91.

Les architectes des bâtiments de France (ABF) sont des fonctionnaires chargés des questions patrimoniales dans chaque département au sein de services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP), créés d'abord sous le nom d'agence des bâtiments de France (après la guerre) puis sous celui de services départementaux de l'architecture en 1979 mais aussi sous le nom de SDAP (services départementaux de l'architecture et du patrimoine) jusqu'en 2010. Le corps des architectes des bâtiments de France naît le 24 février 1946, même si la loi de 1943 préfigurait cette création. Mais la création du corps des ABF trouve ses racines dès le début du XIXe siècle, quand sont créés les premiers inspecteurs des monuments historiques en 1830, puis les architectes des monuments historiques en 1837 et les architectes ordinaires des bâtiments civils en 1908. Les ABF sont des experts du patrimoine car ils ont une double formation : ils sont architectes d'une part, spécialisés et formés à la restauration du patrimoine par le passage à l'école de Chaillot d'autre part. Sous tutelle du ministère de l'Équipement jusqu'en 1995, ils dépendent aujourd'hui du ministère de la Culture et de la Communication mais, depuis 2010, de façon déconcentrée au sein des directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Ils sont aussi, depuis 1993, réunis avec le corps des urbanistes d'État mais gardent leur spécialité « patrimoine ». La grève des ABF de 1991, à travers laquelle ils voulaient « faire savoir qu'ils n'étaient plus en état de remplir leur mission d'intérêt public »[1] marque un malaise dans le corps de ces architectes d'État qui, sans être payés plus, connaissent une surcharge de travail due à l'accroissement du nombre de monuments historiques et des différents zonages patrimoniaux au sein desquels leur avis doit être systématiquement demandé. Une journaliste note que « leur mission n'a cessé de s'élargir : à l'entretien courant des monuments et aux périmètres protégés se sont ajoutés les secteurs sauvegardés puis les ZPPAUP »[2]. Mais les ABF exercent dans de petits services (quatre personnes environ) qui doivent instruire un nombre important de permis de construire dans des délais légaux qui tendent à se raccourcir. *Le Moniteur* fait état d'une situation difficile: « dans certains départements, un seul ABF suit l'entretien de 300 monuments, contrôle plusieurs centaines d'hectares d'espaces protégés, instruit chaque année plusieurs milliers de dossiers d'autorisation d'urbanisme. Le tout avec des moyens dérisoires en personnel, en bureautique et en informatique »[3]. De plus, les STAP ont des missions de conseil auprès des particuliers et des collectivités territoriales.

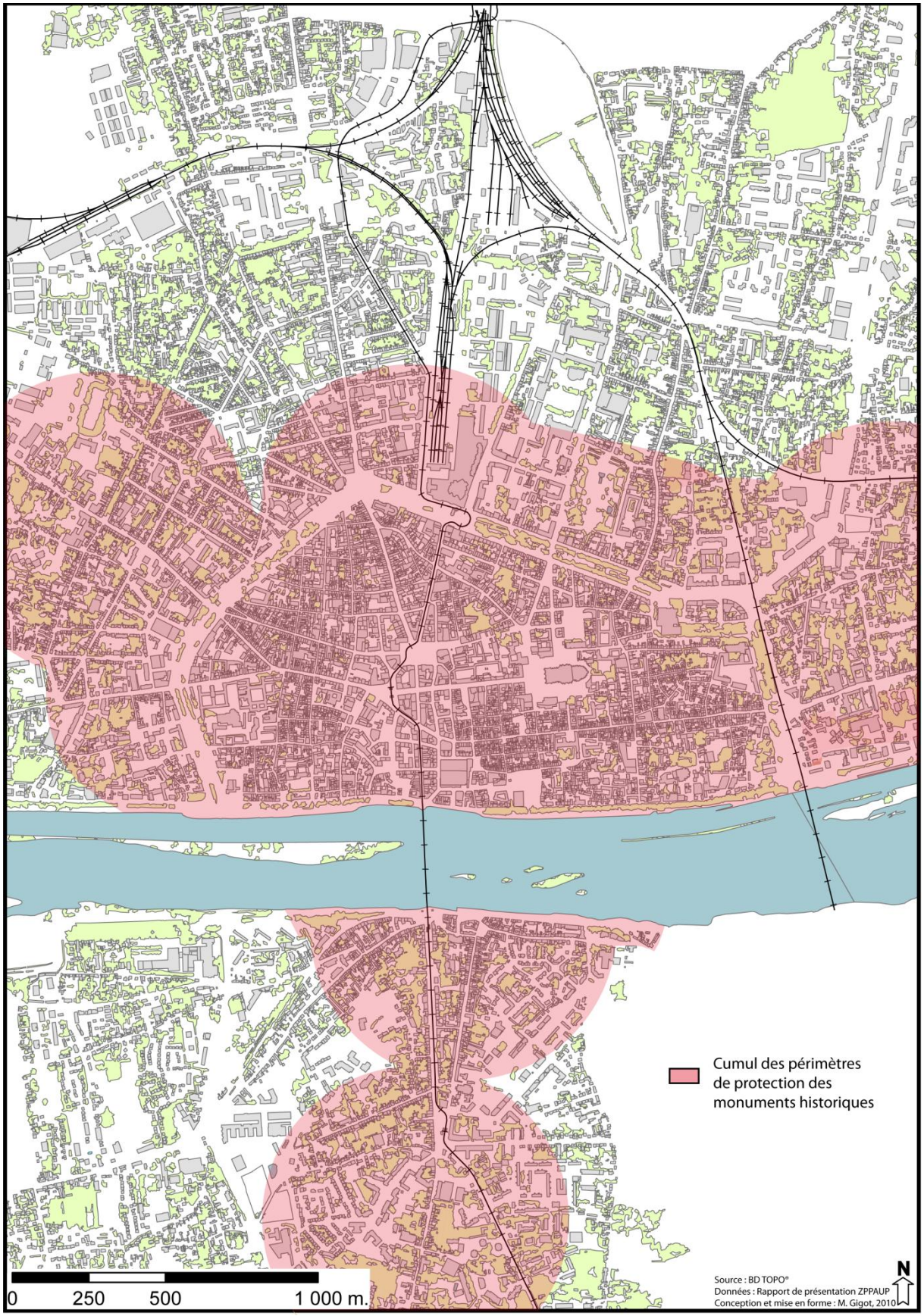
Encadré 9. Le corps des architectes des bâtiments de France

L'application et l'utilisation quotidienne de cette procédure depuis son adoption soulèvent toutefois quelques questions. En effet, la pratique de la loi ne va pas sans poser de problèmes notamment parce que les limites du périmètre de protection généré par le classement ou l'inscription d'un monument ont été mal définies : en théorie, les abords ne devraient pas former un cercle de 500 mètres de rayon, mais un carré beaucoup plus restreint. La pratique a supplanté la théorie puisque dans l'esprit du législateur, il s'agit bien de préserver des perspectives urbaines et non une surface réduite autour du monument. Cette servitude patrimoniale permet à l'administration du patrimoine de conserver un droit de regard et de maîtriser l'évolution de la ville grâce à l'avis conforme des ABF lorsqu'il existe une co-visibilité entre l'édifice protégé et les constructions alentours (*Encadré 9* ci-dessus). De fait, ce sont plusieurs centaines de centres anciens qui se recouvrent de rayons de protection et qui se trouvent protégés par le biais de cette servitude patrimoniale. Cet état de fait a

[1] « La grogne des architectes à tout faire du public », *Libération* du 14 octobre 1991.
[2] « Architectes des bâtiments de France : une transition difficile », *Le Moniteur* du 28 avril 1995.
[3] *Idem*.

d'ailleurs entraîné une utilisation détournée de la loi : si c'est bien l'environnement du monument historique qui doit être préservé afin de ne pas en détruire l'enveloppe, les abords sont peu à peu devenus des instruments à part entière de protection du patrimoine urbain car « l'application plus réelle de la loi conduit à une sorte de détournement de procédure. Celle-ci ne sert plus à protéger l'environnement du monument historique lui-même mais un site urbain »[1]. Ce n'est plus l'espace urbain qui est protégé par rapport au monument mais l'alibi monumental qui permet de maitriser l'évolution esthétique et architecturale de la ville. On pourrait dire que ce sont des centaines de « sites urbains »[2] (sans en avoir le statut juridique) qui sont ainsi générés automatiquement dès lors qu'il y a classement ou inscription d'un monument historique. La *Carte 5* ci-après montre par exemple que le cumul des périmètres de protection à Orléans couvre l'intégralité du centre ancien. D'aucuns soulèvent d'ailleurs que les abords bénéficient d'une meilleure protection que les éléments inscrits à l'inventaire, ce qui est d'autant plus vrai lorsqu'une partie seulement d'un bâtiment est inscrite (portail, toiture…) puisque l'inscription de tout ou partie d'un bâtiment à l'inventaire supplémentaire permet à l'administration d'avoir un droit de regard sur les abords de ce bâtiment. Finalement, la servitude générée par l'inscription protège mieux que l'inscription elle-même et les abords sont souvent utilisés par l'administration pour protéger le patrimoine urbain, même s'ils ne le reconnaissent pas en tant que tel puisqu'ils se rapportent au monument.

[1] FRIER Pierre-Laurent, 1979, *op. cit*., p. 178.
[2] Cf. *Infra,* B.



Carte 5. Cumul des périmètres de protection des monuments historiques à Orléans

2. Une procédure amplement critiquée

Certaines limites de ce dispositif ont cependant été mises en avant depuis son existence : avec la décentralisation aux collectivités locales des compétences en matière d'urbanisme, la loi sur les abords des monuments historiques est vivement critiquée pour plusieurs raisons :

- D'une part, le caractère arbitraire du zonage, ces « ronds bêtes et méchants » comme l'énonçait Jacqueline Morand-Deviller en 1985[1], est montré du doigt par les élus et certains ABF considérant qu'un tel critère géométrique ne peut s'adapter aux réalités du terrain : tantôt un monument sera enchevêtré dans un conglomérat de maisons et n'exigera pas d'abords étendus et tantôt il sera à découvert, nécessitant un rayon de protection élargi[2]. Pour pallier cet inconvénient, il a été rendu possible en 2000 de transformer les périmètres de protection afin d'adapter la servitude aux contraintes du site : sur demande des collectivités locales, l'ABF peut entériner, s'il le juge opportun, le principe d'un périmètre de protection modifié[3]. Si cette mesure constitue une avancée dans l'adaptation des abords aux sites, elle confirme néanmoins la place de l'État central dans la gestion des espaces urbains entourant les monuments historiques montrant que l'amorce de la décentralisation patrimoine reste difficile même si le sénateur Yann Gaillard (entre autres) dénonce dans un rapport d'information « ces fameux 500 mètres qui causent tant de soucis aux élus locaux et qui aboutissent parfois à des conséquences absurdes »[4].
- La deuxième critique des abords tient à l'appréciation de la co-visibilité qui donne lieu à une jurisprudence importante[5]. La co-visibilité est une notion inventée avec la loi du 25 février 1943 pour apprécier les cônes de vues à protéger autour des monuments historiques. On parle de co-visibilité ou de « champ de visibilité » lorsqu'un édifice est au moins en partie dans les abords d'un monument historique et visible depuis lui ou en même temps que lui. Selon la loi sur les abords, est considéré dans le champ de visibilité d'un immeuble protégé « tout autre immeuble nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre n'excédant pas 500 mètres » (soit une superficie de 78,5 hectares). Un texte aussi peu précis laisse bien sûr la place à des interprétations floues que la jurisprudence n'a pas toujours réglées. Ainsi, la notion de champ de visibilité doit-elle varier en fonction des saisons ? Doit-on prendre en compte le fait que les feuilles des arbres

[1] Cf. MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1985, « Les procédures spécifiques de protection du patrimoine culturel », *in* JEGOUZO Yves (dir.), *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Économica, 314p.
[2] La situation de la cathédrale de Chartres (Eure-et-Loir) est un exemple typique. Cité par un ABF interrogé lors d'un entretien, il montre bien que 500 mètres ne suffisent pas à préserver les perspectives qui s'offrent sur ce chef d'œuvre s'élevant au milieu de la plaine Beauceronne.
[3] Les périmètres de protection modifiés (PPM) émanent de la l'article 40 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) n°2000-1208 du 13 décembre 2000. Ils remplacent les périmètres de 500 mètres et peuvent les diminuer ou les augmenter suivant la nature du site.
[4] GAILLARD Yann, 2002, *Rapport sur la mission de contrôle sur l'action en matière de patrimoine*, p. 11
[5] On note d'ailleurs l'abondance de la jurisprudence à ce sujet puisque le texte et ses limites tendent à être de plus en plus connus.

cachent le monument en été mais pas en hiver[1] ? La co-visibilité s'apprécie aussi différemment en fonction des personnes : Michel Dollfus, ancien ABF d'Indre-et-Loire notait la difficulté quotidienne du décryptage de la loi et soulevait le problème de l'angle du regard dans l'appréciation de la co-visibilité : « le champ de visibilité se conçoit de deux façons : soit du monument l'on voit le lieu du projet et réciproquement, soit d'un troisième lieu public, on voit les deux en même temps dans un angle adapté (en tournant la tête à 90°, car en tournant la tête d'un côté puis de l'autre, ça ne fonctionne pas : si devant le juge il y a un litige, ça ne marchera pas. Mais en général on admet qu'en regardant devant soi et en tournant un peu la tête, on est dans le champ de visibilité) »[2]. Aucune autre alternative que la libre interprétation des ABF ne semble possible : là encore, la pratique prend le pas sur la théorie bien qu'elle soit encadrée au fur et à mesure par la jurisprudence issue du contentieux : une méthodologie jurisprudentielle semble même avoir été adoptée par le juge comme le montre Dominique Audrerie dans son analyse de la jurisprudence issue de la loi de 1943 : « le juge a porté son attention sur quatre éléments : le point d'observation, les angles de visibilité, le champ de visibilité partiel, la preuve du champ de visibilité »[3]. L'auteur dresse une typologie des contentieux en matière d'abords des monuments historiques démontrant ainsi les limites de la loi qui, pour lui, ont amené la puissance publique à se tourner vers des modes de gestion partagés et négociés[4].

- La troisième critique s'attaque davantage à ceux qui exécutent la loi plutôt qu'au texte lui-même. Si l'appréciation de la co-visibilité est laissée aux ABF, l'ensemble des décisions qui en découlent leur appartiennent aussi. Dans une communication au colloque d'Angers de 2011, Philippe Juen reconnaissait que si l'ABF n'est pas le seul protecteur du patrimoine, il reste tout de même le premier[5]. Par leur avis réputés conformes, ces fonctionnaires d'État peuvent stopper net des ambitions municipales au motif que le projet envisagé ne s'intègre pas dans l'environnement du monument : « l'architecte des bâtiments de France pouvait paraître alors émettre des avis considérés comme de véritables oukases, lettre de cachet à l'adresse des projets, aussi implacables qu'ils étaient rigides et – parfois – inexpliqués (mais non inexplicables !) »[6]. Ces avis sont notamment motivés par des critères esthétiques et dans ce domaine, la subjectivité des praticiens comme des élus amène à des conflits d'intérêt.

[1] Pour ce cas de figure, le Conseil d'État a statué en 1976 que la co-visibilité est avérée même lorsqu'elle n'est pas permanente.
[2] Entretien avec Michel Dollfus du 28 février 2006.
[3] AUDRERIE Dominique, 1995, « Le champ de visibilité des monuments historiques et la jurisprudence », pp. 37-53 *in Droit et ville*, n°40, Toulouse, Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction, p. 46.
[4] Cf. *Infra*, Chapitre 5, II, A.
[5] JUEN Philippe, « L'architecte des bâtiments de France : le protecteur du patrimoine ? », communication présentée à l'occasion du colloque *Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II*, Université d'Angers, 10 & 11 février 2011.
[6] ZURETTI Jean-Marc, 2002, « Les architectes des bâtiments de France : le *visa* conforme entre pouvoir et autorité », pp. 95-100, *in* BAZIN Marcel & GRANGE Anne-Marie (dir.), *Les urbanistes et le patrimoine*, Reims, Presses Universitaires de Reims, p. 97.

Les périmètres de protection des monuments historiques sont donc loin de faire l'unanimité mais des réflexions existent en Europe sur cette notion complexe d'abords. Le critère purement géométrique n'est pas une fatalité en soi et dans le cadre d'un programme de recherche de la Commission Européenne (direction de l'Éducation et de la Culture) Jean de Salle montre l'intérêt de la pratique bruxelloise : dans cette région, le monument est entouré d'une aire de protection comprenant trois degrés de protection, trois sous-secteurs dans laquelle les décisions sont laissées à l'appréciation d'une commission et non d'un seul homme. Dans cette législation belge, la servitude patrimoniale est définie « en fonction des exigences de protection des abords du patrimoine immobilier »[1], autrement dit, elle s'adapte au monument. Là aussi, Jean De Salle pose les limites de la règle, invoquant notamment « le danger d'une vision unilatérale, c'est-à-dire uniquement patrimoniale, de la commission lorsqu'elle rend un avis »[2]. Au Québec, la commission des biens culturels montre bien dans un bref historique que l'esprit passe avant la lettre puisque les parlementaires ont entériné en 1985 le principe d'aires de protection (équivalents des abords français) à géométrie variable, permettant une adaptation fine à chaque contexte et insufflant une certaine élasticité des règles dans ce type de périmètres. Si la génération automatique des périmètres de protection ne semble pas être remise en cause en France, la question est donc débattue dans d'autres contextes car avec la multiplicité des patrimoines et l'avènement aujourd'hui affirmé du patrimoine urbain dans les documents d'urbanisme, « il s'agit d'élaborer de nouvelles stratégies de gestion des abords des monuments dans une perspective plus dynamique favorisant l'embellissement de la zone, comme son potentiel culturel et socio-économique »[3]. Dans les actes du colloque de Limoges de 2004, Éric Mirieu de Labarre analyse finement les aléas des abords et la pratique qui en découle et participe à une réflexion sur la gestion de la géométrie des périmètres ainsi que sur la redéfinition des pouvoirs des architectes des bâtiments de France dans ces espaces : leur pouvoir très marqué a souvent été critiqué et a plusieurs fois été remis en cause par des élus locaux qui « acceptent de plus en plus mal que des "taches", d'une superficie relativement importante, échappent ainsi largement à leur compétence »[4]. Par ces réactions et l'abondante jurisprudence sur la question, « les textes ont beaucoup évolué, se sont succédés, laissant apparaître aujourd'hui la nécessité d'une rationalisation des règles encadrant l'action des architectes des bâtiments de France[5]. En 1995[6] d'abord, le gouvernement ouvrit la possibilité pour les collectivités locales de faire appel des décisions de l'ABF

[1] Ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier, Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.
[2] SALLE (De) Jean, 2002, « Les outils juridiques de protection et leur mise en œuvre : la politique de protection du patrimoine en Belgique », pp. 85-91, *in* BAZIN Marcel & GRANGE Anne-Marie (dir.), *Les urbanistes et la patrimoine*, Presses Universitaires de Reims, p. 91.
[3] *Ibid*., p. 121.
[4] GROUD Hervé, 2002, « L'évolution des outils de protection : l'exemple du paysage », pp. 41-71, *in* BAZIN Marcel & GRANGE Anne-Marie (dir.), *Les urbanistes et le patrimoine*, Reims, Presses Universitaires de Reims, p. 47.
[5] MIRIEU DE LABARRE Éric, 2004, « Plaidoyer pour un nouveau régime des abords », pp. 11-62, *in* AUDRERIE Dominique & PRIEUR Michel (dir.), *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* vol. 2, Paris, L'Harmattan, p. 31.
[6] Décret n°95-667 du 9 mai 1995 modifiant la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et le Code de l'Urbanisme.

de France, décret repris par une loi de 1997[1]. Puis, en 2001, « la proposition de loi du sénateur Fauchon suggéra de retirer son pouvoir de décision à l'ABF pour le remettre à une commission présidée par le préfet de département et dans laquelle les élus locaux auraient un rôle prépondérant »[2]. Plus récemment, dans le cadre de la mise en place des ZPPAUP, plusieurs députés ont voulu obtenir l'abolition de la conformité des avis dans ces zones[3]. Si l'arsenal juridique des abords s'est légèrement assoupli avec la possibilité de recours, l'État conserve sa place de garant de la protection du patrimoine avec le maintien de l'avis conforme des ABF.

L'application de la loi de 1943 doit donc impérativement être analysée en parallèle de l'évolution du cadre de l'action patrimoniale en France depuis la fin de la guerre. Malgré les (nombreuses) critiques dont elle est l'objet, malgré la décentralisation de l'urbanisme aux collectivités locales et la multiplication des instruments territorialisés de protection du patrimoine, celle-ci s'applique encore aujourd'hui, permettant la préservation d'un cadre paysager en adéquation avec les monuments historiques qui génèrent les périmètres de protection. Malgré l'élargissement spatial des pouvoirs de l'administration centrale en matière de préservation du patrimoine, il n'en reste pas moins que l'espace urbain ainsi maitrisé ne peut (en théorie) l'être qu'en rapport avec un monument classé ou inscrit et non pour lui-même. Le référentiel du monument historique ne pouvait donc pas justifier la protection des quartiers anciens puisque ceux-là n'avaient pas de valeur reconnue : ils ne sont que l'enveloppe du monument et n'acquièrent pas la valeur patrimoniale qu'ils mériteront plus tard. Force est donc de constater que « le mécanisme est […] impuissant à enrayer la destruction de maints centres anciens »[4] même si pour certains, les abords sont devenus avec le temps un outil de protection du patrimoine urbain permettant parfois de protéger des quartiers voire des centres-villes entiers. Ces prises de position, contradictoires, montrent bien l'importance de la montée en puissance du patrimoine urbain, déjà préfiguré avec la notion de site mais qui ne sera pris en compte en tant que tel qu'avec la loi Malraux.

B. La loi de 1930 et la notion de site urbain

1. Les sites, une procédure calquée sur celle des monuments historiques

La notion de site fait son apparition en 1906[5] dans une loi qui pose les jalons de la préservation du patrimoine naturel. En effet, son champ d'application ne concerne pas les monuments historiques créés de la main de l'homme, alors concernés par une loi spécifique. Dans son article 2, le texte stipule qu'une commission départementale « dressera une liste des propriétés

[1] Ce décret fut modifié par la loi n°97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés et inscrits et dans les secteurs sauvegardés (décret d'application n°99-78 du 5 février 1999 relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux). Ce texte permet un recours auprès du préfet de région, simplifiant ainsi le décret de 1995 qui ne prévoyait qu'un recours auprès du ministre.
[2] MIRIEU DE LABARRE Éric, *op. cit*., p. 17.
[3] Cf. *Infra*, Chapitre 5, II, B.
[4] BERTHIER Isabelle, 2002, « Du rôle protecteur du patrimoine protégé », pp. 28-32, *in Diagonal*, n°155, Paris, STU, p. 28.
[5] Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique.

foncières dont la conservation peut avoir, au point de vue artistique ou pittoresque, un intérêt général ». Les effets de la loi demeurent limités puisque l'accord du propriétaire est nécessaire avant de prendre l'arrêté de classement. Presque 25 ans plus tard, « le législateur a changé le système initial afin de renforcer les prérogatives de l'administration et lui permettre d'imposer des mesures de protection contre la volonté des propriétaires »[1] avec le vote d'une nouvelle loi en 1930[2], qui remplace celle de 1906. Elle ressemble à celle de 1913, bien que la première concerne le patrimoine architectural quand la seconde prend en compte le patrimoine naturel. Mais Nicole Lusson-Lerousseau remarque que « le partage se complique [*puisqu'elle*] porte aussi sur des sites construits »[3], nous y reviendrons. Comme « la loi de 1930 part simplement du principe que la conservation de certains monuments naturels et sites peut être liée au caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque desdits monuments et sites »[4], son champ d'application est relativement vaste (*Encadré 10* ci-dessous). Sans évoquer le paysage en tant que tel, la loi de 1930 constitue le début de l'analyse du paysage dans la mesure où, comme le note Nicole Lusson-Lerousseau, « le site désigne le paysage »[5]. Le critère principal de classement (ou d'inscription) d'un site étant l'esthétisme de celui-ci, de multiples paysages ont été protégés par cette procédure[6]. On dénombre 2.874 sites classés en 2012 (soit une surface de 810.000 hectares) et environ 4.700 sites inscrits (soit une surface de 1.650.000 hectares).

[1] LUSSON-LEROUSSEAU Nicole, 1995, « Paysages et législation sur les monuments historiques et les sites », pp. 473-486, *in Annuaire des collectivités locales*, Paris, GRALE, p. 474.
[2] Loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.
[3] *Idem*.
[4] MAKOWIAK Jessica, 2006, « La protection des sites : analyse comparative et efficacité des instruments », pp. 2001-2010, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz, p. 2002.
[5] LUSSON-LEROUSSEAU Nicole, *op. cit*., p. 476.
[6] Certains auteurs notent aussi que la loi de 1901 qui crée les associations a engendré le développement de nombreuses associations de protection du paysage (comme la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France par exemple), qui ont largement participé à l'accroissement du nombre de classements (Cf. *Supra* Partie 1, Chapitre 2, III, C).

Sites classés

En ce qui concerne l'initiative du classement, la loi de 1930 reprend les dispositions du texte de 1906 puisque c'est toujours la commission départementale des sites qui est à l'origine d'un classement. Le classement est prononcé par arrêté ministériel, après enquête publique s'il concerne des propriétés privées. En termes d'effets juridiques, le classement entraîne une véritable protection puisqu'ils ne peuvent êtres ni détruits ni modifiés dans leur état ou leur aspect sauf par autorisation spéciale du ministre chargé des sites. De plus, la publicité est interdite dans les sites classés.

Sites inscrits

L'inscription est moins contraignante puisque sont inscrits les sites qui présentent un intérêt certain mais pas suffisant pour justifier un classement[1]. L'avis des propriétaires privés n'est pas obligatoire étant donné que les effets juridiques de l'inscription sont très limités. Effectivement, l'administration ne peut s'opposer à des travaux qui risqueraient de dégrader le site inscrit (sauf en cas de permis de démolir), les propriétaires n'étant tenu que d'aviser cette dernière des travaux prévus sans avoir à suivre de prescriptions particulières (avis simple de l'ABF).

Encadré 10. Les sites : procédure et effets

Tout comme la loi de 1913, « la loi de 1930 est un outil juridique et administratif "à deux vitesses", permettant soit la simple inscription du site concerné […] soit sa véritable protection par classement »[2]. De fait, l'inscription ne constitue pas une véritable protection car elle est relativement peu contraignante pour les pétitionnaires et les collectivités locales. En revanche, elle impose une lourdeur de gestion pour les services de l'État à qui revient le contrôle des actions engagées dans ces sites. Paul Iogna-Prat note que « ce contrôle lourd et inefficace (sauf en cas de permis de démolir) a d'ailleurs conduit les ministres concernés à demander à leurs services de procéder à la radiation de l'inscription des sites les plus dégradés »[3]. Si la politique des sites classés se poursuit – car les effets juridiques sont réels – celle des sites inscrits semble péricliter.

2. L'utilisation des sites en pratique

La loi de 1930, initialement destinée à protéger les paysages naturels a été détournée de son usage premier pour protéger certains ensembles urbains[4]. La plupart de ces sites urbains ont été inscrits : on ne dénombre que six ensembles urbains classés, pour la grande majorité entre le début des années trente et le milieu des années quarante. Quant aux sites urbains inscrits, si une liste exhaustive ne semble pas exister, nous pouvons – au regard de nos trois terrains d'étude[5] – constater

[1] Cf. article L.341-16 du Code de l'Environnement.
[2] CHARDIGNY Françoise & LEBRETON Philippe, 1994, « La politique française de protection des paysages et sites naturels », pp. 287-304, *in Géocarrefour*, vol. 69, n°4, Lyon, Association des amis de la RGL, p. 287.
[3] IOGNA-PRAT Paul, *op.cit*., p. 402.
[4] Il faut noter la différence qui existe entre les sites urbains classés ou inscrits au nom de la loi de 1930 et les sites urbains classés monuments historiques au nom de la loi de 1913 (Cf. *Supra*, I, C). Si la dénomination est la même, il s'agit bien de deux procédures qui diffèrent dans leurs modalités de mise en œuvre et effets juridiques.
[5] Orléans possède un site urbain inscrit couvrant presque toute la surface du centre ancien, Angers en compte deux et Tours un seul.

qu'ils ont tous été inscrits en deux phases distinctes. On observe une première période d'inscriptions intenses dans le courant des années quarante puis une seconde dans le courant des années soixante-dix. Tout se passe comme si les sites inscrits avaient été utilisés pour contrer la destruction d'ensembles urbains lors de la reconstruction d'après guerre pour la première phase ; la rénovation bulldozer des années soixante-dix pour la seconde. Mais puisque les effets de l'inscription demeurent très limités, on pourrait penser qu'elle ne soit qu'une sorte de signal d'alerte lancé par les commissions départementales en charge des inscriptions aux collectivités peu soucieuses de leurs centres anciens dégradés. Cependant, comme elle permet le contrôle des permis de démolir (*Encadré 10*), elle a pu être utilisée comme outil de « protection d'urgence ».

La faiblesse juridique de l'inscription la transforme en réalité en « instrument de surveillance et d'information sur la politique d'urbanisme de la commune »[1]. Moins qu'un outil de préservation des paysages, elle est une sorte de reconnaissance institutionnelle même si l'administration centrale n'a pas obligation de motiver le choix des sites et de leur périmètre. Si l'inscription d'un site urbain au titre de la loi de 1930 ne s'avère donc pas efficace, l'invention de grands « sites » protégés avec la loi de 1943 semble prendre le relais de cet outil en y intégrant son vocabulaire mais sans y admettre sa faiblesse juridique. Les véritables sites urbains protégés ne le sont donc pas grâce à la loi de 1930 qui pouvait pourtant y prétendre *via* la procédure de classement mais bien par une addition de périmètres de protection des monuments historiques. La contradiction est d'autant plus flagrante lorsque l'on compare les objectifs bien distincts des deux outils. Si l'un doit maîtriser l'environnement d'un immeuble protégé, l'autre vise à prendre en compte les caractéristiques même du site qu'il prétend préserver. Mais les caractéristiques retenues pour la création des sites classés et inscrits sont larges ; trop larges sûrement puisque le mélange des genres (sites naturels, urbains, petits et grands) a noyé la spécificité des sites. Cependant, il faut noter le caractère anticipatoire des sites urbains dans la conception du patrimoine. Près de 30 ans avant l'avènement du patrimoine urbain dans la législation, les sites puis la pratique des abords ont su introduire dans la philosophie patrimoniale une conception nouvelle et force est de constater que « la loi sur les secteurs sauvegardés a hérité d'une réflexion sur le décor urbain déjà largement entamée »[2] : on est bien passé d'une réflexion centrée sur le seul monument à la prise en compte de son environnement et, plus encore, du patrimoine paysager dans son ensemble (*Tableau 7*). Outre le fait que la politique des sites a largement marqué ses limites pour la protection des centres anciens, elle a préfiguré une véritable institutionnalisation du patrimoine urbain dans une doctrine juridique et administrative novatrice.

[1] BACHOUD Louis, JACOB Philipe & TOULIER Bernard, *op. cit*., p. 37.
[2] LAURENT Xavier, 2003a, *Grandeur et misère du patrimoine : d'André Malraux à Jacques Duhamel*, Paris, École des chartes, p. 164.

Texte	Champ d'application
Loi du 30 mars 1887	Monuments historiques
Loi du 21 avril 1906	Sites naturels
Loi du 13 juillet 1911	Perspectives monumentales
Loi du 31 décembre 1913	Monuments historiques
Loi du 23 juillet 1927	Monuments historiques
Loi du 2 mai 1930	Sites naturels et urbains
Loi du 25 février 1943	Abords des monuments

Tableau 7. L'extension spatiale et sémantique de la protection du patrimoine

C. Le patrimoine dans le droit commun

1. L'intégration du patrimoine aux plans d'occupation des sols

Dès 1967 avec la création des plans d'occupation des sols[1] (POS), le patrimoine urbain est entré un peu plus dans le droit de l'urbanisme général. Si le POS est un document d'urbanisme général qui fixe les grands objectifs de planification territoriale d'une commune, il peut édicter des prescriptions patrimoniales dans les espaces urbanisés. Dans l'article 13 de la loi, alinéa 5, il est dit que les POS « délimitent les quartiers, rues, monuments et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique »[2]. Cette mesure reste cependant facultative et ne s'adresse donc qu'aux collectivités qui souhaitent mettre en valeur leur patrimoine sans pour autant que ne soit délimité un zonage patrimonial spécifique. En pratique, cette mesure se traduit par l'insertion d'un article spécifique dans la trame réglementaire – normalisée au niveau national – des POS (article 11). Néanmoins, l'utilisation de cet article ne correspond pas à une réelle forme de patrimonialisation dans la mesure où d'une part le POS couvre l'intégralité du territoire communal sans discernement, et que d'autre part, l'article 11 ne fixe que des prescriptions d'ordre esthétiques sur l'aspect extérieur des constructions. De ce point de vue, le POS ne constitue pas un document territorialisé de protection du patrimoine mais seulement un outil de mise en valeur *via* une réglementation des travaux en façades. Pour autant, certaines collectivités ont tenté d'en faire un véritable outil de protection au point que la rédaction du règlement a pu être considérée comme trop contraignante. En effet, dans l'article 11, « des prescriptions très précises peuvent être imposées, dès lors qu'elles reposent sur une étude préalable approfondie et qu'elles répondent à des objectifs d'urbanisme fondés »[3]. Finalement, on parle de « POS fin » pour décrire l'utilisation de ce document d'urbanisme général comme procédure de protection du patrimoine. Ce type d'usage a trouvé un écho favorable chez les élus locaux soucieux d'agir sur leur parc immobilier ancien tout en s'affranchissant du contrôle de l'État (hors champs de visibilité)[4]. En prenant l'exemple de la protection des Villas de Nice, Michel Steve, un praticien local, évoque « une campagne de protection

[1] Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 : loi d'orientation foncière.
[2] Journal Officiel de la République Française du 3 janvier 1968, p. 3.
[3] COLLECTIF, 1995, *POS et paysages*, Paris, Direction de l'architecture et de l'urbanisme, p. 72.
[4] Cf. *Infra*, Partie 3.

municipale envisagée comme un complément aux protections nationales, faites au titre des monuments historiques »[1], autrement dit la protection d'un patrimoine de second type. On retombe donc dans l'idée d'une hiérarchisation du patrimoine, affirmée en 2000 dans la loi SRU. L'article 11 des POS, s'il n'a donc pas pour vocation à être un véritable outil de protection du patrimoine, est devenu un moyen d'action largement utilisé pour des quartiers ne nécessitant pas toujours (selon certains acteurs du champ patrimonial local) une protection spécifique. Mais la principale critique liée à l'utilisation des POS comme instrument de protection du patrimoine tient notamment à leur incapacité de traiter la diversité du patrimoine urbain par un seul ensemble de prescriptions. De plus, le POS n'étant pas un zonage patrimonial mais un zonage général, il ne peut permettre de revendiquer une réelle patrimonialisation des espaces urbains.

2. L'invention du plan local d'urbanisme patrimonial

Dès 2000, les plans locaux d'urbanisme (PLU), successeurs des POS depuis la loi SRU[2] prennent en compte de façon directe une dimension de projet. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), pièce maîtresse du PLU qui marque la profonde mutation de la procédure, montre l'importance d'une réflexion urbaine globale : loin de la simple planification urbaine, les collectivités locales doivent réaliser un autre exercice : une réflexion sur le devenir de leur territoire à moyen terme. Avec l'importance croissante des préoccupations environnementales et patrimoniales, les élus doivent intégrer ces différents aspects dans les documents d'urbanisme. Cette disposition, préexistante dans les POS s'est notamment enrichie avec « La loi "paysage" du 8 janvier 1993[3] [*qui*] contraint, de surcroît les POS à prendre en compte "la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution" »[4]. Cette mesure a incité les collectivités à mieux prendre en compte la mutation des formes urbaines et du paysage urbain engendré tant par l'architecture dans la ville que par l'urbanisme de la ville. À la différence du POS qui ne prenait en compte le patrimoine que dans l'article 11 de son règlement, le PLU l'intègre aussi dans le PADD au nom de l'article L.123-1 7° du Code de l'Urbanisme[5]. Ce dernier stipule que les PLU peuvent « 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 ». Le champ d'application est donc très étendu : il s'agit aussi bien de repérer des éléments ponctuels que des sites[6] non protégés par une procédure nationale. Pour Pascal

[1] STEVE Michel, 2007, « Un PLU patrimonial à l'échelle de la ville : l'exemple de Nice », pp. 77-81, *in Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux : actes du séminaire de Chinon*, Paris, ANVPAH&VSSP, p. 77.
[2] Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) n°2000-1208 du 13 décembre 2000.
[3] Loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages (dite « loi paysage »).
[4] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1996b, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Éditions ESTEM, p. 62.
[5] Depuis la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national de l'environnement, les dispositions de l'article L.123-1 7° se retrouvent désormais à l'article L.123-1-5 7° du Code de l'Urbanisme. Nous évoquerons néanmoins l'ancienne version du texte car l'intégralité des entretiens ont été effectués avant juillet 2010.
[6] On peut d'ailleurs se demander quelle est la légitimité des PLU à considérer tous ces patrimoines qui font par ailleurs l'objet de documents spécifiques prévus par le législateur.

Planchet, l'identification des éléments patrimoniaux se justifie par « la nécessité d'une protection de "troisième type", initiée par le niveau communal, complémentaire des servitudes au titre des monuments historiques »[1]. L'intérêt de cette mesure serait alors de donner aux communes le pouvoir de prendre en compte le patrimoine non protégé. La démarche est novatrice dans la mesure où elle permet au niveau local d'effectuer une sélection patrimoniale, traditionnellement de compétence nationale. Pour Jean-René Etchégaray, « le PLU offre la faculté de repérer sur le document graphique des éléments ou des ensembles qui ont un intérêt local suffisant, pour justifier leur préservation par un dispositif réglementaire approprié »[2]. C'est précisément cet intérêt local, différent de l'intérêt national porté par la protection du patrimoine monumental et des sites, qui fonde l'intérêt de l'utilisation du PLU. Il existerait donc deux types de patrimoines : l'un d'intérêt national qui participerait à la construction de la nation (c'est notamment l'idéologie du patrimoine monumental et qui s'inscrit dans la lignée de l'article L.110 du Code de l'Urbanisme), et un autre, plus modeste et d'envergure locale, qui renverrait à une histoire régionale. On pourrait voir dans la rédaction de l'article L.123-1 7° une forme de décentralisation du patrimoine aux collectivités locales. En réalité, il n'est pas question pour l'État de laisser aux communes le soin de décider ce qui constitue le patrimoine de la nation mais à une autre échelle, elles peuvent alors elles-mêmes construire leur patrimoine local.

L'utilisation massive de l'article L.123-1 7° par les collectivités locales a conduit les praticiens à parler de « PLU patrimonial »[3] comme pour signifier l'entrée du PLU dans la liste des instruments de protection du patrimoine, mais qui ne concernerait que le patrimoine d'intérêt local. C'est donc une nouvelle forme de protection du patrimoine qui voit le jour avec l'instauration de PLU patrimoniaux dans certaines communes. Si l'utilisation du POS en tant qu'outil de gestion du patrimoine ne nécessitait pas de justification particulière, l'identification des éléments à protéger dans le PLU doit donc se justifier même si « ce mode d'intervention en faveur du patrimoine a l'avantage de la souplesse…[*car*]…il ne repose pas nécessairement sur des études patrimoniales très poussées »[4]. De ce point de vue, le PLU patrimonial peut être considéré comme une aubaine pour les élus qui souhaitent afficher leur propre politique patrimoniale. Cette dernière peut donc s'appuyer sur un document d'urbanisme général qui fixe les règles en la matière. Pour autant, le PLU patrimonial ne permet pas de s'affranchir du contrôle de l'ABF dans le cadre des abords des monuments historiques mais il ouvre la possibilité à la collectivité locale de reconnaître un patrimoine local qui désintéresserait l'État. Surtout, la prise en compte de la dimension patrimoniale dans les PLU peut être analysée comme une volonté des collectivités d'inclure le patrimoine dans leur projet urbain puisque « la préservation peut présenter une dimension importante et apparaître

[1] PLANCHET Pascal, 2009, *Droit de l'urbanisme et protection du patrimoine*, Paris, Éditions du Moniteur, p. 189.
[2] ETCHÉGARAY Jean-René, 2007, « Qu'est-ce qu'un PLU patrimonial ? », pp. 54-56, *in Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux : actes du séminaire de Chinon*, Paris, ANVPAH&VSSP, p. 55.
[3] L'expression de « PLU patrimonial », qui exacerbe la dimension patrimoniale, est courante dans le vocabulaire des experts comme en témoigne une partie des actes du séminaire de Chinon en 2006 (*Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux*) dont une partie leur est exclusivement réservée.
[4] PLANCHET Pascal*, op. cit.,* p. 183.

comme un véritable élément de la politique du territoire. Elle a donc vocation à figurer dans le PADD »[1]. L'introduction du patrimoine dans un instrument de planification territoriale et de projet à l'échelle de la ville est une des nouveautés fondamentales initiée par les PLU. En conclusion de son intervention aux assises du patrimoine du Grand-Ouest de 2003, Pierre Liochon montre comment l'intégration du patrimoine dans les PLU constitue un enjeu dans la construction des politiques urbaines locales : « replacer le patrimoine dans le diagnostic du projet local, ne pas l'extérioriser pour le confier à des institutions et à des procédures spéciales, le ré-introduire dans la culture du projet et lui redonner sa véritable place au regard des objectifs du renouvellement urbain local, tels sont les enjeux qui sont maintenant confiés par le Droit à ceux qui font la ville »[2].

Les PLU sont donc parfois considérés comme de véritables instruments de l'action publique patrimoniale, tant par leur volet de protection que par leur dimension opérationnelle, mais quatre grandes critiques sont évoquées quant à cet état de fait :

- D'une part, les PLU s'inscrivent dans le temps relativement court : ils fixent des objectifs de développement à moyen terme, or « la préservation du patrimoine n'a de sens que si elle s'inscrit dans la durée et donc que si les règles correspondantes du PLU ne sont pas à la merci d'un changement intempestif »[3]. Même si la procédure de modification doit veiller à ne pas réduire la protection déjà existante, d'autres procédures (révision simplifiée, déclaration de projet) sont moins exigeantes et peuvent porter atteinte aux protections mises en place. Pour Jean-Pierre Lebreton, « la protection patrimoniale, dont la suppression est aisée, est essentiellement dépendante de la continuité qu'entendent lui donner les majorités qui se succèdent au Conseil municipal »[4]. On en revient à la volonté des acteurs d'engager (ou de continuer) une politique patrimoniale. C'est là une des faiblesses du PLU alors que dans le système de protection national du patrimoine, l'État doit justement incarner cette continuité.
- D'autre part, la portée réglementaire des PLU est limitée et l'identification des éléments patrimoniaux ne se base pas sur un diagnostic patrimonial poussé : il ne s'agit pas, dans ces documents d'urbanisme général, d'écrire un rapport de présentation sur les qualités patrimoniales des villes mais bien de dresser un diagnostic territorial global. Dominique Masson soulève le problème du statut juridique des PLU et énonce que « comme on est dans un document d'urbanisme de droit commun, tout ce qui n'est pas désigné comme étant l'exception rentre dans le droit commun »[5], autrement dit, tout ce qui n'aura pas été identifié comme ayant un intérêt particulier sera traité généralement.

[1] LEBRETON Jean-Pierre, 2011, « Vers le PLU patrimonial ? », pp. 1552-1557, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz, p. 1553.
[2] LIOCHON Pierre, 2003, « Loi SRU et patrimoine, le nouveau cadre législatif », pp. 293-297, *in Patrimoine et développement des cœurs de ville : 4e assises du patrimoine du Grand-Ouest*, Bordeaux, Éditions Confluences, p. 297.
[3] LEBRETON Jean-Pierre, *op. cit*., p. 1555.
[4] *Idem*.
[5] Entretien avec Dominique Masson du 6 avril 2009.

- Si le couplage des « PLU patrimoniaux » avec l'action de l'ABF aux abords des monuments historiques peut fonctionner, il ne permet en aucun cas d'ouvrir les portes d'une action de restauration du parc immobilier ancien dans la mesure où aucune incitation fiscale ne peut être acquise en PLU, contrairement aux secteurs sauvegardés et parfois aux ZPPAUP[1].
- Enfin, pour le responsable des espaces protégés à la direction de l'architecture et du patrimoine, il subsiste le risque que ces PLU patrimoniaux soient « utilisés comme des alibis politiques pour le patrimoine »[2] en ce qu'ils permettent aux élus d'afficher une politique patrimoniale sans s'engager dans une réelle démarche protectrice s'appuyant sur des outils territorialisés.

Si les PLU patrimoniaux constituent une protection à part entière de certains éléments ponctuels, ils ne forment en aucun cas un zonage patrimonial et ne peuvent, de ce fait, pas prétendre à protéger les ensembles urbains. Finalement, le PLU patrimonial fait écho à la loi de 1913 puisque si cette dernière prend en compte le patrimoine d'intérêt national, ce sont les PLU qui identifient le patrimoine d'intérêt local. Mais sans zonage approprié, peut-on évoquer une patrimonialisation des espaces urbains par cette procédure ? Rien n'est moins sûr car le PLU, étant un document d'urbanisme général, ne se fonde pas sur des critères d'exception comme le font les zonages patrimoniaux. L'identification du patrimoine à l'échelle locale pose la question de sa légitimité : qui décide localement de ce qui fait patrimoine ou non ? Selon quels critères ? *etc*. Ce faisant, on peut poser la question d'un abus patrimonial local d'autant que l'absence de reconnaissance par les institutions patrimoniales au niveau national signifie peut-être l'absence d'une valeur patrimoniale.

[1] Hors OPAH et opérations de ravalements qui ne sont pas spécifiques aux PLU (cf. *Infra*, Chapitre 6, II).
[2] Entretien avec Dominique Masson du 6 avril 2009.

CHAPITRE 5

LA TERRITORIALISATION DU PATRIMOINE URBAIN

Nous avons montré comment la notion de patrimoine avait évolué, ne prenant plus seulement en compte le patrimoine bâti mais aussi le patrimoine paysager. Cependant, si la loi de 1943 propose de protéger des ensembles urbains, ce n'est pas pour leur valeur propre mais bien par rapport au monument qui génère les périmètres de protection. Même si les sites inscrits ont pu être utilisés comme une façon de protéger des ensembles urbains, c'est la loi Malraux qui met en œuvre une véritable politique de territorialisation du patrimoine urbain à l'échelle nationale, suivie des ZPPAUP en 1983 à l'occasion du premier acte de la décentralisation française. À travers l'étude de ces deux instruments territorialisés, nous nous attacherons à comprendre la logique et les enjeux de la protection du patrimoine urbain. Les PLU ont été traités dans le chapitre précédent car leur dimension générale n'en fait pas des documents territorialisés de protection du patrimoine. En effet, nous posons l'hypothèse qu'en tant que document d'urbanisme de droit commun, le PLU ne peut être considéré comme un zonage patrimonial. Nous ferons, dans le chapitre qui suit, un état des lieux de deux instruments territorialisés de protection du patrimoine, en analysant à l'échelle nationale leur évolution et leur répartition. Pour ce faire, nous aborderons chacun des deux instruments de façon distincte, selon une logique diachronique, avant de les comparer dans un troisième temps. Dans l'analyse de ces instruments, nous avons d'abord voulu comprendre le contexte dans lequel ils ont été mis en œuvre avant d'en saisir les subtilités techniques et juridiques. La mise en place d'un SIG à partir des bases de données que nous avons construites a permis de tenter des interprétations de la répartition géographique de ces instruments, autant que de leur évolution dans le temps. Néanmoins, nous ne pouvons que formuler des hypothèses, étayées par des entretiens avec des responsables du ministère de la Culture et de la Communication, qui demandent à être testées localement dans une étude qui n'est pas la nôtre. Autrement dit, notre analyse des instruments territorialisés de l'action publique patrimoniale se bornera à un état des lieux au niveau national, sans que l'on n'insiste spécifiquement sur les pratiques locales de ces outils.

I. Les secteurs sauvegardés ou la reconnaissance du patrimoine urbain

A. Rénovation *versus* restauration : l'invention du secteur sauvegardé

1. L'émergence d'un instrument dans un contexte particulier

Le 23 juillet 1962, André Malraux, alors ministre des Affaires culturelles, présente devant l'assemblée nationale un projet de loi qui pour beaucoup constitue une avancée patrimoniale[1]. Avec éloquence, il martèle que « l'âme du passé n'est pas faite que de chefs-d'œuvre, qu'en architecture un chef-d'œuvre isolé risque d'être un chef-d'œuvre mort » et fait ainsi entrer de manière formelle le patrimoine domestique dans la richesse culturelle française. Son discours intervient alors que la France – au sortir de la guerre et de ses ravages – se reconstruit faisant table rase du passé dans un élan de modernisation encouragé par une économie florissante. André Malraux dénonce la destruction massive des centres anciens et, tout en avouant que « l'opération bulldozer est légitime et même souhaitable lorsqu'il s'agit de reconstruire en moderne », convainc de la nécessité de répondre à ce qu'il nomme « l'appel du passé » par une dynamique protectrice. Mettant en corrélation son projet de loi avec les premières mesures sur les monuments historiques, André Malraux construit en réalité un nouveau degré de protection du patrimoine, anticipé en pratique mais sans fondement idéologique avéré : la préservation du patrimoine non monumental ou le patrimoine domestique. La loi stipule en effet que « des secteurs dits "secteurs sauvegardés" peuvent être créés lorsqu'ils présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non »[2]. Les secteurs sauvegardés marquent ainsi l'aboutissement – législatif – des réflexions engagées presque un siècle auparavant sur le patrimoine urbain[3] par quelques théoriciens étrangers. Ces procédures, alors novatrices et dont le principe est entériné par la loi du 4 août 1962[4], trouvent leurs fondements dans une volonté politique affichée de sauvetage des quartiers anciens – pris pour leur valeur patrimoniale d'ensemble – mais découlent aussi d'une série de pratiques menées bien souvent en parallèle des opérations de rénovation.

Le contexte urbain d'après guerre est sans doute l'élément essentiel qui motive certaines personnalités politiques[5] à réagir vivement contre les mesures de rénovation urbaine. La paupérisation des quartiers anciens et leur dégradation sont des processus entamés de longue date puisque déjà dans les années trente, beaucoup de ces quartiers sont dans une situation alarmante et

[1] « Présentation du projet de loi complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration », J.O. Débats Assemblée nationale, n°67, 24 juillet 1962, pp. 2775-2780.
[2] Article L.313-1 du Code de l'Urbanisme.
[3] Cf. *Infra* Partie 1, Chapitre 1, II, A, 2.
[4] Loi n°62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, dite loi Malraux.
[5] On attribue souvent tout le mérite du sauvetage des quartiers anciens à André Malraux bien que d'autres personnalités telles Pierre Sudreau alors ministre de la Reconstruction et Michel Debré, Premier Ministre, ont largement contribué à l'élaboration de la doctrine juridique et philosophique des secteurs sauvegardés.

les conditions de vie y sont insalubres[1]. Les nombreuses destructions dues aux bombardements et incendies de la guerre provoquent un important travail de prospective sur le devenir de ces espaces laissés libres et plus largement sur l'organisation des villes. Les pratiques urbaines des années cinquante s'inspirent largement de réflexions engagées bien avant avec notamment la rédaction en 1933 de la *Charte d'Athènes*[2] qui développe le thème de la ville fonctionnelle à travers un programme de planification urbaine[3]. Profitant de la triste occasion qui leur est donnée, architectes et urbanistes inventent la ville moderne selon la doctrine qui prévalait alors, prenant pleinement en compte les évolutions techniques de l'architecture, telle l'apparition du béton. De nombreux plans de rénovation urbaine sont présentés dans toutes les villes du pays, qui chacun réorganisent en profondeur les cœurs de ville selon une doctrine moderniste affichée et assumée. Dans ce cadre, le mécanisme de la rénovation urbaine devient la principale solution envisagée. « Organisée par un décret du 31 décembre 1958[4], elle consistait dans la réfection globale d'un quartier ancien, comportant l'acquisition des immeubles, leur démolition, l'établissement d'un plan d'ensemble »[5]. Cette procédure a cependant soulevé des problèmes importants dans sa mise en place : un bilan financier souvent lourd entaché de conséquences sociales irréversibles du fait du déplacement des populations. Paradoxalement, il a existé des cas où la rénovation servit de base à la restauration : « bien qu'opposées dans leurs philosophies, restauration et rénovation utilisent des mécanismes quasiment similaires »[6]. Le décret du 13 avril 1962[7], qui modifiait celui de 1958, a permis d'intégrer la restauration immobilière dans les processus de rénovation : dans son article 3, il stipule que « le préfet dresse la liste des bâtiments à démolir et celle des bâtiments à restaurer »[8]. La restauration est donc une notion qui est entrée dans le vocabulaire des praticiens peu après celle de rénovation. Elle lui répondait en ce que la restauration est le résultat des expériences de rénovation montrant que tout, dans un îlot ancien, n'était pas voué à la démolition pure et simple. La restauration s'entend donc comme une remise en état d'un édifice ancien dégradé, sans qu'il ne soit procédé à sa démolition[9]. La prise en compte des bâtiments anciens à restaurer est sous-tendue par le décret de 1962 sans pour autant évoquer explicitement la notion de *patrimoine urbain*. Cette modification

[1] Ce fait est notamment montré dans un film de Jean Epstein en 1938 (*Les bâtisseurs*) qui dénonce les conditions de vie des habitants de quartiers dégradés et qui présente ce que les techniques modernes de construction (avec l'invention du béton) pourraient produire dans l'architecture domestique. Avant la guerre, la doctrine moderniste est déjà portée par différents auteurs et organisations syndicales ou politiques.

[2] La charte d'Athènes sera reprise en 1941 sous la direction de Le Corbusier avec le titre : *La ville fonctionnelle*.

[3] Maria Gravari-Barbas montre qu'il existe deux chartes même si la plus répandue reste celle des CIAM, à laquelle nous faisons référence. La deuxième Charte d'Athènes concerne les monuments historiques et « traite essentiellement des principes de restauration des monuments historiques ; elle consacre certains articles au patrimoine urbain ». Cela dénote la volonté des architectes de bâtir la ville nouvelle sans toutefois ignorer totalement le passé. Cf. GRAVARI-BARBAS Maria, 2002, *op. cit*., p.188.

[4] Décret n°58-1465 du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine.

[5] AUBY Jean-Bernard & PERINET-MARQUET Hugues, 2004, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, Éditions Montchrestien, p. 394.

[6] LAURENT Xavier, *op. cit*., p. 173.

[7] Décret n°62-462 du 13 avril 1962 modifiant le décret n°58-1465 du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine.

[8] Journal Officiel de la République Française du 17 avril 1962, p. 3984.

[9] Pour Richard Kleinschmager, la restauration s'entend comme « l'action de remettre dans un état antérieur », contrairement à la rénovation qui « consiste à améliorer en donnant une forme nouvelle ». Cf. PUMAIN Denise, PAQUOT Thierry & KLEINSCHMAGER Richard, *op. cit*.

d'apparence anodine est en fait un préalable à la restauration immobilière encadrée par la loi Malraux car cette dernière s'inscrit directement dans cette logique de restauration immobilière. Certaines villes se sont d'ailleurs emparées de ce texte, qui préconise la restauration dans la rénovation, pour restaurer leurs centres anciens, évitant ainsi les écueils des rénovations brutales. Cela explique notamment pourquoi les mécanismes de la restauration immobilière ont commencé par se calquer sur ceux de la rénovation : les mêmes outils étaient mobilisés dans des buts parfaitement antinomiques avant que la loi Malraux ne donne réellement corps à la restauration des centres dégradés. Paradoxalement, la doctrine des secteurs sauvegardés hérite donc indirectement des modèles de rénovation urbaine.

2. Une procédure complète mais complexe

Dans l'arsenal juridique de protection du patrimoine, les secteurs sauvegardés restent des procédures uniques dans la mesure où il s'agit de documents d'urbanisme devant intégrer pleinement toutes les problématiques urbaines. Alors que la préservation du patrimoine – monumental et urbain – ne s'organisait que sous forme de servitudes d'utilité publique, le législateur a inventé un outil complet qui traite d'une manière générale de la ville, mais d'une ville ancienne. Ce faisant, les secteurs sauvegardés reconnaissent que les ensembles urbains historiques ont une valeur que les autres espaces n'ont pas. Contrairement aux abords des monuments historiques qui, tout en protégeant les espaces urbains, ne leur confèrent aucune valeur particulière, le statut juridique des secteurs sauvegardés – document d'urbanisme – vise à montrer que le patrimoine urbain ne peut être considéré comme le reste de la ville et doit donc être traité de façon spécifique. Autrement dit, les secteurs sauvegardés engagent un processus de patrimonialisation des espaces urbains que les abords ne permettaient pas. La dissociation des centres anciens du reste de la ville, opérée par la création d'un secteur sauvegardé, participe à la qualification symbolique des centres anciens puisque dans l'esprit de la loi Malraux, on ne traite pas un centre historique comme on traite un espace périphérique. Mais il n'est pas question de mettre sous cloche les centres-villes et d'en bloquer l'évolution. Dans l'esprit des parlementaires, la loi Malraux ne doit pas figer les centres-villes mais, au contraire, les rendre plus attractifs et plus vivants. Dans ce cadre, l'intégration de toutes les dimensions urbaines dans les secteurs sauvegardés (espaces publics, dynamiques commerciales, *etc*.) doit permettre à la ville ancienne d'évoluer et de se transformer dans le respect du patrimoine. Ces deux objectifs, d'apparence antinomique, se déclinent à travers un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) qui fixe à la fois les règles en matière architecturale et d'occupation des sols, mais aussi les objectifs de développement des centres anciens[1]. Ce PSMV ne définit pas seulement un zonage au sein duquel s'applique une réglementation particulière mais bien un véritable projet urbain pour des espaces patrimoniaux. Loin de cristalliser la ville ancienne, les secteurs sauvegardés

[1] Le PSMV remplace le POS ou le PLU dans les limites du secteur sauvegardé. Il ne s'y superpose pas, ce qui montre bien qu'il est un document d'urbanisme qui, bien que spécialisé sur la dimension patrimoniale des espaces urbains, doit pouvoir prendre en compte des objectifs beaucoup plus généraux.

ont donc été pensés comme un dispositif complet de planification territoriale globale mais sur des espaces patrimonialisés.

Dans la lignée des précédentes procédures de protection du patrimoine, les secteurs sauvegardés sont une prérogative d'État : en effet, c'est la commission nationale des secteurs sauvegardés (CNSS) qui décide de la délimitation d'un nouveau secteur et en avise la commune intéressée (*Figure 11*). Si la procédure semble régalienne, il est nécessaire de nuancer cette conception par la pratique en précisant que les communes peuvent proposer de leur propre chef la mise en place d'un secteur sauvegardé sur leur territoire et que l'administration n'a finalement jamais imposé à une collectivité de mettre en œuvre le dispositif. Même si l'État n'a donc jamais utilisé cette disposition, une ordonnance de 2005[1] visant à simplifier la procédure des secteurs sauvegardés l'a supprimée, considérant qu'elle était contraire aux fondements de la démarche de projet urbain (*Encadré 11*). Jean-Marie Pontier voit même dans ce texte « des mesures qui instillent une certaine dose de décentralisation »[2] dans la mesure où la suppression de cette mesure entend montrer que l'administration a la volonté de s'associer aux collectivités locales dans la mise en place d'un secteur sauvegardé, considérant qu'une politique, même nationale, ne peut fonctionner que si elle est appropriée au niveau local.

L'ordonnance de 2005 a pour but de déconcentrer l'élaboration du PSMV et de mieux associer les collectivités territoriales au processus : le communiqué de presse du Conseil des ministres précise qu'elle « a pour objectif de simplifier la procédure de création de ces secteurs, de veiller à mieux les intégrer dans les projets urbains et de clarifier les conditions de réalisation des travaux dans leur périmètre »[3]. Ainsi, la procédure administrative d'approbation du PSMV s'en trouve simplifiée puisque la phase de publication et la consultation de la CNSS suite à l'enquête publique et avant l'approbation du PSMV, sont supprimées (la consultation de la CNSS reste requise si l'approbation se fait en Conseil d'État). Notons que, « sans remettre en cause la responsabilité de l'État dans le pilotage de cette procédure complexe, l'ordonnance organise les conditions d'une concertation plus approfondie entre les services déconcentrés de l'État et les communes pour la création des secteurs sauvegardés et l'élaboration des plans de sauvegarde et de mise en valeur, ainsi que pour le suivi de leur mise en œuvre »[4]. L'ordonnance de 2005 renforce donc le rôle de la commission locale du secteur sauvegardé puisqu'elle devient permanente et continue d'exister même une fois le PSMV approuvé, afin de suivre son application et ses évolutions. Enfin, l'approbation du secteur sauvegardé, auparavant prise par arrêté ministériel, est confiée au préfet de département.

Encadré 11. Les changements introduits par l'ordonnance de 2005

Si l'État garde la maîtrise d'ouvrage des études, la pratique veut donc que les collectivités locales soient systématiquement des partenaires de premier ordre dans l'élaboration du document. Le rapport méthodologique publié par le ministère de la Culture est à cet égard très clair : il précise que

[1] Ordonnance n°2005-864 du 28 juillet 2005 relative aux secteurs sauvegardés.
[2] PONTIER Jean-Marie, 2005, « Simplification et décentralisation pour les secteurs sauvegardés et les monuments historiques », pp. 2106-2111, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz, p. 2108.
[3] Communiqué de presse du Conseil des ministres du 27 juillet 2005.
[4] *Idem*.

l'implication de la commune « est indispensable en raison de la nature même du plan de sauvegarde et de mise en valeur (document d'urbanisme qui va régir l'avenir de la ville et de son centre) »[1]. Cette collaboration s'entend dès la base de la procédure puisque les conseils municipaux doivent toujours être consultés même si ce n'est pas la collectivité qui prend l'arrêté de création (*Figure 11*). De plus, la délimitation d'un secteur sauvegardé est systématiquement suivie de la création d'une commission locale du secteur sauvegardé[2] (CLSS), instance de pilotage, qui rend des avis tout au long de la procédure et même une fois le PSMV approuvé[3]. Avant même l'adoption de la loi, André Malraux prônait « une collaboration entre l'État et les municipalités qui sont également intéressées à son succès » et dès la mise en route du dispositif, on pouvait déceler la volonté de la rue de Valois de travailler en coopération avec les décideurs locaux. D'ailleurs, « le fait que la commission nationale des secteurs sauvegardés soit présidée par un élu [*actuellement Yves Dauge, sénateur d'Indre-et-Loire*] qui s'y implique fortement atténue son caractère étatique »[4]. Cette coopération nécessaire à la bonne marche de la procédure se décline au sein même de l'État puisque le ministère des Affaires culturelles doit composer avec celui de la Construction, procédure qui trouve ses origines dans les prémices de la restauration immobilière au sein des plans de rénovation urbaine. Si c'est bien André Malraux qui a laissé une empreinte plus que marquante, la loi « apparaît pourtant comme le résultat d'un compromis plus que d'une initiative solitaire des Affaires culturelles »[5] et l'élaboration de la doctrine juridique des secteurs sauvegardés s'est bien appuyée sur des pratiques locales préexistantes, utilisant le principe de restauration dans la rénovation, comme décrit plus haut.

[1] Ministère de la Culture et de la Communication, Direction de l'architecture et du patrimoine & ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2000, *Les secteurs sauvegardé,* p. 24.
[2] Composition type d'une CLSS : élus désignés par le Conseil municipal, représentants de l'administration (dont l'ABF), l'architecte chargé de l'élaboration du PSMV et des personnalités qualifiées (représentants d'associations, acteurs de la vie économique, *etc.*)
[3] Cf. article R.313-20 du Code de l'Urbanisme.
[4] CHASSEL Francis, 2003, « Secteurs sauvegardés et ZPPAUP : complémentaires ou concurrents ? », pp. 18-24, *in Patrimoine et cadre de vie, les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n°160, Paris, LUR, p. 17.
[5] LAURENT Xavier, *op. cit*., p. 163.

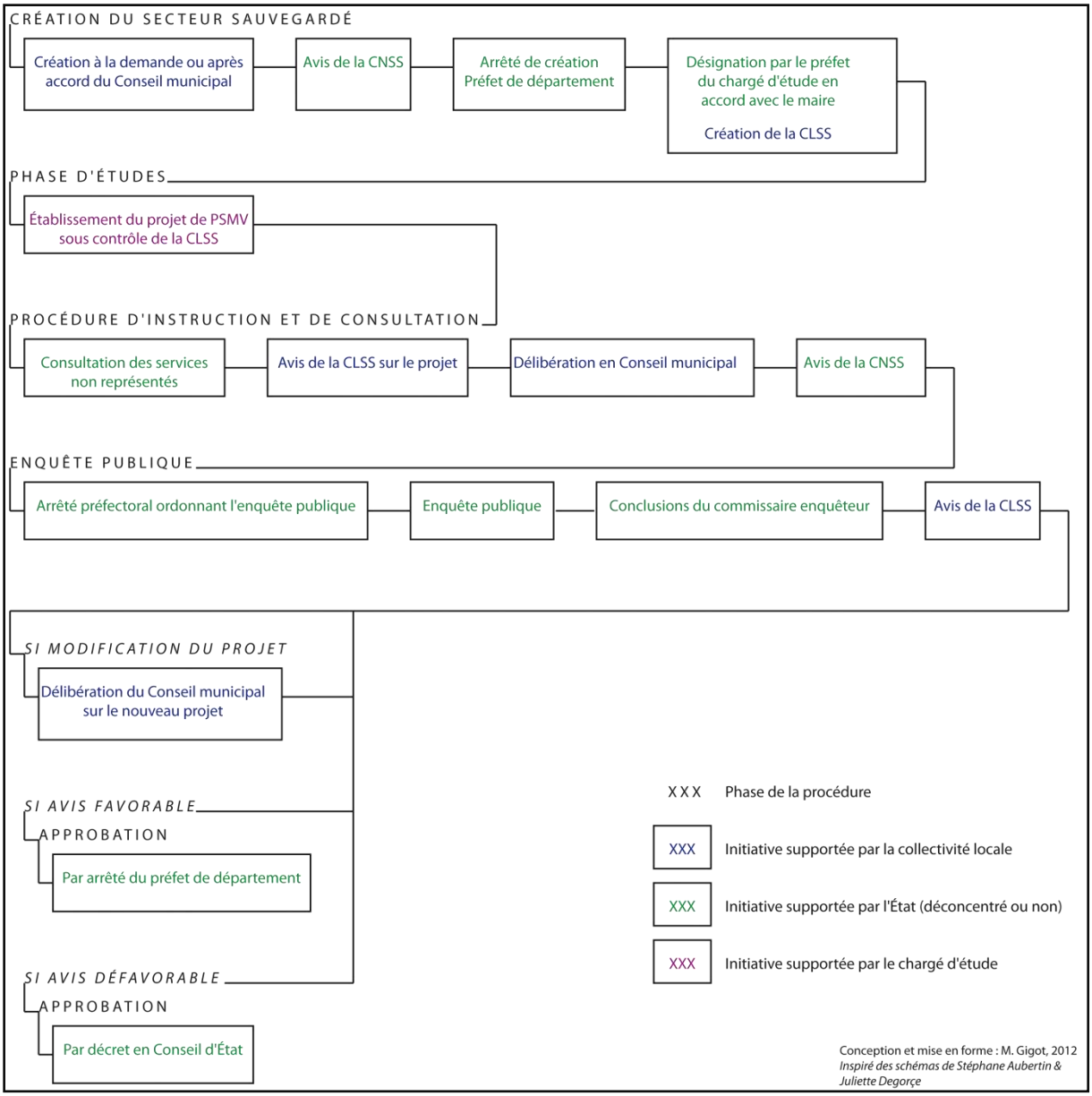


Figure 11. Les étapes de la création d'un secteur sauvegardé et de l'approbation de son PSMV (après 2005)

Les secteurs sauvegardés sont des procédures lourdes en raison des études qu'elles nécessitent d'une part et des contraintes règlementaires qu'elles imposent d'autre part. En tant que documents d'urbanisme, ils doivent intégrer pleinement tous les aspects communs de la planification urbaine en plus du caractère patrimonial spécifique qu'ils instaurent. Créer un secteur sauvegardé coûte cher[1] car il est nécessaire de mener des études fines à la parcelle dans des cœurs de villes souvent compacts. C'est une fois que le périmètre du secteur sauvegardé est délimité que s'engagent les études, menées par un architecte conseil choisi par le maire de la commune intéressée et ce n'est qu'à la fin de ces études qu'est rédigé le document d'urbanisme opposable aux tiers appelé au départ plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur puis, au vue des difficultés d'évolution

[1] Selon les chiffres du ministère de la Culture, un secteur sauvegardé coûte entre 300.000€ et plus de 1.000.000€, selon les cas.

imposées par la terminaison de « permanent », plan de sauvegarde et de mise en valeur : « … un document précis [*le PSMV*] doit traduire la volonté politique d'évolution de cet espace et servir de base à l'ensemble des opérations et autorisations ; il ne s'agit plus seulement de protéger mais aussi de guider l'évolution globale d'un quartier ancien en le restaurant. Dans cette logique, l'adoption rapide du plan est nécessaire »[1]. La remarque ne manque pas d'étonner lorsque l'on sait que la durée moyenne de la procédure est de 19 ans[2]… (*Figure 12*). On note que dans de nombreux cas, le PSMV n'est toujours pas approuvé… Mais la délimitation du périmètre en amont des études – le secteur sauvegardé étant créé dès qu'il est délimité – a pour conséquence immédiate de placer la zone sous la surveillance de l'ABF. Autrement dit, tant que le PSMV n'est pas approuvé, tout se passe comme en abords puisque le POS / PLU s'applique et que l'ABF donne systématiquement des avis conformes. Ici, le zonage existe avant la planification territoriale. Le régime spécial des autorisations d'urbanisme s'applique donc dès la création du secteur sauvegardé, avant l'adoption du document d'urbanisme à proprement parler (le PSMV). Mais « cette tolérance est mise à mal par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui exige qu'une règle d'urbanisme ne soit applicable qu'après avoir fait l'objet d'une concertation »[3] : cela est d'autant plus problématique que cette phase transitoire est souvent très longue !

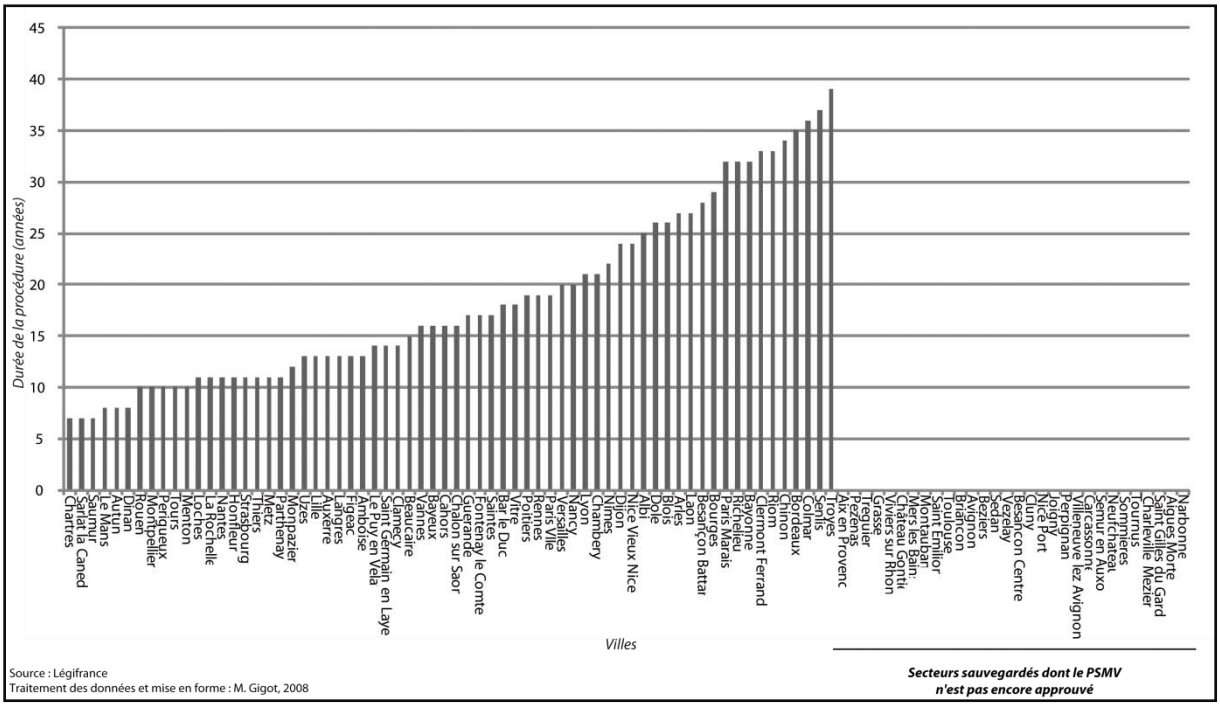


Figure 12. Un aperçu des durées de procédures en secteur sauvegardé

[1] FRIER Pierre-Laurent, 1997, *op. cit.*, p. 210.

[2] L'analyse quantitative et statistique des secteurs sauvegardés est complexe en raison de leur diversité. Dans beaucoup de cas, le PSMV n'est pas encore approuvé, ce qui fausse un certain nombre de calculs (durées de procédures par exemple) et qui limite la construction des typologies.

[3] « Les limites de la loi Malraux pour la sauvegarde du "patrimoine urbain" », *Le Monde supplément argent* du lundi 7 avril 2003.

Au vue de ces durées de procédure, parfois exorbitantes, on peut poser l'hypothèse d'une corrélation entre la taille du secteur sauvegardé et le temps qu'il faut pour approuver son PSMV. Autrement dit, plus un secteur sauvegardé est grand, plus l'approbation de son PSMV serait longue puisque le patrimoine à analyser est plus important. La *Figure 13* montre que si l'hypothèse peut ne pas être écartée, elle n'est pas force de loi comme le prouvent les secteurs sauvegardés du *groupe 1* dont la plupart ne dépassent pas la taille moyenne. La date de création ne semble pas non plus une variable explicative même si l'on note bien plusieurs phases d'évolution dans la politique nationale des secteurs sauvegardés[1].

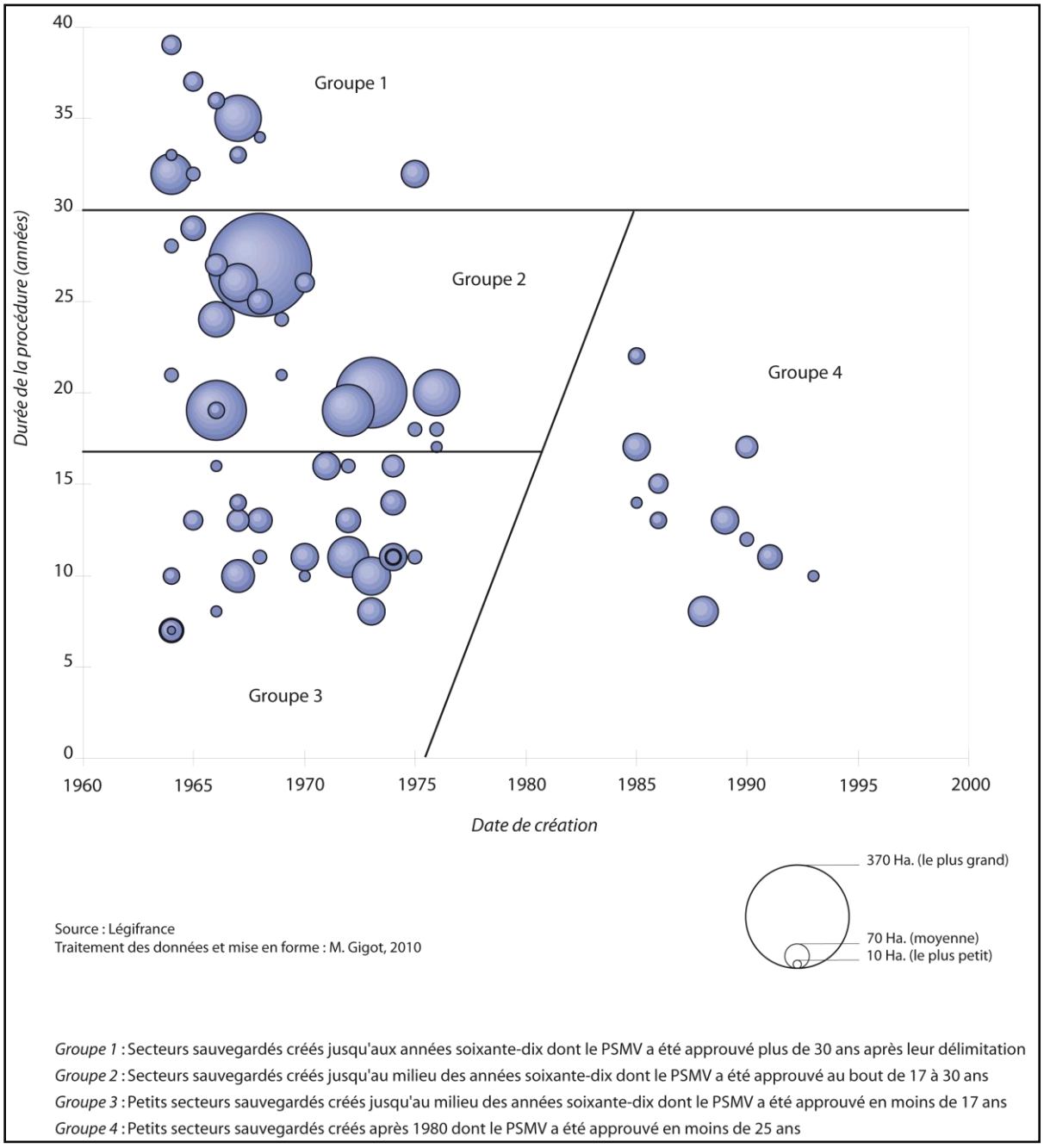


Figure 13. Mise en relation date de création, durée de la procédure et superficies

[1] Cf. *Infra*, B.

La *Figure 13* permet de distinguer quatre groupes de secteurs sauvegardés suivant les critères retenus. On note que tous les secteurs sauvegardés créés après 1980 et dont la taille est en dessous de la moyenne, ont été approuvés en moins de 25 ans (*groupe 4*). Avant 1975, la durée des procédures est plus inégale même si la majorité des secteurs sauvegardés semblent être approuvés en moins de 15 ans (*groupe 3*). Si la taille des secteurs sauvegardés n'est pas un critère déterminant dans la durée des études, on note quand même que les plus grands (dans le *groupe 2*) ne sont pas approuvés en moins de 15 ans. Cela tiendrait davantage aux blocages dus aux relations parfois difficiles entre collectivités et ABF : la durée des études se calque très mal sur les temps électoraux et lorsqu'il y a changement d'équipe municipale, la rédaction du plan peut en être retardée si la nouvelle municipalité ne s'approprie pas l'instrument comme ses prédécesseurs. Alain Marinos évoque Tréguier, « le pire. L'étude a commencé en 1968 et elle n'est toujours pas terminée… C'est un peu particulier car c'est lié à une alternance. Depuis 40 ans, pas une équipe municipale n'a succédé à elle-même. Il y a toujours eu une alternance droite / gauche avec à chaque fois une remise en cause du secteur sauvegardé »[1]. L'alternance n'est cependant pas l'unique explication. Dans son projet de fin d'étude, Stéphane Aubertin, ABF alors en formation, prend l'exemple du secteur sauvegardé de Troyes dont la durée de procédure a été de 39 ans. Pour lui, trois causes expliquent ce délai exorbitant : le périmètre a été modifié à plusieurs reprises ; plusieurs architectes ont successivement travaillé sur la rédaction du PSMV et enfin, la municipalité en place ne donnait pas suite aux propositions faites à l'occasion des études. Il note alors qu'il « a fallu attendre l'arrivée d'un nouveau maire […] pour relancer le processus »[2], preuve que l'adhésion des collectivités locales au projet de secteur sauvegardé est indispensable quand bien même la procédure reste centralisée. Concernant Colmar (36 ans), il évoque un désaccord entre la ville et l'État montrant bien que le jeu d'acteurs est un facteur d'analyse primordial dans l'étude de la politique des secteurs sauvegardés. Inversement, la rapidité de la procédure peut être due à un fort volontarisme municipal (Saumur par exemple : sept ans) ou à un tissu urbain homogène, accélérant la période d'étude (Chartres par exemple : sept ans). Partant, Stéphane Aubertin différencie la phase d'étude de la phase administrative et montre que la première peut être relativement courte quand la seconde peut être extrêmement longue. Certains évoquent aussi la misère de l'État dans les financements des études : dès le départ, « la Construction et les Affaires culturelles peinent à assurer le financement des études préalables »[3]. La précision des études, à l'échelle de la parcelle[4], nécessitait un investissement important de la part de l'État qui en avait la charge. Aujourd'hui, le financement des études est partagé ce qui signifie que les collectivités doivent intégrer le coût des études dans leur budget. On

[1] Entretien avec Alain Marinos du 26 février 2009.
[2] AUBERTIN Stéphane, 2005, *Les secteurs sauvegardés, quelles évolutions possibles ?* projet de fin d'études, formation des architectes et urbanistes d'État, Paris, Centre des hautes études de Chaillot, p. 18.
[3] LAURENT Xavier, 2003b, « André Malraux et les secteurs sauvegardés », pp. 7-9, *in Les annonces de la Seine. Loi Malraux : 40 bougies pour éclairer l'avenir*, supplément au n°21, Paris, Journal officiel d'annonces légales, p. 9.
[4] Cf. l'*Annexe 12* qui montre l'exemple d'une fiche immeuble réalisée dans le cadre des études préalables à l'approbation du PSMV de Tours.

peut alors imaginer que certaines collectivités ne reconduisent pas forcément d'année en année le financement des études, pour des questions budgétaires ou politiques.

Alors qu'il existait en France, dans les années soixante-dix, une volonté de planification globale des espaces urbains, la délimitation de secteurs sauvegardés crée des espaces sans plan de sauvegarde, ni aucune autre forme de planification urbaine. Cette situation, en théorie transitoire, tend donc à devenir un statut pérenne que vont connaître presque toutes les villes à secteur sauvegardé, questionnant la pertinence d'une planification patrimoniale fine. La durée des procédures est d'ailleurs un dysfonctionnement auquel l'État a cherché des solutions *via* leur simplification en 2005.

B. L'évolution d'une politique nationale des secteurs sauvegardés

La politique des secteurs sauvegardés semble difficile à mettre en œuvre puisque sur les 400 villes qui étaient pressenties au départ pour bénéficier de la procédure[1], on ne dénombre aujourd'hui que 100 secteurs sauvegardés répartis dans 97 villes[2]. Si l'objectif initial de la loi était ambitieux, un quart des secteurs sauvegardés prévus ont donc été créés, avec dans 35 cas, un PSMV non approuvé, c'est-à-dire une tentative de planification globale non fonctionnelle. La répartition autant que l'évolution numérique de la création des secteurs sauvegardés est inégale, cela étant certainement dû à un nombre important de facteurs au nombre desquels le contexte national, économique, règlementaire et bien sûr la plus ou moins forte implication des acteurs locaux dans cette politique patrimoniale.

1. Une interprétation de l'évolution des créations de secteurs sauvegardés

L'évolution du nombre de créations de secteurs sauvegardés montre trois phases : une phase de croissance exponentielle de 1962 à 1976 (« l'illusion lyrique »[3]); une phase de stagnation de 1976 à 1982 (« l'enlisement »[4]) ; une phase de croissance modérée de 1982 à nos jours (« la renaissance »[5]). Ces trois phases ne sont pas homogènes : il s'agit de grandes tendances qui se dessinent. Il reste cependant difficile de trouver des corrélations permettant d'expliquer ces phénomènes d'accroissement ou de stagnation, mais quelques hypothèses peuvent toutefois être soulevées (*Figure 14*).

[1] L'existence de cette liste n'est pas remise en cause mais il est impossible de la consulter car le ministère considère que le choix de nouveaux secteurs sauvegardés ne doit pas se faire sur le critère d'une inscription sur une liste déjà ancienne.
[2] Cf. l'*Annexe 8* qui dresse un état des lieux des secteurs sauvegardés en 2012.
[3] GUILLOT Ch.-A. Philippe, 2006, *Droit du patrimoine culturel et naturel*, Paris, Éditions Ellipses, p. 64.
[4] *Idem*.
[5] *Idem*.

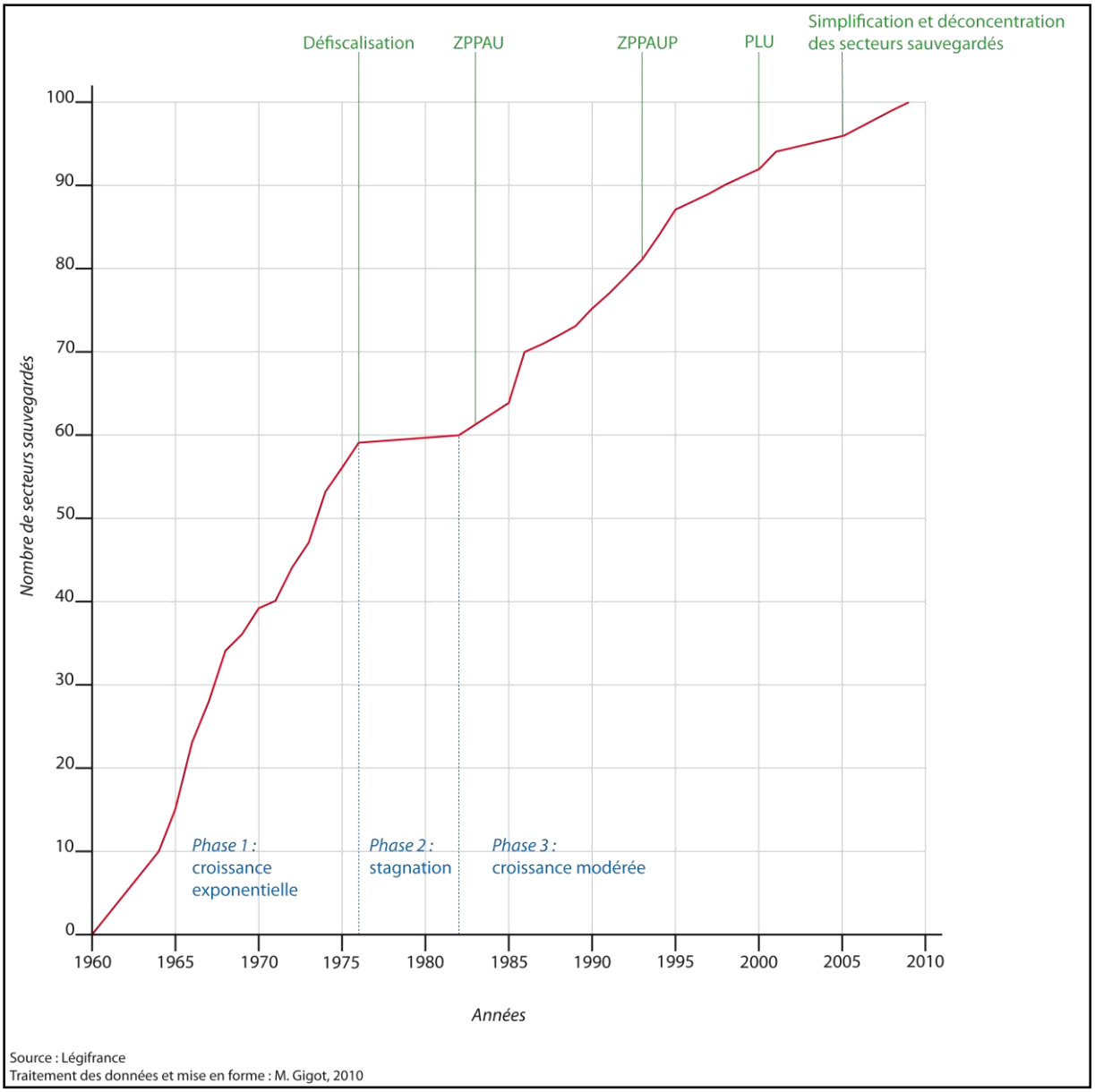


Figure 14. Évolution cumulée du nombre de créations de secteurs sauvegardés et analyse

a. Les premiers secteurs sauvegardés

La vague initiale de création des secteurs sauvegardés (*phase 1*) est loin d'être uniforme (*Figure 15*) : cette première grande période peut se subdiviser en deux phases moins flagrantes : de 1964 à 1970 (*phase 1.a*) et de 1971 à 1976 (*phase 1.b*).

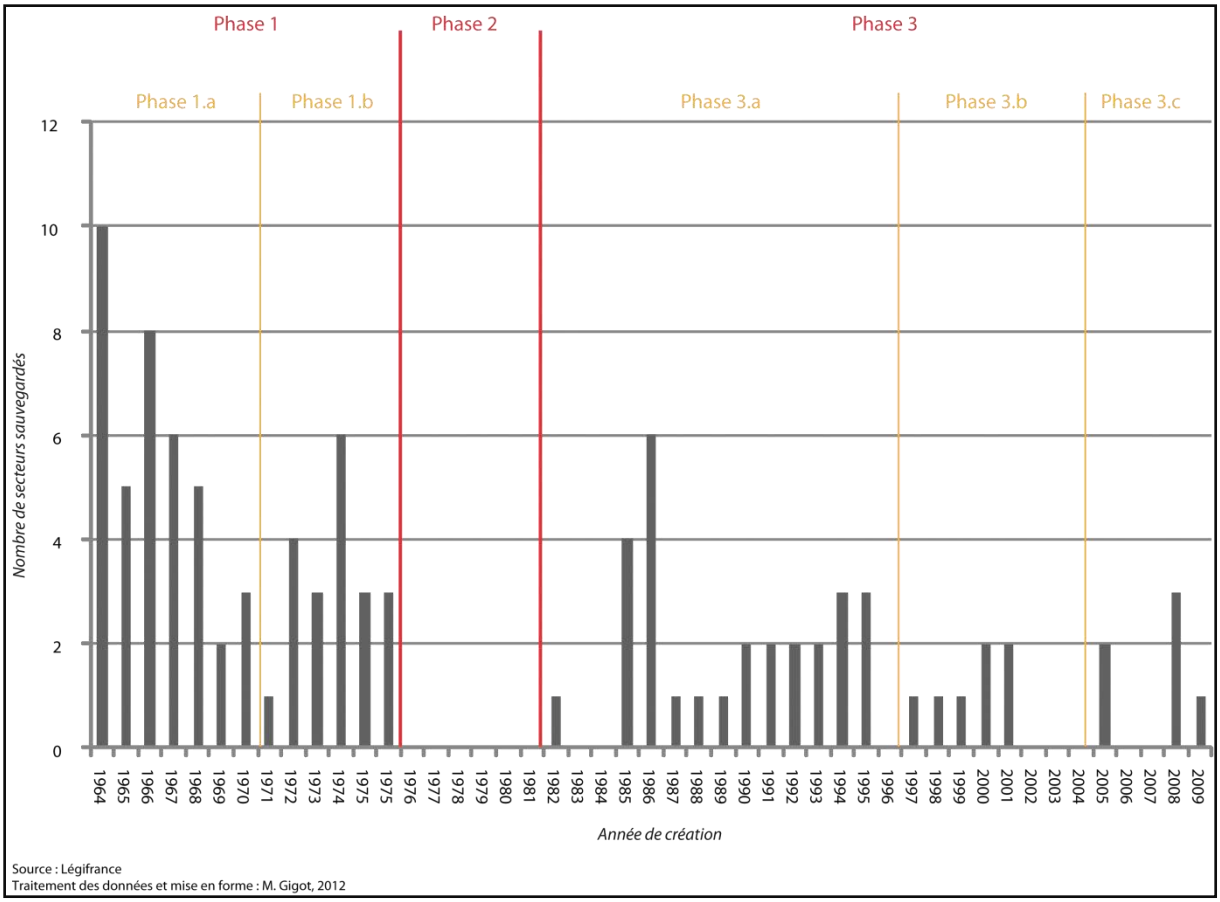


Figure 15. Nombre de créations de secteurs sauvegardés par année

L'année 1964 fut celle qui connut le plus de créations. Là sont apparus les tous premiers secteurs sauvegardés, dans des villes telles que Paris, Saumur, Sarlat ou Besançon ; en somme des villes de tailles disparates (*Carte 7*). Ainsi, ce n'était pas les grandes villes qui étaient seules les premières concernées par cette mesure conservatrice forte mais bien des villes d'un intérêt historique notable. Il s'agissait surtout de communes volontaires. La CNSS avait, dès 1963, établi une liste de 14 villes à protéger en priorité : elle tenait compte « à la fois de l'intérêt des monuments, de leur état, de l'intérêt social et économique de l'opération ; enfin des dispositions de la municipalité »[1]. Dès le départ, l'accent était mis sur l'adhésion des communes au projet de sauvegarde. Le contexte urbain des années soixante explique en grande partie l'intérêt porté à ces procédures par certaines communes : Jean-Michel Pérignon, inspecteur général de l'architecture et du patrimoine au ministère de la Culture et de la Communication note avec justesse que « les secteurs sauvegardés sont arrivés à un moment où il fallait sauver les centres anciens de la démolition pure et simple »[2]. Les créations nombreuses de la *phase 1.a* (jusqu'en 1970) sont l'artéfact de cette réaction aux rénovations brutales des années soixante : on dénombre en moyenne cinq créations par an durant cette période. À l'image des premières mesures conservatoires du patrimoine monumental au sortir

[1] « La commission des secteurs sauvegardés a établi une liste de 14 villes à protéger en priorité », *La Nouvelle République* du 20 décembre 1963.
[2] Entretien avec Jean-Michel Pérignon du 6 avril 2009.

de la Révolution, les secteurs sauvegardés semblent avoir été utilisés pour préserver *in extremis* des centres-villes menacés de destruction. Si les raisons de la protection semblent analogues (réaction aux destructions), le champ d'application a évolué puisque les secteurs sauvegardés entendent protéger le patrimoine urbain. À partir de 1971, le rythme de création des secteurs sauvegardés s'atténue avec en moyenne, jusqu'en 1976, trois créations par an (*phase 1.b*). Il semble que l'action de Jacques Duhamel, alors ministre de la Culture, n'ait pas été étrangère à la création de secteurs sauvegardés de cette dernière phase. Il était sensible à la diversité du territoire et « vit la nécessité de mettre la politique culturelle au service de cette diversité dans tous les domaines »[1]. À cet égard, il a voulu développer les secteurs sauvegardés dans les villes moyennes.

b. Une stagnation latente jusque dans les années quatre-vingts

La *Figure 15* montre une crise des secteurs sauvegardés (*phase 2*), avec une période creuse en termes de créations, entre 1976 et 1983. À partir de 1976, les secteurs sauvegardés connaissent donc une première phase de stagnation notable, rendant la procédure moribonde et questionnant l'efficacité de la première génération des secteurs sauvegardés. Certains parlent même de « mise en sommeil de la loi Malraux » ! On ne note aucune création hormis en 1982 où un secteur est délimité à Viviers-sur-Rhône. C'est bien la fin de la première génération des secteurs sauvegardés qui sont soumis à bilan[2] comme le montrent de nombreux articles : les auteurs identifient une crise des secteurs sauvegardés, à la fois juridique, financière et intellectuelle. De plus, le contexte économique général s'enlise dans les années soixante-dix, avec le premier choc pétrolier et la fin des trente glorieuses. Dans ce contexte difficile, le mode de financement de la restauration – essentiellement public – commence à poser problème en raison du coût qu'il engendre pour la puissance publique (*Encadré 12*) : Xavier Laurent évoque même les « blocages auxquels le mode de financement de la restauration a conduit »[3].

[1] RIGAUD Jacques & DUHAMEL Olivier, 2011, « De l'utilité d'un ministre pour la culture : l'exemple de Jacques Duhamel », pp. 27-36, *in Le Débat*, n°164, Paris, Éditions Gallimard, p. 30.
[2] À cet égard, la revue *Administration* publie en 1971 un numéro entièrement consacré aux secteurs sauvegardés. Les auteurs dresse un bilan général de la politique nationale et chaque secteur sauvegardé est analysé en quelques pages.
[3] LAURENT Xavier, 2003a, *op. cit*., p. 184.

Les dispositions réglementaires qui encadrent la rénovation urbaine sont très vastes et recouvrent tous les modes d'intervention à partir du moment où un périmètre a été défini dans le tissu urbain existant et qu'une action opérationnelle est entreprise *via* un programme particulier. Au vue de la diversité sociale, fonctionnelle et morphologique des centres anciens, une opération de rénovation est toujours une tâche difficile pour la puissance publique qui la finance. Comme la restauration a été calquée sur la rénovation, les mécanismes financiers sont les mêmes : c'est souvent une Société d'Économie Mixte (SÉM) qui se charge des opérations. Pour ce faire, elle reçoit des financements de l'État, *via* une subvention foncière et des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations. La SÉM doit alors acquérir les terrains et immeubles dans la zone de rénovation et / ou restauration, puis engager les travaux avant de pouvoir les revendre. Si l'organisme engrange quelques recettes provenant des charges foncières payées par les constructeurs ou de la participation des collectivités locales, cela ne suffit en général pas à combler le déficit dû aux travaux entrepris, ce qui fait de la rénovation et de la restauration, des opérations très coûteuses.

Encadré 12. Les Sociétés d'Économie Mixte et la restauration immobilière

Les outils de la rénovation ont donc été utilisés pour la restauration immobilière car il n'existait alors aucune autre modalité d'intervention. Les mécanismes de financement de la rénovation urbaine ont été recyclés pour permettre des opérations de restauration en centres anciens. D'aucuns prétendaient donc que le temps des SÉM, qui finançaient à la fois les opérations de restauration et de rénovation, devait laisser place à celui des initiatives individuelles ou associatives, principe qui prendra corps dans le courant des années soixante-dix. La crise des premiers secteurs sauvegardés appelle un constat inquiétant : sur la surface importante qu'ils recouvrent, peu d'îlots opérationnels sont finalement traités. La politique des îlots opérationnels consiste à délimiter des zones dans lesquelles une intervention de restauration immobilière devait être entreprise et s'est mise en place avant la loi Malraux, *via* les dispositions de la rénovation puis de la « restauration dans la rénovation ». Le problème a de multiples facettes : outre la longueur des études, les financements pour les îlots opérationnels sont très (trop) importants. Des auteurs analysaient dans les années soixante-dix que le premier îlot opérationnel pour une ville qui mettrait en place un secteur sauvegardé à ce moment-là ne naîtrait qu'une quinzaine d'années plus tard… Ainsi, François Bourguignon d'énoncer que « nous touchons là une limite de crédibilité politique. L'insuffisance de la mise en valeur condamne la sauvegarde »[1]. Des solutions sont envisagées pour faire sortir de la crise ces procédures, telles que le rapprochement de la législation des secteurs sauvegardés vers la loi portant réforme de l'urbanisme de 1976. Ces interrogations, ces renouveaux, expliquent sans doute l'arrêt provisoire de nouvelles créations. Selon lui, « la première tentation de l'Administration a été, tout naturellement, de bloquer le thermomètre pour faire tomber la fièvre. Il suffisait, en effet, de ralentir le rythme de "reconnaissance" des secteurs sauvegardés pour voir se refermer l'écart entre la courbe des créations et celle des financements »[2]. À la lecture de ces lignes d'un administrateur civil du ministère de la Culture, il est clair que les secteurs sauvegardés ont connu une réelle crise

[1] BOURGUIGNON François, 1971, « Les secteurs sauvegardés » pp.39-57, *in Administration*, n°72, Paris, Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, p. 43.
[2] *Ibid*., p. 45.

quant au financement de leur partie opérationnelle, entraînant l'arrêt ou du moins la très nette diminution du nombre de créations…

Bien que financière, cette crise des secteurs sauvegardés reste aussi juridique et intellectuelle. Ces procédures sont très rigides et la méthodologie adoptée pour créer les règlements critiquables. En effet, les espaces considérés à l'intérieur de ces zones sont très éclectiques bien qu'ils soient finalement traités de la même façon par le document d'urbanisme. La loi du 31 décembre 1976[1] modifiant la procédure des secteurs sauvegardés calque le dispositif de création sur celui des POS (en ce sens que les deux documents connaissent alors le même régime d'enquête publique, *etc.*). Si l'État abandonne la politique des îlots opérationnels – donc l'unique mécanisme de financement public – la porte s'ouvre aux investisseurs privés qui peuvent prendre en charge la restauration immobilière à raison de dispositions fiscales intéressantes[2]. En effet, « la loi de finances rectificative pour 1976, intégrée dans l'article L.156.I.3 du Code Général des Impôts, a prévu pour les particuliers la possibilité de déduire de leur revenu global les déficits résultant des travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière en application de la loi Malraux »[3]. La prise de conscience du problème de financement des opérations de restauration par les pouvoirs publics et la possibilité pour les particuliers d'investir en centre ancien ne seront pas sans conséquence : si ce mécanisme a été pensé pour favoriser la restauration immobilière, il déviera vite, dans certaines villes, vers une spéculation immobilière tendant à bouleverser les dynamiques socio-spatiales des centres anciens. Ces dispositions préfigurent bien la naissance d'une nouvelle génération de secteurs sauvegardés, sans compter qu'ils connaissent aussi dès lors un changement idéologique notable avec la disparition du caractère permanent du plan de sauvegarde et de mise en valeur, intégrant mieux les préoccupations d'évolution des espaces centraux ; « on passe d'un système spécifique d'intervention en quartier historique à un système banalisé, mais de grande ampleur, de traitement des quartiers anciens par des mécanismes incitatifs »[4]. L'incitation financière ne va pas sans soulever de problèmes puisque c'est ajouter un groupe d'acteurs pluriels (et aux objectifs plus ou moins patrimoniaux) au mécanisme déjà complexe du secteur sauvegardé. Beaucoup d'auteurs estiment que les secteurs sauvegardés entrent en crise dès les années soixante-dix. Si des remises en question existent dès cette date charnière, ce n'est bien qu'en 1976 que l'on ressent les effets de cette crise du point de vue de la dynamique de créations de nouveaux secteurs sauvegardés.

[1] Loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.
[2] Cf. *Infra*, Chapitre 6, I, A.
[3] CASSIN Isabelle, 2003, « Les secteurs sauvegardés et les plans de sauvegarde et de mise en valeur quarante ans après la loi Malraux : aspects juridiques et contentieux », pp. 13-15, *in Les annonces de la Seine. Loi Malraux : 40 bougies pour éclairer l'avenir*, supplément au n°21, Paris, Journal officiel d'annonces légales, p. 14.
[4] BOUCHÉ Nancy, 2003, « Des problèmes opérationnels : des objectifs, des acteurs et des moyens », pp. 22-23*, in Les annonces de la Seine. Loi Malraux : 40 bougies pour éclairer l'avenir*, supplément au n°21, Paris, Journal officiel d'annonces légales, p. 22.

c. L'évolution des secteurs sauvegardés depuis les lois de décentralisation

La dynamique de création des secteurs sauvegardés reprend dans les années quatre-vingt avec un rythme léger mais continu (*phase 3*). Là encore, plusieurs phases se distinguent : une première se dessine de 1982 à 1995 (*phase 3.a*) puis une deuxième de 1996 à 2001 (*phase 3.b*) et enfin la dernière phase depuis 2002 (*phase 3.c*). C'est en 1985 précisément que le nombre de créations de secteurs sauvegardés repart avec en moyenne deux créations par an (*Figure 15*). C'est à l'occasion d'un changement de gouvernement et avec l'arrivée de Jack Lang à la tête du ministère de la Culture que la politique nationale des secteurs sauvegardés reprend, même si durant son premier mandat, Jack Lang a d'abord consacré ses efforts à la création. Le rythme est beaucoup moins soutenu que dans les débuts de la procédure car, si elle a évolué, elle reste complexe dans sa mise en œuvre, d'autant plus que d'autres outils de protection du patrimoine apparaissent, comme les ZPPAU en 1983, moins coûteux, moins centralisés, plus rapides et plus simples à engager[1]. Ce n'est qu'au début de son deuxième mandat en 1988 que Jack Lang relance réellement la politique nationale des secteurs sauvegardés car selon Jacques Rigaud, « il trouva précisément dans l'action en matière de patrimoine un thème propre à relancer son action »[2]. À partir de 1996 et jusqu'en 2001 (*phase 3.b*), peu de secteurs sauvegardés sont créés et certains responsables de la DAPA questionnent la pertinence de conserver ce type de procédure très centralisée dans la dynamique partenariale qui se met en place dans l'ensemble des politiques sectorielles. La question est alors d'abandonner les secteurs sauvegardés au profit de politiques plus contractualisées. Une autre interrogation de taille s'est imposée à la lueur des résultats statistiques du nombre d'approbation des secteurs déjà délimités[3] : Alain Marinos, inspecteur général de l'architecture et du patrimoine, doute de la pertinence de créer de nouveaux secteurs sauvegardés alors que pour lui la plupart sont obsolètes : une vague de révisions et de modifications serait plus souhaitable, afin d'actualiser les PSMV approuvés dans les années soixante-dix et quatre-vingts. Le caractère multidimensionnel des secteurs sauvegardés (dimensions patrimoniale et urbaine) impose une mise à jour réglementaire au vue des mutations observées dans les centres-villes depuis près de deux décennies. Beaucoup de PSMV sont donc en voie de révision et / ou de modification : à cet égard, on observe des élargissements de périmètres, multipliant la superficie des espaces protégés dans les villes françaises[4].

En revanche, très peu de créations sont à noter depuis 2001 (six seulement depuis 2005 : Narbonne, Aigues-Mortes, Nérac, Saint-Aignan / Noyers-sur-Cher, Saint-Léonard-de-Noblat et Tonnerre) et pour Jean-René Etchégaray, avocat et adjoint au maire de Bayonne, « il est peu probable que leur nombre s'accroisse dans l'avenir de manière importante »[5]. Cette affirmation est

[1] Cf. *Infra*, II.
[2] RIGAUD Jacques, 1995, *L'exception culturelle*, Paris, Éditions Grasset, p. 116.
[3] 35 PSMV ne sont toujours pas approuvés sur 100 secteurs sauvegardés créés, soit un peu plus d'un tiers (Cf. *Annexe 8*).
[4] Une dizaine de secteurs sauvegardés ont été étendus depuis le milieu des années quatre-vingt-dix (Cf. *Annexe 8*).
[5] ETCHÉGARAY Jean-René, 2007, « L'évolution juridique attendue : la réformette des secteurs sauvegardés », pp. 35-39, *in Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux : actes du séminaire de Chinon*, Paris, ANVPAH&VSSP, p. 36.

d'autant plus surprenante qu'une ordonnance est venue simplifier la procédure en 2005[1]. On pourrait donc s'attendre à un regain d'intérêt pour cet outil souvent qualifié de « lourd » et de « non opérationnel ». Les discours des spécialistes diffèrent à ce sujet, certains estimant que ce sont des instruments intéressants et opérationnels, dans la mesure où ils permettent une restauration immobilière efficace grâce à l'ouverture de dispositions fiscales intéressantes pour les propriétaires désireux de réhabiliter leurs habitations. Le renouveau des secteurs sauvegardés pourrait aussi venir du fait que la restauration immobilière a été délaissée au profit d'opérations de réhabilitation, moins lourdes et surtout moins coûteuses. Il s'agit essentiellement « d'assurer une remise en état acceptable au moins pour les éléments apparents »[2]. Conséquence première des opérations de réhabilitation : les intérieurs peuvent faire l'objet de réaménagements, ce qui peut inciter les investisseurs spécialisés à découper les immeubles en petits logements. Même si en secteur sauvegardé les intérieurs d'immeubles sont protégés, ces opérations de réhabilitation ont connu un franc succès depuis le début des années quatre-vingts et ont participé à la renaissance du dispositif. Pour Gérard Gervois, « la loi Malraux, au prix d'aménagements successifs, a non seulement réussi à persuader, mais encore à s'imposer comme un outil performant de la réhabilitation »[3]. De plus, les PSMV tâchent de prendre en compte les besoins qu'a la ville de se renouveler : les défenseurs de la loi Malraux arguent souvent que l'outil est loin d'être obsolète. À l'inverse, d'autres praticiens estiment que cette procédure n'est plus d'actualité en raison de sa lourdeur et sa longueur. Il y a donc un double discours autour des secteurs sauvegardés : « aux yeux de certains, la loi Malraux fait figure à la fois de modèle d'inspiration (par la précision d'analyse et de prescription qu'elle permet, par l'articulation des rôles municipal et national…) et d'objet périmé, obsolète (pour les mêmes raisons plus quelques autres »[4]. Au final, même si peu de nouveaux secteurs sauvegardés sont créés, le dispositif perdure et tend à se renouveler, s'adaptant aux contraintes de l'urbanisme décentralisé en s'assouplissant et en donnant plus de poids à l'échelon local. Jean-René Etchégaray soulève cependant un problème méthodologique quant à l'ordonnance de 2005 puisque cette dernière assimile clairement les PSMV aux PLU : « d'une part elle laisse entendre que toutes les règles du PLU pourraient prendre place dans un PSMV ; d'autre part, elle ne rend pas bien compte des spécificités règlementaires du PSMV »[5] ; en effet, le titre III de l'article 1er illustre bien cela : « Les dispositions applicables aux plans locaux d'urbanisme le sont également aux plans de sauvegarde et de mise en valeur ». La simplification de cette procédure exceptionnelle et son rapprochement au droit commun ne va donc pas sans soulever quelques interrogations sur le caractère spécifique et spécialisé du PSMV. De plus, de nombreux élus locaux déplorent un désengagement financier de l'État en ce qui concerne le financement des études. Auparavant prises en charge à 100%, elles ne le sont plus

[1] Cf. *Supra*, I, A, 2.
[2] PUMAIN Denise, PAQUOT Thierry & KLEINSCHMAGER Richard, *op. cit*., p. 240.
[3] GERVOIS Gérard, 1990, « Les secteurs sauvegardés en France : bilan et perspectives », pp. 115-125, *in* LÉVY Jean-Paul, *La réhabilitation des quartiers anciens et de l'habitat existant,* Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, p. 115.
[4] SOUCY Claude, 2003, « La loi du 4 août devant la commune et devant l'Europe », pp. 25-28, *in Patrimoine et cadre de vie, les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n°160, Paris, LUR, p. 26.
[5] ETCHÉGARAY Jean-René, *op. cit*., p. 36.

entièrement et elles coûtent très cher pour certaines collectivités locales, d'autant que la masse de documents à élaborer se multiplie (PLU, PLH, PDU, SCoT, *etc.*). Tous ces documents, qui dépassent largement le simple zonage, impliquent des études de plus en plus fines et complètes, faisant intervenir à la fois architectes, urbanistes et paysagistes, *etc*. À cet égard, la transformation des POS en PLU a engendré un surcoût notable pour les collectivités locales. S'engager dans des études pour créer un PSMV est donc un investissement lourd tant pour les collectivités locales que pour l'État.

Au regard de ce panorama diachronique, on prend toute la mesure de l'évolution de la politique nationale des secteurs sauvegardés. Il n'existe aucun document qui, seul, prend en considération la sauvegarde du patrimoine, sa mise en valeur et les mutations socio-économiques des quartiers. Si l'objectif primaire de cette procédure résidait dans le sauvetage des cœurs de ville, elle a évolué durant plus de quarante ans pour être finalement pleinement intégrée aux projets urbains locaux dans l'optique d'une dynamisation des centres-villes.

2. Typologie et répartition géographique

Nous pouvons essayer de dresser une typologie des secteurs sauvegardés au regard de leur année de création, de la longueur des études et de l'importance de la commune dans laquelle ils sont délimités (*Figure 16*). Cette typologie a été obtenue grâce à une méthode statistique[1] qui classe les individus selon les variables retenues. Il a semblé cohérent de s'intéresser à trois variables : la date de création, la durée de la procédure (donc le temps entre la création du secteur sauvegardé et l'approbation de son PSMV) et la superficie. En effet, nous supposons que ces facteurs entrent en ligne de compte dans l'évaluation d'un secteur sauvegardé par des acteurs et peuvent donc expliquer certaines formes de discours sur cet outil souvent jugé lourd. De plus, une telle typologie montre bien les évolutions de l'instrument à travers le temps et permet d'affirmer que la politique nationale des secteurs sauvegardés a changé durant ces 40 dernières années. Il existe bien plusieurs sortes de secteurs sauvegardés ce qui prouve que l'utilisation de cet outil est diverse malgré son caractère centralisé : l'appropriation de cet instrument a évolué au cours des dernières décennies ainsi que l'outil en lui-même, qui s'est notamment assoupli. Il ressort donc nettement deux grandes familles divisées chacune en deux sous-groupes. On distingue d'abord les premiers secteurs sauvegardés (ceux de la première phase de création) qui ont la particularité d'avoir un temps de procédure relativement long (plus que la moyenne). Ensuite, une deuxième famille ressort et se caractérise non pas par la date de création des secteurs sauvegardés, mais par la durée de la procédure qui ne dépasse pas 20 ans, c'est-à-dire approximativement la moyenne. Cette classification reprend le nuage de points exposé à la *Figure 13* qui montre bien une distinction en deux groupes en fonction de la différence temporelle qui existe entre la date d'approbation du PSMV et la création du secteur

[1] Nous avons choisi de réaliser une CAH (Classification Ascendante Hiérarchique) selon trois variables : date de création, durée de la procédure et superficie. Cela exclut de fait les secteurs sauvegardés dont le PSMV n'est pas approuvé.

sauvegardé. Hélas, cette typologie évince les secteurs sauvegardés dont le PSMV n'est pas encore approuvé à ce jour et qui, comme le suggère la *Figure 16*, formeraient une troisième famille.

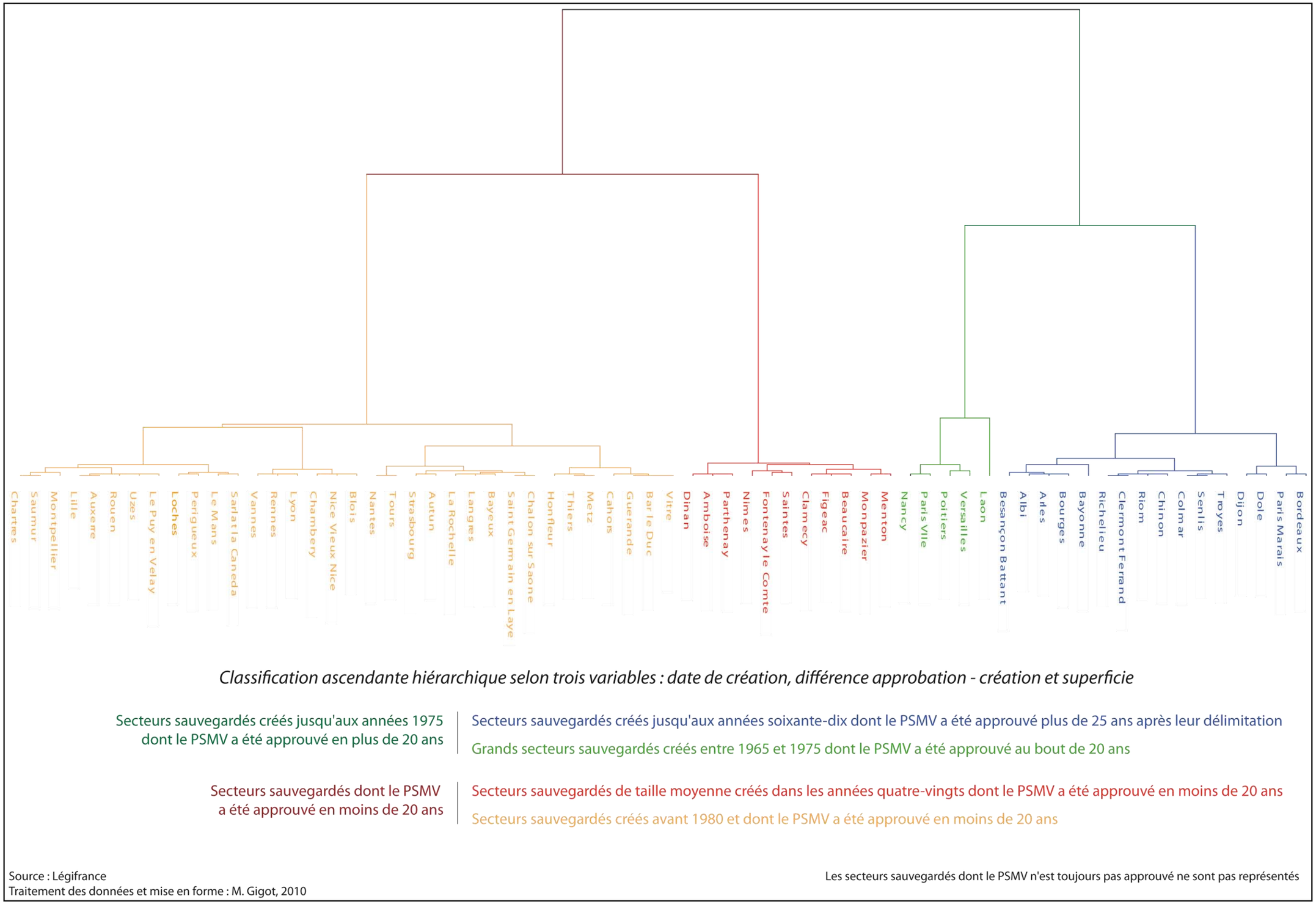
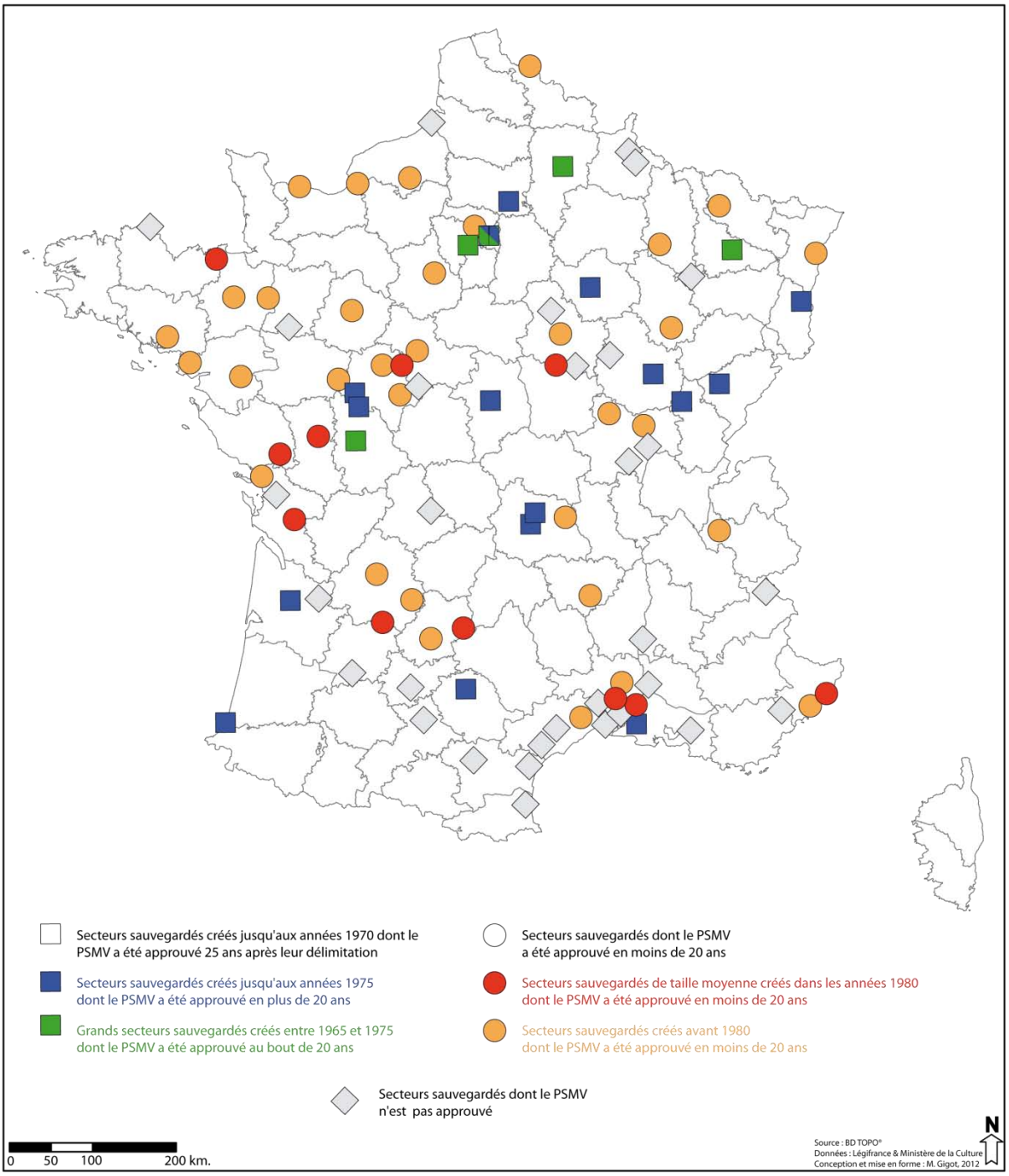


Figure 16. Une typologie des secteurs sauvegardés selon une CAH

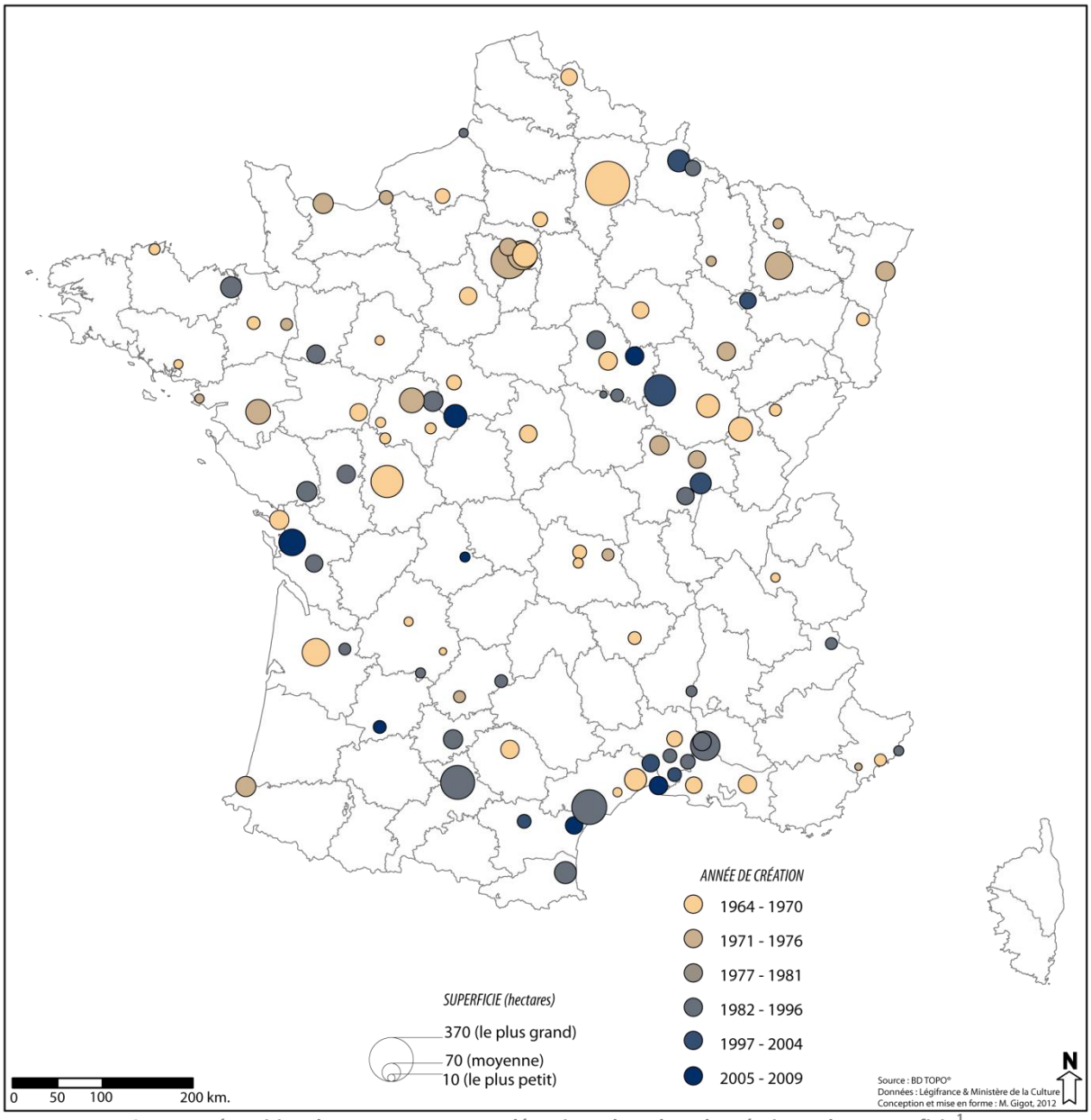


Carte 6. Représentation cartographique de la typologie des secteurs sauvegardés

À partir de la typologie construite dans la *Figure 16*, nous avons cartographié la répartition des secteurs sauvegardés en France (*Carte 6*). Cette carte est intéressante car elle permet de définir des grandes tendances par rapport aux familles que la typologie a permis de créer. Ainsi, les premiers secteurs sauvegardés dont la durée de procédure a été inférieure à 20 ans se concentrent dans le quart nord-ouest de la France alors que les secteurs sauvegardés dont le PSMV n'est pas encore approuvé se localisent particulièrement dans une moitié sud car ce sont aussi les plus récents (*Carte 7*). Du point de vue de la répartition générale des secteurs sauvegardés, la carte montre quelques foyers, dans l'arrière pays méditerranéen au sud et dans des régions particulières (grand ouest, quart nord-est).

Dans les villes pourvues d'un secteur sauvegardé, on comptabilise 83 villes de moins de 200.000 habitants. Cette logique mathématique nous amène à penser que la taille des villes n'est pas un facteur entrant en ligne de compte dans la création d'un secteur sauvegardé. Cette conclusion peut paraître évidente étant donné le caractère patrimonial de la procédure, mais l'on pourrait aussi penser que l'importance d'une ville (et donc de ses ressources) puisse être un facteur primordial étant donné la lourdeur, notamment financière et logistique, de la procédure pour les collectivités locales (surtout depuis le désengagement partiel de l'État, mentionné par beaucoup d'élus locaux). Finalement, il semblerait qu'il n'en soit rien d'autant que ce n'est pas dans les petites villes que le PSMV a mis le plus de temps à être approuvé (huit ans à Autun, ville de moins de 20.000 habitants contre 35 ans à Bordeaux par exemple). Les petites villes ont même sûrement l'avantage d'avoir moins de patrimoine sur leur territoire, cela ayant pour conséquence la délimitation de secteurs sauvegardés plus petits donc avec des études moins longues. Le décalage observé entre la création du secteur sauvegardé et l'approbation du PSMV est sans doute à mettre en corrélation avec la taille du secteur sauvegardé et *a fortiori* la taille de la commune concernée. Ainsi, les villes de plus de 200.000 habitants[1] mettent en moyenne 20 ans à approuver leur PSMV. En revanche, les secteurs sauvegardés les plus étendus ne se trouvent pas forcément dans les plus grandes villes comme on pourrait s'y attendre : si le secteur sauvegardé de Bordeaux fait 150 hectares, celui de Lyon n'en fait que 31 et celui de Rennes 33 alors que des petites villes telles que Semur-en-Auxois ou Dôle ont des secteurs sauvegardés de respectivement 190 hectares et 116 hectares (*Carte 7*).

[1] C'est la population des villes et non des agglomérations qui est prise en compte dans cette étude.



Carte 7. Répartition des secteurs sauvegardés suivant leur date de création et leur superficie[1]

[1] La définition des classes reprend les phases définies *Figure 15*.

II. Les ZPPAUP et la décentralisation du patrimoine

A. Une amorce de décentralisation patrimoniale ?

Issues des lois Deferre[1], les ZPPAU sont les premiers outils de protection du patrimoine considérés comme décentralisés[2]. Si les secteurs sauvegardés prenaient en compte le patrimoine urbain, les ZPPAU vont plus loin en instaurant un partage de responsabilités entre l'État et les collectivités locales : c'est la première fois en France qu'une collectivité peut voter la mise en place d'un instrument territorialisé de protection du patrimoine. En effet, le décret d'application[3] énonce dans son article 2 que « la décision de mettre à l'étude un projet de ZPPAU est prise sur délibération des Conseils municipaux ». L'article 3 de poursuivre que « l'étude est conduite sous l'autorité des maires ». Si l'État est associé dans la conduite des opérations, il n'a pas la maîtrise d'ouvrage, innovation majeure en matière de politique patrimoniale. De plus, au-delà de la décentralisation, les ZPPAU se gèrent au niveau régional et répondent de fait au principe de déconcentration administrative[4]. Pour Yves Dauge, « père fondateur » des ZPPAU, « c'était l'idée de créer un outil décentralisé et déconcentré. L'État gérerait cette procédure au niveau régional avec la CRPS et les collectivités locales prendraient l'initiative et conduiraient l'opération en association avec l'État »[5]. Une forme de partenariat entre État et collectivité s'instaure donc avec ces documents. La seconde innovation réside dans l'extension de son champ d'application en 1993[6] lorsque le « P » de « Paysage » s'insère à la fin de l'acronyme. Désormais, le législateur montre sa volonté de prendre en compte (presque) tous les patrimoines : du rural à l'urbain ; du vernaculaire au monumental[7]. Ainsi, le patrimoine paysager est considéré dans toutes ses dimensions avec cette procédure applicable partout, d'un centre-ville au corridor fluvial : « cette disposition est intéressante, puisqu'elle consacre, au moins symboliquement, le lien entre l'esthétisme du patrimoine bâti et l'esthétique paysagère »[8].

1. Les ZPPAUP comme solution aux problèmes des abords

Dans un premier temps, les ZPPAU ont été créées dans l'optique de résoudre l'épineux problème des périmètres de protection des monuments historiques, largement critiqués par les élus

[1] Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
[2] La décentralisation est un transfert de compétence de l'État vers les collectivités territoriales.
[3] Décret n°84-304 du 25 avril 1984 relatif aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain.
[4] La déconcentration est une délégation de pouvoirs au niveau local à des instances appartenant à l'administration étatique.
[5] Entretien avec Yves Dauge du 5 juillet 2010.
[6] Loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.
[7] À cet égard, la circulaire n°85-45 du 1er juillet 1985 relative aux zone de protection du patrimoine architectural et urbain confirme la diversité du patrimoine qu'une ZPPAU peut protéger(« quartiers anciens, ensembles d'habitat rural, villages, éléments du patrimoine pré-industriel ou industriel du XIXe ou XXe siècle, architectures du début de ce siècle, balnéaires ou thermales par exemple, espaces paysagers directement liés à un ensemble bâti ou eux-mêmes fortement architecturés tels terrasses, canaux ou ouvrages d'art… ».
[8] MAKOWIAK Jessica, 2004, *op. cit.*, p. 278.

du fait qu'ils sont systématisés et gérés par les ABF[1]. En effet, la ZPPAU, si elle n'annule pas ces périmètres, les suspend au lieu de s'y superposer. De cette façon, elle résout plusieurs dysfonctionnements :

- D'une part, le critère purement géométrique des périmètres de protection laisse place à un critère de zonage réfléchi en fonction du patrimoine existant ;
- D'autre part, la ZPPAU porte le principe d'un partenariat entre l'État, garant de la protection du patrimoine pris comme un bien commun de la nation et les élus locaux, désormais légitimes dans les décisions urbanistiques. Autrement dit, les ZPPAU, puis les ZPPAUP sont censées apporter une alternative au pouvoir réputé trop important des ABF dans le cadre des abords des monuments historiques en instaurant un principe de co-responsabilité.

Dans le contexte des transferts des compétences en urbanisme aux communes, les abords des monuments historiques, qui restent sous le pouvoir de l'administration centrale, s'assimilent à des reliquats d'un État central tout puissant. Déjà largement décriés, les abords sont aussi considérés par certains comme obsolètes et pour Jean-Michel Pérignon, inspecteur général de l'architecture et du patrimoine, « on a inventé cet outil [*ZPPAU*] pour sauver les périmètres de protection en disant qu'on décentralisait »[2]. Il s'agit donc bien d'une procédure qui s'inscrit dans un contexte particulier, comme la loi Malraux en son temps.

a. Un zonage pensé

Par la définition d'un périmètre basé sur les qualités patrimoniales intrinsèques à l'espace, la ZPPAUP efface l'arbitraire des abords des monuments historiques puisqu'elle « fait l'objet d'un périmètre *ad hoc*, déterminé en fonction des besoins de l'objectif de protection ou de la mise en valeur »[3]. Le périmètre de la ZPPAUP se définit donc selon des critères patrimoniaux volontairement larges : la circulaire de 1985[4] admet l'évolutivité de la notion de patrimoine et confirme le champ d'application extrêmement vaste des ZPPAUP. D'initiative locale, les ZPPAUP peuvent, à l'instar des PLU, concerner le patrimoine local non protégé en plus des ensembles urbains. C'est cette pluralité du patrimoine qu'elles reconnaissent qui font des ZPPAUP des documents nouveaux dans l'arsenal des outils de protection du patrimoine : « 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 »[5]. La souplesse du dispositif et l'initiative communale permettent donc aux collectivités de proposer des zonages répondant à leurs besoins. Ainsi, on a vu des communes couvrir l'ensemble de leur territoire communal par une ZPPAUP (comme à Candes-

[1] Cf. *Supra*, Chapitre 4, II, A.
[2] Entretien avec Jean-Michel Pérignon du 6 avril 2009.
[3] LEBRETON Jean-Pierre, 2002, « ZPPAUP et documents locaux d'urbanisme », pp. 125-143, *in* CORNU Marie & FROMAGEAU Jérôme (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, p. 133.
[4] Circulaire n°85-45 du 1er juillet 1985 relative aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain.
[5] MARINOS Alain, 2011, « Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager : le temps de l'évaluation », pp. 1532-1537, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz, p. 1533.

Saint-Martin [Indre-et-Loire]) ou monter un zonage intercommunal (ZPPAUP de la Rivière du Loiret couvrant six communes [Loiret]). Le périmètre final d'une ZPPAUP découle de deux facteurs :

- D'une part, il est défini suite aux résultats des études patrimoniales. Contrairement aux secteurs sauvegardés, délimités en amont des études, le périmètre des ZPPAUP dépend directement de ces études qui doivent le justifier. Ce sont des cabinets spécialisés qui dressent l'état des lieux des richesses patrimoniales de la commune, à l'échelle de l'îlot, afin de déterminer la valeur patrimoniale objective des édifices de la commune. Les architectes ne sont qu'une force de proposition mais ne décident pas du périmètre ;
- D'autre part, ce périmètre est le fruit d'une volonté politique. Lorsqu'ils approuvent la demande de création d'une ZPPAUP en Conseil municipal, les élus ont souvent apprécié un périmètre en amont des études : c'est la commande politique. Au demeurant, tout périmètre projeté doit être accepté par les deux parties prenantes : État et collectivité. Il est donc le fruit de négociations.

Les études patrimoniales menées en amont de la création de la ZPPAUP en font un instrument pédagogique important. Certains soulignent d'ailleurs que « le premier avantage de la ZPPAUP est de dresser un inventaire du patrimoine et souvent de le faire redécouvrir aux élus et à la population »[1]. La première pièce constitutive d'une ZPPAUP est le rapport de présentation qui, tout en inventoriant les richesses patrimoniales communales, retrace l'histoire urbaine des lieux permettant ainsi de connaître le patrimoine et donc d'en justifier la protection. La dimension cognitive des ZPPAUP est extrêmement importante du fait de la recherche menée en amont de la rédaction du document réglementaire. Autrement dit, on ne protège plus au hasard des aléas géométriques puisque le zonage est pleinement justifié par une étude patrimoniale. D'ores et déjà, on peut pointer l'échelle des études qui se limitent aux îlots, considérant qu'une étude à la parcelle serait trop longue et inappropriée pour un document de cette envergure. La durée moyenne des études est de six ans et demi (*Figure 17*) et, comme en secteur sauvegardé, elles n'aboutissent à la mise en place du document que lorsque les acteurs en lice sont impliqués dans le projet. Ainsi, si Marseille a su mener à bien une étude de ZPPAUP en trois mois seulement, certaines procédures ont duré plus de 20 ans, prouvant que l'implication des acteurs locaux est essentielle. Néanmoins, l'enjeu n'est pas le même qu'en secteur sauvegardé car ce dernier étant créé et délimité en amont de la procédure d'approbation du document d'urbanisme, il produit des effets juridiques immédiatement. *A contrario*, la ZPPAUP ne produit d'effets juridiques que lorsqu'elle est créée, après les études et la phase procédurale administrative : il est donc nécessaire, pour l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus, d'éviter de perdre du temps dans l'une des phases.

[1] KIS Martine, 1995, « Un outil de redécouverte du patrimoine », p.29 *in Le courrier des maires et des élus locaux*, n°46, Paris, Le Moniteur, p. 29.

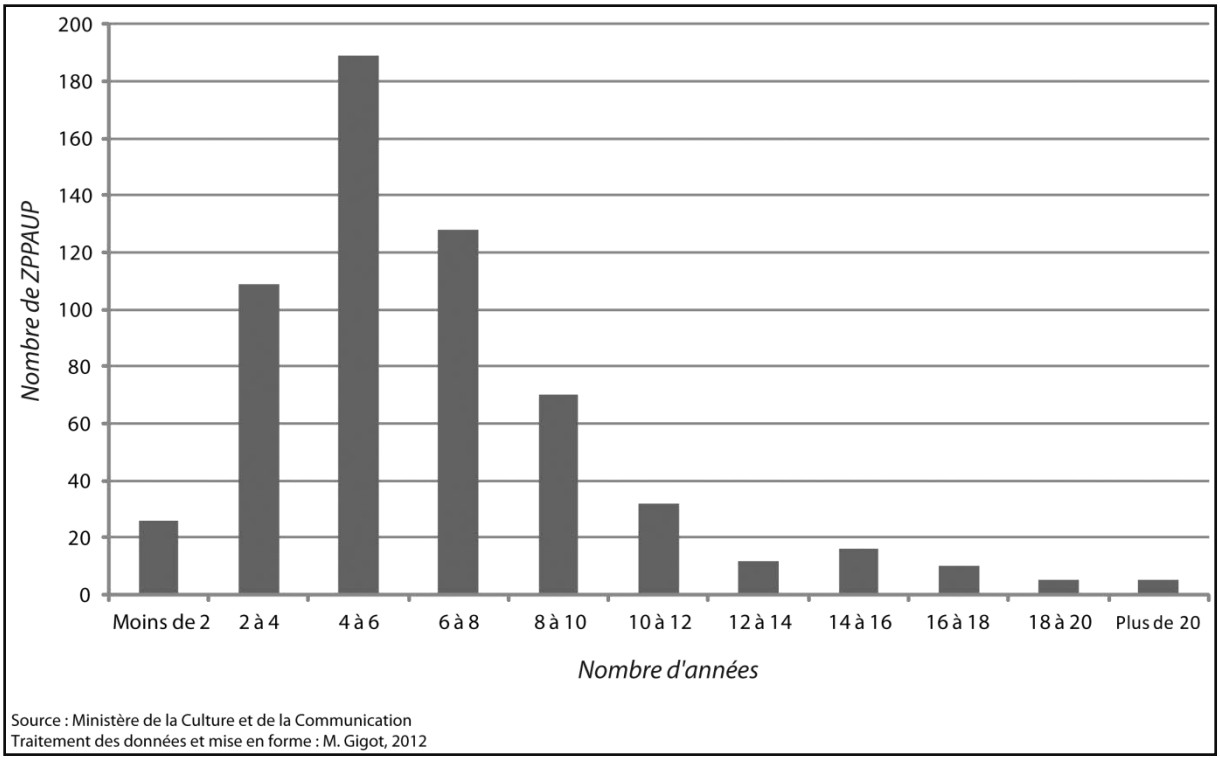


Figure 17. Délais de procédure en ZPPAUP

Certaines ne sont d'ailleurs jamais terminées : on dénombre 191 ZPPAUP abandonnées depuis 1983, soit 23,7% de l'ensemble des ZPPAUP créées (*Figure 18*). Comment expliquer qu'un quart des ZPPAUP soient abandonnées avant leur approbation ? Sans doute peut-on trouver des éléments de réponses dans les dysfonctionnements observés dans le cas des secteurs sauvegardés : les ZPPAUP posent la question du temps patrimonial, inadapté aux mandats locaux, même si les durées de procédures sont de six ans en moyenne. Mais à partir du moment où cette durée dépasse sept ans – la durée d'un mandat local – cela peut poser problème en raison des changements potentiels d'équipes municipales, qui ne poursuivent pas toujours la démarche engagée par leurs prédécesseurs. Cela est d'autant plus important que l'initiative de création d'une ZPPAUP appartient aux collectivités territoriales : c'est donc avant tout un projet municipal. De plus, la dimension partenariale entre État et collectivité implique un engagement des deux parties qui doivent coopérer tout au long du processus de création : le changement d'un acteur – nous avons cité le maire mais ce peut être l'ABF – peut remettre en cause la procédure de création engagée. Les relations entre ces acteurs clés dans la procédure doivent non seulement exister tout au long de celle-ci, mais aussi ne pas être conflictuelles au point de bloquer l'avancement du processus de création de la ZPPAUP.

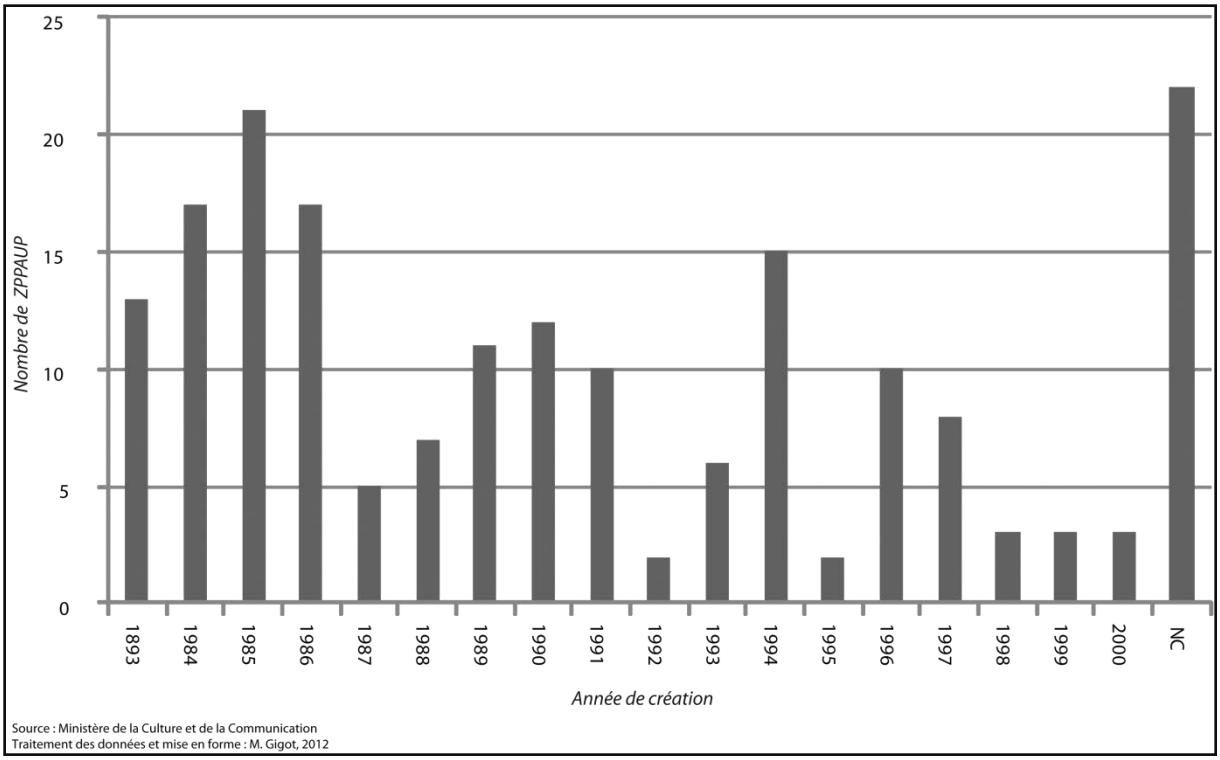
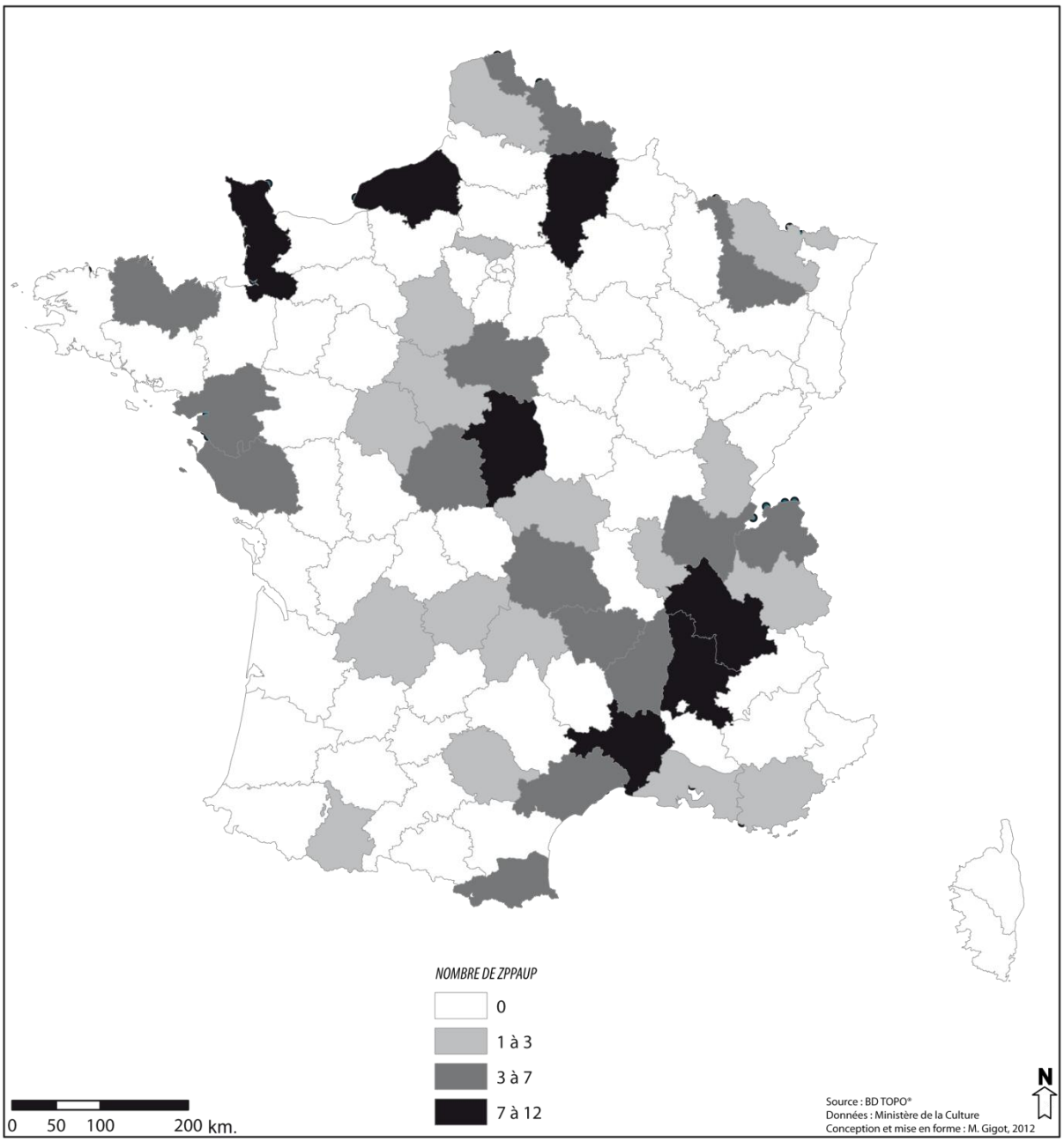


Figure 18. Les ZPPAUP abandonnées selon leur date de création

La majorité des procédures de ZPPAUP abandonnées avaient été commencées entre 1983 et 1986 : est-ce donc la précipitation de certains élus qui a mené à ces abandons ou le manque de recul sur un instrument nouveau ? Il est difficile d'évoquer des éléments de réponses fiables car aucune étude n'a été menée sur la question.



Carte 8. Répartition des ZPPAUP abandonnées par départements

La *Carte 8* montre que les ZPPAUP abandonnées se localisent majoritairement dans le quart sud-est de la France, là où se concentrent beaucoup de secteurs sauvegardés. D'ailleurs, trois villes à secteur sauvegardé avaient mis à l'étude une ZPPAUP, finalement abandonnée et remplacée *a posteriori* par un secteur sauvegardé. La corrélation entre ces deux constats n'est pas évidente et il faudrait fouiller davantage dans les données locales, mais l'hypothèse est intéressante. Il est possible d'envisager que devant l'ampleur du patrimoine révélé à l'occasion des études de la ZPPAUP, l'administration ait tenté de convaincre les élus locaux de mettre en place un secteur sauvegardé. Cela dit, rien n'est moins sûr car le secteur sauvegardé a peut-être été choisi au final en raison des effets qu'il produit et que la ZPPAUP n'offre pas. Second constat marquant : la région Centre se distingue dans ces abandons, en particulier le département du Cher. Dans ce département, toutes les ZPPAUP abandonnées avaient été mises à l'étude dans les années quatre-vingts, aux débuts de la procédure et le même phénomène s'observe au milieu des années quatre-vingt-dix, à l'occasion de l'insertion de la dimension paysagère dans le champ d'application de ce zonage patrimonial. De fait, les créations de l'année 1994 accusent 15 abandons (*Figure 18*).

b. Le partenariat public en action

Dès la définition de la commande politique des études par les conseils municipaux, un partenariat « forcé » s'instaure entre les instances locales et l'ABF. Obligatoire, il émane de la teneur même de la procédure qui, si elle « fait appel au principe de décentralisation, demeure limitée, et que l'on ne saurait parler à cet égard de transfert de compétences »[1]. Beaucoup présentent pourtant la ZPPAUP comme le premier outil décentralisé de protection du patrimoine mais lorsque l'on analyse le déroulement de la mise en place de l'instrument (*Tableau 8*), on s'aperçoit que l'État reste présent tout au long de la procédure. D'ailleurs, la circulaire de 1985 confire le rôle de l'État dans la protection du patrimoine : « la création de la ZPPAU, en organisant différemment les compétences entre les communes et le représentant de l'État aux différents niveaux administratifs, ne met nullement en cause la responsabilité fondamentale de l'État en matière de sauvegarde du patrimoine et des sites »[2]. De ce point de vue, la ZPPAUP n'est pas décentralisée mais « partenarialisée ». Si elle n'a pas la maîtrise d'ouvrage, l'administration conserve bien un droit de regard ne serait-ce qu'avec l'implication de l'ABF tout au long de la procédure. Cependant, les ZPPAUP montrent bien une volonté de l'administration de mettre en place des procédures contractuelles et de laisser la possibilité aux collectivités territoriales de s'engager dans une politique patrimoniale locale. On peut d'ailleurs poser l'hypothèse que le fait que l'initiative de création soit laissée aux communes soit une façon de les impliquer plus fortement dans une politique patrimoniale (dont l'administration garde le contrôle). En somme, il s'agirait de faire en sorte que la collectivité s'approprie la politique patrimoniale afin de mieux la mettre en œuvre, évitant une forme d'abandon de toute forme

[1] BOUZELY Jean-Claude, 1986, « Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain », pp. 282-284, *in La revue administrative*, n°231, Paris, Éditions Pédone, p. 282.
[2] Circulaire n°85-45 du 1er juillet 1985 relative aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain, p. 109.

d'engagement patrimonial à l'État, qui ne peut gérer l'extension patrimoniale, tant logistiquement que financièrement. Mais en même temps, l'administration conserve la responsabilité du patrimoine national, en validant la création de la procédure. La nature juridique du document – une servitude d'utilité publique – illustre assez bien ce principe. En effet, « la délimitation du périmètre des servitudes n'est pas un acte administratif réglementaire. On procède ici à l'inverse des documents d'urbanisme dont la mise à l'étude emporte certaines règles conservatoires vis-à-vis des projets de travaux de toute nature »[1]. Par ce jeu juridique subtil, il faut comprendre que l'État prend le temps de s'accorder avec les collectivités locales avant de rendre des prescriptions opposables, ce qui légitime sans aucun doute l'action publique patrimoniale. La délimitation du zonage intervenant donc après les études et les négociations (puisque le périmètre lui-même est discuté), le document produit s'en trouve stabilisé et accepté par les parties prenantes. Un statut de document d'urbanisme ne pourrait finalement pas permettre cela, comme le montre l'exemple des secteurs sauvegardés pour lesquels le zonage est défini en amont des études, impliquant une intervention de l'ABF dans ledit périmètre pendant l'élaboration (partenariale elle aussi) du PSMV.

[1] LE LOUARN Patrick, 2006, « De l'État prescripteur à l'État partenaire, le cas des ZPPAUP et des périmètres de protection modifiés », pp. 327-342, *in* PRIET François (Études réunies par), *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, p. 333.

Étapes	Acteurs
1- Mise à l'étude de la création d'une ZPPAUP	Commune
1.1 Décision prise sur délibération du Conseil municipal	Commune
1.2 Réponse de principe de la DRAC sur le financement, après avis du SDAP	DRAC
2- Élaboration du projet	
2.1 Étapes préalables à l'étude	
2.1.1 Appel à candidature	Commune
2.1.2 Examen des offres et choix de l'équipe chargée de l'étude en concertation avec le SDAP	Commune, SDAP
2.1.3 Réponse de la DRAC (financement de l'étude)	DRAC
2.2 Étude En 4 phases : collecte des données, repérage et analyse du patrimoine, proposition d'orientations, rédaction du document définitif Et dans le cadre du groupe de travail mis en place par la commune	Chargé d'étude, commune ABF, groupe de travail Commune
2.3 Avis du Conseil municipal sur le projet définitif de l'étude	Commune
3- Présentation pour information à la CRPS	DRAC, ABF
4- Enquête publique	
4.1 Mise à l'enquête publique	Préfecture de département
4.2 Rapport du commissaire enquêteur	Commissaire enquêteur
5- Saisie du préfet de région - Examen par la CRPS	Préfecture de région, (DRAC)
5.1 Examen pour avis de la CRPS Présentation du dossier par la personne responsable de l'étude, le maire et l'ABF	
5.2 Modifications éventuelles de l'étude	Chargé d'étude, commune, ABF
6- Accord définitif du Conseil municipal et du préfet de région	Commune, préfecture de région
7- Création de la ZPPAUP	
Par décision du Conseil municipal avec accord du préfet de région	Commune, préfecture de région
8- Annexion au PLU (ou POS)	Commune
9- Mise à disposition du public	Commune, préfecture de département

Tableau 8. Déroulé de la mise en place d'une ZPPAUP[1]

[1] Tableau inspiré du guide méthodologique : Ministère de la Culture et de la Communication, Direction de l'architecture et du patrimoine, 2005, *Élaboration des ZPPAUP : guide pratique.*

L'affichage des ZPPAUP comme documents décentralisés réside donc essentiellement dans la décision de mise à l'étude qui dépend bien des collectivités locales[1] même si les ABF ont souvent un rôle de conseil. Effectivement, il est nécessaire de reconsidérer le rôle des ABF dans les décisions de mise en place de ZPPAUP. Lorsque des collectivités (notamment les plus petites) ignorent l'existence ou la teneur de la procédure, l'ABF se place en conseiller expert du patrimoine qui peut alors, du fait de sa position, proposer la mise en place d'une ZPPAUP. Tout l'enjeu réside dans l'aboutissement de ce que l'on pourrait nommer un « processus de séduction » de l'ABF envers la collectivité. Puisqu'il n'a pas la possibilité d'imposer mais seulement celle de proposer – de façon informelle – l'ABF doit réussir à convaincre des élus, parfois réticents, du bien fondé de la procédure. La séduction est réciproque puisque les élus tentent souvent d'obtenir le zonage qu'ils préétablissent seuls en fonction de leurs objectifs.

Quand les collectivités locales ont la maîtrise d'ouvrage des études, elles font appel à des cabinets privés spécialisés dans les études urbaines, faute de compétences dans ces domaines particuliers. Différents services de l'administration sont associés, de près ou de loin, à la mise en place de la ZPPAUP. Ainsi, les services régionaux de l'inventaire (décentralisés depuis 2007), les services départementaux d'archéologie, *etc*. appuient les études par leur expertise et leurs bases documentaires. Les études nécessitent un travail d'archives et de recherches important mais moins conséquent qu'en secteur sauvegardé du fait de l'échelle retenue. Si les fiches immeubles en secteur sauvegardé entendent décrire chaque édifice, y compris son intérieur, les études en ZPPAUP prennent en compte le parcellaire actuel et ne datent souvent que les façades des immeubles. Un débat existe d'ailleurs sur le travail des cabinets d'architectes spécialisés dans l'écriture des rapports de présentation car les scientifiques (notamment historiens de l'art et archéologues) estiment qu'il subsiste trop d'approximations dans la rédaction des études. Souvent composés d'architectes urbanistes, ces cabinets privés ont développé des méthodes d'analyse particulières et adaptées aux ZPPAUP. Chaque cabinet propose une approche différente dans la prestation qu'il offre aux collectivités, comme le montre Catherine le Hérissé dans un rapport écrit pour le compte de la direction de l'architecture et du patrimoine[2]. Ce travail, pensé comme une évaluation des ZPPAUP près d'une vingtaine d'années après leur mise en place, dresse une catégorisation des méthodes traditionnellement utilisées par les chargés d'études[3] et montre qu'ils se sont appropriés les textes règlementaires pour élaborer des savoir-faire spécifiques à la demande des élus locaux. Chaque cabinet d'études propose une prestation qui lui est propre, adaptée aux objectifs affichés de la ZPPAUP même si, au final, les résultats sont très proches. Cela est rendu possible par le fait qu'aucune « disposition n'impose un degré de précision particulier en ZPPAUP, tout dépend du

[1] Principe affirmé par une ordonnance de 2005 qui supprime la possibilité pour l'ABF de proposer la mise à l'étude d'une ZPPAUP : on est passé d'une initiative qui pouvait émaner de la collectivité comme de l'administration à un droit d'initiative strictement communal. Le rôle de l'ABF n'est pas remis en cause dans la procédure mais il ne peut plus inciter directement les collectivités à mettre en place une ZPPAUP.

[2] Cf. Ministère de la Culture et de la Communication, Direction de l'architecture et du patrimoine, 2002, *ZPPAUP – Évaluation*.

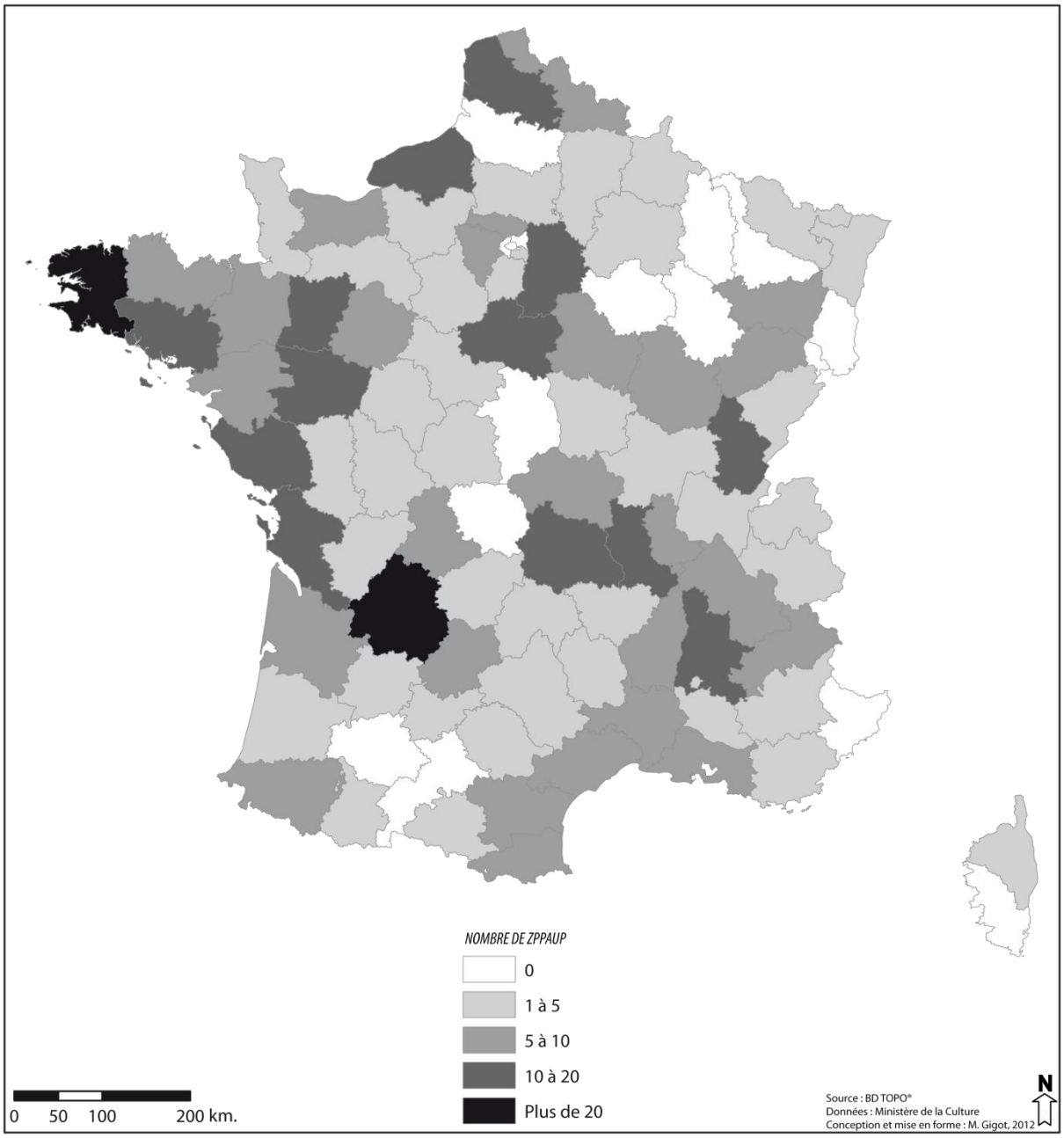
[3] Parmi ces cabinets d'études reconnus, on peut citer ceux d'Isabelle Berger-Wagon et Bernard Wagon ; Élisabeth Blanc et Daniel Duché ; Jean Lemoine et Yves Steff ou encore François Raymond.

patrimoine concerné, des objectifs déterminés »[1]. Les cabinets d'étude et les élus conservent donc une grande liberté d'action et, étant donné le développement de méthodes particulières, le choix du cabinet d'études est souvent fait par l'ABF, même si la commune est censée y participer. Ceci s'explique par le travail même des ABF qui, en tant qu'experts du patrimoine, ont des réseaux professionnels dans ce domaine et mobilisent, selon leurs préférences, tel ou tel cabinet d'études qu'ils soumettent aux élus pour approbation, étant donné que la décision doit être commune. Cette remarque pose l'hypothèse d'un rôle d'autant plus affirmé des ABF dans l'élaboration des ZPPAUP. D'ailleurs, leur volonté de créer des ZPPAUP dans leur circonscription d'action peut être respectée lorsque les collectivités locales voient un avantage quelconque à se saisir du dispositif. On a pu ainsi remarquer que certains départements étaient davantage pourvus en ZPPAUP que d'autres (*Carte 9*). Alors que ces documents peuvent prendre en compte un patrimoine très hétéroclite[2], cette concentration tiendrait davantage à la motivation des acteurs à initier ces procédures. Les exemples du Finistère et de la Dordogne sont de ce point de vue intéressants. Il existe dans ces départements plus de 20 ZPPAUP alors que d'autres (dont l'Indre ou la région parisienne) n'en ont aucune. Bruno Fayolle-Lussac évoque « la question des relations difficiles entre la municipalité et les architectes des bâtiments de France, ou dans certains départements, des stratégies des SDAP, peu enclins à promouvoir cette procédure »[3]. Autrement dit, c'est bien du volontarisme des acteurs dont il s'agit. La force de persuasion des ABF dans certains départements, leur démarche active dans la promotion des ZPPAUP et les volontés locales marquées sont sans doute à l'origine de la multiplication des ZPPAUP, d'autant qu'il faut aussi compter sur « l'effet boule de neige » qui se traduit par la mise en place nombreuses de ZPPAUP lorsque les précédentes fonctionnent bien. De plus, certains spécialistes ont montré que dans le Finistère, les acteurs ont su se saisir du dispositif pour alléger l'étendue des abords notamment autour des menhirs et dolmens ne justifiant pas forcément un périmètre de protection de 500 mètres. De ce fait, on trouve beaucoup de ZPPAUP dites archéologiques dans le département du Finistère. Une autre hypothèse peut être avancée, notamment en ce qui concerne l'Indre-et-Loire qui ne concentre que trois ZPPAUP. Ce département est aussi celui où les secteurs sauvegardés sont les plus nombreux (on en dénombre cinq), or la gestion des secteurs sauvegardés par les ABF est une tâche lourde. Autrement dit, la présence de plusieurs secteurs sauvegardés dans un même département pourrait être un facteur explicatif de l'absence de ZPPAUP en raison de la faible motivation des ABF à engager les élus à mettre en œuvre des ZPPAUP dans la mesure où ils ne peuvent assumer leurs missions si le nombre de zonages patrimoniaux est trop élevé dans leur département d'action.

[1] TONEATTI Clara, 1996, « La protection du patrimoine architectural et urbain », *in La lettre du cadre territorial*, Voiron, Territorial, p. 38.

[2] Dominique Masson évoquait « l'extraordinaire éclectisme des ZPPAUP » dans son bilan des ZPPAUP au colloque de Bayonne de 2007 : Cf. MASSON Dominique, 2007, « Situation des ZPPAUP », pp. 16-20, *in Les ZPPAUP – la restauration immobilière : actes du séminaire de Bayonne*, Paris, ANVPAH&VSSP, p. 16.

[3] FAYOLLE-LUSSAC Bruno, 2003, « Les ZPPAUP après 20 ans de mise en œuvre : regard critique et risques à venir », pp. 327-335, *in Patrimoine et développement des cœurs de ville : 4e assises du patrimoine du Grand-Ouest*, Bordeaux, Éditions Confluences, p. 330.



Carte 9. Répartition des ZPPAUP par départements en 2009

L'ABF a donc un rôle de pivot en ZPPAUP, tant dans sa mise en œuvre que dans son fonctionnement. Effectivement, il est présent tout au long des études et continue de donner des avis conformes une fois le dispositif approuvé. Cela montre bien qu'il est nécessaire de relativiser la limitation de ses pouvoirs puisqu'il « conserve un rôle central dans la création et la gestion de la zone. Et les textes ont pris soin de lui préserver un certain pouvoir d'appréciation, du fait de la portée assez souple des prescriptions »[1]. Il devient légitime d'interroger la portée décentralisatrice des ZPPAUP alors que l'administration conserve un droit de regard *via* l'avis conforme. En 2005, une ordonnance est cependant venue confirmer la responsabilité de la collectivité dans la mise en place des ZPPAUP en modifiant la dernière étape de la création : avant son approbation, c'était un représentant de l'État (le préfet de région) qui prenait, *in fine*, l'arrêté de création de la ZPPAUP de sorte que jusqu'au bout, l'État s'assurait de la validité du document. L'ordonnance précise que désormais, « la zone de protection est créée par décision du maire »[2], avec l'accord du préfet. Le gouvernement a donc voulu insister sur le caractère décentralisé de l'instrument, tout en laissant le soin à l'ABF de contrôler l'élaboration et l'application du règlement. Cette ordonnance s'inscrit dans la même lignée que celle sur les secteurs sauvegardés qui simplifie la procédure et donne une plus grande part de responsabilité à la collectivité locale. En réponse aux problèmes des abords des monuments historiques, les ZPPAUP proposent donc non pas de supprimer le *visa* de l'ABF mais de l'encadrer. Ainsi, comme ses avis doivent être motivés expressément par le règlement co-écrit de la ZPPAUP, le législateur résout la critique du pouvoir discrétionnaire des ABF. Par un zonage établi au vue des qualités du site à préserver *via* des études urbaines, il supprime le caractère arbitraire des périmètres de protection des monuments historiques. De fait, les ZPPAUP semblent particulièrement efficaces pour traiter les affaires courantes, évitant les écueils des dossiers longs à instruire et à négocier au cas par cas[3]. En revanche, les grands projets architecturaux et urbains ne trouvent pas toujours un écho dans les règlements de ZPPAUP et doivent, comme auparavant, être directement discutés entre collectivités et ABF, sachant que ce dernier conserve un droit de *veto* s'il estime que le projet est contraire à l'économie générale de la ZPPAUP et c'est ce principe qui va à l'encontre de l'esprit décentralisé de la procédure que certains élus locaux remettent en cause aujourd'hui.

2. Une procédure très utilisée mais qui présente des limites

Du fait de leur caractère décentralisé, les ZPPAUP autorisent l'affichage d'une politique patrimoniale locale en raison de la forte implication des collectivités territoriales. Ce faisant, les ZPPAUP participent à l'élaboration des projets urbains locaux sous une dimension patrimoniale : « l'enjeu d'une ZPPAUP, c'est la mise en perspective du patrimoine dans le cadre d'un véritable

[1] DELAUNAY Bénédicte, 1995, « Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager », pp. 487-501, *in Annuaire des collectivités locales*, Paris, GRALE, p. 492.
[2] Ordonnance n°2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés.
[3] Cela est souvent évoqué par les ABF, las d'instruire des dossiers particulièrement chronophages se rapportant à l'utilisation de couleurs ou de matériaux dans la restauration d'un édifice.

projet communal de développement, au moins à court et moyen terme »[1]. De plus, le compromis inédit entre État et collectivités fait des ZPPAUP des instruments innovants dans l'élaboration des politiques patrimoniales. Voilà au moins deux facteurs qui expliquent que, depuis leur création, leur nombre n'a cessé d'augmenter. La politique des ZPPAUP est donc une réussite incontestable même si l'instrument a pu montrer ses limites, notamment dans la protection du patrimoine naturel.

a. La réussite d'un dispositif

À la fin de l'année 2009, on dénombrait 616 ZPPAUP en France, prouvant bien que cette procédure a connu, en quelques 25 années, un succès certain. Pourtant, avant d'être largement utilisées par les collectivités locales et comme tout nouvel instrument d'action publique, les ZPPAUP ont dû être comprises et appropriées par les élus locaux et les services de l'État. Cela explique le nombre assez faible de ZPPAUP aux débuts de la procédure, mais qui évolua jusqu'à atteindre près de 60 créations dans l'année 1995[2]. Cette année se démarque pour trois raisons majeures : d'une part, la mise en place du dispositif intervenait 10 ans en amont et commençait à être connu et reconnu par les acteurs publics ; d'autre part, le champ d'application des ZPPAUP s'était étendu en 1993 au patrimoine paysager, ce qui a pu inciter un certain nombre de communes rurales à se saisir du dispositif comme une opportunité de mise en valeur de leur patrimoine naturel (*Figure 19*). Enfin, c'est en 1995 que les dispositions fiscales de la loi Malraux, jusque-là réservées aux secteurs sauvegardés, se sont étendues aux ZPPAUP, sous certaines conditions.

[1] FAYOLLE-LUSSAC Bruno, *op. cit*., p. 329.
[2] Notons qu'il n'y a pas de création avant 1985, année de publication du décret d'application.

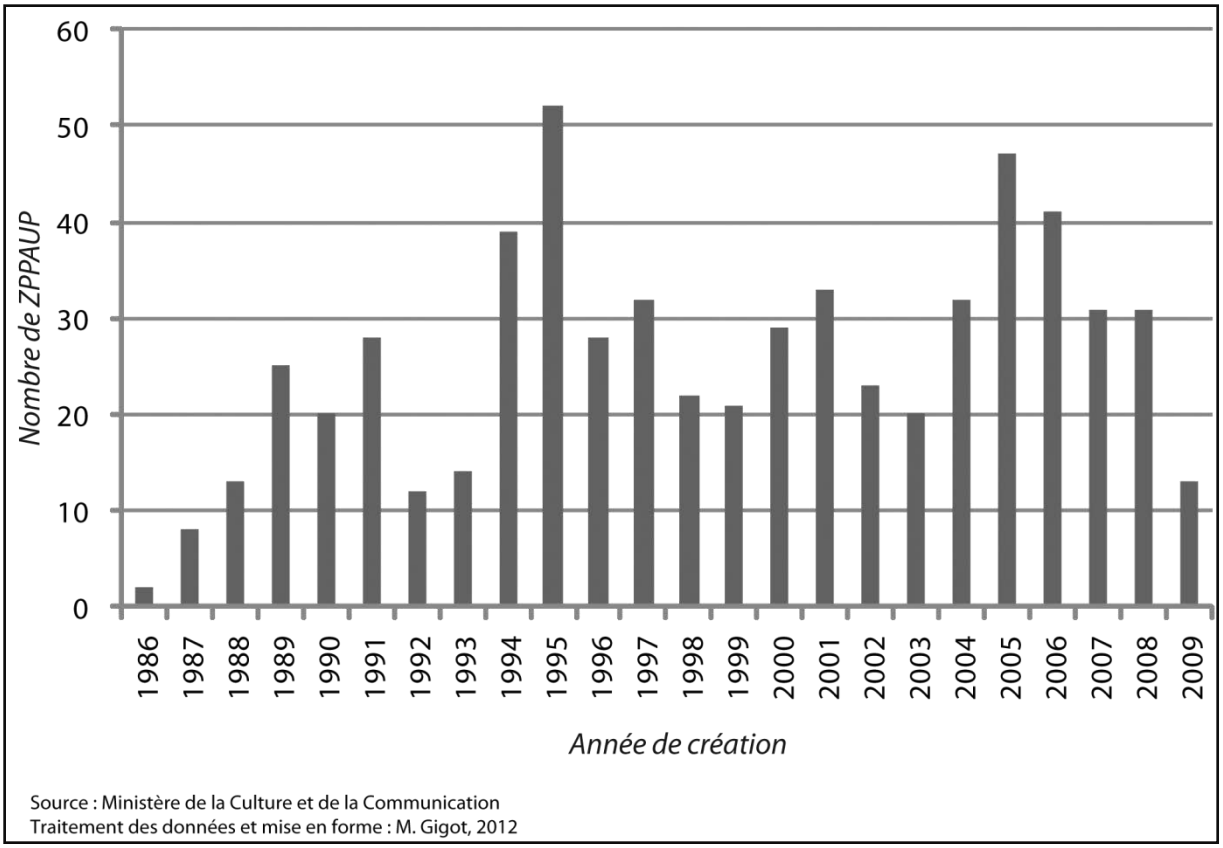


Figure 19. Nombre de ZPPAUP créées par année en 2009

La répartition des ZPPAUP sur le territoire national est difficile à interpréter (*Carte 10*). On observe bien des foyers dans quelques régions, mais pas de concentration nettement définie. Cependant, on notera que les ZPPAUP concernent majoritairement les communes rurales, à l'inverse des secteurs sauvegardés. La diversité des patrimoines que les ZPPAUP prennent en compte ouvre la possibilité à de nombreuses communes, des plus petites aux plus grandes, de se saisir de ce dispositif. En effet, comme le texte de référence précise que des ZPPAUP « peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel »[1], il en découle que de nombreux éléments patrimoniaux peuvent être compris dans cette définition dont le patrimoine du XXe siècle qui n'existait alors qu'au travers de la protection de quelques édifices au titre des monuments historiques (les unités d'habitation de Le Corbusier par exemple) ou par le label *Patrimoine du XXe siècle* qui reste une simple reconnaissance sans fondements juridiques[2]. Certains espaces urbains relativement « récents » du point de vue de l'historicité de leur patrimoine immobilier ont pu engager une véritable politique patrimoniale sur leur territoire, à l'instar des villes d'après-guerre comme Brest ou Le Havre qui reste l'exemple le plus frappant du point de vue de l'efficience de sa

[1] Article L.642-1 du Code du Patrimoine, version en vigueur jusqu'au 14 juillet 2010.
[2] Cf. *Infra*, Chapitre 6, II, B, 2.

politique de mise en valeur[1]. La collection de cartes (*Carte 10*) montre la répartition des ZPPAUP selon cinq tranches de création, définies statistiquement. La *tranche 1* se caractérise par deux phénomènes : d'une part on observe une concentration de ZPPAU en Bretagne (solution envisagée pour protéger les sites mégalithiques) et d'autre part, on note l'absence de création dans le sud-ouest. En revanche, la *tranche 2* montre un foyer de ZPPAU en Dordogne. On a vu que ce département faisait partie de ceux qui ont la plus grande densité de ZPPAUP, mais il est intéressant d'observer que la majorité d'entre elles ont été créées entre 1991 et 1995, 10 ans après la mise en œuvre du dispositif, à l'occasion des premiers bilans. La répartition des ZPPAUP de la *tranche 3* se distingue par la présence d'un foyer en région parisienne et le développement des créations dans le quart sud- est de la France. La *tranche 4* confirme la tendance pour la région parisienne et montre la présence de quelques foyers isolés (Mayenne, Loire) et plus généralement, le développement de la procédure dans le sud et dans le quart nord-ouest de la France. La *tranche 5* confirme ces tendances et au final, la *synthèse* montre que les ZPPAUP se répartissent de façon assez homogène sur le territoire national. Une nuance peut être apportée néanmoins puisque le quart nord-est et le centre de la France sont moins pourvus que le reste de l'Hexagone.

Cette diversité des patrimoines et des communes qui portent un intérêt aux ZPPAUP a incité certains praticiens à classer les ZPPAUP suivant leur objet. Si l'on peut catégoriser de manière simple les ZPPAUP en trois catégories (urbaines, paysagères et mixtes), Marie-Agnès Férault énonce quant à elle huit types de ZPPAUP (*Encadré 13*).

[1] Après la mise en place de sa ZPPAUP en 1995, Le Havre a obtenu son inscription au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO, ce qui prouve bien que les acteurs locaux ont su manipuler les outils à leur disposition pour fonder une politique patrimoniale efficace et reconnue par une instance internationale.

Lors du colloque sur le patrimoine architectural, urbain et paysager de 2002, Marie-Agnès Férault, chargée de mission pour les ZPPAUP à la Direction de l'Architecture et du Patrimoine, a élaboré une typologie de l'instrument en huit catégories comme suit :

« - Celles permettant d'adapter des abords d'un monument historique isolé à la qualité du site et de ses perspectives d'approche […] ;

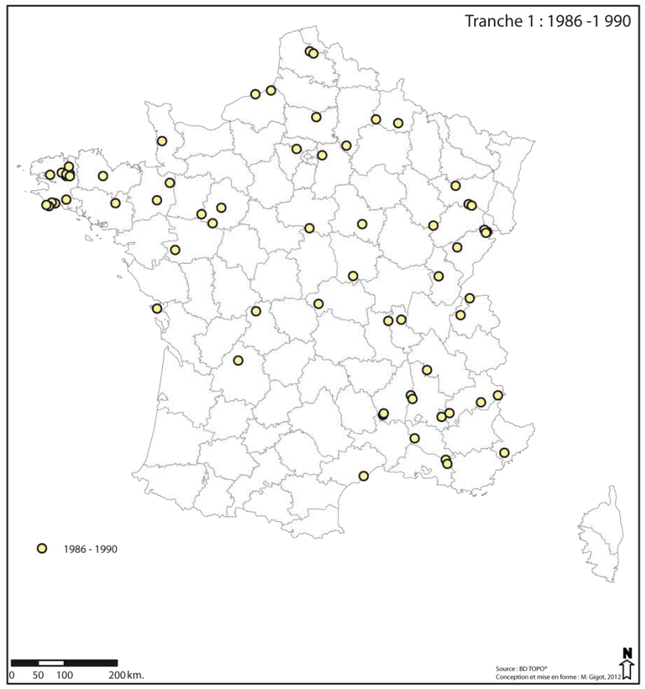
- Celles qui concernent une architecture très homogène, édifiée lors d'une brève période […] ;
- Celles qui viennent en complément d'un secteur sauvegardé […] ;
- Celles où il n'y a pas de protection ni au titre des monuments historiques ni au titre des sites […] ;
- Celles où il n'y a pas de POS et qui recouvrent la totalité du territoire communal […] ;
- Celles qui prennent en compte des sites urbains très homogènes […] ;
- Les ZPPAUP intercommunales qui sont généralement l'expression d'une identité paysagère forte […] ou encore celles attachées à un site historique […] ;
- Celles qui englobent la diversité et l'hétérogénéité d'un territoire »[1].

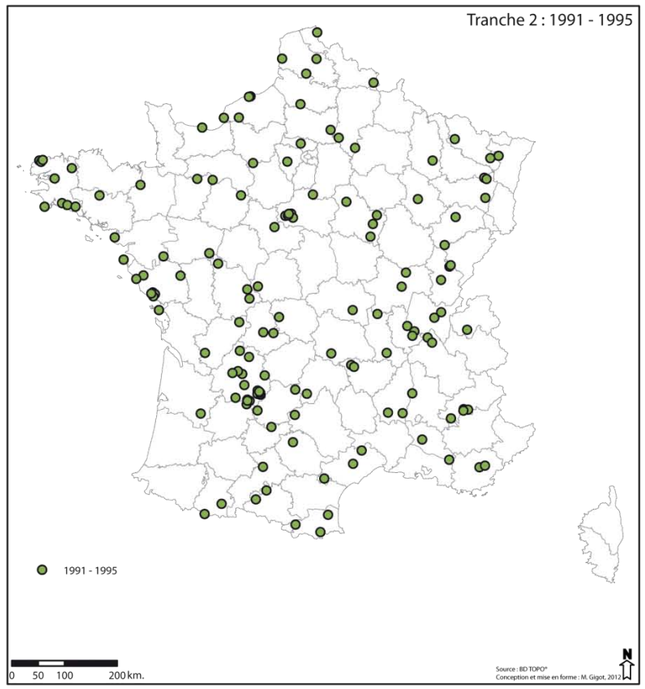
La typologie ainsi présentée montre bien la diversité des appropriations que les élus locaux peuvent faire de cet outil. La large appréciation de l'intérêt esthétique permet notamment de protéger des patrimoines « contestés » ne faisant pas l'unanimité (notamment le patrimoine du XXe siècle).

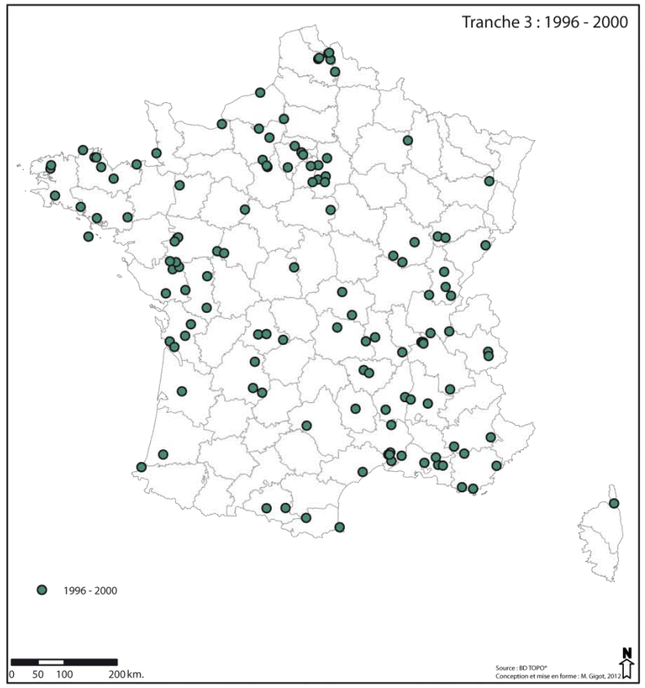
Encadré 13. Une typologie des ZPPAUP

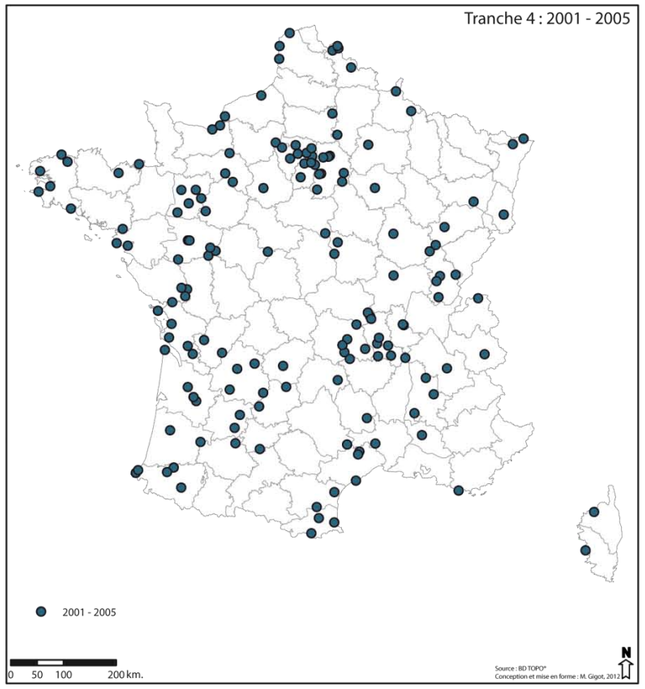
D'après la multitude d'usages possibles de l'outil, il est aisé de comprendre sa mobilisation massive par les acteurs du patrimoine. Non seulement les ZPPAUP permettent de réguler les prescriptions dans des zones laissées sous la gestion d'un POS ou d'un ABF dans le cadre des périmètres de protection des monuments historiques, mais elles autorisent aussi la prise en compte d'un patrimoine varié. La souplesse de l'outil et ses délais de mise en œuvre relativement courts en font un outil très attractif, d'autant qu'il demeure une arène de négociation entre les différents partenaires engagés dans la gestion du patrimoine.

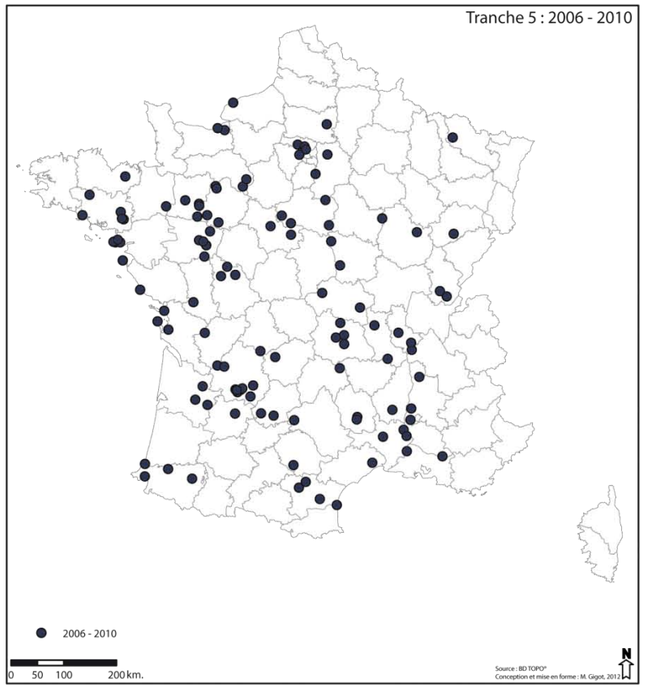
[1] FÉRAULT Marie-Agnès, 2002, « Présentation de l'outil et état des lieux », pp. 43-49, *in* CORNU Marie & FROMAGEAU Jérôme (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, l'Harmattan, pp. 46-47.

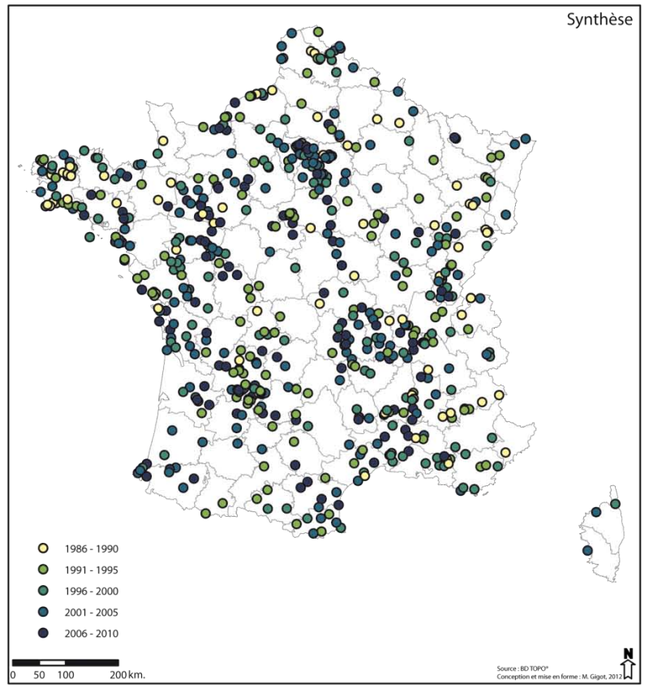












Carte 10. Collection de cartes représentant l'évolution spatiale des créations de ZPPAUP par classes, entre 1986 et 2010

b. Limites d'utilisation de la procédure

Même si les ZPPAUP connaissent un franc succès depuis leur mise en œuvre, ces procédures ne sont pas sans faille et ont montré leurs limites dans certains domaines d'action. Certes, les conflits entre acteurs sont assez peu fréquents en ZPPAUP du fait d'un règlement négocié *a priori* par les parties prenantes, mais ils existent bien. Force est de constater que la résolution du problème de la subjectivité des avis émis par les ABF n'est pas totalement efficace au regard de certains recours : Bernard Delmas a montré dans une communication sur ce thème que « malgré la présence de prescriptions claires, l'application qui en est faite par les ABF n'est pas exempte d'un certain flou »[1] et il cite à l'appui un certain nombre de jugements des tribunaux administratifs. De plus, des zones d'ombres persistent dans des règlements trop imprécis. Si « dans la première génération de ZPPAUP, les ABF et les élus se sont souvent entendus sur une stratégie réglementaire de prescriptions, de recommandations et d'appréciations qui a pu bien fonctionner, au fil des changements de personnes, cette stratégie n'a pu continuer à être bien gérée »[2] précise Catherine Le Hérissé dans une revue spécialisée. L'alternance politique et les mutations successives des ABF continuent donc à poser problème en ZPPAUP, comme dans le régime classique des abords qui prévalait avant leur existence. Un règlement trop flou n'empêche pas les dysfonctionnements alors que des prescriptions trop détaillées limitent excessivement les marges d'appréciation… Des zones d'ombre persistent aussi dans le cas des espaces paysagers couverts par une ZPPAUP. Même si le rapport de présentation peut mettre en avant des espaces à protéger de par leur intérêt paysager, le règlement rédigé par l'ABF et les collectivités en lice ne peut pas tout régler. Ceci est très net dans le cas de la protection du paysage naturel car si ce dernier est déjà pris en compte dans plusieurs documents d'urbanisme ou de protection (*Figure 20*), il n'est justifié en ZPPAUP que du fait de la présence du rapport de présentation qui en évoque les qualités.

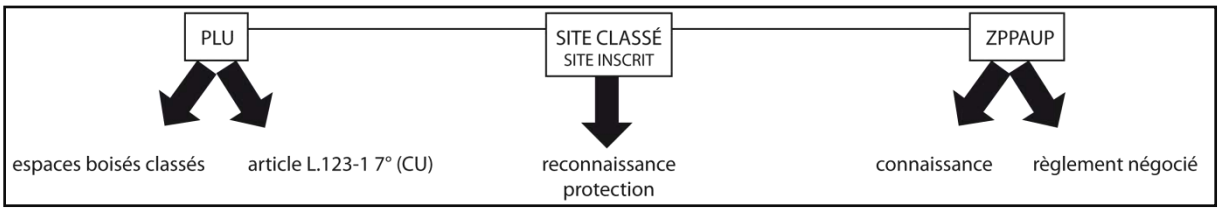


Figure 20. La protection du paysage naturel dans le système législatif français

Si ce rapport de présentation permet de définir le paysage naturel protégé, le règlement se limite bien souvent à des prescriptions de droit commun, et comme l'a montré Patrick Singelin (DIREN de Bretagne), « peu de ZPPAUP ont un volet paysager suffisamment étoffé et présentant la même

[1] DELMAS Bernard, 2002, « Le contentieux en ZPPAUP : mythe ou réalité ? », pp. 161-174, *in* CORNU Marie & FROMAGEAU Jérôme (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, p. 168.
[2] CHAVELET Catherine (propos recueillis par), 2002, « L'expérimentation comme remède au flou artistique », pp. 36-39, *in Diagonal*, n°155, Paris, STU, p. 38.

rigueur d'analyse et de proposition que le volet du patrimoine bâti »[1]. En y regardant de plus près, on s'aperçoit bien vite que les prescriptions paysagères se limitent, comme en POS / PLU, à l'interdiction de construire (quoique la jurisprudence ne soit pas réellement stabilisée sur ce point) ou, *a contrario*, à l'obligation d'édifier des clôtures ou haies végétales. Pour pallier ces carences, les autorités compétentes misent sur l'aspect pédagogique des ZPPAUP par le biais de recommandations insérées dans le règlement[2]. Comme leur nom l'indique, ces recommandations n'ont pas de valeur prescriptive mais il est conseillé de les suivre d'autant qu'elles sont bien souvent justifiées dans le rapport de présentation. Tout cela découle d'un travail de sensibilisation et d'information des pétitionnaires afin qu'ils respectent ces conseils malgré leur caractère purement facultatif. Bon nombre de ZPPAUP – urbaines ou paysagères – ont recours à ces recommandations qui autorisent des précisions réglementaires sans pour autant être attaquées en justice (si l'ABF admet qu'elles puissent ne pas être suivies). De fait, il est nécessaire de convaincre les pétitionnaires de planter telle espèce d'arbre dans une haie ou d'entretenir des berges de telle façon… Même si les prescriptions paysagères en ZPPAUP ne dépassent que peu ou prou celles des POS / PLU, la dimension pédagogique du document permet de jouer sur des indications précises, ce que ne permettent pas les documents d'urbanisme généraux.

En termes de zonage, le patrimoine naturel pose davantage de problèmes que les espaces bâtis dans la mesure où il est souvent plus diffus : le dispositif est limité dès lors qu'il s'agit de prendre en compte les grands paysages. Le développement des ZPPAUP intercommunales peut alors se comprendre comme un palliatif à cet obstacle : un certain de nombre de ZPPAUP associant plusieurs communes entendent protéger les grands paysages, souvent des vallées, en créant un zonage linéaire[3]. Mais on touche là une limite de l'instrumentation patrimoniale qui se heurte aux difficultés administratives dans l'élaboration de ces ZPPAUP qui multiplient les acteurs dans la négociation. Par ailleurs, les grands paysages posent le problème de la définition des cônes de vue à protéger : si l'on peut délimiter une ZPPAUP urbaine en fonction d'une typologie architecturale qui justifierait la limite, la préservation des paysages naturels passe souvent par ces cônes de vue, aux contours flous. Là aussi, la dimension pédagogique est des plus importantes puisqu'il est impossible d'inclure l'ensemble d'une vue dans une ZPPAUP. Il s'agit donc de mener un travail de sensibilisation auprès des riverains et professionnels du secteur afin d'amener à une prise de conscience de la nécessité de protéger le patrimoine paysager. En tant que servitudes d'utilité publique, les ZPPAUP apparaissent en annexe des POS / PLU et s'imposent à eux. Très souvent, la révision du POS / PLU est engagée en même temps (ou peu après) la mise en place d'une ZPPAUP sur le territoire communal afin que les deux procédures soient cohérentes car il est essentiel qu'elles « ne soumettent pas une

[1] SINGELIN Patrick, 2002, « Les outils de protection du paysage et la ZPPAUP », pp. 111-114, *in* CORNU Marie & FROMAGEAU Jérôme (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, p. 113.

[2] Ces recommandations n'ont pas de mise en forme particulière et diffèrent en fonction des ZPPAUP. Ainsi, certaines se présentent sous forme de fiches de cas alors que d'autres sont insérées sous forme de tableaux au sein des prescriptions obligatoires.

[3] À cet égard, l'ABF de la Sarthe projette de mettre en œuvre une ZPPAUP qui protégerait la vallée du Loir en associant 38 communes sur trois départements et deux régions.

même zone à des normes contradictoires »[1]. Ce cas de figure existe néanmoins, surtout lorsque les ZPPAUP sont perçues et utilisées comme de véritables documents d'urbanisme. Mais en tout état de cause, une servitude d'utilité publique ne saurait remplacer un document d'urbanisme même si certaines communes recouvrent l'intégralité de leur territoire d'une ZPPAUP, la plaçant ainsi en quelque sorte au-dessus du POS / PLU alors qu'elle ne devrait pas avoir la même fonction. Cet usage détourné de la procédure peut s'avérer problématique notamment lorsque POS / PLU et ZPPAUP n'agissent pas de concert vers des objectifs communs. Pour Patrick Le Louarn, « l'instrument devient de plus en plus ambigu entre ses fonctions de servitude patrimoniale et son usage de document d'urbanisme, parfois même de document d'urbanisme opérationnel. On observe ici et là, une sorte d'instrumentalisation de la ZPPAUP, par certaines communes »[2]. Les études fines de la ZPPAUP peuvent servir de base dans le cadre de la révision d'un POS / PLU et dans ce cadre, certains élus vont même jusqu'à abandonner la procédure au terme des études pour les intégrer dans le PLU sans avoir à subir les effets juridiques de la ZPPAUP, parfois perçue comme une contrainte réglementaire supplémentaire.

B. Vers la fin des ZPPAUP

1. Les débats sur la suppression de l'avis conforme en ZPPAUP

La persistance du rôle fondamental de l'État dans le fonctionnement quotidien des ZPPAUP, présentées comme contractuelles, a été discutée et remise en cause à l'occasion du projet de suppression de l'avis conforme des ABF dans ces zones (*Tableau 9*) présenté par plusieurs députés. Il s'agissait pour les défenseurs du projet de montrer que l'avis conforme de l'ABF devenait obsolète à compter de l'approbation du règlement de la ZPPAUP, négocié par la collectivité et l'administration. Certains élus voient dans la persistance de l'avis conforme une sorte de mainmise de l'administration sur le patrimoine, comme si le contrat passé entre les deux parties ne suffisait pas à garantir l'intégrité du respect du patrimoine par le niveau local. À cet effet, un amendement a été déposé en octobre 2008 par deux députés lors des débats sur le plan de relance souhaité par l'État pour faire face à la crise financière. D'abord refusé lors de la séance du 14 octobre 2008, il sera adopté par l'Assemblée nationale le 8 janvier 2009 avec des avis favorables du président de la commission des affaires économiques et du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance. Dès février, le Conseil constitutionnel déclare contraire à la Constitution l'article de la loi d'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés qui modifie les pouvoirs de l'ABF dans les ZPPAUP[3] dans la mesure où l'amendement ainsi entériné constitue ce que Corinne Leveleux-Teixera, juriste, considère comme un « amendement cavalier ». En d'autres termes, cette mesure ne

[1] BELLESCIZE (De) Diane, 1986, « De l'ancienne à la nouvelle législation sur la protection du patrimoine architectural et des sites : les zones de protection du patrimoine architectural et urbain », pp. 771-813, *in Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, LGDJ, p. 807.
[2] LE LOUARN Patrick, 2002, « Le droit entre mémoire et prospective », pp. 59-64, *in Annales de la recherche urbaine*, n°92, Paris, PUCA, p. 63
[3] Décision du Conseil constitutionnel n°2009-575 DC du 12 février 2009.

correspond pas à l'objet du plan de relance dans lequel elle était pourtant insérée. Il ne faudra attendre que quelques mois pour que le projet soit représenté mais dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement I. Après des débats houleux, une loi est votée en août 2009 avec un article supprimant l'avis conforme de l'ABF en ZPPAUP[1]. Le Sénat, lors de la séance du 17 septembre 2009, souhaite rétablir l'avis conforme montrant bien la difficulté des parlementaires à statuer sur ce point. Prenant acte de ces difficultés, Frédéric Mitterrand, ministre de la Culture et de la Communication, confie à Thierry Tuot, conseiller d'État, « d'être le rapporteur d'une commission qui servira de cadre aux échanges entre toutes les parties prenantes »[2]. Cette commission, dite commission Tuot, doit permettre de rénover les relations entre l'État et les collectivités locales dans les ZPPAUP en trouvant un compromis acceptable par tous. Elle aboutira au principe de remplacement des ZPPAUP par des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)[3].

14/10/2008	Débat à l'Assemblée Nationale sur l'amendement n°76 visant à supprimer l'avis conforme. Il n'est pas adopté.
08/01/2009	Débat à l'Assemblée nationale sur l'amendement n°19 visant à supprimer l'avis conforme en ZPPAUP. Il est adopté.
12/02/2009	Le Conseil constitutionnel par sa décision n°2009-575 DC déclare contraire à la Constitution l'article 22 de la loi d'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés qui modifie les pouvoirs de l'ABF dans les ZPPAUP (« amendement cavalier »).
19/05/2009	Débat à l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. L'amendement CE519 portant article additionnel après l'article 8 et visant à supprimer l'avis conforme en ZPPAUP est voté par la commission.
11/06/2009	Deux amendements (n°96 et n°263) tendant à la suppression de l'article 8bisA (supprimant l'avis conforme en ZPPAUP) sont examinés puis débattus. Ils sont rejetés et l'article 8bisA est adopté.
03/08/2009	Vote de la loi n°2009-967 dont l'article 9 modifie l'article L.642-3 du code du patrimoine : l'avis conforme des ABF en ZPPAUP est supprimé.
17/09/2009	Amendement voté par le Sénat rétablissant l'avis conforme. Discussion avec l'Assemblée nationale.
28/09/2010	Instauration par Frédéric Mitterrand d'une commission (dite commission Tuot) dont les propositions doivent permettre de rénover les relations entre l'État et les collectivités territoriales dans les zones de protection.
31/03/2010	Examen de l'amendement CE 801 par la Commission des affaires économiques, prévoyant la transformation des ZPPAUP en aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.
06/05/2010	Débat à l'Assemblée nationale sur l'amendement n°428 visant à revenir à la législation des ZPPAUP avec avis conforme de l'ABF. Il est refusé.
29/06/2010	Adoption du projet de loi portant engagement national pour l'environnement et qui vise à remplacer les ZPPAUP par des AVAP.
12/07/2010	Promulgation de la loi n°2010-788 portant engagement national pour l'environnement, remplaçant les ZPPAUP par des AVAP.

Tableau 9. Chronologie des débats sur la suppression de l'avis conforme des ABF en ZPPAUP

[1] Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (I), Article 9.
[2] Communiqué de presse du ministère de la Culture et de la Communication du 28 septembre 2009.
[3] Cf. *Infra*, 2.

Lorsque le 14 octobre 2008, Christian Jacob alors rapporteur de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire présente un amendement[1] visant à supprimer l'avis conforme de l'ABF en ZPPAUP, il ouvre une page importante de l'histoire de la protection du patrimoine en remettant en cause un des fondements majeurs des ZPPAUP. Pour lui, « à cette réglementation très stricte en matière d'urbanisme, s'ajoute l'obligation d'obtenir l'avis conforme du maire et de l'ABF. C'est ce que j'ai appelé la double peine »[2]. La mise en débat de cet amendement montre bien la tension accrue qui existe entre les édiles locaux et les ABF : employer un vocabulaire pénal dénote une certaine animosité envers un État qui ne décentralise pas totalement les compétences urbanistiques aux collectivités. Par l'évocation de ce projet de loi, un long débat s'ouvre à l'Assemblée nationale, largement relayé dans les médias pendant plusieurs mois. Les actions discursives de députés, sénateurs ou collectifs divers peuvent mobiliser un certain nombre d'arguments qui permettent d'analyser finement la façon dont les ZPPAUP sont appréhendées dans leurs contextes locaux. Ainsi, dans le même débat, André Chassaigne, député du Puy-de-Dôme énonce, tout en citant Victor Hugo – référence quasi obligée dans tout combat patrimonial – que « considérer que le choix de la collectivité locale ne sera pas suivi si l'avis de l'ABF ne va pas dans le même sens serait à la limite de la schizophrénie »[3]. Là aussi, le vocabulaire employé est fort et pointe directement les rapports de pouvoirs entre élus locaux et services de l'État.

Ce premier débat à l'Assemblée nationale fait ressurgir de vieux arguments déjà abondamment utilisés pour décrier le système des abords des monuments historiques[4]. Alors que les ZPPAUP devaient pallier les dysfonctionnements des périmètres de protection, il semblerait que leur mise en place puisse être contre-productive au sens où, comme l'avance Christian Jacob, « les ABF changeant tous les deux ou trois ans, les communes risquent donc de supporter des contraintes abominables ! »[5] On retombe donc dans la critique du pouvoir discrétionnaire des ABF qu'ils exercent seuls. Pourtant, les défendeurs de l'avis conforme mettent en avant la nécessité absolue de conserver cette mesure qui pour Jacques Pélissard « garantit la stabilité de la protection dans le temps en prolongeant la décision de l'ABF au-delà du mandat du maire »[6]. Puisque ABF et maires ne changent, *a priori*, pas en même temps, le règlement décidé à un temps *x* par une équipe municipale et un ABF doit continuer de s'appliquer même en cas de changement de l'un ou de l'autre côté. Autrement dit, lorsqu'une municipalité change, elle ne doit pas pouvoir outrepasser le règlement de la ZPPAUP que l'ABF fait respecter *via* l'avis conforme, argument notamment avancé par Jean-Paul Chanteguet pour qui la suppression de l'avis conforme donne au maire « la possibilité de passer

[1] Amendement n°76.
[2] Compte rendu intégral de la séance du 14 octobre 2008, Assemblée nationale, XIIIe législature, session ordinaire de 2008-2009.
[3] *Idem*.
[4] Cf. *Supra*, Chapitre 4, II, A.
[5] Compte rendu intégral de la séance du 14 octobre 2008, Assemblée nationale, XIIIe législature, session ordinaire de 2008-2009.
[6] Compte rendu intégral de la séance du 11 juin 2009, Assemblée nationale, XIIIe législature, session ordinaire de 2008-2009.

outre un avis négatif de l'ABF »[1]. Pour Serge Grouard, qui a porté cet amendement, il s'agit là de suspicion envers les élus locaux accusés de détruire le patrimoine : il pose le principe de l'incohérence de contourner un règlement que l'élu a contribué à mettre en place sans évoquer de possibles alternances municipales. La pérennité du patrimoine pose pourtant bien la question des changements d'acteurs. Puisque la ZPPAUP est élaborée à un temps donné avec des acteurs donnés, il semble nécessaire de trouver un moyen de rendre pérenne le règlement qui pourrait être contesté de part et d'autre. Les arguments avancés par les différentes parties prenantes pointent donc à la fois les alternances municipales et les changements d'ABF bien que pour François Brottes « la pérennité est assurée par la continuité de l'État »[2], donc le maintien d'une expertise étatique. De plus, l'avis conforme, par son caractère obligatoire, ouvre une arène de négociations locales puisque bien souvent ABF et équipes municipales se rencontrent pour échanger avis et positions sur certains dossiers. Martin Malvy, président de l'association nationale des villes d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés, constate d'ailleurs que « dans la pratique, on se rend vite compte que l'avis conforme de l'ABF ouvre des espaces de négociations avec la collectivité, ce qui ne serait plus le cas avec un avis simple, perçu comme étant sans importance »[3]. Cette remarque dénote la nécessité pour les ABF de conserver leur avis conforme afin de garder une crédibilité et une écoute – certes un peu forcée – de la part des élus locaux, toujours perçus comme de potentiels destructeurs. Caricaturale, cette position est néanmoins ancrée dans les mentalités comme le montre un article paru dans *Le Monde* en 1991 à l'occasion du mouvement de grève des ABF. Son auteur y décrit le rôle des ABF : « personnage dérangeant, il est censé empêcher les maires de faire n'importe quoi, tâche capitale depuis la décentralisation »[4], comme si les élus locaux n'avaient à cœur que de réaliser leurs projets urbains même irrespectueux du patrimoine.

Est-ce donc juste pour contrer les maires peu scrupuleux du patrimoine que le maintien de l'avis conforme est voulu par ses défenseurs ? Il semblerait que cet avis reste « pour les maires une garantie et un appui »[5] car les ABF ne sont pas que des garde-fous mais aussi des conseillers experts dont la position et l'assise nationale permettent une résistance aux pressions que certains maires (de petites communes notamment) ne peuvent supporter seuls. Effectivement, l'ABF peut être un alibi de taille lorsqu'un maire souhaite refuser un permis de construire inacceptable et pour Jean-Michel Pérignon, il y a une sorte de double discours des élus : si l'ABF bloque certains projets municipaux, il prend une part de responsabilité non négligeable derrière laquelle les élus peuvent se retrancher vis-à-vis des pétitionnaires. De fait, il semblerait que peu d'élus locaux souhaitent réellement l'abolition de l'avis conforme car ils porteront ainsi toute la responsabilité de leurs décisions. En outre, la question de l'avis conforme en périmètres de protection des monuments historiques est posée puisque s'il disparaît en ZPPAUP ; qu'advient-il des abords que ce document suspend ? Si l'ABF ne

[1] *Idem*.
[2] *Idem*.
[3] Courrier de Martin Malvy du 27 mai 2009 à Monsieur Jean-Louis Borloo, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables.
[4] « En quête de considération », *Le Monde* des 13 & 14 octobre 1991.
[5] Courrier d'Yves Dauge du 3 juin 2009 à Messieurs Jean-Pierre Bel et Jean-Marc Ayrault.

rend qu'un avis simple en ZPPAUP, il continuera d'émettre des avis conformes en abord des monuments historiques. La protection des cœurs historiques jusqu'ici imposée par ces périmètres de protection ou par une ZPPAUP (plus cohérente) va être sérieusement remise en cause. De ce point de vue, les objectifs de mise en place des ZPPAUP pourraient changer du tout au tout : au lieu de venir simplifier et de rendre cohérente une politique patrimoniale fondée sur des abords des monuments historiques à géométrie variable, la ZPPAUP pourrait être utilisée comme une façon de s'affranchir d'un avis conforme jugé trop oppressant. La notion de protection et de mise en valeur du patrimoine urbain risquerait de céder sa place à une stratégie de renversement des rapports de force entre l'État et les élus locaux. Certes, cette hypothèse ne concernerait que quelques maires peu enclins à préserver leur patrimoine (peu nombreux pour Michel Dollfus mais pas inexistants[1]) alors que la plupart possèdent cette conscience et cette culture patrimoniales qui leur font penser une véritable politique patrimoniale sur leur territoire. Le risque zéro n'existe donc pas et la suppression de l'avis conforme des ABF en ZPPAUP pourrait éventuellement servir d'outil pour se « débarrasser » d'un ABF encombrant.

2. Du recyclage des ZPPAUP, ou l'invention des AVAP

Après la remise en cause des fondements mêmes des ZPPAUP, les parlementaires semblent avoir trouvé un compromis qui selon Yves Dauge « sauve l'essentiel » et qui, pour le rapporteur de la commission des affaires économiques « vise à simplifier le dispositif tout en l'assouplissant »[2]. Ainsi, la loi dite Grenelle II éradique l'acronyme tant décrié de *ZPPAUP* pour le remplacer par des AVAP[3] . La modification est de taille mais davantage sur la forme que sur le fond. Le changement d'appellation peut sembler souhaitable ; en tous cas, il a été évoqué par certains spécialistes. Alain Marinos, fonctionnaire du ministère de la Culture et de la Communication pour qui « le mot ZPPAUP est horrible » prêchait pour des « plans patrimoine »[4] alors que Régis Neyret, président de l'association Patrimoine rhônalpin proposait « d'abandonner le sigle inaudible et imprononçable de ZPPAUP au profit d'un sigle beaucoup plus simple : "ZPP : zone de patrimoine partagé" »[5]. Si l'un met en avant la dimension de projet par l'utilisation du terme « plan », l'autre insiste sur la dimension contractuelle de l'instrument. La commission Tuot a finalement retenu des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP : acronyme utilisé dans les médias avant même la promulgation du texte[6]) pour qualifier ce « nouvel » instrument, en vigueur depuis fin 2011[7]. On ne parle donc plus de *protection* du patrimoine mais de *mise en valeur*. Ce changement radical de champ lexical est

[1] Entretien avec Michel Dollfus du 22 février 2010.
[2] Compte rendu n°57 de la Commission des affaires économiques du 31 mars 2010.
[3] Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
[4] Entretien avec Alain Marinos du 26 février 2009.
[5] NEYRET Régis, 2002, « Du patrimoine ordinaire au patrimoine partagé », pp. 79-82, *in* CORNU Marie & FROMAGEAU Jérôme (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, p. 80.
[6] Cf. un article du *Monde* (« Un vote du Parlement pourrait mettre en danger le patrimoine urbain et paysager ») des 13 & 14 juin 2010.
[7] Décret n°2011-1903 du 19 décembre 2011 relatif aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

révélateur d'une évolution des politiques patrimoniales dans leur ensemble : « le remplacement de la ZPPAUP par l'AVAP correspond à un changement de paradigme de l'action locale en matière de gestion du patrimoine. La priorité donnée à la conservation de l'existant cède la place à une approche plus dynamique des espaces protégés, qui intègre les préoccupations d'aménagement »[1]. Et même plus : puisque « la question du patrimoine est une question financière maintenant » (selon Yves Dauge[2]), il ne s'agit plus de protéger le patrimoine pour préserver les legs d'une époque (ce que faisaient les premiers secteurs sauvegardés par exemple) mais bien de le mettre en valeur pour le rentabiliser (le mot n'étant pas uniquement pris dans son acception pécuniaire). Cependant, la notion de mise en valeur n'est pas définie précisément. Le texte détermine bien que le but est de « promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable »[3], mais il ne mentionne aucunement ce que recouvre l'expression « mise en valeur ». Pour Jean-Michel Pérignon du ministère de la Culture et de la Communication, la mise en valeur concerne essentiellement « la réhabilitation, la restauration, le retour d'un immeuble désaffecté sur le marché »[4]. De ce point de vue, la question de la sauvegarde en tant que telle s'efface entièrement derrière celle du devenir du patrimoine bâti. Une nouveauté – et pas des moindres – introduite par le projet de loi concerne la disparition discrète du patrimoine paysager. En effet, si le texte dit bien qu'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine peut être mise en place « sur un ou des territoires présentant un intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique »[5], il évince la notion de paysage dans les objectifs présentés en le replaçant par le terme générique d'*espace* à mettre en valeur « dans le respect du développement durable »[6].

L'intégration de la dimension de développement durable est aussi nouvelle dans les documents de gestion du patrimoine et suit logiquement les principes de la loi SRU de 2000 qui le plaçait au cœur de sa problématique. Ce faisant, la loi sur les AVAP pose désormais les jalons d'un patrimoine respectueux de l'environnement, question qui, si elle n'est pas nouvelle, est encore loin d'être réglée : il s'agit de savoir si le patrimoine est compatible avec les préoccupations environnementales actuelles. La réponse n'est pas simple et appelle deux constats : pour Arnaud de Lajartre, « la conservation du patrimoine cristallise, presque par "essence", la philosophie du développement durable. C'est d'autant plus vrai que l'habitat ancien s'inscrit de manière relativement positive dans les critères d'une urbanisation dite "durable" »[7]. Le bilan énergétique du bâti ancien n'est pas des plus mauvais, la densité des vieux quartiers est élevée et la mixité sociale présente. Mais en même temps, on observe une oscillation permanente entre la conservation patrimoniale et la recherche d'une ville moins énergivore, en témoigne le refus quasi systématique

[1] PLANCHET Pascal, 2011, « De la ZPPAUP à l'AVAP : le double jeu de la réforme », pp. 1538-1544, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz, p. 1543.
[2] Entretien avec Yves Dauge du 5 juillet 2010.
[3] Projet de loi portant engagement national pour l'environnement (texte adopté n° 504).
[4] Entretien avec Jean-Michel Pérignon du 6 avril 2009.
[5] *Idem*.
[6] *Idem*.
[7] LAJARTRE (De) Arnaud, 2011, « Le patrimoine au péril du développement durable ? », pp. 1529-1531, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz, p. 1531.

de la part des architectes des bâtiments de France des huisseries en PVC dans les centres anciens ou la mise en place de panneaux solaires sur les toitures des centres historiques. Pour Sybille Madelain-Beau, ABF d'Indre-et-Loire, le double vitrage n'est pas autorisé sur les bâtiments d'intérêt architectural car « la fenêtre fait partie de l'architecture de la construction »[1]. Serge Grouard, estime justement que les AVAP permettent « d'éviter une conflictualité rémanente entre la protection pure et dure du patrimoine architectural et la prise en compte des préoccupations environnementales »[2] dans la mesure où, pour lui, « les deux objectifs, développement durable et préservation du patrimoine, seront désormais conciliés »[3]. Serait-ce ici qu'il faut comprendre la définition de la mise en valeur ?

À l'instar de certains pays, le législateur a introduit le concept d'aires à la place de celui de zones. Si l'on peut voir dans ce changement une simple évolution du vocabulaire, il semble tout de même que le signifiant dépasse le signifié. En effet, la « zone » en France va au-delà de la délimitation d'un périmètre dans la mesure où elle a constitué un mode de planification de l'action urbaine dans les années soixante-dix. Le *zoning* français a laissé des traces nombreuses dans les pratiques des urbanistes puisque l'on a pu observer une multiplication des zonages de tout ordre alors que la pratique tend à effacer le caractère strictement limitatif des zonages. Sans doute le terme d'aire est moins connoté et permet d'effacer la dimension purement juridique d'un zonage en tant qu'espace délimité soumis à une certaine réglementation. On parle d'ailleurs au Maroc comme au Québec « d'aires protégées » ou « d'aires de protection » pour définir les espaces patrimoniaux. À une échelle globale, on peut noter que si l'UNESCO utilise le mot « site », la notion « d'aires protégées » s'est développée partout dans le monde mais pour qualifier des « espaces dédiés à la protection de la nature »[4]. Internationalement donc, l'aire protégée concerne la nature[5] même si le vocable québécois désigne sous cette appellation l'équivalent des périmètres de protection des monuments historiques français… Les AVAP signeraient-elles la fin du zonage patrimonial ? Rien n'est moins sûr puisque si le nom change, le contenu, lui, reste sensiblement identique. Cet état de fait n'a pas manqué d'être soulevé dans les débats comme le montre la remarque de Jean-Paul Chanteguet, député de l'Indre et fervent défenseur du rétablissement de l'avis conforme, qui dit « ne pas voir quelle est la différence entre ces nouvelles aires et les ZPPAUP »[6] (*Tableau 10*). Lors d'un colloque à Angers traitant de la question, Pascal Planchet a bien souligné la proximité des dispositifs et la continuité des deux procédures : il estime que « malgré l'affichage de nouveaux objectifs, les documents sont proches par leur nature et leur contenu »[7] :

[1] « On ne change pas ses fenêtres à la légère », *La Nouvelle République* du 19 juin 2010.
[2] Compte rendu intégral de la séance du 6 mai 2010, Assemblée nationale, XIIIe législature, session ordinaire de 2009-2010.
[3] Compte rendu n°46 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du 7 avril 2010.
[4] JEUDY-DE-GRISSAC Alain, 2008, « Aires protégées », pp. 882-890, *in Encyclopédie Universalis*, vol. 19, Paris, Universalis, p. 882.
[5] On notera à cet égard que c'est l'union internationale pour la conservation de la nature qui détermine la liste des aires protégées.
[6] Compte rendu intégral de la séance du 6 mai 2010, Assemblée nationale, XIIIe législature, session ordinaire de 2009-2010.
[7] PLANCHET Pascal, « La réforme de la loi Grenelle II : des ZPPAUP aux AVAP », communication présentée à l'occasion du colloque *Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II*, Université d'Angers, 10 & 11 février 2011.

- Les motifs de création n'ont pas fondamentalement évolué, même si certains objectifs environnementaux ont pu être mis en avant. La délimitation du zonage se fait toujours de façon concertée entre la collectivité et l'ABF.
- Le statut juridique de l'instrument ne change pas : l'AVAP reste une servitude d'utilité publique qui s'impose au PLU comme la ZPPAUP en son temps. Par conséquent, les effets juridiques sont les mêmes. En revanche, le diagnostic architectural, patrimonial et environnemental de l'AVAP doit prendre en compte les orientations du PADD du PLU. Autrement dit, pour l'AVAP « les objectifs sont déterminés en fonction du PADD »[1] ce qui confirme la volonté du législateur de privilégier le niveau local dans la définition des politiques du patrimoine.
- La trame du document reste la même avec un rapport de présentation, un règlement et un document graphique « faisant apparaître le périmètre de l'aire, une typologie des constructions, les immeubles protégés, bâtis ou non, dont la conservation est imposée et, le cas échéant, les conditions spéciales relatives à l'implantation, à la morphologie et aux dimensions des constructions »[2].

On peut donc se demander où réside le changement profond par rapport aux ZPPAUP si ce n'est une modification de l'acronyme, certes porteuse de sens. La dimension écologique est mise en avant mais reste ambiguë en pratique. Deux évolutions marquantes sont à noter :

- Le Code du Patrimoine institue une commission locale de l'AVAP[3], créée par la collectivité locale qui met à l'étude un tel document. Elle se compose de 15 membres au maximum (12 au minimum) et assure le suivi de la création de l'AVAP lors de la mise à l'étude et de l'enquête publique. Elle peut aussi être consultée dans le cadre de demande d'autorisations de travaux ou par le préfet de région en cas de recours contre l'avis de l'ABF. Cette commission et son fonctionnement se rapprochent des CLSS qui ont le même rôle. De ce point de vue, les AVAP se calquent sur le mode de fonctionnement des secteurs sauvegardés afin d'améliorer la concertation entre les acteurs impliqués dans la création et le fonctionnement du dispositif.
- L'avis conforme de l'ABF, supprimé en 2009, est rétabli mais modifié (à cet égard, Philippe Juen parle d'une « forme d'avis conforme »[4]). Ce nouvel avis – ni simple ni conforme, « bâtard » pour Jean-Paul Chantaguet – consiste en une expertise de l'ABF, toujours référent local en matière de patrimoine. Pascal Planchet l'évoquait en 2011 : « la position finalement choisie par le législateur n'est pas dénuée d'une certaine perversité. Certes, la loi substitue à l'avis simple issu de la loi Grenelle I un avis conforme. Mais ce retour en arrière

[1] LEBRETON Jean-Pierre, 2011, *op. cit*., p. 1556.
[2] Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
[3] Article L.642-5 et L.642-6 du Code du Patrimoine.
[4] JUEN Philippe, *op. cit*.

s'accompagne de contreparties importantes »[1]. Les délais d'instruction et de recours sont en effet considérablement diminués. Si l'avis de l'ABF est défavorable et motivé, « l'autorité compétente transmet le dossier accompagné de son projet de décision au préfet de région qui instruit le dossier »[2] dans un délai de 15 jours ou d'un mois selon les cas. Le caractère déconcentré qui constituait une des bases des ZPPAUP perdure donc avec la saisine du préfet de région et la dimension décentralisée est légèrement accrue du fait de la simplification (et du raccourcissement des délais) du recours.

	ZPPAUP	*AVAP*
Statut juridique	**Servitude d'utilité publique**	**Servitude d'utilité publique**
Texte de référence	**Loi de décentralisation** du 7 janvier 1983 et **loi paysages** du 8 janvier 1993	**Loi portant engagement national pour l'environnement** du 12 juillet 2010
Contenu de l'acronyme	**Protection**	**Mise en valeur**
Initiative	**Communale**	**Communale**
Quels patrimoines ?	« **Autour des monuments historiques** et dans les quartiers, sites et espaces à protéger »	« Territoires présentant un **intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique** »
Objet	« Espaces à **mettre en valeur** pour des **motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel** »	« Promouvoir la **mise en valeur** du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable »
Intégration du développement durable	Non	Oui
Existence d'une commission locale	Non	Oui
Contenu	Rapport de présentation, règlement, document graphique	Rapport de présentation, règlement, document graphique
Rôle de l'ABF	**Avis conforme** motivé	*Visa* motivé dans un délai d'un mois (**avis non conforme**)
Délais de recours auprès du préfet de région	**2 mois**	**15 jours à 1 mois**

Tableau 10. Comparaison des ZPPAUP et des AVAP

Si le contenu des AVAP se rapproche de celui des ZPPAUP, l'évolution notable concerne bien l'esprit du document qui, se détachant clairement de la protection du patrimoine, se rapproche de sa mise

[1] PLANCHET Pascal, « La réforme de la loi Grenelle II : des ZPPAUP aux AVAP », communication présentée à l'occasion du colloque *Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II*, Université d'Angers, 10 & 11 février 2011.
[2] *Idem*.

en valeur, au moins dans les textes. Ce faisant, les AVAP procèdent d'une intégration accrue du patrimoine dans le monde de l'urbanisme à l'instar des secteurs sauvegardés qui défendent leur position – juridique – de document d'urbanisme. Certes, les AVAP, dans cette configuration, restent des servitudes d'urbanisme mais qui font de la mise en valeur une composante essentielle de la procédure, alliée à une dimension environnementale affichée. À s'y méprendre, le vocabulaire employé dans les objectifs du projet de loi se rapproche de celui des années soixante avec la loi Malraux et les PSMV à ceci près que ces derniers intégraient la dimension de sauvegarde, évincée dans la présentation des AVAP qui semblent se focaliser davantage sur la mise en valeur. Doit-on considérer ces nouveaux documents comme une refonte légère des ZPPAUP ou comme un retour en arrière des conceptions patrimoniales ? La pratique permettra de donner des éléments de réponse puisqu'à terme, l'ensemble des ZPPAUP devront être remplacées par des AVAP. D'ailleurs, cette obligation est problématique dans la mesure où toutes les ZPPAUP non transformées en AVAP en 2015 cesseront de produire leur effets sur les territoires concernés : on pourrait alors imaginer des communes se saisir de cette disposition pour supprimer des ZPPAUP dont elles ne veulent plus, privant ainsi leur territoire d'un zonage patrimonial spécifique. Néanmoins, Jean-Pierre Lebreton doute que « beaucoup de communes sautent le pas de la renonciation à un document dédié au patrimoine […] après avoir mesuré les conséquences de cette renonciation : le rétablissement des périmètres de protection des monuments classés et inscrits, la perte du bénéfice des avantages fiscaux facilitant la restauration immobilière »[1]. L'avenir éclairera ces hypothèses, même si l'on peut *a priori* s'attendre à la transformation systématique des ZPPAUP en AVAP.

C. Vers une décentralisation du patrimoine ?

La question de l'avis conforme de l'ABF en ZPPAUP, qui a conduit au recyclage de l'instrument en AVAP, relève au départ d'une demande de décentralisation du patrimoine de la part de certains élus locaux. Si l'urbanisme a été décentralisé au profit des collectivités locales de manière évidente, le patrimoine peine à suivre le mouvement et reste encore aujourd'hui un privilège que l'État semble se réserver malgré une pression forte de la part des élus locaux pour avoir la main mise sur tout un pan de l'urbanisme des centres-villes. En réalité, la question de la décentralisation du patrimoine va bien plus loin qu'une remise en cause de la gestion des espaces anciens. Il s'agit bien pour les collectivités locales de s'attribuer une légitimité d'action dans des espaces co-gérés en définissant leur patrimoine. Au-delà de la gestion réglementaire du patrimoine, la décentralisation patrimoniale porte en elle une dimension bien plus symbolique qui remet en cause un des fondements de l'idéologie patrimoniale française : bien commun de la nation, ce patrimoine doit-il être rétrocédé aux collectivités locales ? Pour Patrick Poncet, « le patrimoine pose ainsi au pouvoir local la question de sa légitimité »[2]. Identifier un patrimoine, le protéger et le valoriser est bien une

[1] LEBRETON Jean-Pierre, 2002, *op. cit*., pp. 1556-1557.
[2] PONCET Patrick, 2004, « Du patrimoine national à la "société de conservation" », pp. 60-62, *in Pouvoirs locaux,* n°63, Paris, La Documentation Française, p. 60.

façon pour les élus locaux d'asseoir leur action et leur légitimité sur un espace donné. Dès lors qu'ils touchent au passé de la cité, ils influent sur son avenir : le patrimoine, en tant que composante d'une mémoire collective, constitue un élément important d'appropriation de l'espace pour les acteurs locaux : c'est une façon d'imprégner des éléments déjà présents de leur action et Patrick Poncet d'interroger : « Qui décide de ce qui compose le patrimoine ? Qui contrôle l'identité ? Qui définit la Nation ? »[1]. Jean-Michel Leniaud note quant à lui les limites de la définition du patrimoine à l'échelle de la nation : « la centralisation des critères de sélection a conduit à négliger la diversité du patrimoine français, à passer la longue histoire de la création architecturale dans des pays et des contrées qui ont été progressivement incorporés à la France d'aujourd'hui au crible de cette conception "hexagonale" du territoire qui s'est progressivement imposée depuis le XIXe siècle, bref à uniformiser le patrimoine français »[2]. Le transfert de l'Inventaire aux régions en 2005[3] est sans doute une réponse à ce constat. L'année 2005 est d'ailleurs celle qui marquera profondément le débat sur la responsabilité conférée aux collectivités dans la gestion de leur patrimoine. L'État a voulu déconcentrer et favoriser les initiatives locales et les deux ordonnances prises coup sur coup au milieu de l'année s'inscrivent dans cette logique. Rappelons que l'une visait à simplifier la procédure des secteurs sauvegardés en impliquant davantage la collectivité tout au long de la procédure quand l'autre concernait les espaces protégés de façon générale, et s'attachait, dans le cadre des ZPPAUP, à renforcer le droit d'initiative de l'échelon local. On peut voir dans ces deux ordonnances une volonté timide de décentralisation de l'action publique patrimoniale même si, en pratique, il ne s'agit que de dispositions à la marge, laissant à l'administration une place prédominante dans la définition des politiques patrimoniales.

L'instauration des ZPPAUP dans la loi Deferre avait d'ailleurs fait croire à une réelle décentralisation du patrimoine mais nous avons montré comment l'État restait présent tout au long de la procédure et même après… Car dans l'esprit de la rue de Valois, « confier le patrimoine aux collectivités territoriales, ce serait le livrer à des "*potentats locaux*" qui pourraient, à terme, le brader »[4]. Hors de question de décentraliser ce qui constitue le patrimoine national. Mais *quid* du patrimoine local, celui qui est présenté comme le « petit » patrimoine et que l'on prend en compte dans le PLU ? L'article L.123-1 7° du Code de l'Urbanisme n'a pas pour vocation de protéger le patrimoine d'intérêt national, mais bien ce petit patrimoine que l'État n'a ni les moyens, ni l'intention de protéger. C'est comme si l'État consentait à laisser la charge de la sélection et de la protection de ce patrimoine d'intérêt local aux collectivités territoriales. On rejoint l'idée de la hiérarchie patrimoniale, déjà mise en évidence dans les rangs du patrimoine monumental (classé ou inscrit) et du patrimoine naturel (sites classés et inscrits). Mais Olivier Lazzarotti considère qu'une « conception

[1] *Idem*.
[2] LENIAUD Jean-Michel, 2002b, « La décentralisation du patrimoine : limites et enjeux », pp. 341-350, *in Commentaire*, n°98, Paris, Commentaire, p. 346.
[3] Dans le cadre de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
[4] « État ou collectivités locales : quels sont les meilleurs garants du patrimoine ? », *Le Monde* du 3 octobre 2003.

aussi "cloisonnée" du patrimoine rend mal compte de la richesse du phénomène et l'ampute »[1] : qu'est-ce qui fonde l'échelle de l'intérêt patrimonial ? Sur quels critères juger ce qui constitue le « grand » et le « petit » patrimoine ? Autant d'interrogations qui limitent la décentralisation du patrimoine à de maigres concessions de l'administration, sans opérer de réel transfert de compétences. Même les AVAP qui, conformément aux détracteurs de l'avis conforme, l'amoindrissent, ne vont pas plus loin en conservant la dimension contractuelle du document, sans réelle autonomisation des collectivités locales.

Finalement, pas de révolution à attendre de la décentralisation du patrimoine puisque l'ensemble des rapports commandés sur la question[2] ne conseillent pas, au final, de céder aux collectivités la compétence pleine et entière de décider ce qui fait patrimoine. Même si des expérimentations[3] ont été prévues par une loi de 2004[4] (faisant suite à une loi de 2002[5], abandonnée par la suite), elles n'ont pas su engager de réelle décentralisation et sont restées à l'état de tentatives. Encore récemment, une proposition de loi relative au patrimoine monumental de l'État a été déposée[6], qui propose que « les collectivités publiques intègrent le patrimoine culturel dans leurs politiques et leurs actions d'urbanisme et d'aménagement ». Pour ce faire, le texte pose le principe d'un transfert aux collectivités territoriales de certains monuments appartenant à l'État. Cette proposition de loi n'a pas encore abouti mais montre que la question d'une décentralisation du patrimoine revient de manière récurrente dans les débats des parlementaires. La question ici soulevée aura eu le mérite d'interroger la gestion régalienne du patrimoine dans son ensemble et le choix aura été de privilégier les initiatives partenariales et empiriques puisque « dans cette réforme, faute d'avoir pu imposer une transformation radicale des attributions de compétence, on insiste, comme par compensation, sur un développement des pratiques expérimentales »[7]. De fait, on observe un accroissement des processus de négociation dans l'action publique patrimoniale, dans le cadre d'instruments régulateurs et même en régime de droit commun. C'est de manière générale l'autonomisation des communes en termes d'urbanisme qui est d'ailleurs questionnée : même si des schémas de contractualisation entre l'État et les collectivités, ou les collectivités entre elles tendent à se développer, rien ne garantit leur fonctionnement et « il apparaît en définitive que la réalité d'autonomie communale en matière d'urbanisme dépendra, une fois encore, des hommes plus que des institutions, de la volonté des communes de se concerter, de la capacité des élus à s'entendre, et des rapports de collaboration que l'État saura entretenir avec les autorités décentralisées »[8]. Au-delà

[1] LAZZAROTTI Olivier, 2004, « Le patrimoine, une chance pour la décentralisation », pp. 104-108, *in Pouvoirs locaux*, n°63, Paris, La Documentation Française, p. 106.
[2] Rapports Gaillard et Bady.
[3] Cf. PONTIER Jean-Marie, 2004, « Les expérimentations en matière de patrimoine », pp. 72-76, *in Pouvoirs locaux*, n°63, Paris, La Documentation Française.
[4] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
[5] Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
[6] Proposition de loi relative au patrimoine monumental de l'État (déposée le 27 octobre 2010 et actuellement renvoyée en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale le 2 juillet 2012).
[7] MAFFRE Philippe, 2004, « Le patrimoine saisi par la décentralisation », pp. 63-67, *in Pouvoirs locaux,* n°63, Paris, La Documentation Française, p. 66.
[8] MAILLOT Dominique, 1993, « Dix ans d'urbanisme décentralisé. Réflexions à l'occasion d'un anniversaire », pp. 34-40, *in Études foncières*, n°59, Paris, ADEF, p. 40.

du principe de décentralisation amplement fantasmé dans la façon de concevoir l'urbanisme moderne, ce sont les relations d'acteurs qu'il faut réussir à appréhender si l'on veut comprendre comment se façonnent les politiques publiques et cela est d'autant plus frappant dans le domaine patrimonial où la marge de manœuvre reste réglementairement faible.

III. Des outils concurrentiels ?

Depuis la fin du XIXe siècle, le législateur a produit un grand nombre de textes de lois et d'outils protecteurs du patrimoine dans toute sa diversité. L'action publique patrimoniale s'est construite à travers ces instruments qui sont alors appréhendés de manière hétérogène par les différents échelons territoriaux.

A. Secteurs sauvegardés, ZPPAUP, PLU : un parallèle fréquent

1. Similitudes et différences

Si certains auteurs et praticiens considèrent les ZPPAUP comme des « mini secteurs sauvegardés », c'est que les deux procédures se ressemblent beaucoup tout en portant chacune des spécificités particulières. D'apparences similaires, ces deux documents sont bel et bien distincts sur des points importants même si « la ZPPAUP se présente comme un outil alternatif des secteurs sauvegardés » [1]. Une comparaison détaillée permet de mieux cerner ce qui distingue réellement ces deux documents l'un de l'autre. L'intégration des PLU patrimoniaux dans la comparaison autorise un troisième degré de relativisation dans la mesure où malgré son caractère général, le PLU autorise la protection d'éléments ponctuels. De fait, Alain Marinos s'interroge sur la concurrence que le PLU, avec son article L.123-1 7° peut engendrer par rapport aux ZPPAUP, même s'il précise que « la logique n'est pas tout à fait la même »[2]. Au demeurant, certains PLU patrimoniaux, bien documentés et aux incidences règlementaires fortes, ressemblent en (presque) tous points à des ZPPAUP mais sans en avoir le statut. C'est une des hypothèses que l'on pourrait formuler lorsque l'on observe la politique patrimoniale angevine. La mise en œuvre d'un atlas du patrimoine et l'identification de quartiers à protéger dans le PLU font penser à une ZPPAUP : l'atlas constituant l'équivalent du rapport de présentation et les quartiers identifiés une forme de zonage. D'aucuns de qualifier certains PLU de « ZPPAUP qui s'ignorent » bien qu'ils restent plus fragiles et enclins à se désagréger plus rapidement. Certaines communes poussent le vice jusqu'à initier des études dans le cadre de ZPPAUP mais « n'envisagent pas de conduire la procédure jusqu'à son terme et préfèrent intégrer les éléments essentiels de l'étude dans leur POS [*PLU*] »[3] puisqu'il est quasiment possible d'obtenir les mêmes résultats (statut, adaptation des abords et incitations fiscales exceptés). Interviewé par la

[1] LE LOUARN Patrick, 2002, *op. cit*., p. 63.
[2] Entretien avec Alain Marinos du 6 avril 2009.
[3] SCHMIT Bruno, 1997, « La protection du patrimoine ordinaire », pp. 51-53, *in Diagonal*, n°99, Paris, STU, p. 52.

revue *Diagonal*, François Loyer va même jusqu'à affirmer que « l'outil le plus fort aujourd'hui, c'est le PLU. Le cadre de la loi SRU renforce sa légitimité car il permet à chaque échelon local d'affirmer une volonté patrimoniale tout en assumant les risques de cette volonté »[1]. Mais si la collectivité peut affirmer sa propre sélection patrimoniale par un PLU, ce dernier n'est pas un zonage d'exception même s'il peut définir des secteurs patrimoniaux dans le document graphique.

Si les PLU patrimoniaux peuvent se rapprocher des ZPPAUP, ils ont aussi la particularité de s'associer à elles lorsqu'elles existent dans la mesure où le statut de servitude d'utilité publique des ZPPAUP impose une adéquation avec les PLU sur lesquels elles se superposent. *A contrario*, les secteurs sauvegardés sont de véritables documents d'urbanisme qui intègrent toutes les dimensions urbaines comme les PLU, desquels ils se distinguent donc sans pouvoir être mis en concurrence. La ZPPAUP, de par son objet, proche de celui du secteur sauvegardé, est en revanche davantage comparée à ce dernier. En effet, si le PLU est un document d'urbanisme général, la ZPPAUP, comme le secteur sauvegardé, affichent des objectifs patrimoniaux. Les deux procédures sont souvent comparées et étudiées par les acteurs du champ patrimonial avec des distinctions notables par rapport à leur fonction. Ainsi, au ministère de la Culture et de la Communication, les deux instruments ne sont pas considérés comme concurrentiels mais se distinguent par un statut juridique différent : l'un est un document d'urbanisme et l'autre une servitude d'utilité publique. La circulaire sur les ZPPAU de 1985 insiste quant à elle sur le projet urbain porté par les élus et précise qu'outre « la différence de nature juridique entre les documents, l'utilisation de l'un ou de l'autre dépendra en effet essentiellement des prescriptions que l'on souhaite ou que l'on a besoin d'imposer » : le règlement d'un secteur sauvegardé est plus contraignant et plus précis que les prescriptions architecturales en ZPPAUP. Dans la comparaison, l'accent est aussi mis sur les champs d'actions différents des deux procédures. En effet, le secteur sauvegardé ne concerne classiquement que les espaces urbains anciens : centres-villes ou centres-bourgs alors que les ZPPAUP s'appliquent aussi bien aux espaces urbains denses qu'aux zones rurales peu urbanisées, ce qui fait dire à certains spécialistes que « le secteur sauvegardé est un outil hautement spécialisé alors que la ZPPAUP est un outil à tout faire »[2]. La nuance tient à ce que les ZPPAUP ont la particularité de pouvoir traiter (presque) tous les patrimoines alors que le secteur sauvegardé ne peut concerner que des centres anciens denses. La durée des procédures est aussi sensiblement différente (près de 19 ans en secteur sauvegardé contre six ans en ZPPAUP) et leur échelle reste un facteur important de différenciation. Si en secteur sauvegardé, la pratique veut que les chargés d'études établissent des fiches immeubles à la parcelle, on ne se contente que d'une étude à l'îlot en ZPPAUP[3]. De plus, le secteur sauvegardé a la particularité d'autoriser des relevés (puis des interventions) dans les intérieurs d'immeubles. Les coûts d'études s'en ressentent puisqu'une ZPPAUP coûte *a minima* deux fois moins qu'un secteur sauvegardé[4] en conséquence de quoi certains praticiens parlent de la ZPPAUP comme « le secteur

[1] DOLLFUS Agnès (propos recueillis par), 2002, « Oser faire des choix », pp. 33-35, *in Diagonal*, n°155, Paris, STU, p. 35.
[2] CHASSEL Francis, *op. cit*., p. 21.
[3] Cf. *Supra*, II, A, 1, b.
[4] De 300.000€ à 1.000.000€ pour un secteur sauvegardé contre 50.000€ à 200.000€ pour une ZPPAUP.

sauvegardé du pauvre ». Cette position, si elle existe dans les conceptions d'un certain nombre d'acteurs, est largement critiquée par le ministère pour qui les deux documents ne peuvent être mis sur une même ligne ainsi. Hormis les coûts des études, il faut noter que le périmètre du secteur sauvegardé est délimité – et produit donc ses effets juridiques – avant même le commencement des études alors que celui de la ZPPAUP se justifie par les études. L'incitation fiscale, type loi Malraux, étendue aux ZPPAUP dans les années quatre-vingt-dix (lorsqu'elles sont couplées avec un PRI) a contribué à rendre les deux outils concurrentiels dans la mesure où si les effets juridiques de la ZPPAUP sont moins contraignants qu'en secteur sauvegardé, les avantages fiscaux sont, quant à eux, quasi identiques.

Une autre catégorie d'acteurs, élus et techniciens pour la plupart, tendent à comparer les deux procédures du point de vue des contraintes règlementaires qu'elles impliquent. Le discours s'en trouve d'autant plus intéressant que, pour eux, la ZPPAUP a tendance à l'emporter du fait de son caractère décentralisé et d'une négociation obligée avec les services de l'État, alors que le secteur sauvegardé est toujours affiché comme un document d'État, même s'il est admis que son bon fonctionnement ne peut passer outre un partenariat État / collectivité. Francis Chassel, alors inspecteur général de l'architecture et du patrimoine, va plus loin et affirme que « le rôle de l'État est essentiel en secteur sauvegardé ; il n'est que partenaire en ZPPAUP »[1] montrant bien que l'un conserve un affichage jacobin et l'autre se positionne dans la lignée décentralisatrice.

[1] CHASSEL Francis, *op. cit*., p. 20.

	Secteur sauvegardé	*ZPPAUP*	*PLU (L.123-1 7°)*
Statut juridique	**Document d'urbanisme** se substituant au PLU	**Servitude d'utilité publique** (annexée au PLU)	**Document d'urbanisme** de droit commun
Textes de référence	**Loi Malraux** du 4 août 1962	**Loi de décentralisation** du 7 janvier 1983 et **loi paysages** du 8 janvier 1993	**Loi SRU** du 13 décembre 2000
Quels patrimoines ?	**Espaces urbains** (valeur historique, ambiance d'ensemble)	**Espaces urbains, ruraux et naturels** (valeur historique ou esthétique)	**Espaces urbains, ruraux et naturels** (valeur historique ou esthétique)
Trame	Rapport de présentation, règlement, document graphique (**normalisés**)	Rapport de présentation, règlement, document graphique (**non normalisés**)	Rapport de présentation, règlement, document graphique (**normalisés**)
Incidences réglementaires	**Avis conforme de l'ABF** sur tous travaux **extérieurs et intérieurs** des immeubles situés dans le périmètre	**Jusqu'en 2009, avis conforme de l'ABF** sur tous travaux **extérieurs** des immeubles situés dans le périmètre. **Depuis 2009, avis simple de l'ABF**	**Délivrance du PC par l'autorité compétente** en fonction des prescriptions définies dans le PLU
Incidences sur les périmètres MH	**Suspension**	**Suspension**	**Aucune**
Décision de mise à l'étude	**État**	**Commune**	**Commune**
Compétence	**État** (avec implication de la commune)	**Partagée** (État et commune)	**Commune**
Définition du périmètre par rapport aux études	**Avant**	**Après**	**Après**
Durée moyenne des procédures	**19 ans**	**6 ans**	**Variable** (taille de la commune, contenu plus ou moins précis…)
Défiscalisation possible (au nom de la restauration immobilière)	**Oui** (avec avis conforme de l'ABF et DUP quand le PSMV n'est pas approuvé)	**Oui** (avec PRI ou DUP et avis conforme de l'ABF)	**Non**

Tableau 11. Comparaison des principales procédures de protection du patrimoine

2. Une gradation patrimoniale ?

Au vue du *Tableau 11*, on peut affirmer qu'il existe des différences objectives entre les trois instruments que nous avons comparés. Pourtant, en pratique, difficile de les classer selon un gradient d'efficacité : en termes de dynamiques spatiales, les trois outils peuvent produire les mêmes effets, en particulier lorsqu'ils sont complétés par des procédures opérationnelles. De plus, si un PLU patrimonial peut protéger le même patrimoine qu'une ZPPAUP (le champ d'application étant aussi vaste) et si une ZPPAUP engrange les mêmes effets qu'un secteur sauvegardé (notamment en termes de fiscalité), on peut légitimement interroger la pertinence de l'accumulation des outils. Sur l'accumulation des instruments de protection du patrimoine, Jean-Michel Pérignon remarque que, « s'ils gardent leur pertinence, il va peut-être falloir fondre tout cela dans un seul et même outil »[1]. Si l'on observe que, malgré leurs différences, secteurs sauvegardés et ZPPAUP peuvent concerner les mêmes espaces et produire les mêmes effets, il n'en reste pas moins que l'un est réputé plus contraignant que l'autre et si l'on avait imaginé remplacer les ZPPAUP par des *secteurs protégés* comme certains l'auraient souhaité, « le secteur sauvegardé et le secteur protégé seraient apparus comme les deux niveaux d'une politique de protection spatiale »[2]. Dans ce cadre, on peut émettre l'hypothèse d'une gradation patrimoniale intrinsèque aux documents. En effet, le bilan des dissemblances entre les différentes procédures met en avant la dimension plus ou moins contraignante des outils ainsi que les types de patrimoines auxquels ils s'adressent en particulier (*Figure 22*). On peut alors poser l'hypothèse d'une double gradation avec d'un côté l'idée d'un patrimoine plus ou moins important appelant tel type de procédure et de l'autre des contraintes plus ou moins fortes pour les élus locaux. De ce point de vue, les instruments territorialisés de protection du patrimoine pourraient être classés de façon hiérarchique en prenant en compte le critère de leur champ d'application et celui de leurs effets juridiques. La mise en place de tel ou tel instrument pourrait alors s'interpréter comme l'écho local d'une représentation des procédures : est-ce la mise en parallèle des instruments et leur évaluation au prisme de ces deux critères qui fonde le choix des acteurs locaux ? En tous cas, l'hypothèse d'une gradation patrimoniale se retrouve fréquemment dans les discours des acteurs du champ patrimonial. Beaucoup mettent en avant le poids de la contrainte d'un instrument pour expliquer sa mise en place ou au contraire le choix d'un autre dispositif. Souvent, la lourdeur du secteur sauvegardé et la présence forte de l'État dans cette procédure est pointée par des élus qui préfèrent la ZPPAUP considérée comme étant plus souple. Les fonctionnaires du ministère de la Culture et de la Communication l'avouent bien volontiers et Dominique Masson évoque l'exemple de Marseille où les élus ont préféré se doter de quatre ZPPAUP plutôt que d'un secteur sauvegardé, mais seulement une fois que la défiscalisation Malraux a été possible en ZPPAUP. Cela signifie bien que les élus locaux choisissent sciemment les instruments en fonction des effets qu'ils produisent, tant dans la contrainte que par leurs atouts. On pose donc l'hypothèse que les acteurs ont une capacité réflexive suffisante pour opérer un choix réfléchi dans

[1] Entretien avec Jean-Michel Pérignon du 6 avril 2009.
[2] CHASSEL Francis, *op. cit.*, p. 24.

l'arsenal des outils de protection du patrimoine. Les études préalables commandées par les élus sont à cet égard frappantes : des cabinets privés sont chargés de dresser un bilan coûts / avantages des instruments afin d'aider à la définition d'une stratégie patrimoniale. Les dispositifs sont donc toujours mis en parallèle suivant des critères propres aux intérêts des acteurs concernés.

À l'intérieur même de certains documents, on peut concevoir cette double gradation. À ce titre, les ZPPAUP, pouvant concerner des patrimoines très variés, participent elles-mêmes à ce concept de gradation patrimoniale : il y aurait bien des ZPPAUP plus ou moins denses et par là-même, plus ou moins contraignantes comme l'évoque Clara Toneatti lorsqu'elle énonce que « plus des prescriptions sont détaillées, moins la marge d'appréciation est grande »[1]. Ainsi, il existe des ZPPAUP plus ou moins règlementées laissant une marge de négociation entre les acteurs publics plus ou moins importante. Tout dépend, de fait, de la densité patrimoniale de la zone et de la volonté des acteurs d'impulser un cadre réglementaire sur leur territoire. Le choix est plus restreint en secteur sauvegardé où le règlement est normalisé[2], donc moins malléable. En revanche, les PLU peuvent identifier au niveau du patrimoine un nombre indéfini d'éléments patrimoniaux et prescrire en conséquence des règles plus ou moins strictes. On a vu des collectivités se saisir du PLU comme véritable instrument de sauvegarde du patrimoine et identifier quelques centaines d'édifices à conserver[3], impliquant un règlement précis et une marge d'appréciation diminuée alors que d'autres ne pointent qu'un nombre réduit de bâtiments, s'autorisant des adaptations facilitées aux prescriptions qui restent alors générales : le principe de la double gradation patrimoniale se retrouve sans conteste ici.

B. De la complémentarité des procédures

Les différents instruments de protection du patrimoine sont parfois considérés comme concurrentiels alors que certains acteurs ont su s'en servir de manière cohérente et complémentaire. La pluralité des utilisations des instruments et des discours produits sur telle ou telle procédure montre bien que les outils sont appropriés de manières différentes selon les lieux et en fonction des acteurs en lice. Le degré de culture patrimoniale et urbanistique des acteurs entre indiscutablement en ligne de compte dans l'utilisation plus ou moins poussée des instruments patrimoniaux. L'appropriation des instruments par les acteurs locaux semble d'ailleurs être un enjeu majeur pour la réussite d'une politique nationale du patrimoine. On a vu qu'un secteur sauvegardé non approprié à l'échelle local ne fonctionnait pas, tout comme une ZPPAUP dont une nouvelle équipe municipale ne saisit pas l'enjeu en cas d'alternance politique. La réussite de ces dispositifs réside dans la capacité des acteurs à se les approprier, et en développant une politique patrimoniale de plus en plus contractualisée, l'administration montre qu'elle a bien compris cet enjeu fondamental. Car une fois

[1] TONEATTI Clara, *op. cit*., p. 39.
[2] Cf. la *Figure 27* du document graphique du PSMV de Tours (*Infra*, Partie 3, Chapitre 8, I, B, 2).
[3] Nous pouvons citer l'exemple de la ville de Rennes (Ille-et-Vilaine) où, selon Vincent Veschambre, plus de 700 immeubles sont identifiés dans le PLU. Entretien avec Vincent Veschambre du 2 octobre 2009.

que les acteurs locaux font de la politique patrimoniale *leur* politique, ils cherchent à l'insérer dans la politique de la ville de manière globale. On a pu observer dans un certain nombre de cas que l'intégration du patrimoine aux politiques urbaines touchant les centres anciens produit plus d'effets que s'il était pris à part. Les élus locaux ont bien compris que les instruments ont une capacité d'interaction : leur complémentarité peut produire des effets cumulés permettant de répondre aux préoccupations locales en matière de développement urbain. Approprié au prisme de son instrumentation, le patrimoine devient un atout pour la ville, pas seulement une contrainte.

Dans cette logique, les élus chinonais ont voulu rendre cohérente leur politique patrimoniale en utilisant plusieurs instruments territorialisés à leur disposition (*Figure 21*), dans une politique patrimoniale volontariste.

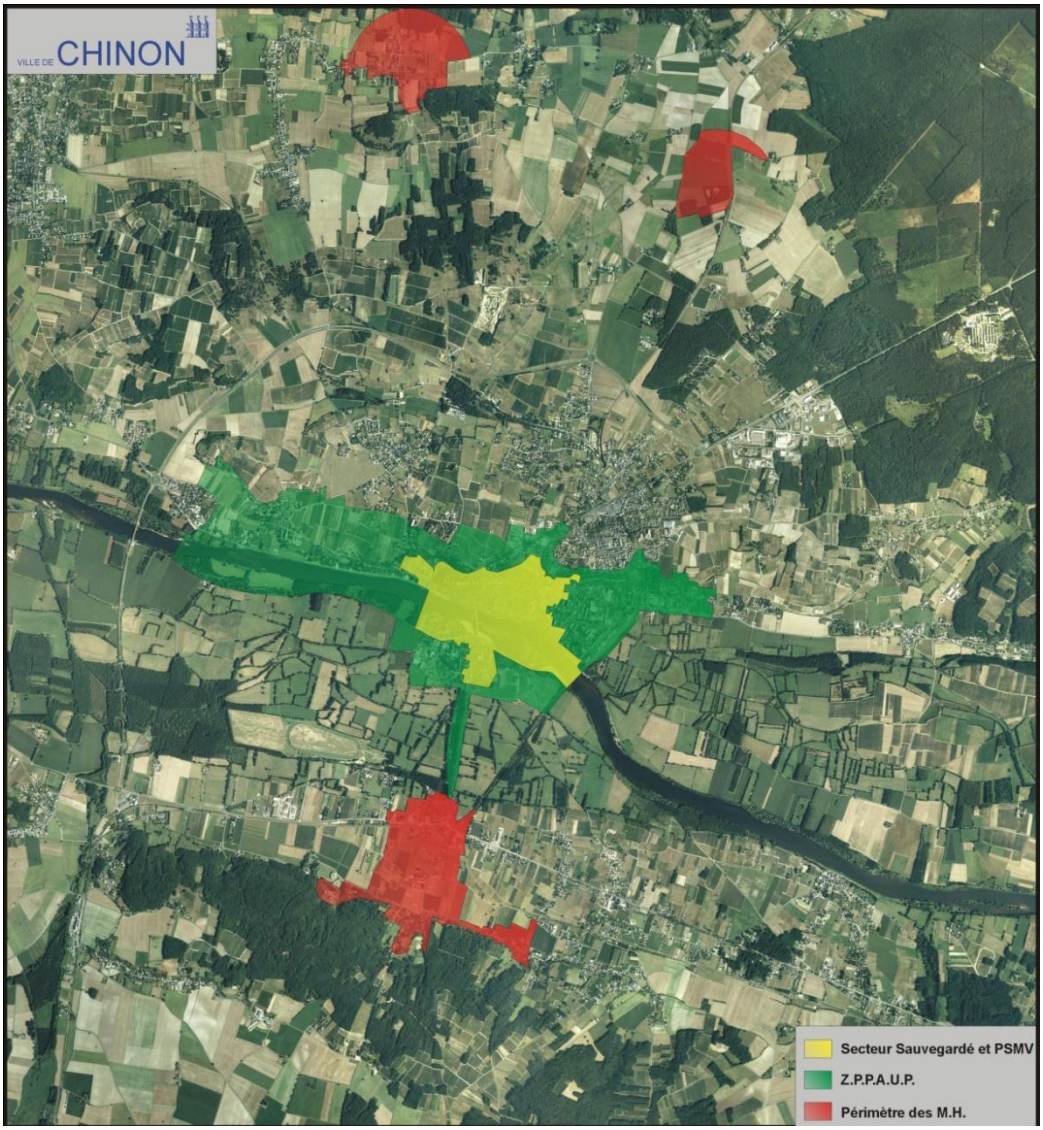


Figure 21. Chinon, un exemple de mise en cohérence des instruments territorialisés de protection du patrimoine[1]

[1] Crédit : Ville de Chinon.

Les élus chinonais ont forgé une politique patrimoniale solide jusqu'à devenir une référence en la matière. Cet exemple permet de saisir la mise en complémentarité d'instruments pourtant décrits par un certain nombre d'acteurs comme incompatibles ou non superposables. À la lecture du *Tableau 11* présentant les spécificités des procédures de protection du patrimoine et hormis les règles nationales classiques de sauvegarde du patrimoine (monuments historiques, abords et sites), on peut comprendre que le choix d'un document soit orienté en raison des coûts, implications ou durées de procédures très diverses en fonction des cas. La volonté politique reste un facteur prédominant dans la bonne utilisation des outils : à Chinon, Yves Dauge, largement impliqué dans les débats nationaux sur les instruments patrimoniaux, a souhaité doter sa commune de documents cohérents et complémentaires. Un responsable du service de l'aménagement urbain de la ville de Chinon énonce bien que « Yves Dauge a voulu mettre à plat tous ces outils de protection »[1]. Ainsi, le secteur sauvegardé est un outil pensé comme efficace dans le centre ancien historique dense alors que la ZPPAUP est davantage utilisée comme un écrin entourant le secteur sauvegardé, avec une densité patrimoniale moindre et donc des contraintes moins fortes. Enfin, un PLU patrimonial a été élaboré autour de la ZPPAUP pour prendre en compte les éléments patrimoniaux éparses à protéger. La complémentarité de ces trois procédures (en plus des périmètres des monuments historiques) renvoie directement à la conception graduelle des instruments (*Figure 22*). Secteur sauvegardé et ZPPAUP ne sont pas comparés et mis en concurrence mais bien utilisés de deux façons différentes pour des espaces spécifiques. Dominique Masson pense d'ailleurs qu'il « n'y a pas de concurrence : il y a des instruments qui ont leurs propres valeurs et qui servent à certaines choses et pas à d'autres ». De poursuivre que « la plupart du temps ce sont des instruments complémentaires : il y a des communes qui créent un secteur sauvegardé et des ZPPAUP, notamment pour gommer les effets de marges et de franges »[2]. Jean-Michel Pérignon le rejoint en ce sens que combiner une ZPPAUP à un secteur sauvegardé permet d'agir avec des logiques différentes sur des parties de ville différentes. Schématisée, cette conception de la complémentarité des instruments de protection du patrimoine montre bien l'idée d'une gradation et d'une sorte de hiérarchisation patrimoniale, du plus dense au plus diffus et du plus contraignant au plus souple, le tout en cohérence avec le site.

[1] Entretien avec Antoine Borgne du 13 janvier 2009.
[2] Entretien avec Dominique Masson du 6 avril 2009.

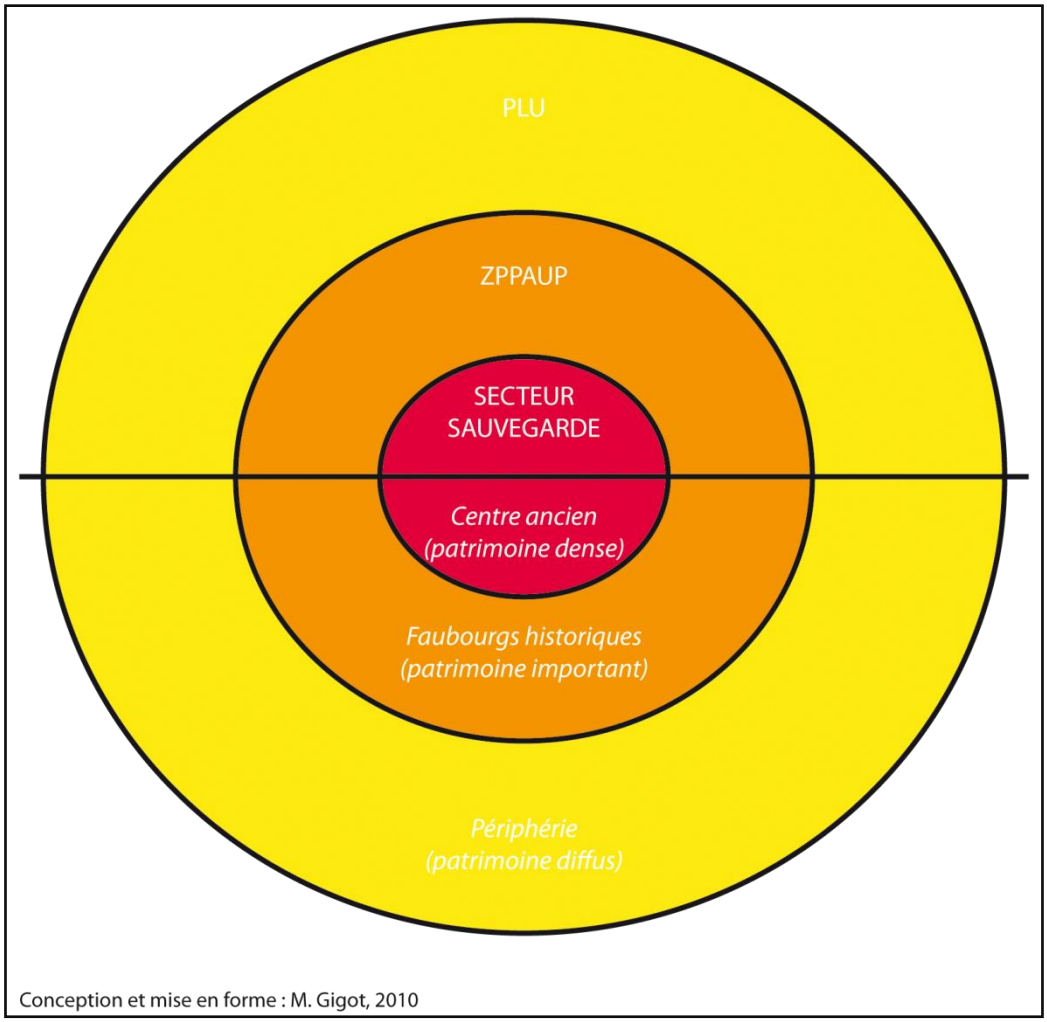


Figure 22. La complémentarité des instruments et leur hiérarchie

La complémentarité des procédures s'exprime aussi à travers un projet urbain pour la ville : les acteurs locaux vont logiquement chercher à utiliser les instruments de manière à ce qu'ils répondent efficacement à leurs besoins. Ainsi, une ZPPAUP couplée avec un PRI ouvre droit à des dispositions fiscales type loi Malraux[1] sans pour autant passer par la mise en place d'un secteur sauvegardé. De même, l'addition de procédures règlementaires avec des outils opérationnels autorise la mise en œuvre d'une politique patrimoniale complète. On a donc vu beaucoup de collectivités se saisir de secteurs sauvegardés ou de ZPPAUP afin de simplifier les relations avec l'ABF et décrire un cadre réglementaire précis tout en utilisant des OPAH ou des opérations de ravalements de façades. D'autres collectivités expriment leur projet urbain et patrimonial à travers un PLU : certaines pratiques sont intéressantes et méritent qu'on leur porte une attention particulière. À cet égard, revenons sur le cas de Chinon où le PLU a été conçu comme un instrument relais : la ville a anticipé la révision de son secteur sauvegardé en incluant dans le PLU des dispositions fines la préparant. La municipalité a ainsi créé une zone spécifique qui, selon un responsable du service de l'aménagement

[1] Cf. *Infra*, Chapitre 6, I, A.

urbain, « reprend la trame du futur règlement du secteur sauvegardé sur les zones d'extension »[1]. Malgré son caractère général, le PLU peut être intégré dans une réflexion patrimoniale sur les espaces anciens, au-delà de la mobilisation de l'article L.123-1 7° : sans être un outil pérenne de protection du patrimoine, il est mobilisé comme élément de transition. Si une telle anticipation peut se justifier par une sensibilisation en amont des pétitionnaires aux contraintes règlementaires, la ville de Chinon explique pour son cas que « c'est notamment l'écart important des délais de révision entre le PSMV et le PLU qui a incité la commune à prendre des mesures règlementaires dans le PLU afin de renforcer la préservation architecturale dans les quartiers destinés à être recouverts à moyen ou long terme par le PSMV »[2]. La démarche est d'autant plus enrichissante qu'elle n'est pas généralisée à l'ensemble des collectivités locales intéressées et cette pratique dénote bien la volonté de la part de certains élus d'exploiter les complémentarités possibles entre les outils règlementaires. Cette utilisation « détournée » du PLU prouve à la fois son efficacité et ses limites. Efficacité dans la mesure où il permet une action sur l'aspect extérieur des constructions en secteurs anciens, et limites puisque ces prescriptions, bien qu'opposables, ne peuvent être réellement précisées et restent fragiles de par la nature même et l'objectif du document d'urbanisme.

La diversité des utilisations des instruments ainsi que les discours qui en découlent sont autant d'indices qui permettent d'apprécier les enjeux perçus par les élus locaux et l'emploi de plusieurs outils prouve la dimension réflexive des acteurs qui savent mobiliser les instruments dont ils ont besoin pour réaliser au mieux leur projet.

[1] Entretien avec Antoine Borgne du 13 janvier 2009.
[2] La prise en compte de la dimension patrimoniale dans la mise en œuvre de la planification. Étude comparative de trois villes françaises : Chinon, Auxerre et Nice. Rapport de l'ADUC, décembre 2007.

CHAPITRE 6

LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DES POLITIQUES DU PATRIMOINE URBAIN

Les instruments de protection du patrimoine constituent rarement des outils isolés, déconnectés de toute dimension opérationnelle. L'intitulé de loi Malraux illustre cette prise en compte de la dimension opérationnelle d'une politique patrimoniale puisqu'elle doit tendre à « faciliter la restauration immobilière ». Nous avons évoqué que les premières mesures de protection du patrimoine urbain sont apparues à l'occasion des grandes opérations de rénovation urbaine d'après-guerre, lorsque le principe de la restauration immobilière a été inséré dans les dispositifs de la rénovation. Depuis lors, et en parallèle des strictes mesures de protection, un certain nombre d'instruments sont venus compléter l'arsenal juridique du patrimoine, sous un angle opérationnel. Ces dispositifs de mise en valeur du patrimoine s'accompagnent aussi d'instruments destinés à promouvoir le patrimoine, tant auprès des habitants que des touristes. Ces politiques de valorisation du patrimoine font partie intégrante des politiques patrimoniales et constituent un volet complémentaire de la protection à proprement parler.

I. Restauration et réhabilitation : quelles procédures incitatives ?

A. Les incitations fiscales en faveur du patrimoine

1. Le dispositif de défiscalisation introduit par la loi Malraux

Au milieu des années soixante-dix, alors que la restauration immobilière est essentiellement financée par la puissance publique, des dispositions sont mises en œuvre pour inciter les propriétaires privés à participer à l'effort de restauration. Nous avons expliqué comment les mécanismes de restauration par la puissance publique se sont essoufflés et nécessitaient d'être revus. Le dispositif de défiscalisation Malraux s'insère dans cette logique de renouveau du financement de la restauration en permettant aux propriétaires bailleurs de déduire les dépenses afférentes aux coûts engendrés par des travaux sur un immeuble situé dans le périmètre d'un secteur sauvegardé ou d'une ZPPAUP de leurs revenus. Cette disposition ne s'adresse qu'aux personnes physiques imposables sur le revenu et doit inciter les personnes privées à investir en secteur ancien afin de participer à l'effort de restauration immobilière. Bien sûr, la défiscalisation est autorisée sous conditions tels le respect des prescriptions des ABF et l'obligation de louer le bien pendant neuf années à des personnes qui en feront leur habitation principale (six années avant la réforme de 2009). Autrement dit, le dispositif ne concerne pas les propriétaires occupants et l'obligation de louer appelle un investissement locatif et donc une forme de spéculation immobilière

dans le périmètre concerné. Gabriel Guédel, de la société Interligne France estime que le dispositif Malraux est un véritable moteur dans l'investissement en centre ancien car « la fiscalité Malraux était la plus belle fiscalité » pour reprendre ses termes. Elle concerne des contribuables fortement imposés qui trouvent là le moyen de défiscaliser une partie de leur revenu dans le cadre de restauration d'immeubles anciens. Il n'y a que les frais engendrés par les travaux de remise en état qui sont éligibles à la défiscalisation Malraux car « les frais d'emprunt ne sont pas déductibles du revenu global de l'investissement »[1]. Dès le départ, ce dispositif a été pensé afin de pallier les surcoûts des restaurations immobilières pour les collectivités publiques (fonds publics distribués par des SÉM). La possibilité pour les particuliers d'intervenir en secteur ancien a permis de partager les dépenses liées à la remise en état des centres-villes désaffectés. Ou les propriétaires interviennent seuls, ou ils constituent des associations foncières urbaines libres (AFUL), regroupements de personnes physiques autorisant la mutualisation des moyens. Loin de ne s'adresser qu'à des personnes aisées, l'esprit de la loi Malraux était davantage de favoriser la restauration immobilière *via* des dispositifs incitatifs (*Encadré 14*).

En secteur sauvegardé (sans DUP si le PSMV est approuvé) ou en ZPPAUP (avec DUP ou dans le cadre d'un PRI) ;
Initiative : personnelle ou en AFUL ;
Déduction de 100% des dépenses (démolition, reconstruction, rénovation, frais divers) sur le revenu ;
Depuis le 1er janvier 2009, la défiscalisation Malraux n'est plus un abattement fiscal mais une réduction d'impôt ;
Réduction d'impôts de 30% en secteur sauvegardé et de 22% en ZPPAUP ;
Plafonnement du montant des travaux à 100.000€ par an ;
Obligation de restaurer l'immeuble dans son ensemble (intérieur et extérieur) dans un délai de trois ans ;
Respect des prescriptions de l'ABF ;
Obligation de louer pendant neuf ans, dans un délai maximal de douze mois après la fin des travaux ;
Possibilité de cumuler l'investissement Malraux avec d'autres dispositifs de défiscalisation.

Encadré 14. Synthèse du dispositif de défiscalisation Malraux

L'utilisation de ces dispositions fiscales est néanmoins galvaudée dans la mesure où elle ne répond pas aux objectifs initiaux de la loi Malraux qui n'étaient pas de changer la composition sociale des quartiers. Mais le fait que cet outil ne soit avantageux que pour les contribuables fortement imposés a rapidement incité ces derniers à investir en secteur protégé au détriment des populations en place comme l'explique Gabriel Guédel (*Encadré 15*).

[1] BLAISE Yves & BRISSIER Alexandre, 2008, *Fiscalité du patrimoine immobilier*, Paris, Delmas, p. 231.

« Le propriétaire d'un petit immeuble fortement dégradé, dont il est propriétaire depuis longtemps n'a pas d'argent. Le propriétaire d'un immeuble pourri qui le garde pourri n'a pas d'argent. S'il n'a pas d'argent, il n'est pas justiciable de la loi Malraux. Il ne tirera pas la quintessence de la loi Malraux donc par définition, ce n'est pas lui qui est intéressant. Celui qui est intéressant, c'est celui qui a des gros revenus et qui va faire une opération pure et dure »[1].

Encadré 15. La logique de la fiscalité Malraux : un contresens ?

L'obligation de louer a aussi été un frein au maintien des populations en centre ancien dans la mesure où les propriétaires occupants ne sont pas éligibles au dispositif. La défiscalisation en secteur sauvegardé a donc eu un impact réel sur l'évolution sociale des secteurs protégés. Certes, ce ne sont pas les investisseurs qui viennent habiter dans ces secteurs mais une autre catégorie sociale, filtrée en fonction du type d'appartements loués dans ces périmètres. Les secteurs sauvegardés concentrent donc une grande part de locataires, induisant un *turn over* important.

Les mécanismes de défiscalisation Malraux ne fonctionnent que pour les locaux à usage d'habitation, excluant ainsi les locaux professionnels. Le problème d'une restauration à deux vitesses s'est alors très vite posé dans la mesure où un immeuble pouvait être entièrement restauré à l'exception du rez-de-chaussée commercial. Il semblerait que les nouvelles dispositions de la loi de Finances rectificative de 2009 introduisent la question des locaux professionnels dans la problématique de la restauration immobilière. La défiscalisation Malraux a été remise en cause plusieurs fois par des parlementaires dénonçant ce dispositif comme une niche fiscale trop importante. D'aucuns prétendent que cette mesure n'est réservée qu'à une poignée de personnes fortement imposées sur le revenu, bien qu'Yves Dauge considère « qu'il a largement fait ses preuves et qu'il est faux de prétendre que ces avantages fiscaux ne seraient réservés qu'à quelques privilégiés »[2]. Cependant, force est de constater que certains contribuables utilisent le dispositif Malraux dans le seul but de défiscaliser une partie de leur revenu et non dans l'objectif de participer réellement à la restauration d'un patrimoine de qualité. Des cabinets spécialisés existent d'ailleurs pour les aider dans cette démarche. Souvent, ces contribuables n'habitent pas dans la commune où ils défiscalisent et ne gèrent pas eux-mêmes la location des immeubles ainsi acquis. On peut donc se poser la question du type de logements conçus après des travaux en loi Malraux : sont-ils réhabilités dans les règles de l'art ou restent-ils de piètre qualité en raison des coûts engendrés qui ne seraient pas éligibles à la défiscalisation ? Car la loi Malraux finance davantage des réhabilitations que de réelles restaurations : si les façades sont conservées en l'état, les intérieurs d'immeubles sont souvent remaniés de façon à les redécouper et les moderniser. Mais si l'on pourrait croire que la tendance est à la création de petits logements, il s'avère que bon nombre d'investisseurs préfèrent de grands logements en raison du retour sur investissement que cela engendre.

Une des questions encore en suspend du mécanisme Malraux reste le moment où il est possible de défiscaliser. On pourrait penser que l'approbation du PSMV soit nécessaire mais la

[1] Entretien avec Gabriel Guédel du 26 février 2009.
[2] Compte rendu intégral de la séance du 5 décembre 2008, Sénat.

jurisprudence autorise les opérations de défiscalisation à partir du moment où le secteur sauvegardé est crée, avec toutefois l'obtention d'une DUP (qui n'est plus nécessaires une fois le PSMV approuvé). Cela peut changer beaucoup de choses dans un nombre important de secteurs sauvegardés lorsque l'on connait la durée des procédures. Quant aux ZPPAUP, certains maires ignorent les possibilités de défiscalisations qui s'offrent à leurs contribuables même si dans ce cas, la DUP est systématiquement nécessaire[1]. De plus, il persiste une différence de traitement entre secteurs sauvegardés et ZPPAUP dans le plafonnement des montants déductibles. Quant au classement (ou l'inscription sur l'inventaire supplémentaire) d'un monument historique, s'il est contraignant à bien des égards pour son propriétaire, il lui ouvre cependant droit à la défiscalisation des travaux de restauration exécutés selon les prescriptions de l'ABF aux conditions fixées par la loi Malraux. Les contribuables concernés peuvent défiscaliser les travaux de leur revenu sans plafonnement du coût des travaux contrairement aux secteurs sauvegardés et ZPPAUP. Il existe donc bien des différences de traitement suivant les procédures mises en place dans les quartiers anciens. Si le mécanisme peut connaître un large succès dans un certain nombre de grandes villes, il peut tout aussi bien s'avérer inefficace dans certains cas. En effet, l'obligation de louer les biens acquis dans le cadre de la loi Malraux nécessite un marché immobilier existant et fonctionnant. De ce point de vue, les opérations Malraux fonctionnent bien dans des agglomérations déjà importantes. Mais *quid* des opérations dans les petites villes ? Gabriel Guédel pointe cet épineux problème et cite les secteurs sauvegardés de Sarlat (Dordogne) et de Richelieu (Indre-et-Loire) où « il n'y a pas de valeur locative puisque ce sont des musées vivants »[2]. De fait, comment inciter des propriétaires privés à investir *via* le mécanisme Malraux tout en sachant que le bien ainsi restauré sera difficilement loué ? Maintes fois remis en cause, le dispositif Malraux demeure, malgré quelques dysfonctionnements et les nombreuses interrogations qu'il peut poser.

2. L'intervention de la Fondation du Patrimoine

Alors que le patrimoine protégé en France est bien choisi selon des critères historiques ou artistiques, beaucoup d'édifices anciens n'entrent pas dans ce cadre et ne peuvent *de facto* bénéficier de mesures à la fois de protection et de valorisation. Pour pallier ce manquement et sans grever considérablement son budget, « le législateur a choisi de s'en remettre, pour financer l'entretien d'une partie du patrimoine, celui dit "de proximité", à une institution nouvelle, la Fondation du Patrimoine, dotée d'un statut de fondation d'utilité publique »[3]. Par l'appellation *patrimoine de proximité*, il faut comprendre « les multiples édifices, chapelles et bâtiments simplement intéressants qui parsèment le territoire national [*dont*] les règles de protection font

[1] À propos des opérations de restauration immobilière éligibles, l'article L.313-4 du Code de l'Urbanisme stipule que « lorsqu'elles ne sont pas prévues par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé, elles doivent être déclarées d'utilité publique ».
[2] Entretien avec Gabriel Guédel du 26 février 2009.
[3] DRAPIER Monique, 1997, « La nouvelle Fondation du Patrimoine », pp. 38-41, *in Études foncières*, n°76, Paris, ADEF, p. 39.

défaut »[1]. De ce point de vue, la Fondation du Patrimoine a été pensée comme une façon de valoriser un certain type de patrimoine sans pour autant considérer qu'il ne soit pas de dimension nationale. Jean-Michel Leniaud est plus partagé : pour lui, « on comprend bien l'économie du système prévu par Jacques Toubon et son entourage : d'un côté, l'État limitant son action aux monuments protégés ; de l'autre, une structure privée chargée de l'immense champ de ceux qui ne l'étaient pas »[2]. La Fondation du Patrimoine se présenterait alors comme une solution aux difficultés d'entretien et de restauration du patrimoine non protégé. C'est une façon pour l'État de s'abstraire du financement du patrimoine non protégé, considérant qu'il peine déjà à assurer la restauration du parc monumental classé et inscrit. Mais les prérogatives de la Fondation du Patrimoine sont plus larges : selon l'article 2 de la loi du 2 juillet 1996[3], « la Fondation du Patrimoine a pour but de promouvoir la connaissance, la conservation et la mise en valeur du patrimoine national. Elle s'attache à l'identification, à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine non protégé »[4]. Plus que de financer la restauration du patrimoine, la Fondation du Patrimoine participe aussi à la définition de celui-ci en ce qu'elle identifie le patrimoine non protégé. Jean-Michel Leniaud note que « certains y virent une sorte de privatisation incompatible avec les grands principes de l'État, une concurrence possible qui pourrait affaiblir les services du ministère »[5]. En tout état de cause, c'est l'administration du patrimoine qui procède à l'inventaire des richesses patrimoniales françaises et la possibilité laissée à la Fondation du Patrimoine de gérer le patrimoine non protégé irrite.

Du point de vue des financements de ses actions de restauration, l'organisme dispose de plusieurs ressources. D'une part, la Fondation du Patrimoine développe le mécénat privé et regroupe ainsi de nombreuses entreprises qui participent à l'effort de restauration du patrimoine. Mais la Fondation du Patrimoine a aussi développé une politique de labellisation[6] visant à permettre aux propriétaires privés de défiscaliser le montant des travaux engagés dans le cadre d'une restauration, sous conditions. Ce levier fiscal incitatif vise à sensibiliser les particuliers au patrimoine non protégé. De ce point de vue, la Fondation du Patrimoine intervient massivement en zone rurale bien qu'elle puisse apporter des aides en milieu urbain. En effet, elle associe certaines collectivités territoriales à son action permettant ainsi la valorisation du patrimoine urbain. Certaines communes comme Orléans se sont saisies de ce dispositif en signant une convention qui doit permettre à la Fondation d'intervenir en quartier ancien protégé. Ainsi, elle peut concourir à la restauration du patrimoine architectural *via* l'obtention d'un label ouvrant aux défiscalisations ainsi que par l'attribution d'une subvention aux propriétaires privés. David Dalmaz remarque que dès lors qu'ils sont visibles de la voie publique, les immeubles situés au sein d'une ZPPAUP ou d'une AVAP sont éligibles et insiste par

[1] CORTOT Hugues, 2006, « Un outil au secours du patrimoine non protégé », pp. 46-49, *in La pierre d'angle*, n°43, Bordeaux, ANABF, p. 47.
[2] LENIAUD Jean-Michel, 2002a, *op. cit*., p. 308.
[3] L'ordonnance n°2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du Code du Patrimoine a abrogé cette loi et codifié ses articles (Articles L.143-1 à L.143-15 du Code du Patrimoine).
[4] Loi n°96-590 du 2 juillet 1996, relative à la fondation du patrimoine.
[5] LENIAUD Jean-Michel, 2002a, *op. cit*., p. 308.
[6] La mise en œuvre du label de la Fondation du Patrimoine date du 1er janvier 2000.

là sur l'intérêt pour la commune de disposer d'un tel document[1]. Il met bien en avant les avantages que produisent la combinaison de ces deux instruments : la labellisation Fondation du Patrimoine s'obtenant plus facilement en milieu urbain dès lors qu'elle est mobilisée en ZPPAUP / AVAP. Le rapport d'activité de la Fondation pour 2011 précise que 15,5% des labels attribués sont situés au sein d'une AVAP[2], preuve que la complémentarité des deux instruments est connue et utilisée. Dès lors, on peut supposer que les collectivités locales savent mobiliser plusieurs outils dans le cadre de leurs politiques du patrimoine urbain : la mise en œuvre combinée d'une ZPPAUP / AVAP et d'une labellisation « Fondation du Patrimoine » permet de réaliser le double objectif de protection et de restauration.

Reconnue d'utilité publique, la Fondation du Patrimoine est devenue un instrument utilisé par les particuliers et les collectivités en vue d'agir opérationnellement sur le patrimoine architectural d'intérêt mineur. L'État reste directement associé à la procédure puisque l'ABF peut exiger certains travaux[3]. Ce système ne va pas sans soulever de critiques : Xavier Greffe souligne bien que cette Fondation « s'en est remise à deux hypothèses hautement discutables : miser sur les entreprises dans un contexte défavorable à la mobilisation de leurs ressources ; organiser les mécanismes de financement sans reconnaître de véritable place aux particuliers »[4].

Si des avantages fiscaux existent bien, ils restent adressés aux propriétaires aisés et fortement imposés « ainsi, la possibilité de déduire les dépenses du revenu imposable n'a-t-elle de sens que pour ceux qui ont des revenus importants : il vaudrait mieux transformer l'avantage fiscal en avantage financier »[5]. D'autres mesures incitatives ont donc été imaginées par le législateur pour permettre une action efficace et partagée dans l'effort de restauration immobilière, au nombre desquelles les différentes politiques de réhabilitation urbaine.

[1] DALMAZ David, « Le label de la Fondation du Patrimoine », communication présentée à l'occasion du colloque *Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II*, Université d'Angers, 10 & 11 février 2011.
[2] Le rapport d'activité de 2009 précise que 11% des labels octroyés entre 2000 et 2009 étaient situés en ZPPAUP.
[3] Dans la revue *La pierre d'angle* éditée par l'association nationale des architectes des bâtiments de France, un dossier sur le patrimoine de proximité a été publié dans le n° 43 et montre bien l'utilité de la Fondation du Patrimoine pour le patrimoine bâti non protégé et la nécessaire implication des ABF dans le dispositif.
[4] GREFFE Xavier, 2003, *La valorisation économique du patrimoine*, Paris, La Documentation Française, pp. 162-163.
[5] *Ibid.*, p. 161.

B. Des procédures opérationnelles en faveur de l'habitat

1. Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat

Créées en 1977[1], les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) concernent une pluralité d'espaces dont les centres anciens. La circulaire relative à l'aménagement des centres et quartiers urbains existants a souhaité mettre en place un dispositif autorisant des interventions opérationnelles sur des espaces déjà bâtis nécessitant une amélioration des conditions d'habitat.

Alors que la crise pétrolière se ressent sur l'économie française, les centres-villes se dégradent lentement dans les années soixante-dix après le sauvetage de quelques uns par la loi Malraux. Les mécanismes d'intervention sur le patrimoine immobilier sont basés sur ceux des grandes rénovations urbaines d'après guerre avec le montage d'opérations publiques de grande ampleur. L'état général des centres anciens est alarmant : dans beaucoup de villes françaises, les centres-villes sont des espaces paupérisés et insalubres, sans eau courante ni commodités. Des études montrent ce constat inquiétant et les SÉM mises en place pour engager des processus de restauration ou de réhabilitation peinent à voir leurs effets se concrétiser, eu égard aux lourdeurs administratives et financières des procédures. La circulaire du 3 mars 1977 évoque ce constat et montre la prise de conscience du législateur qui, conformément aux fondements de la République, souhaite combattre les inégalités et assurer des conditions de vie décentes aux populations des quartiers anciens (des priorités qui trouvent une application dans l'urbanisme). En même temps que se dégradent un certain nombre de centres, d'autres « suscitent une vogue propice à leur mise en valeur »[2] et dans ce cas, le législateur montre sa détermination à lutter contre un embourgeoisement trop violent qui conduirait à évincer les classes populaires de ces quartiers. Au-delà de ces principes républicains égalitaires, cette ordonnance pointe les limites des instruments d'action publique alors mis en œuvre pour contrecarrer ces phénomènes de dégradation et propose donc de les réformer en incitant les propriétaires privés à participer à l'effort collectif de restauration des cœurs de villes.

Encadré 16. La circulaire du 3 mars 1977 relative à l'aménagement des centres et quartiers urbains existants

Grâce à un mécanisme subtil de subventions, l'État introduit durablement les acteurs privés dans la réhabilitation du patrimoine immobilier. L'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH) subventionne en effet un certain nombre de travaux dans les périmètres d'OPAH évitant les écueils des modes de financement des SÉM, trop lourds à mettre en œuvre. La prise de conscience du poids des modes d'interventions traditionnels sonne le glas des opérations urbaines spectaculaires « peu respectueuses des formes urbaines existantes, prévoyant parfois des bouleversements peu justifiés »[3]. Désormais, place est faite aux interventions chirurgicales intégrant toutes les dynamiques urbaines. Le temps de la rénovation urbaine destructrice et à grands frais est terminé et laisse place à celui des réhabilitations raisonnées. Le but du fonds d'aménagement urbain créé par cette circulaire est bien de permettre des opérations urbaines à taille humaine intégrant davantage les collectivités locales et les particuliers à l'effort commun de résorption de l'habitat insalubre. Jusque-là, seuls les

[1] Circulaire du 3 mars 1977 relative à l'aménagement des centres et quartiers urbains existants.
[2] *Idem*.
[3] *Idem*.

décrets de 1958, 1962 et la loi Malraux encadraient la rénovation urbaine laissant la part belle aux aménageurs sans que les propriétaires privés ne puissent agir directement. L'État souhaite non pas privatiser l'action urbaine, mais tenter une incitation du plus grand nombre pour diluer cette action et créer un effet d'entraînement. Ce n'est pas seulement un mode d'intervention opérationnel qui évolue avec cette circulaire mais bien une façon de concevoir la réhabilitation des quartiers anciens. D'ailleurs, dans le même temps se mettent en place les dispositifs de défiscalisation Malraux.

C'est donc dans ce contexte que naissent les OPAH qui sont depuis toujours très diversifiées. Si elles concernent autant des espaces ruraux que des quartiers urbains, le mécanisme d'intervention reste sensiblement le même. Au fur et à mesure des expériences, les praticiens ont imaginé des OPAH thématiques qui se focalisent sur une approche spécifique de la ville, évitant ainsi la dispersion des objectifs poursuivis[1]. Néanmoins, le resserrement thématique ne doit pas faire des OPAH des procédures déconnectées des politiques urbaines générales. À cet égard, la circulaire de 2002 rappelle que « les actions opérationnelles d'amélioration de l'habitat mises en place dans le cadre d'OPAH ont pleinement vocation à s'inscrire dans un projet de territoire, tel qu'il peut être exprimé dans les documents d'urbanisme locaux »[2]. Parmi les thèmes abordés par l'ANAH, on trouve des OPAH patrimoniales. C'est le PACT, association type loi 1901 organisée en réseau national au service de l'habitat, qui anime plus de 50% des OPAH ce qui en fait un acteur incontournable dans la restauration des centres anciens. Les OPAH thématiques sont classées selon leur objet ou leur champ d'application : des OPAH spécifiques aux secteurs sauvegardés ou aux ZPPAUP en passant par des opérations façades, leur diversité montre l'appropriation de l'outil par les praticiens qui ont su le mobiliser comme levier incitatif de la restauration immobilière. La plupart des OPAH concernent néanmoins les ravalements de façades (chantiers les moins coûteux) ou le patrimoine en général (réhabilitations hors secteur sauvegardé ou ZPPAUP). En revanche, les OPAH en secteur sauvegardé ou ZPPAUP sont moins nombreuses, ce qui dénote une volonté de l'ANAH de travailler en priorité dans les espaces urbains dépourvus de documents régulateurs et opérationnels, dans la mesure où, hors de ces périmètres, il n'existe pas d'incitations fiscales. L'ANAH continue de mener des actions dans le domaine du patrimoine et des façades. Il semblerait que la présence d'un instrument territorialisé de protection du patrimoine n'appelle pas systématiquement la réalisation d'une OPAH en accompagnement du dispositif : en témoigne le nombre d'OPAH en ZPPAUP (51 pour 600 ZPPAUP en France, soit 8,5%). Le *ratio* est faible et les OPAH concernent donc prioritairement le patrimoine non protégé. Avec ces OPAH patrimoniales, l'ANAH rééquilibre les actions opérationnelles en centres anciens en privilégiant ceux qui ne sont manifestement pas concernés par une politique patrimoniale spécifique[3]. Au demeurant, la circulaire de 2002 prend soin de rappeler que l'OPAH doit s'inscrire

[1] L'ANAH classe les OPAH thématiques en 11 sujets : adaptation du logement, copropriétés, environnement et énergie, habitat indigne, loyers maîtrisés, patrimoine, public spécifique, renouvellement urbain, sécurité et santé, sortie de vacance et autres.

[2] Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et au programme d'intérêt général, p. 2.

[3] La circulaire de 2002 précise que le volet patrimonial d'une OPAH « prévoit les conditions concrètes de prise en compte des enjeux patrimoniaux du quartier et de la qualité architecturale du bâti » et qu'il peut s'agir « d'actions de sauvegarde et de mise en valeur des éléments de patrimoine repérés » (p. 10).

dans un programme d'action plus vaste que la seule politique de l'habitat : « l'OPAH doit être l'occasion pour la collectivité territoriale de définir et mettre en œuvre des actions d'intervention urbaine qui peuvent consister non seulement en des aménagements d'espaces publics, mais éventuellement en des opérations plus complexes, tels les curetages d'îlots »[1]. Ce faisant, la circulaire confirme la nécessité de mettre en œuvre des outils complémentaires de l'OPAH dans le but que cette superposition produise des effets amplifiés et qu'ils puissent contribuer à créer une politique patrimoniale complète. C'est sans doute parce que les OPAH permettent une action efficace dans l'amélioration des logements qu'elles sont mises en œuvre en parallèle d'un instrument territorialisé de protection du patrimoine et constituent de ce fait le volet habitat de la politique patrimoniale, souvent associé à une requalification des espaces publics. Albert Mollet analyse quant à lui la diversité des OPAH selon le marché immobilier et dresse une typologie de quartiers, fondée sur le caractère actif, spéculatif ou en récession du marché immobilier. Pour lui, « l'OPAH [*peut être*] alors conçue pour éviter les dérapages sociaux entraînés par la revalorisation d'un quartier »[2] ou bien tout simplement servir d'outil de revalorisation de quartiers dégradés. Son analyse est intéressante puisqu'elle montre, exemples à l'appui, la capacité d'adaptabilité des OPAH en fonction des problématiques urbaines d'un quartier.

2. Les périmètres de restauration immobilière

Créés par la loi Malraux, les PRI sont des procédures d'aménagement multiscalaires[3] ayant vocation à favoriser la réhabilitation complète des immeubles situés dans des quartiers vétustes. Selon l'article L.313-4 du Code de l'Urbanisme, « les opérations de restauration immobilière consistent en des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles ». Leur particularité tient à ce que la mesure ne se limite pas à une incitation puisque dans le cadre d'une DUP, les travaux peuvent être rendus obligatoires. De fait, les PRI ont une incidence très forte sur le droit de propriété (puisque la DUP peut entraîner l'expropriation) et, pour permettre aux propriétaires (notamment les moins aisés) de réaliser les travaux prescrits sans avoir à vendre leur bien, ils sont souvent accompagnés d'aides financières[4]. Ces deux volets du PRI (duo incitation / coercition) en font un outil très puissant en termes de restauration immobilière. Jusqu'en 1985, les PRI étaient une procédure d'État, mais la loi du 18 juillet 1985[5] a décentralisé aux communes les compétences de la restauration immobilière. La délimitation d'un PRI appartient donc à la commune qui définit aussi le programme des travaux à entreprendre, même si l'administration

[1] Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et au programme d'intérêt général, p. 3.
[2] MOLLET Albert, 1990, « OPAH et diversité des marchés immobiliers », pp. 99-113, *in* LÉVY Jean-Paul, *La réhabilitation des quartiers anciens et de l'habitat existant,* Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, p. 101.
[3] Un PRI peut concerner un immeuble, un îlot ou un quartier.
[4] Incitations fiscales et subventions publiques.
[5] Loi n°85-729 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

peut proposer la mise en place d'une telle procédure (mais en aucun cas l'imposer[1]). Néanmoins, la mise en œuvre d'un PRI est toujours soumise à l'obtention d'une DUP par le préfet. En l'état, les opérations de restauration immobilière sont des procédures dont le montage reste complexe, mais les collectivités locales ont su s'en saisir dans le cadre d'actions intégrées dans leurs centres-villes. En effet, les PRI s'avèrent particulièrement efficaces lorsqu'ils sont couplés à d'autres instruments, notamment secteurs sauvegardés et ZPPAUP.

Les PRI illustrent bien la force d'une action publique qui mobilise plusieurs instruments dans le cadre d'une politique patrimoniale complète. Couplés à une ZPPAUP, les PRI ouvrent droit aux défiscalisations Malraux pour les propriétaires privés (puisqu'ils sont automatiquement assortis d'une DUP). En plus du volet « protection » que la ZPPAUP met en œuvre, le PRI permet d'intégrer un volet « réhabilitation » afin de redynamiser les cœurs de ville. Au vue la complexité de sa mise en œuvre et malgré ses avantages, peu de collectivités se sont saisies du dispositif. Certaines ont néanmoins tenté de le mettre en place en le couplant à un document territorialisé de protection du patrimoine, dans une démarche intégrée de revitalisation de leurs centres anciens. De manière non exhaustive, on citera deux exemples : à Tulle (Corrèze), la municipalité a engagé une vaste politique patrimoniale dans son centre ancien *via* l'approbation en 2003 d'une ZPPAUP puis, jusqu'en 2008, la mise en œuvre de quatre PRI. La ville a donc engagé une politique complète, allant de la protection à la réhabilitation du patrimoine. Dieppe (Seine-Maritime) reste aussi exemplaire en la matière : la ville a mis en place un PRI sur son centre ancien, faisant de la ZPPAUP « le socle d'opérations d'aménagement public »[2]. Une technicienne de la ville illustre ce cas en décomposant l'action sur le centre ancien en quatre points : institution d'une ZPPAUP, instauration d'un PRI, obtention des DUP et mise en place d'une OPAH. Finalement, elle conclut que « ce mode opérationnel permet à la collectivité de construire une stratégie d'aménagement de son centre ancien »[3]. De ce point de vue, Dieppe apparaît comme un bon exemple de la superposition réfléchie d'instruments dans une stratégie patrimoniale globale : la ZPPAUP a été pensée pour servir de base à une action urbaine de réhabilitation (PRI et OPAH).

3. Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

Issu de la loi du 25 mars 2009[4], le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) vise à enrayer la dégradation des quartiers anciens en les requalifiant selon le double principe d'une mixité sociale et urbaine. Pour les initiateurs du projet, le PNRQAD est une procédure exceptionnelle ne concernant qu'une vingtaine de sites en France et se distinguant par là-même des politiques de droit commun (type OPAH ou RU). Les communes intéressées

[1] À cet égard, l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme confirme dans son article 11 l'initiative communale.
[2] PICHAVANT Aline, 2002, « La ZPPAUP comme levier et outil incitatif pour les actions opérationnelles. La réhabilitation urbaine de tissus anciens à Dieppe », pp. 205-207, *in* CORNU Marie & FROMAGEAU Jérôme (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, p. 205.
[3] *Ibid*., p. 206.
[4] Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

candidatent et la liste des quartiers retenus est publiée par décret, ce qui signifie que les critères d'éligibilité restent bien spécifiques à certaines situations. Inspirée des travaux de l'ANRU et de l'ANAH, ce programme ambitieux a pour objectif de traiter les centres anciens français les plus dégradés de manière interventionniste, ce qui n'est pas sans rappeler l'ère des SÉM où la restauration immobilière ne passait quasiment que par des programmes publics. Sous la tutelle du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, ce programme nécessite un investissement de la part de l'État de près de 380 millions d'euros sur trois ans et se traduit par une ingérence notable dans la gestion des collectivités locales inaptes à endiguer seules le délabrement de leurs quartiers anciens. Le discours du ministère ramène au contexte des années soixante, lorsque les secteurs sauvegardés ont été créés face à l'ampleur des rénovations brutales des centres anciens. Ici, le terme de rénovation n'est pas utilisé puisqu'on lui préfère celui de requalification, et les opérations engagées doivent se faire dans le respect du patrimoine et des populations en place. Loin des grandes rénovations des années soixante, le PNRQAD prône la réhabilitation des logements privés, l'insertion de logements sociaux en centre-ville et le développement des équipements ainsi que l'amélioration des espaces publics[1]. Une des spécificités de ce programme est aussi d'accorder une réduction d'impôt type loi Malraux, traditionnellement réservée aux communes dotées d'un secteur sauvegardé ou d'une ZPPAUP. Contrairement aux opérations ponctuelles types OPAH ou RU, le PNRQAD s'attache donc à prendre en compte l'ensemble des problématiques urbaines d'un quartier. Cette grande politique de la ville doit donc associer les initiatives publiques (majoritaires et principalement étatiques) et les acteurs privés, pour initier un effet levier, assez classique en urbanisme. De fait, « sur le plan opérationnel, le PNRQAD ne constitue pas une véritable révolution : les collectivités et les aménageurs utiliseront des outils existants, à la fois incitatifs et coercitifs »[2]. De ce point de vue, l'on peut considérer que cette procédure ne constitue en somme qu'une refonte et une réorganisation – peut-être plus efficaces – d'instruments préalablement existants qui n'auraient pas su faire leurs preuves.

Les collectivités retenues sont de tailles différentes : de Bordeaux à Lille en passant par Vierzon ou Sedan, les critères retenus par la commission en charge d'examiner les dossiers de candidatures restent bien ciblés sur des problématiques particulières à un quartier et ne préjugent pas de l'importance (économique ou démographique) de la collectivité. Lorsque la candidature d'une ville – volontaire – est retenue, elle peut l'être sur un périmètre restreint ou uniquement avec un accompagnement en ingénierie. Il semble que les collectivités locales aient tenté pour beaucoup de se saisir de ce dispositif comme une opportunité d'action à moindre coût (puisqu'ils sont partagés avec l'État) dans la mesure où 87 dossiers de candidatures ont été déposés. Ce nouvel instrument – certes limité et limitatif – reste une aubaine pour certaines communes dont le centre ancien se

[1] Les objectifs du PNRQAD sont présentés dans un communiqué de presse du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer du 9 décembre 2009.
[2] THOUVENOT Agnès, 2009, « Requalifier le logement des quartiers anciens », pp. 32-34, *in La gazette*, n° 2007, Paris, Le Moniteur, p. 33.

détériore et qui n'ont pas su (ou qui n'ont pas pu) mettre en place une politique patrimoniale et de restauration immobilière assez tôt pour enrayer cette dégradation.

II. Des politiques de mise en valeur diversifiées

A. Chartes et mise en valeur intégrée

Par définition, une charte est un « recueil de points que l'on s'engage à observer par une adhésion »[1] et n'a, de fait, aucun caractère réellement contraignant juridiquement. Les collectivités qui décident de mettre en place une charte patrimoniale sur leur commune s'astreignent donc à respecter ou faire respecter les conditions de la charte qu'elles rédigent. Le caractère local et relativement libre des chartes en fait des instruments appréciés des collectivités territoriales dans la mesure où elles peuvent choisir elles-mêmes les termes de la charte ou bien adhérer, ou non, à une charte préexistante. La liberté d'adhésion ou de rédaction des chartes a pour conséquence leur développement important, sous des formes et des modalités bien différentes dans le domaine du patrimoine. Ainsi, la dimension patrimoniale s'insère dans les chartes, autant du point de vue de l'opérationnel qu'à l'intérieur de plans d'actions plus généraux. Le patrimoine s'est donc intégré dans des chartes locales liées à des problématiques urbaines étendues comme les Agendas 21[2] qui concernent plus particulièrement le développement durable[3]. Découpés en différentes actions, ces plans se développent dans de nombreuses collectivités qui s'engagent dans une démarche durable. La problématique patrimoniale entre de plein droit dans ces préoccupations dans la mesure où son existence pose la question du renouvellement urbain en centre ancien ou de l'adaptation des bâtiments aux normes environnementales et énergétiques actuelles. Les actions des agendas 21 locaux visent donc souvent à intégrer des préoccupations de développement durable dans la restauration du patrimoine architectural. Cela peut passer par la définition de chartes de ravalements de façades, proches d'opérations façades classiques, mais avec un volet environnemental plus marqué et affiché. Les Agendas 21 prônent aussi une dimension cognitive de l'espace urbain et participent à l'inventaire des richesses environnementales et architecturales des territoires. De fait, les Agendas 21 locaux peuvent intégrer de multiples facettes du patrimoine sans pour autant règlementer ou recenser *via* des documents de protection classiques. Ils peuvent incarner en cela une sorte d'action publique patrimoniale alternative au goût du jour et – élément majeur – décentralisée.

Les centres anciens étant souvent aussi des centres économiques, l'activité commerciale y est intense et de multiples enseignes s'y déploient avec leur charge publicitaire intense. Pour faire

[1] Définition du Nouveau petit Robert de la langue française, édition de 2008.
[2] Les Agendas 21 sont des plans d'actions à différents échelons qui visent à engager une démarche de développement durable dans l'aménagement et le fonctionnement des territoires. Il s'agit bien d'un programme politique global, ne se limitant pas à la seule préoccupation environnementale.
[3] Sans entrer dans les détails du concept de développement durable, rappelons les trois piliers qui le structurent : aspects social, environnemental et économique.

face au flot de couleurs et de réclames sur les devantures commerciales, les collectivités instaurent souvent des chartes commerciales visant à inciter les commerçants à soigner leurs vitrines dans le but de mieux intégrer l'architecture commerciale dans des ensembles urbains anciens. Il existe aussi des chartes relatives aux terrasses des cafetiers afin d'harmoniser mobiliers et couleurs d'un établissement à l'autre. Florence Sérier, dans un magazine spécialisé destiné aux acteurs de l'urbanisme, précise que « la mise en place d'une charte des devantures commerciales est l'occasion de mener une étude architecturale et d'encadrer les réalisations par des préconisations adaptées, en partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés »[1]. Le principe d'une charte commerciale, comme l'ensemble des chartes d'une manière générale, est donc bien d'inciter particuliers ou entrepreneurs locaux à agir de concert avec les politiques patrimoniales des acteurs publics. L'incitation et la sensibilisation sont les maîtres-mots de la démarche de chartes.

B. Des labels locaux aux labels internationaux

Les labels en tous genres font aujourd'hui partie intégrante du paysage patrimonial : considérant que la sauvegarde ne se suffit pas à elle-même, il a fallu inventer des politiques de mise en valeur capables de distinguer et de magnifier, aux yeux du grand public notamment, le patrimoine quel qu'il soit. La dimension économique du patrimoine, considérée ici sous l'angle de sa reconversion ou de sa fréquentation touristique, est de plus en plus importante alors que l'entretien du parc patrimonial coûte cher aux instances publiques. De plus, conserver pour muséifier n'est pas un objectif en soi pour les acteurs du champ patrimonial qui admettent la nécessité de trouver une fonction, autre que mémorielle, au patrimoine. En même temps, la question du tourisme pose un véritable dilemme comme l'explique Olivier Lazzarotti puisque « s'il n'y a pas de patrimoine possible sans le tourisme qui l'anime, les touristes, par leur présence même, "détruisent" le patrimoine »[2]. Or, la France est un des premiers pays touristiques au monde en raison de la qualité et de la diversité de ses paysages ainsi que de ses cœurs de villes, et les spécialistes ont bien saisi l'importance d'une mise en valeur – d'ailleurs parfois exagérée – pour faire vivre ce patrimoine que le législateur s'attache à préserver. Les politiques de conservation ne sont d'ailleurs bien souvent jamais exemptes d'objectifs touristiques étant donné l'importance économique que revêt cette activité pour les collectivités locales. Afin de parvenir à distinguer les patrimoines entre eux ainsi que la qualité des prestations des collectivités, l'État et des instances supranationales ont mis en place un système complexe de

[1] SÉRIER Florence, 2009, « Renouvellement des centres anciens : de l'urbain à l'humain », pp. 27-33, *in Techni.Cités*, n°167, Voiron, Territorial, p. 31.
[2] LAZZAROTTI Olivier, 2009, « Fréquenter et détruire : le patrimoine », pp. 25-35, *in* GIRAUD-LABALTE Claire, MORICE Jean-René & VIOLIER Philippe (dir.), *Le patrimoine est-il fréquentable ?* Angers, Presses Universitaires d'Angers, p. 25.

labellisation[1], tantôt spécifique à des types de patrimoine, tantôt décernés en fonction des actions de valorisations engagées par les acteurs locaux[2].

1. Les villes et pays d'art et d'histoire et l'association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés

Plus qu'un label, les villes et pays d'art et d'histoire forment un véritable réseau de villes encourageant le partage d'expériences dans le domaine de l'animation du patrimoine. Créé en 1985 par le ministère de la Culture, il est un gage de reconnaissance des instances étatiques vis-à-vis de communes s'attachant à valoriser et mener des actions d'animations du patrimoine. Fort de 146 villes et pays, ce label constitue un partenariat entre les collectivités locales et le ministère qui se traduit par des publications locales autour du patrimoine[3] ainsi que des actions d'animations (circuits et conférences). Historiquement, Xavier Greffe a montré que ce label visait à promouvoir un tourisme de qualité avant toute chose car il était bien tourné vers une communication externe efficace capable d'attirer des visiteurs dans les villes de France avant d'intégrer plus tard les habitants au projet patrimonial local. D'ailleurs, cette évolution s'est accompagnée d'un changement de nom puisque de villes d'art, le label est devenu villes d'art et d'histoire, montrant la volonté d'initier un développement culturel plus large que la simple action touristique. Les collectivités engagées dans la démarche sont alors tenues de recruter un animateur du patrimoine et de mener une politique de préservation du patrimoine passant par la mise en œuvre d'instruments de sauvegarde. Si l'État décerne ce label, maintenant reconnu du grand public et des spécialistes, une association d'élus, et de personnels qualifiés, participe activement à son animation. Créée en 2000, l'Association Nationale des Villes et Pays d'Art et d'Histoire (puis en 2003 des Villes à Secteurs Sauvegardés et Protégés) prône l'échange d'expériences comme base de travail pour l'amélioration des politiques de valorisation du patrimoine et rassemble l'ensemble des villes et pays d'art et d'histoire (*Encadré 17*).

[1] Certaines collectivités territoriales ont aussi réussi à mettre en œuvre des politiques de labellisation comme la Bretagne qui a initié en 1975 le label « petites cités de caractère » qui forment un réseau de communes ayant un patrimoine urbain mais ne pouvant pas le protéger efficacement. Au fil du temps, le concept s'est exporté en France entière dans plusieurs départements, preuve de l'efficacité de la charte à la base du label.

[2] À cet égard, on peut évoquer le label « pôle d'excellence de cœur de ville », décerné par une association soutenue par l'État aux villes lauréates du concours national des villes.

[3] À titre d'exemple, citons la collection « laissez-vous conter… », recueil de petites publications sur l'histoire des villes ou pays concernés.

L'association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés émane de la volonté de quatre élus sensibles aux problématiques patrimoniales (Jean Rouger, Martin Malvy, Yves Dauge et Michel Bouvard) qui ont souhaité « inscrire la valorisation du patrimoine et de l'architecture dans le cadre d'une politique globale à l'échelon du territoire »[1]. Reconnue officiellement par l'État avec la signature d'une convention de partenariat, elle est un relais indispensable pour ses collectivités membres de par son soutien cognitif et logistique dans la mise en place d'actions d'échanges d'expériences et en tant qu'instance de débats. Organisée en cinq commissions[2], elle présente des réflexions et fait force de propositions face à l'État, notamment lors de mobilisations particulières, comme récemment lors du projet de suppression de l'avis conforme des ABF en ZPPAUP. Dissociée du label VPAH, elle regroupe néanmoins les villes labellisées pour leur offrir un cadre réflexif indispensable à l'animation local du label national. Ayant développé plusieurs partenariats avec différentes institutions et corporations, elle tient régulièrement des séminaires thématiques et publie des travaux sur les débats patrimoniaux actuels.

Encadré 17. Organisation et rôle de l'ANVPAH & VSSP

L'intérêt de l'ANVPAH & VSSP est bien de fédérer des communes membres du réseau national afin de créer un interlocuteur unique de l'État et de partager des savoir-faire. En cela, le concept de l'association réside en la formation et la sensibilisation des élus et des techniciens au patrimoine. L'équipe de l'ANVPAH & VSSP forme donc les praticiens municipaux au patrimoine à travers des conférences et des séminaires et tente d'inciter les villes labellisées à mettre en place une politique patrimoniale basée sur l'utilisation d'outils territorialisés de protection du patrimoine. Jean-Michel Galley, chargé de mission auprès de l'association, insiste bien sur le fait qu'un « document ne sert pas qu'à protéger : pour que ça marche, il faut connaître »[3] et explique que l'ANVAPAH & VSSP encourage fortement les collectivités à se doter de tels instruments de connaissance et de protection pour éviter qu'elles ne s'octroient simplement le label, formidable outil de communication externe, mais pas instrument protecteur. Le fondement même d'un label réside en la capacité des élus à s'engager dans une politique de valorisation, *via* des conventions, sans pour autant qu'une épée de Damoclès juridico-administrative les menace. Un label n'est pas un document d'urbanisme ou une servitude d'utilité publique comme les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP, et il arrive que certains élus cherchent à labelliser leur commune sans pour autant aller jusqu'au bout de la démarche, à savoir mettre en place un document de protection du patrimoine ayant des effets juridiques concrets. Ce cas de figure ne fait pas force de loi : « la notoriété et l'obtention du label sont perçues comme une plus value, ce qui sous-entend par évidence une volonté politique »[4]. La volonté des équipes municipales à mettre en œuvre le label est un préalable indispensable.

[1] Présentation de l'association sur leur site Internet : http://www.an-patrimoine.org.
[2] Les commissions sont découpées comme suit : commission fiscalité, gestion du patrimoine, décentralisation ; commission coopération internationale ; commission reconversion du patrimoine industriel et militaire ; commission nouveaux territoires et intercommunalité ; commission patrimoine et tourisme. On remarquera la multitude des thématiques abordées dans ces groupes de travail.
[3] Entretien avec Jean-Michel Galley du 6 avril 2009.
[4] IRVOAS-DANTEC, 2003, « L'intérêt d'une mise en réseau : "les villes et pays d'art et d'histoire" », pp. 147-157, *in Patrimoine et développement des cœurs de ville : 4e assises du patrimoine du Grand-Ouest*, Bordeaux, Éditions Confluences, p. 149.

Malgré la reconnaissance du label au niveau national et le nombre de collectivités locales qui s'en sont saisies – prouvant bien son efficacité – plusieurs critiques peuvent êtres émises au nombre desquelles l'implication de l'État qui reste parfois limitée *a minima*, tant financièrement que logistiquement et qui constitue un frein certain pour les collectivités locales qui peuvent se trouver désemparées face à ce désengagement étatique. De même, si l'objectif touristique affiché du label est important, Xavier Greffe souligne toutefois que « les communes sont convaincues que le label garantit un afflux de touristes [*alors que*] les tour-opérateurs, même s'ils connaissent le réseau, ne définissent pas particulièrement leur programme en fonction d'une labellisation [*et que*] si les visiteurs individuels viennent dans une ville d'art et d'histoire, c'est plus parce qu'ils ont lu des échos élogieux dans les guides touristiques que grâce à la labellisation dont la plupart ignorent l'existence »[1]. Sans doute est-ce une des raisons qui a poussé l'ANVPAH & VSSP à rédiger un guide destiné au grand public présentant 126 villes d'art et d'histoire[2]. Nous pouvons y voir une manière de pallier la méconnaissance du label par le public en lui offrant la possibilité d'un tour de France des villes d'art et d'histoire comme le ferait tout guide touristique.

2. Un label pour le patrimoine du XXe siècle

Encore peu protégé et faiblement considéré dans les documents de préservation du patrimoine architectural, le patrimoine du XXe siècle se trouve parfois en péril notamment lors d'opérations immobilières et urbaines de grande envergure. Les friches industrielles sont à cet égard très touchées et, bien souvent, les décideurs et aménageurs préfèrent de loin la politique de la table rase à celle de la reconversion. Face à ce constat inquiétant, le ministère de la Culture et de la Communication a instauré le label *Patrimoine du XXe siècle* en 1999[3] afin de sensibiliser élus, praticiens et grand public à la spécificité de cet héritage particulier et pour répondre aux recommandations européennes sur la protection du patrimoine architectural du XXe siècle. Il ne s'agit en aucun cas d'une procédure de protection – le label ne s'accompagnant pas systématiquement d'un classement au titre des monuments historiques ou d'une inscription à l'inventaire supplémentaire – mais bien d'une reconnaissance institutionnelle de l'intérêt historique d'un bâtiment récent. Si, localement, les élus ont tendance à négliger le patrimoine du XXe siècle (en particulier lorsqu'ils ont à leur disposition un patrimoine plus ancien), l'État l'a pris en considération à travers l'établissement de ce label ainsi que la mise en place d'un plan d'intervention sur ce type de patrimoine. Parmi les actions engagées par le ministère, on compte l'étude du patrimoine du XXe siècle avec la création de bases de données spécifiques et le principe d'une protection à durée limitée ainsi que l'instauration du label *Patrimoine du XXe siècle* accompagné de publications et de mesures d'informations diverses. Plus ciblé que les labels patrimoniaux classiques, l'attribution de ce label se traduit par la pose de signalétiques particulières mais ne garantit en aucun cas la

[1] GREFFE Xavier, 2003, *op. cit*., p. 156.
[2] Guide collectif, 2009*, Les patrimoines de France*, Paris, Gallimard, 696p.
[3] Circulaire du 18 juin 1999 sur le patrimoine du XXe siècle.

préservation des édifices labellisés. La circulaire de référence précise bien que « sans incidence juridique ou financière sur les édifices ou ensembles urbains concernés, l'attribution de ce label *Patrimoine du XXe siècle* offrira le plus souvent une alternative aux procédures de protection existantes, mais n'en constituera toutefois pas un préalable nécessaire »[1]. D'ajouter que le label est de fait accordé aux ensembles urbains et bâtiments concernés par une mesure de protection, ZPPAUP ou classement par exemple. Mais il n'est pas rare de constater que l'attribution du label ne suffit pas à sauver certains ensembles récents promis à la démolition malgré la reconnaissance de l'État du caractère historique ou esthétique des ouvrages. Loin de se poser ici en régent du patrimoine national, l'État tente davantage *via* ce label d'initier une prise de conscience collective de l'intérêt du patrimoine du XXe siècle, espérant peut-être un relais local associatif. D'envergure régionale, ce label est décerné par une commission d'experts siégeant en région et s'en trouve validé *in fine* par le préfet de région, prouvant une fois de plus que si la gestion du patrimoine n'est pas décentralisée, elle est bien déconcentrée.

3. L'Europe et le patrimoine

Dans le cadre du programme Interreg III C[2], l'Union Européenne participe au financement d'un label de qualité globale dénommé *Qualicities®*. Ce label européen (qui est aussi une marque), fondé sur l'engagement des collectivités territoriales européennes, vise à offrir un cadre d'échanges d'expériences afin d'améliorer la vie de la cité, tant pour ses habitants que pour ses visiteurs. Ce label doit permettre aux collectivités participantes de respecter la Charte Européenne des Villes et Territoires de la Culture initiée en 2000 par un réseau de villes européennes. Les membres de l'Alliance de Villes Européennes de la Culture (AVEC) ont en effet décidé de mettre en œuvre un label synonyme de qualité et de prise en compte du patrimoine dans toutes ses dimensions[3]. Comme tout label, la démarche *Qualicities®* garantit un engagement de la collectivité locale vis-à-vis de la valorisation de son patrimoine qui passe par un meilleur accès aux services, une formation accrue de ses personnels, *etc*. Le propre de ce label pour une collectivité est bien de démontrer sa persévérance dans l'animation de son patrimoine, d'autant qu'il reste assez peu attribué[4]. Méconnaissance du label par les collectivités européennes ou conditions d'éligibilité drastiques, il semble que les villes membres d'AVEC ressentent ce label comme une aubaine pour leur territoire même si elles doivent en contrepartie remplir les obligations qui leurs sont imposées par la charte. Mais le réseau AVEC reste inconnu du grand public, ce qui interroge la pertinence pour une ville de se doter du label *Qualicities®*. À cet égard, nous formulerons deux hypothèses : d'une part, la jeunesse du dispositif peut expliquer sa faible (re)connaissance. Le manque de recul sur les effets du label peut en partie être la cause du faible nombre de collectivités engagées dans la démarche. Ensuite, le label

[1] Circulaire n°2001-006 du 1er mars 2001 relative à l'institution d'un label *Patrimoine du XXe siècle*.
[2] Ce programme européen a pour but de créer des partenariats entre les régions d'Europe.
[3] Pour être membre du réseau AVEC, il faut d'ailleurs s'engager dans la démarche *Qualicities®*.
[4] En 2010, six villes seulement sont labellisées *Qualicities®*, dont trois villes françaises (Arles, Pézenas et Vienne).

n'est peut-être pas destiné au grand public, en tous cas, pas utilisé comme tel par les villes membres. La collectivité qui le demande peut alors vouloir intégrer un réseau de villes afin de procéder à des échanges de pratiques, sans exploiter la labellisation sur ses supports de communication.

Cependant, la nature même d'un label ou d'une charte est de ne pas réguler systématiquement l'action des collectivités comme le font des documents d'urbanisme : cela tient davantage du fait de l'engagement politique des élus à assurer une action efficace sur leur patrimoine urbain. Loin de la coercition ou du contrôle d'une Europe toute puissante, le label *Qualicities®* reste avant tout une charte permettant la reconnaissance d'une « bonne » action patrimoniale par des instances compétentes[1]. Moins connu que les labels nationaux ou supraeuropéens, ce label encore récent se distingue des autres par sa dimension de développement durable du patrimoine puisque la charte stipule que « le patrimoine est trop souvent perçu comme une simple source de revenus à court terme [*et que*] les villes et territoires signataires de la charte gèrent le patrimoine dont ils sont légataires avec le constant souci de préserver tant la qualité de leur environnement naturel et culturel que les intérêts des générations futures »[2]. On le voit bien, il ne s'agit pas uniquement d'engager des actions d'animation du patrimoine culturel pour le faire connaître du grand public mais bien de mettre en œuvre des actions durables de valorisation et de préservation du patrimoine, pris dans son plus large sens. Les actions menées par les collectivités territoriales engagées s'en trouvent très diversifiées allant de la mise en place d'un plan d'embellissement à des procédures de concertation ou d'échanges avec les habitants ou la création de cheminements pour handicapés par exemple. Les actions ainsi menées dans le cadre du label sont donc organisées en quatre thématiques permettant de classer les initiatives globales selon qu'elles concernent telle ou telle partie de la charte[3]. Animé par une association de villes, le label vit notamment grâce aux nombreux échanges incarnés – comme pour le label VPAH – par la diffusion de brochures et la tenue de colloques et séminaires divers autour des problématiques patrimoniales et touristiques.

4. L'UNESCO ou la reconnaissance internationale

L'apparition d'une liste de sites reconnus comme étant exceptionnels du point de vue de leurs caractéristiques historiques et culturelles remonte aux années soixante-dix, alors que l'urbanisation s'accélère et que la mondialisation économique et sociale commence à prendre toute son importance. L'Organisation des Nations Unies décide le 16 novembre 1972 de signer une convention relative à la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (*Encadré 18*). C'est une grande nouveauté dans le domaine patrimonial puisque c'est la première fois qu'un système de protection normalisé est mis en place à une échelle aussi globale et que patrimoine culturel et

[1] Le label est certifié par l'Agence Française de NORmalisation, reconnue internationalement.
[2] Charte Européenne des Villes et Territoires de Culture.
[3] La charte développe quatre thématiques principales qui, réunies, doivent se concevoir comme une approche globale du patrimoine : patrimoine vivant, patrimoine et démocratie, rencontres et cultures, développement durable.

patrimoine naturel se trouvent directement réunis. Cette révolution patrimoniale tient donc aussi au fait que l'UNESCO prône une définition volontairement large du patrimoine culturel en y incluant de plein droit les ensembles architecturaux et naturels mais aussi des ensembles anthropologiques, autrement dit, une forme de patrimoine immatériel[1]. Le patrimoine urbain n'est pas évoqué tel quel même si certains centres anciens sont inscrits (en France par exemple : Lyon, Carcassonne, Avignon, Provins, *etc.*). L'UNESCO participe à la patrimonialisation des espaces urbains mais ne l'affiche pas de cette façon puisque le *patrimoine urbain* n'est pas une catégorie à part entière utilisée par l'UNESCO.

Le nombre de sites inscrits par l'ICOMOS tend à augmenter sensiblement mais ceux-ci restent surtout très diversifiés. En 2012, on dénombre 962 sites de toutes natures[2] et Gérard Denizeau analyse deux conséquences d'une croissance excessive de sites sur la liste : d'une part, cela risque de complexifier la notion de représentativité car trop de sites inscrits pourraient décrédibiliser l'inscription et noyer le grand public, mais en même temps, « ce principe d'accumulation porte en soi sa justification : au fur et à mesure de son accroissement, la liste des sites ne cesse de gagner en légitimité »[3]. Si les sites proposés entrent dans les critères retenus (la valeur universelle exceptionnelle par exemple), il n'y a pas de raison de refuser une inscription au prétexte d'un nombre trop élevé de sites, d'autant qu'aucun label similaire n'existe.

Unique en son genre, la Convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel entérine des résolutions relatives à la préservation du patrimoine mondial sous toutes ses formes. Elle définit le patrimoine culturel et naturel de façon volontairement large, incluant le patrimoine monumental et immobilier classique mais aussi les sociétés qui y vivent. Avec ce texte apparaît clairement la dimension idéelle du patrimoine dont la protection ne peut s'opérer *via* des procédures juridiques classiques. Le patrimoine naturel prend toute son envergure dans cette convention et n'est pas mis en opposition avec les éléments résultants d'une action anthropique. La volonté de l'UNESCO est bien de relier l'homme à son environnement avec un texte unique et fédérateur qui doit prendre comme un tout la nature et ses transformations successives. Cependant, on peut voir dans les objectifs de cette Convention une sorte de fixisme puisque son préambule opère le constat de la dégradation du patrimoine culturel et naturel qui « constitue un appauvrissement néfaste du patrimoine de tous les peuples du monde »[4]. Il s'agit donc bien de protéger ce qui mérite de l'être et ce qui peut encore l'être, considérant que cela n'a pas été rendu possible partout, en particulier dans les pays émergents ou ceux dans lesquels la conscience patrimoniale n'a pas suffisamment muri aux yeux de la communauté internationale. Il appartient à chaque pays souhaitant s'inscrire dans ce programme de reconnaissance internationale d'adhérer à la charte en ratifiant la convention tout en s'engageant à en respecter les termes. On dénombre 190 États qui ont accepté de signer la convention preuve du degré de reconnaissance d'une telle charte mondiale perçue comme un label de premier ordre.

Encadré 18. La convention de l'UNESCO

[1] Cf. la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003.
[2] Parmi ces 962 sites inscrits au patrimoine mondial de l'humanité et répartis dans 157 États, on dénombre 745 biens culturels, 188 naturels et 29 mixtes.
[3] DENIZEAU Gérard, 2008, *Le patrimoine mondial : un héritage à partager*, Paris, Larousse, p. 122.
[4] Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 16 novembre 1972.

Si l'inscription sur la liste du patrimoine mondiale apparaît d'envergure internationale, la Convention reste appliquée par les États signataires qui ont la charge de demander l'inscription d'un site et de veiller à ce que la convention soit respectée sur leur territoire. Face à ces obligations contraignantes (en particulier la deuxième), on peut se demander en quoi l'inscription d'un site au patrimoine mondial est bénéfique pour un État. Si l'UNESCO dispose d'un fonds spécifique dédié à la réhabilitation ou à l'étude du patrimoine, c'est surtout la reconnaissance internationale d'une organisation mondiale qui apporte aux acteurs locaux et nationaux un atout considérable. Pour Franck Huyghues Despointes, « le site inscrit sur la liste du patrimoine mondial est donc un bien qui acquiert une nouvelle valeur de patrimoine mondial. Il n'est plus le bien d'une seule nation »[1]. C'est bien cette reconnaissance supranationale qui fait du patrimoine mondial un label d'exception. Même si les inscriptions ne sont pas pensées comme des labels par l'ICOMOS, elles le deviennent *de facto*, eu égard à la reconnaissance explicite de la communauté internationale. Le fait d'avoir un site inscrit sur la liste du patrimoine mondial signifie bien l'entrée dans la mémoire collective mondiale. La labellisation ainsi créée de fait revêt un caractère extrêmement important pour les États qui en sont pourvus puisqu'au-delà de l'intégration d'une partie de leur territoire au rang de bien commun de l'humanité, le potentiel touristique des sites s'en trouve amplifié.

Si l'inscription d'un site au patrimoine mondial de l'UNESCO est considérée comme une opportunité par les collectivités, quelles contreparties implique-t-elle, notamment du point de vue de ses effets ? Nous avons évoqué les retombées touristiques ou encore les effets positifs en termes d'image et de tourisme mais il ne faut pas occulter pour autant les contraintes juridiques que l'inscription implique. Elles sont néanmoins complexes à appréhender et dans un colloque sur l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial, Stéphane Leroy interrogeait les effets juridiques réels d'une inscription[2]. Deux constats ressortent :

- D'une part, l'inscription d'un site au patrimoine mondial de l'humanité n'a pas d'effet juridique direct au sens où il n'existe pas de norme internationale concernant la protection des biens culturels. La norme internationale nécessite une norme nationale pour pouvoir produire des effets directs.
- Néanmoins, la Convention du patrimoine mondial n'est pas dénuée d'effets puisqu'elle pose le principe d'un impératif de protection qui doit être pris en charge par les États.

L'un des problèmes majeurs de cette forme de transfert de protection à l'échelle nationale réside en ce que la définition du patrimoine au sens de l'UNESCO n'est pas la même que celle posée par le droit français, notamment en matière de paysage. Pour l'UNESCO, « le lien est clairement posé entre patrimoine culturel et patrimoine naturel, lien qui fait précisément défaut – au niveau interne – lors de l'approche juridique traditionnelle de l'esthétique. D'ailleurs le droit français opère parfois une

[1] HUYGHUES DESPOINTES Franck, *op. cit*., p. 59.
[2] Cf. DUROY Stéphane, « La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel : vertus et limites du "droit souple" », communication présentée à l'occasion du colloque *Val de Loire patrimoine mondial : identité, protection, valorisation*, Université d'Orléans, 7 & 8 décembre 2011.

distinction encore plus subtile entre le patrimoine d'une part, et le paysage de l'autre »[1]. Autrement dit, la question est bien de savoir comment protéger un paysage culturel – c'est-à-dire un paysage représentatif de l'interaction homme-nature – avec les instruments du droit français qui n'ont pas encore stabilisé la définition de ce type de paysage[2]. Juridiquement, la protection d'un site inscrit au patrimoine mondial peut donc s'avérer complexe dans la mesure où les instruments classiques développés en France ne peuvent pas forcément répondre aux exigences physiques du site. À cet égard, le Val de Loire pose la question d'une protection linéaire. En effet, les outils de protection du patrimoine français concernent le patrimoine monumental (ponctuel) ou des sites et ensembles urbains. Aucun instrument n'a été pensé pour protéger un corridor long de 200 kilomètres[3], sauf à évoquer une forme de méta ZPPAUP à l'image du projet de protection de la vallée du Loir[4]. Dans ce cadre, comment concevoir les effets juridiques directs d'une inscription ? On entre dans une conception souple du droit qui tend à montrer que l'inscription s'apparente davantage à une charte qu'à un ensemble de prescriptions. Car la Convention, en posant le principe de l'impératif de protection, ressemble, pour François Priet, à une forme de circulaire à l'échelle mondiale[5] : la prise en compte du patrimoine mondial doit être lisible dans un plan de gestion du site classé qui détermine les grandes orientations en matière d'aménagement. De ce point de vue, c'est le plan de gestion qui devient le document de référence dans la réglementation du site inscrit, même si en réalité il fonctionne comme une charte que l'ensemble des acteurs s'engagent à respecter. La proposition de loi sur le patrimoine monumental de l'État entend néanmoins clarifier la place du patrimoine mondial dans les politiques locales : le texte précise que « l'impératif de protection de sa valeur universelle exceptionnelle ainsi que le plan de gestion du bien et la zone tampon qui assurent cet objectif sont pris en compte dans les documents d'urbanisme de la ou les collectivités concernées »[6]. C'est une façon pour l'État de veiller au respect de l'application de la Convention, alors qu'il ne dispose d'aucun outil juridiquement stabilisé pour gérer le patrimoine mondial.

[1] MAKOWIAK Jessica, 2004, *op. cit*., p. 263.
[2] Dans le système juridique français, une distinction est faite entre le paysage culturel (rattaché essentiellement à la notion de patrimoine) et le paysage naturel (rattaché au droit de l'environnement). Cf. MAKOWIAK Jessica, 2004, *op. cit*., p. 272.
[3] Cf. *Infra*, Partie 3, Chapitre 8, II, D.
[4] Cf. GAUTIER Nicolas, « L'AVAP intercommunale : quelle collectivité pertinente pour sa création : État, commune ou EPCI ? L'exemple de la vallée du Loir », communication présentée à l'occasion du colloque *Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II*, Université d'Angers, 10 & 11 février 2011.
[5] Cf. PRIET François, « Les défis de la protection : diversité des procédures, éparpillement des acteurs », communication présentée à l'occasion du colloque *Val de Loire patrimoine mondial : identité, protection, valorisation*, Université d'Orléans, 7 & 8 décembre 2011.
[6] Proposition de loi relative au patrimoine monumental de l'État (déposée le 27 octobre 2010 et actuellement renvoyée en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale le 2 juillet 2012).

Conclusion

Un champ d'application toujours plus vaste qui tend à changer d'échelle

Nous avons montré comment le système de protection du patrimoine a évolué pour suivre l'extension sémantique et spatiale patrimoine (*Figure 23* ci-après), mais « les bonnes vieilles lois de 1887 et 1913 pour les monuments historiques, 1906 et 1930 pour les sites n'ont pas pris une ride. Elles ont pleinement joué leur rôle de protection du patrimoine et continuent de le faire. Complétées ici et là par des réformes raisonnables, l'essentiel de leurs dispositions a survécu »[1]. La protection du patrimoine français semble vivre sur ses acquis même si de nouvelles mesures tendent à prendre en compte des patrimoines de plus en plus variés. À cet égard, la loi Malraux a ouvert la voie à la reconnaissance pleine et entière du patrimoine urbain. Les ZPPAU le font aussi et les ZPPAUP vont plus loin et font entrer la notion de paysage dans le concert patrimonial. On ne peut que constater l'extension du champ d'application des mesures conservatrices : du patrimoine monumental au patrimoine urbain, du matériel à l'immatériel, *etc*. La profusion des instruments de l'action publique patrimoniale ouvre désormais la possibilité de faire des choix pour les responsables locaux, même si le processus de décentralisation du patrimoine est encore loin d'être achevé. Nuançons la possibilité d'un choix pour les élus locaux. Le rapport Bady confirme la nécessaire implication de l'État dans la politique du patrimoine et estime qu'il doit conserver le pouvoir de protéger. C'est le cas à l'heure actuelle : tous les outils de l'action publique patrimoniale sont encadrés, d'une manière ou d'une autre, par l'administration qui exerce *a minima* un contrôle sur les mesures envisagées localement. Dans ce cadre, peut-on réellement évoquer l'existence de stratégies patrimoniales locales ? Si l'État conserve la responsabilité du patrimoine, il n'annihile pas pour autant les politiques patrimoniales locales. Pour preuve, les ordonnances de 2005 concernant les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP confirment le rôle des collectivités locales dans la prise d'initiative de protection. Les élus locaux ont donc le choix de leur politique patrimoniale et ce dernier passe par la sélection d'instruments particuliers. Dans ce cadre, l'État devient un partenaire plus qu'une tutelle mais « il se réserve néanmoins une position d'arbitrage, fixe les règles du jeu et identifie les acteurs légitimes »[2], ce qui fait de lui un acteur (toujours) central[3]. Cependant, la marge de manœuvre laissée au local peut s'analyser comme un désengagement de l'État des politiques publiques : en un certain sens, en exerçant son contrôle de légalité, il se réserve le rôle du surveillant plus que celui de catalyseur d'action. La possibilité d'initier une « protection de troisième type » à travers le PLU illustre ce recul de l'administration dans la définition des politiques patrimoniales : si le patrimoine d'intérêt national reste aux mains de l'État, les collectivités peuvent procéder à la préservation et la mise en valeur du

[1] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1996a, *op. cit.*, p. 184.
[2] HERNANDEZ Frédérique, 2003, *Le processus de planification des déplacements urbains : entre projets techniques et modèles de ville*, thèse d'aménagement de l'espace, Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille III, p. 15.
[3] Certains auteurs voient même dans ce principe une re-centralisation de l'État qui passerait par un suivi plus important des politiques locales *via* des référents locaux impliqués dans les processus de négociation.

patrimoine non protégé à travers leur projet de territoire (exprimé dans le PLU). D'ailleurs, pour Jean-Pierre Lebreton, « la co-existence de deux systèmes de protection du patrimoine, celui des documents d'urbanisme et celui de la législation spécialisée du Code du Patrimoine, pose le problème de leur articulation et conduit à s'interroger sur la justification de son maintien »[1]. La dilution du patrimoine dans la planification territoriale généraliste pose bien la question de la pertinence de l'existence des zonages patrimoniaux fondés sur l'exception. Et quand le patrimoine est à la base d'une politique urbaine (les secteurs sauvegardés sont un très bon exemple puisqu'ils remplacent les PLU), il y a une contradiction entre la volonté d'une planification totale de l'espace et l'incapacité de la réaliser. Plus d'un tiers des secteurs sauvegardés sont en attente de PSMV, soit 35 centres anciens sans document planificateur ! Or, pour une collectivité, l'intégration du patrimoine aux politiques de la ville est parfois perçue comme une nécessité : la patrimonialisation des centres anciens semble être un enjeu crucial, notamment parce qu'elle s'accompagne de mesures destinées à la fois à l'amélioration des conditions de vie et du cadre bâti.

[1] LEBRETON Jean-Pierre, 2011, *op. cit.*, p. 1555.

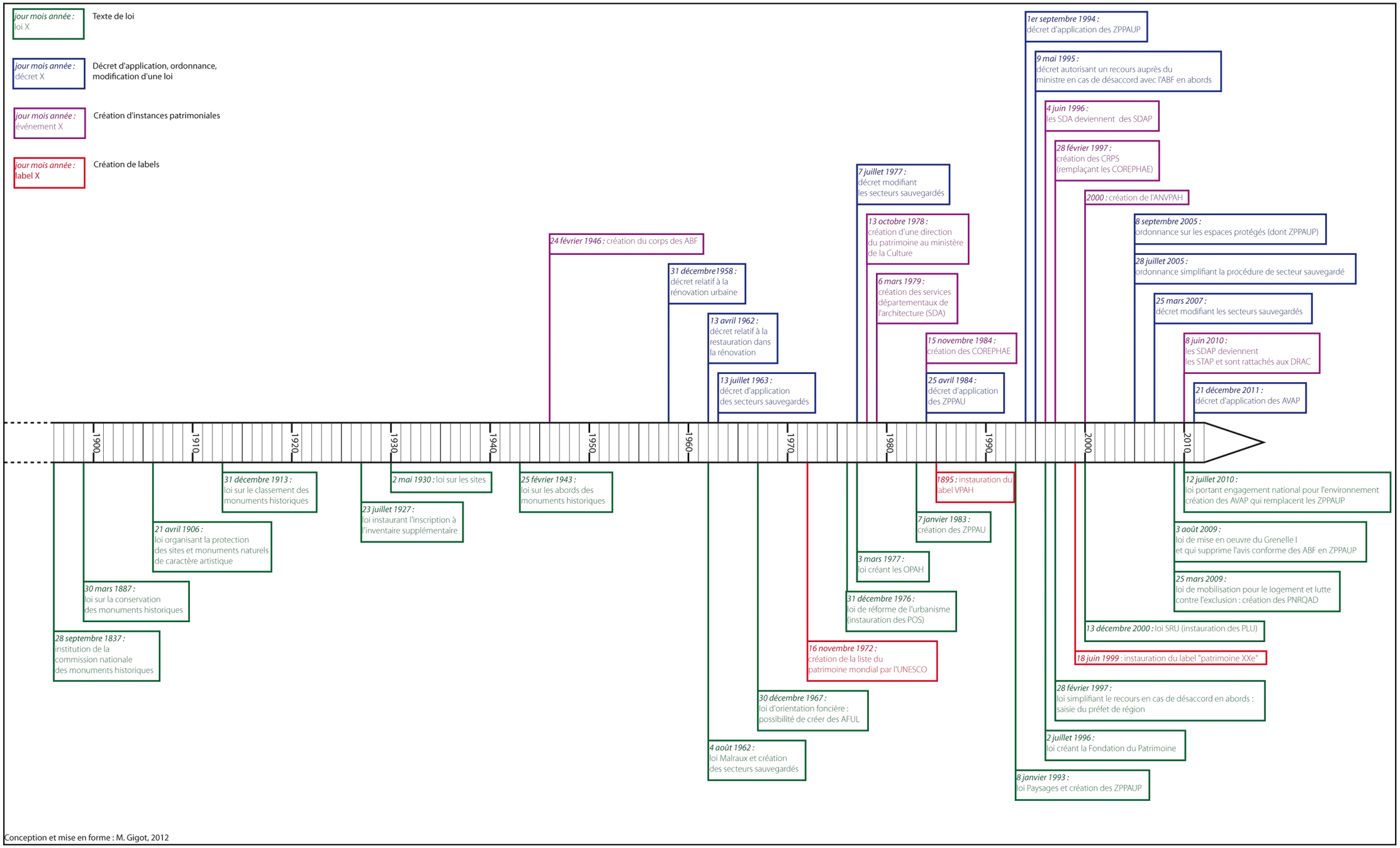


Figure 23. Synthèse chronologique de la prise en compte du patrimoine en France

Les outils d'accompagnement : un autre niveau de l'action publique patrimoniale

Nous avons montré l'importance des instruments territorialisés dans la protection du patrimoine mais il nous a semblé nécessaire de ne pas les désolidariser des procédures qui les accompagnent. La mise en place des politiques patrimoniales ne mobilise souvent pas qu'un seul instrument puisque les acteurs jouent sur le principe de complémentarité de certains outils, nous l'avons développé dans la Partie 1[1]. Cependant, il n'est pas question de mettre au même niveau d'analyse ces deux types d'instruments. Nous avons volontairement mis l'accent sur les instruments normatifs qui participent à la mise en code de l'espace car « le zonage, la planification spatiale, la délimitation de périmètres de discrimination positive instaurent un mode particulier de territorialisation de l'action publique »[2]. En ce sens, nous pensons que l'analyse du zonage patrimonial peut être une clé d'analyse de la patrimonialisation des espaces urbains. Cela dit, les mesures d'accompagnements, qui peuvent aussi prendre la forme d'un zonage, ne sont pas écartées en ce qu'elles peuvent conditionner le choix d'un instrument territorialisé. Nous avons vu que la mise en œuvre d'un secteur sauvegardé ou d'une ZPPAUP ouvrait droit à des dispositions fiscales particulières pour les propriétaires ou qu'elle pouvait permettre la mise en place d'une politique de labellisation du territoire. De multiples instruments opérationnels ont donc vu le jour, complétant la sauvegarde du patrimoine par sa mise en valeur. Il peut s'agir d'une valorisation esthétique et fonctionnelle (amélioration de l'habitat, restauration, ravalements de façades) ou touristique (labellisation). Aujourd'hui, la protection du patrimoine n'est jamais détachée de sa valorisation et les instruments territorialisés, en ce qu'ils doivent s'intégrer aux projets urbains locaux, entérinent ce principe. De ce point de vue, il n'est pas rare que le patrimoine intègre les projets urbains des villes qui se l'approprient. Dès lors, de véritables stratégies patrimoniales se mettent en place et ne passent plus seulement par la protection d'éléments ciblés mais bien par une politique de mise en valeur se traduisant par une structuration de réseaux de villes patrimoniales et l'apparition de labels et chartes en tous genres. Faut-il alors, « au nom de l'esthétique, préserver nos monuments d'une menace qui se profile depuis quelques années : celle de l'ingénierie culturelle »[3] comme le recommandait Jacqueline Morand-Deviller en 1996 ? Avec la liberté d'initiative de création des zonages patrimoniaux laissée aux collectivités locales, ces dernières ont appris à élaborer des politiques patrimoniales qui intègrent la protection et la mise en valeur, le tout en adéquation avec les politiques urbaines locales.

[1] Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 2, I, B, 3 et Chapitre 3, I, B, 2.
[2] MELÉ Patrice, 2008, *op. cit*., p. 17.
[3] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1996b, *op. cit*., p. 183.

Une autre lecture des instruments

Nous avons dressé un portrait de l'instrumentation de l'action publique patrimoniale selon une lecture hiérarchisée puisque nous avons choisi de mettre sur deux niveaux les instruments territorialisés de nature normative et les outils incitatifs et d'accompagnement. Mais une autre lecture de ces instruments peut être envisagée. Nous avons évoqué la labellisation du patrimoine comme un dispositif d'accompagnement de la politique patrimoniale, en la désolidarisant des instruments territorialisés. Mais ces outils sont perçus par les élus comme une forme de plus-value pour leur territoire. À cet égard, les secteurs sauvegardés apparaissent aux yeux des élus comme un véritable label car en posséder un sur son territoire est gage d'une histoire urbaine riche et conservée. Mais ce label potentiel ne peut être envisagé de la même façon qu'un label grand public comme les villes et pays d'art et d'histoire ou l'inscription à l'UNESCO. Comme pour l'appartenance au label AVEC, on peut s'interroger sur les effets de ces labellisations pour une collectivité locale. Sans doute l'appartenance à un club des villes labellisées UNESCO, AVEC, VPAH, *etc.* apporte une plus-value dans les représentations des élus. Autrement dit, la mise en place d'un label n'est pas toujours à destination du grand public même si au niveau des secteurs sauvegardés, le ministère souhaite qu'ils soient connus et reconnus du grand public. Dans son rapport de stage à la direction de l'architecture et du patrimoine[1], Juliette Degorce met en avant la nécessité de renforcer la communication sur les secteurs sauvegardés auprès du grand public. L'objectif est bien d'initier le public à l'importance de cette procédure qui se veut bien plus que réglementaire puisqu'elle affiche une mise en valeur évidente. La relance récente de la politique nationale des secteurs sauvegardés semble donc devoir passer par une labellisation progressive de la procédure afin de dépasser le simple cadre prescriptif du document. De ce point de vue, les secteurs sauvegardés peuvent s'apparenter à un réseau de villes fermé, dont l'appartenance ratifierait les bonnes pratiques en matière de politique du patrimoine. Ce n'est pas sans effets pervers : d'aucuns sont tentés d'utiliser les secteurs sauvegardés uniquement pour en retirer les bénéfices liés à l'aura du dispositif, en retardant la rédaction du PSMV qui fixe – entre autres – les contraintes réglementaires. Autrement dit, si la protection ne se suffit pas à elle-même, la labellisation non plus. Marc Lemonier pointe le cas de Troyes où le secteur sauvegardé, créé en 1964 ne fut approuvé qu'en 2002. Pour lui, « l'équipe municipale, ayant découvert le caractère contraignant de la procédure, décida de s'arroger le "label secteur sauvegardé" pour valoriser le centre-ville, mais elle abandonna l'idée d'en mener la procédure à terme »[2]. La notion de réseau de villes (ou club) est moins évidente pour les ZPPAUP qui sont plus nombreuses, et dont les critères de mise en œuvre sont plus larges.

[1] Cf. DEGORCE Juliette, 2007, Les secteurs sauvegardés : bilan et perspectives de cet outil d'urbanisme et de protection patrimoniale, rapport de stage à la DAPA sous la direction d'Alain Marinos, 32p.
[2] LEMONIER Marc, 2002, « Troyes : secteur sauvegardé ; une aussi longue absence », pp. 50-52, *in Diagonal*, n°99, Paris, STU, p. 51.

PARTIE 3

L'INSTITUTIONNALISATION LOCALE DES POLITIQUES PATRIMONIALES

Introduction

Nous l'avons vu, un grand nombre d'instruments d'action publique existent pour protéger et valoriser le patrimoine. Ils ont été conçus pour certains de façon à produire des effets sur l'ensemble de la ville, d'autres sur le centre-ville spécifiquement. S'intéresser aux politiques publiques patrimoniales, c'est prendre en compte la multiplicité des dynamiques et des réalités sociales attachées au centre-ville. Le patrimoine est une des dimensions sur lesquelles l'action publique se focalise en centre ancien mais de multiples enjeux entrent en ligne de compte dans les stratégies d'action sur les espaces centraux. L'amélioration du cadre de vie, de l'habitat, de l'activité commerciale, l'attraction touristique, la démarcation symbolique par rapport aux autres villes sont des exemples d'enjeux que l'on peut percevoir dans les politiques publiques mises en place dans ces espaces centraux. L'objet de cette partie est d'éclairer par la comparaison de trois cas concrets les enjeux des politiques patrimoniales. Il s'agira de comprendre comment les instruments d'action publique sont mobilisés par les acteurs pour construire une politique du patrimoine dans un contexte urbain particulier et en quoi ils se révèlent être un outil d'analyse de l'action publique patrimoniale. Pour traiter cette question, nous avons mobilisé trois terrains d'étude assez semblables et en même temps spécifiques dans l'institutionnalisation des politiques patrimoniales. La comparaison systématique des trois terrains dans la mise en œuvre de l'action publique patrimoniale tant au niveau des temporalités que des outils mobilisés, permet de mesurer l'efficacité des instruments d'action publique et leur aptitude à répondre aux objectifs des acteurs locaux. Clé d'analyse, l'instrument est appréhendé ici comme un dispositif utilisé par les acteurs publics dans le façonnement des politiques publiques en centres anciens. Sans désolidariser l'instrument en lui-même des représentations qu'en ont les acteurs, nous avons choisi de traiter la question de la patrimonialisation des espaces urbains de manière diachronique et thématique à travers le décryptage des politiques patrimoniales mises en place dans chacun des contextes étudiés.

Afin de répondre aux hypothèses que nous avons présentées dans la première partie[1], nous avons donc choisi d'analyser les trois terrains d'étude sous deux angles. D'une part, nous allons aborder la question des temps patrimoniaux de façon diachronique en montrant de quelle façon les politiques patrimoniales ont pu se construire dans chaque contexte. Pour bien appréhender cette institutionnalisation locale, il est nécessaire de chercher à retracer l'histoire de la prise en compte du patrimoine dans les politiques publiques des centres-villes et de considérer la mise en œuvre des instruments territorialisés comme des étapes de la patrimonialisation de l'urbain. Pour ce faire, nous avons établi une chronologie dans chacun des terrains de façon à prendre en compte leurs spécificités : les temps patrimoniaux ne sont pas les mêmes à Angers, Tours et Orléans mais un certain nombre d'évènements concomitants ont marqué chacun des contextes. D'autre part, nous adopterons dans les chapitres suivants une présentation thématique. Il s'agit de confronter

[1] Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 2, II, C, 2.

l'instrumentation patrimoniale des trois terrains d'étude en privilégiant des *zooms* sur chacun d'entre eux en fonction de moments clés que nous avons ciblés. Il n'est donc pas question de comparer à un même instant *t* les trois contextes dans la mesure où nous verrons que les temporalités d'action n'ont pas été les mêmes : nous ne ferons donc pas de comparaison systématique mais mobiliserons plutôt chacun des contextes sur des thématiques bien précises. À partir des instruments mis en place dans chacune des villes, nous confronterons la façon dont ils ont été institutionnalisés. L'analyse des attentes liées aux outils permettra en grande partie de comprendre les logiques des acteurs dans la construction d'une action publique en centre ancien. Au demeurant, ces acteurs ont une capacité réflexive qui leur permet de combiner les outils pour produire des effets cumulés sans qu'ils n'anticipent toujours les effets induits[1]. La prise en compte de ces deux types d'effets dans l'étude de la construction des politiques patrimoniales est primordiale en ce qu'elle permet d'analyser plus finement les potentialités des instruments et de les confronter aux représentations qu'en ont les acteurs. L'analyse de l'action publique par les instruments aide donc à comprendre les mécanismes à l'œuvre dans la logique des acteurs publics. Enfin, à travers l'étude de controverses patrimoniales, nous montrerons comment les instruments constituent des cadres d'action mobilisés dans les argumentaires, et donc les représentations, des acteurs.

[1] Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 3, I, B, 1.

CHAPITRE 7

DES TEMPS PATRIMONIAUX

Si la patrimonialisation des espaces urbains se généralise depuis la deuxième moitié du XXe siècle, chaque contexte local garde ses spécificités et connait ses propres temporalités patrimoniales. De la prise de conscience à la volonté politique de protéger, des années peuvent s'écouler. Les moments de conflits, les personnalités politiques comme des décisions urbanistiques historiques ou encore l'histoire politique locale influent sur l'institutionnalisation des politiques patrimoniales. Pourtant, le contexte général des années cinquante est le même dans toutes les grandes villes de France : les centres-villes sont en crise, nous l'avons développé dans le premier chapitre[1], et leur paupérisation ainsi que la vétusté des logements obligent à repenser en profondeur leur avenir. Dans ce contexte général, la place du patrimoine n'est pas la même partout et son intégration aux politiques de la ville n'a pas toujours été simple puisqu'elle découle même parfois de lourds conflits.

I. La construction locale d'une politique patrimoniale

Agir sur le patrimoine d'une ville, c'est avant tout estimer que ce patrimoine existe et qu'il est nécessaire de le protéger ou de le mettre en valeur. Dans ce cadre, la construction d'une action publique patrimoniale s'élabore selon des objectifs ciblés et se met en place de façon structurelle. On a pu observer les temporalités de mise en œuvre des politiques patrimoniales ainsi que la prise de conscience opérée par les acteurs locaux et dans ce domaine, il n'existe pas de constante. Si la protection du patrimoine architectural et urbain s'est globalement intensifiée dès les années quatre-vingts, sa prise en compte dans les politiques urbaines s'est faite, selon les contextes, dans le consensus ou le conflit, suite à des traumatismes majeurs (destructions massives dues à la Seconde Guerre mondiale par exemple) ou lors de projets municipaux. Existe-t-il donc des temps patrimoniaux propres à chaque contexte ? La construction des politiques patrimoniales doit s'analyser localement avant de tenter un rapprochement avec des décisions nationales de protection du patrimoine.

A. La politique nationale de protection du patrimoine à l'échelle locale

Angers, Tours et Orléans ont fait l'objet d'une politique du patrimoine concentrée sur la préservation et la restauration des monuments historiques et des sites. La *Figure 24* montre des temporalités de classements et d'inscriptions différentes en fonction des trois villes[2].

[1] Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 1, II, B, 1.
[2] Cf. l'*Annexe 11* pour la liste des arrêtés de classement et d'inscription par année dans chacune des villes étudiées.

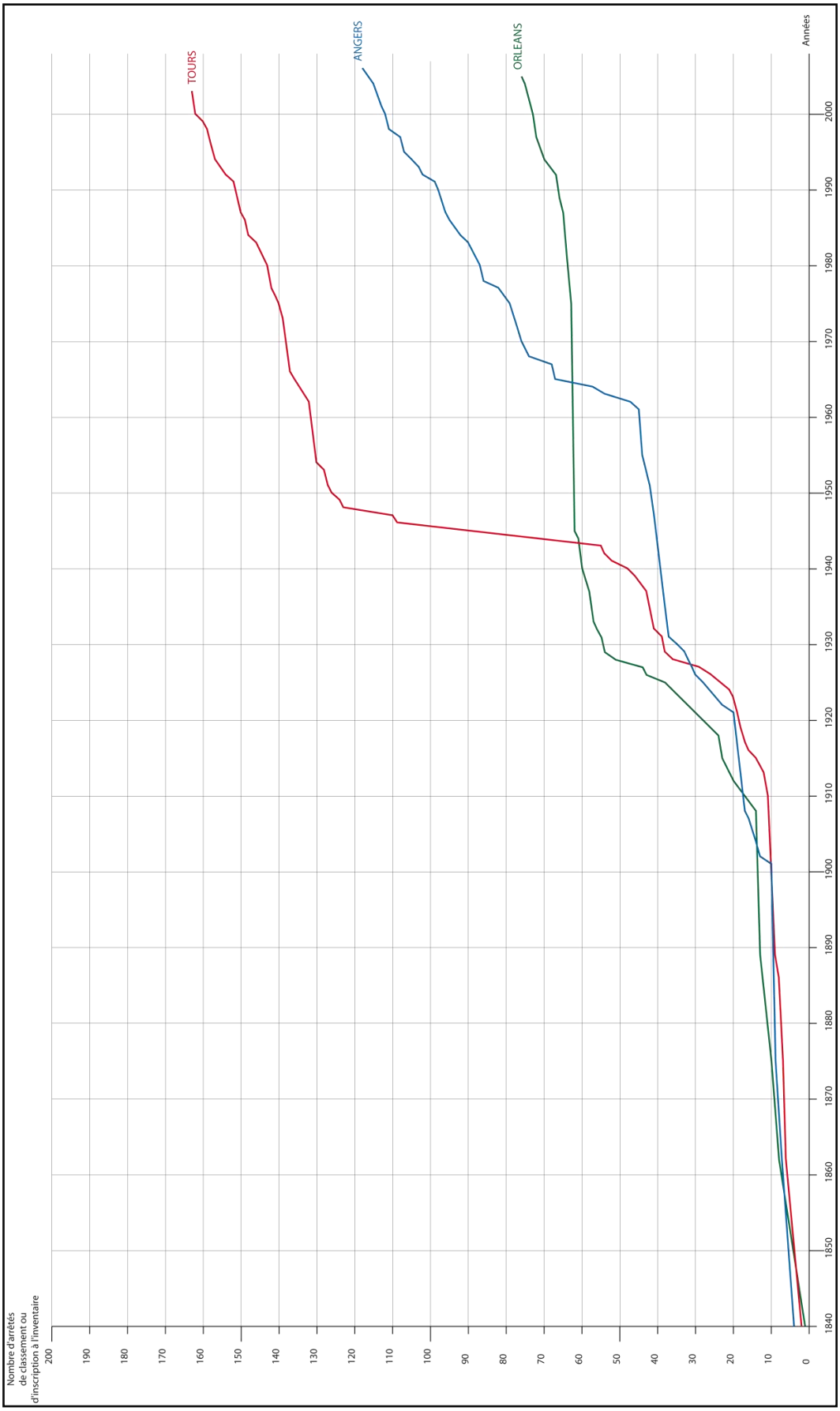
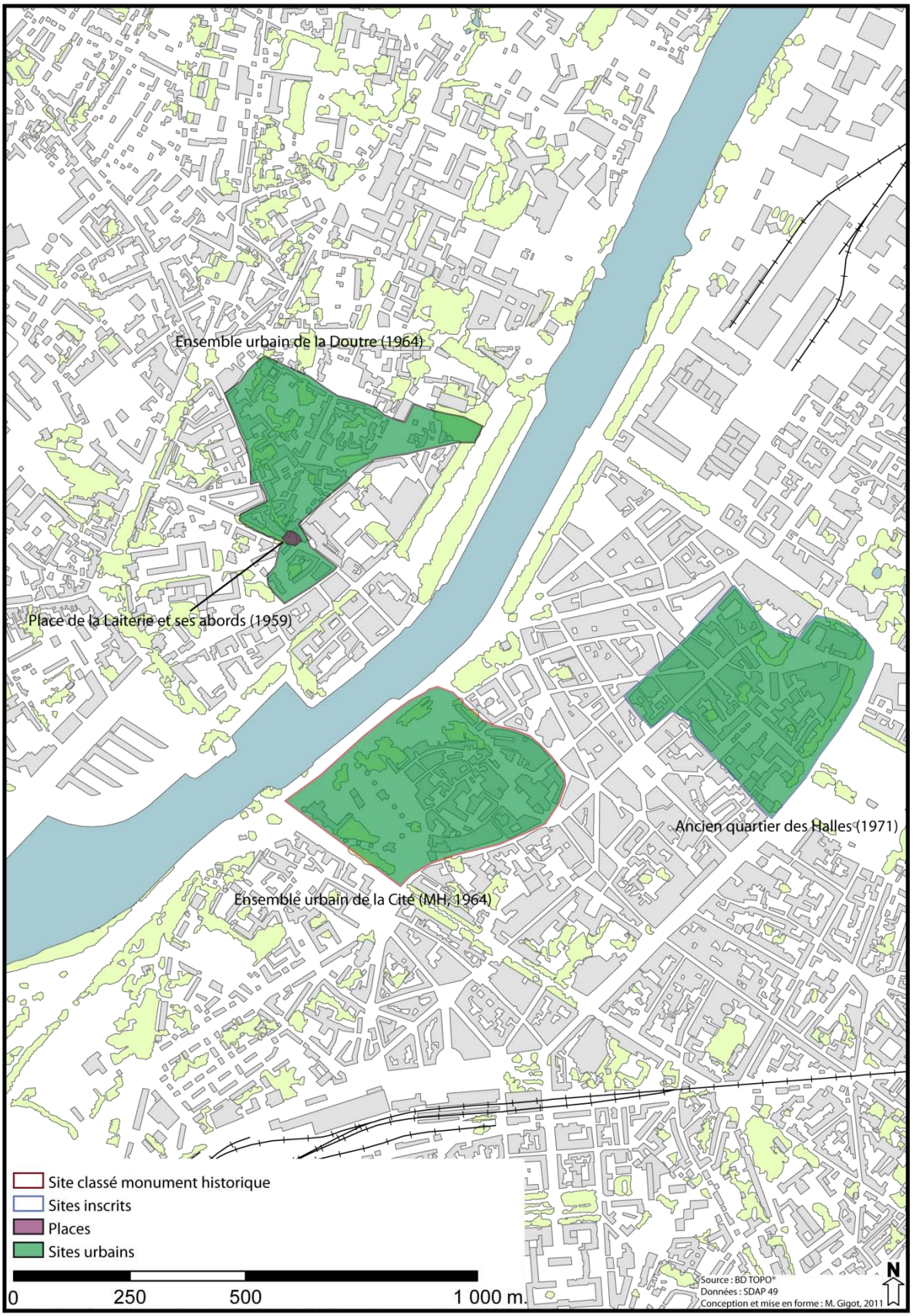


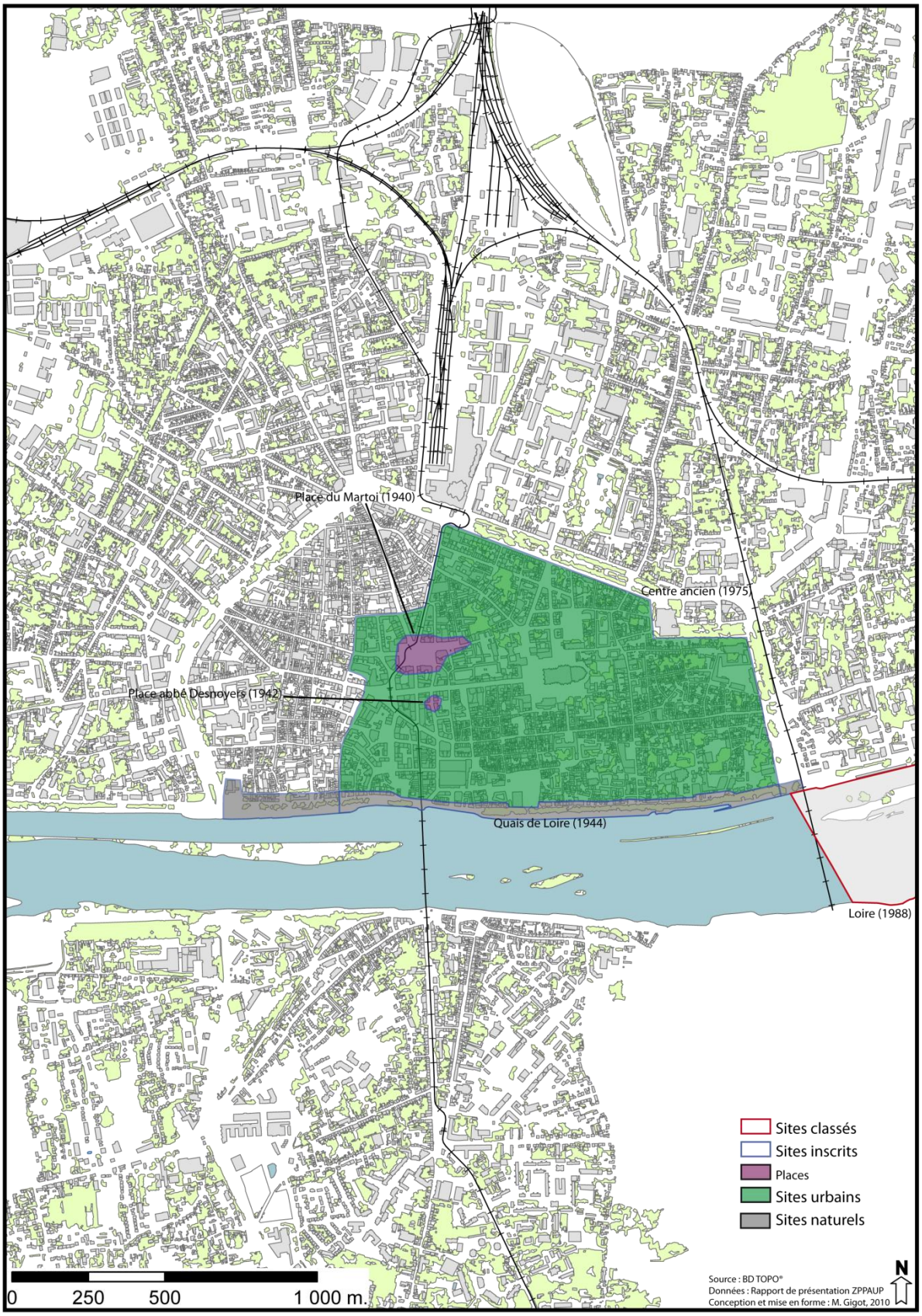
Figure 24. Évolution du nombre d'arrêtés de classements et d'inscriptions des monuments historiques à Angers, Tours et Orléans

Jusqu'en 1910, le rythme de protection du patrimoine monumental est sensiblement équivalent dans chacun des contextes. Avec l'application de la loi de 1913 sur les monuments historiques, on a observé une augmentation significative du nombre de classements et d'inscriptions d'abord à Angers, puis à Orléans et à Tours au milieu des années dix. Globalement, c'est entre 1910 et 1940 que la politique de protection des monuments historiques a été la plus forte. On observe une inflexion de la courbe pour Angers et Orléans à partir de 1930 alors que la dynamique de protection à Tours croît de manière exponentielle. À Tours, il y a eu 54 inscriptions en 1946 correspondant à la protection de plusieurs maisons du centre ancien. Au sortir de la guerre, on peut supposer qu'il y a eu une volonté forte de protéger le patrimoine domestique tourangeau. Alors qu'aucun outil n'était prévu pour préserver le patrimoine urbain, l'administration semble avoir utilisé la procédure d'inscription comme façon de protéger les maisons les plus emblématiques du centre-ville. À Orléans, l'inscription a servi à protéger les perspectives[1] : une vingtaine de façades d'une même rue ont été inscrites à deux reprises pour deux perçées XVIIIe. En premier lieu, c'est la rue Royale qui fut protégée par un arrêté de 1928 avant que les alignements de façades ne soient aussi préservés rue Jeanne-d'Arc par un arrêté d'inscription de 1945. La procédure de classement et d'inscription a donc été utilisée de manière à pouvoir protgéger le patrimoine urbain sans qu'il ne soit nommé en tant que tel. À Angers, c'est la politique des sites qui a été davantage utilisée pour prendre en compte le patrimoine urbain. La *Carte 11* ci-après montre que trois grands sites urbains ont été mis en œuvre dans les années soixante, comme pour lutter contre la rénovation urbaine. Parmi eux, l'ensemble urbain de la Cité est classé au titre des monuments historiques ce qui lui confère une protection bien supérieure aux sites classés par la loi de 1930, comme nous l'avons évoqué dans le Chapitre 4. Par ailleurs, la création d'un site inscrit sur la Doutre en 1964 correpond au moment où les premières associations de sauvegarde du patrimoine se sont créées dans ce quartier. Étant donné qu'une rénovation lourde était projetée sur ce quartier, on peut poser l'hypothèse que l'administration patrimoniale a délimité un site urbain pour contrer cette rénovation. De même, un site inscrit a été délimité au niveau de l'ancien quartier des Halles en 1971, comme si c'était la seule façon de protéger un sensemble urbain en l'absence de secteur sauvegardé. On peut imaginer le même scénario à Orléans où le centre ancien a été inscrit, presque en totalité, en 1975 (*Carte 12*). Nous verrons par la suite qu'un secteur sauvegardé a failli voir le jour dans les années soixante mais qu'il n'a finalement pas été créé[2]. Dans ce cadre, le site inscrit peut se concevoir comme une solution de secours dont l'administration s'est saisie pour éviter la multiplication des destructions. À Tours, il est intéressant de noter l'absence de grands sites urbains (*Carte 13*) : seul le quartier de la cathédrale a été protégé dans les années quarante. La mise en place d'une politique volontariste de protection du patrimoine dès le début des années soixante[3] et du secteur sauvegardé en 1973 explique sans doute l'absence de sites urbains comme à Angers ou Orléans.

[1] Cf. *Supra* Partie 2, Chapitre 4, I, B, 2.
[2] Cf. *Infra*, C, 1, a.
[3] Cf. *Infra*, B.



Carte 11. Sites classés et sites inscrits à Angers



Carte 12. Sites classés et sites inscrits à Orléans

Carte 13. Sites classés et sites inscrits à Tours

L'application locale de la politique nationale du patrimoine met en évidence deux conclusions :

- D'une part, elle montre que les outils de protection du patrimoine monumental sont utilisés pour protéger le patrimoine urbain quand aucun autre instrument ne peut le faire. L'inscription simultanée au titre des monuments historiques d'une série de façades à Orléans est bien une façon de préserver une perspective urbaine. Il n'était alors pas question de procéder à la patrimonialisation du patrimoine urbain puisque c'était la perspective qui devait être protégée et non l'ensemble urbain. En revanche, on peut supposer que l'inscription concomitante d'une cinquantaine de maisons du centre ancien à Tours soit une façon de prendre en compte le patrimoine urbain.
- D'autre part, l'analyse croisée des trois cartes présentées ci-dessus montre deux temporalités d'action principales :
    - Avant les années soixante, les sites classés et inscrits sont de petite taille et concernent essentiellement des éléments naturels (quais de Loire, jardins…) ou des places (dans les trois cas). La politique nationale semble être de privilégier la protection des « vides » : à Angers, Tours et Orléans, plusieurs places ont été inscrites entre 1935 et 1960.
    - Dans les années soixante et jusque dans les années soixante-dix, on observe à Angers et Orléans – où aucun outil de protection ou de restauration du patrimoine n'a été mis en œuvre – la délimitation de grands sites urbains, absents à Tours.

Il existe donc bien des temps patrimoniaux, rythmés par le choix de l'administration patrimoniale au niveau local. Au demeurant, nous allons voir que des facteurs locaux peuvent engendrer une forme de patrimonialisation des espaces urbains qui se démarque de la politique nationale du patrimoine.

B. Des évènements et des personnalités marquants

1. Des plans de reconstruction tourangeaux

L'action publique patrimoniale se constitue localement selon des critères identifiés comme étant catalyseurs de décisions. Des événements locaux marquants peuvent être à la base d'un mouvement contestataire de l'opinion publique ou d'une prise de conscience collective. Les actions émanant des acteurs ou certaines personnalités aussi impliquées dans la construction des politiques patrimoniales marquent durablement des décisions politiques. Le contexte urbain des années d'après-guerre a été de ce point de vue très riche : les villes françaises sortaient d'un traumatisme profond alors que la reconstruction se faisait attendre. À Tours, l'action publique patrimoniale ne s'est réellement construite qu'à partir du moment où ce que la guerre n'avait pas détruit s'est trouvé menacé par les plans de rénovation successifs. Même pendant la guerre, un conflit autour de la restructuration de la rue Nationale met déjà en avant deux conceptions de l'urbanisme qui s'affronteront lors de l'élaboration des plans de reconstruction et de rénovation urbaine : la modernisation par la table rase d'une part et la protection du patrimoine d'autre part. Ce grand axe

monumental (une percée XVIIIe) était promis à la destruction par le Commissariat technique de la Reconstruction immobilière en vue de son élargissement mais « d'un côté, on argue du progrès et des nécessités de la circulation, de l'autre, de la défense du patrimoine et d'une grande percée urbaine du XVIIIe siècle, unique en son genre »[1]. Prévu dès 1941, le projet prévoyait d'élargir cette artère à 25 mètres, y compris la partie épargnée par les bombardements de 1940. Cette affaire, emblématique dans l'espace urbain tourangeau, mute jusqu'à devenir un véritable conflit patrimonial : « dès cette époque, il y a eu les défenseurs du patrimoine pour évoquer une rue Nationale piétonne »[2] : certains édiles tourangeaux ont en effet fait valoir leur désaccord face à ce projet jugé trop ambitieux et destructeur. Au demeurant – même après la guerre – les textes réglementaires n'autorisent aucune autre forme d'action que la rénovation urbaine pour restructurer les centres anciens. Le décret de 1958 incite les communes à appliquer la vision centralisatrice de Paris, souhaitant une France qui avance et qui panse ses plaies à coups de bulldozer, mais « à Tours heureusement, devant l'ampleur du coût de l'opération, la municipalité prend d'autant moins de décision que les élections pour le renouvellement de son conseil doivent avoir lieu en mars 1959 »[3].

Si « le projet Dorian[4] fut déclaré d'utilité publique […] le Conseil municipal le mit rapidement à l'écart. Les travaux ne se limitaient pas seulement à la réédification des bâtiments détruits, ils s'appliquaient également à la majeure partie des immeubles rescapés des bombardements. La population, subissant la crise du logement, ne pouvait admettre que l'on détruise volontairement des bâtiments »[5]. Le patrimoine fut donc invoqué comme argument secondaire, après une situation sociale grave. Finalement, Jean Royer accède à la mairie en 1959 et récupère l'épineux problème de la rénovation des quartiers anciens, certes engagée mais gelée en raison de l'opposition massive des Tourangeaux. Pour Christine Hüttmann, « le maire se trouve face à une forte opposition – laquelle exige qu'on renonce une fois pour toute aux opérations imposées par Paris »[6]. 24 ans avant la décentralisation des compétences urbanistiques aux collectivités locales, on se pose déjà la question du bien fondé d'un État centralisé tout puissant. L'enjeu est de taille : il s'agit bien pour Jean Royer de faire ses preuves en reconstruisant sa ville tout en n'aggravant pas un traumatisme déjà lourd. Il commence donc par constater l'ampleur du travail à entreprendre : le centre ancien est dans un piètre état et, outre les ravages de la guerre, les habitations sont trop vétustes et mal entretenues.

[1] COUDERC Jean-mary, 2001, « La conservation et la protection du patrimoine tourangeau au XXe siècle », pp. 27-40, *in Mémoires de l'académie de sciences, arts et belles lettres de Touraine*, tome 14, Chambray-lès-Tours, CLD, p. 29.
[2] *Ibid*., p. 30.
[3] BOILLE Pierre, 1990, « Trente ans de restauration du vieux Tours », pp. 309-323, *in Bulletin de la société archéologique de Touraine*, n° 42, Tours, SAT, p. 311.
[4] Jean Dorian avait pour Tours un projet de reconstruction largement inspiré de la charte d'Athènes, prévoyant l'élargissement des voies de communication, un zonage fonctionnel très marqué, *etc*.
[5] CHEVEREAU Sébastien, 2003, *Tours reconstruit*, Saint-Cyr-sur-Loire, Alan Sutton, p. 49.
[6] HÜTTMANN Christine, 1987, *Tours, la sauvegarde du patrimoine*, mémoire de recherche, Köln, p. 15.

« Depuis le XIXe siècle, le surpeuplement a conduit ces quartiers à une situation déplorable. On a bâti partout, mal et trop, si bien que 83% de la surface au sol est construite. Le soleil, l'air, la lumière sont absents de ces murs lépreux, de ces cours froides et nauséabondes »[1].

« On constate l'état de désuétude de ce quartier surpeuplé, où la densité de la population atteint deux personnes par pièce, vivant dans une insalubrité parfois grave et souvent sans commodités premières. Sur 200 logements inventoriés : huit ont des salles d'eau simples ; neuf ont des salles d'eau équipées ; 16 logements possèdent des WC sur palier ; 159 logements ne disposent que d'un WC collectif à l'extérieur de l'immeuble. 25% d'entre eux n'ont pas l'approvisionnement en eau ; 9% n'ont pas d'électricité ; 25% n'ont ni gaz de ville, ni gaz butane ; 95% de ces logements ne disposent d'aucune installation de chauffage si ce n'est la cheminée ancestrale »[2].

« Le nombre des habitants qui se plaignent de l'invasion des rats et des souris est de 27%. Il n'y a aucun égout d'eaux usées dans le périmètre de la zone de restauration, tout va au caniveau de la rue. Les revenus des ménages sont très faibles »[3].

Encadré 19. L'état des vieux quartiers de Tours dans les années soixante, avant leur restauration

L'insalubrité des logements est telle que la solution classique proposée par l'État est bien évidemment la rénovation totale, en application du décret précité, mais Jean Royer prétend ressentir « ces propositions apparemment logiques par leur modernisation comme une offense au passé de la cité car ces quartiers furent ceux d'une ville prospère »[4], ce qu'il exprime largement dans le journal qu'il a fondé en 1959, peu à près son arrivée au pouvoir :

« Hélas ! Les propositions du technicien [*l'architecte Poirier qui fit les plans de reconstruction du Havre*] équivalaient à une véritable catastrophe. Les plans qu'il avait conçus aboutissaient tout simplement à raser totalement toute cette partie nord de la ville, à l'exception de quelques bâtiments […] Pour tout le reste, c'était la mise à la porte de tous les occupants, nivelage au bulldozer et reconstruction d'immeubles de 7 à 8 étages avec des tours de 20 à 25 niveaux. Non seulement il s'agissait d'une solution inhumaine, mais en même temps on détruisait la physionomie d'une ville marquée par l'histoire, la religion et le commerce. "Je m'y suis opposé farouchement – dira le député-maire – d'abord parce qu'il était impensable qu'on jette à la rue tous les habitants de ces quartiers, et que, secondairement, l'opération de destruction proposée, aurait coûté plus de 500 millions à la ville" »[5].

Encadré 20. Une prise de position politique contre la rénovation bulldozer

Faisant de son journal une tribune politique, Jean Royer en profite pour fustiger la politique de rénovation bulldozer alors en vogue en France, mais face à la pénurie d'instruments pour agir autrement et contourner les directives ministérielles, Jean Royer se trouve malgré tout au pied du

[1] « Le Conseil municipal étudie les problèmes posés par la restauration du quartier nord-ouest de la ville », *La Nouvelle République* du 18 mars 1964.
[2] « La restauration de nos vieux quartiers : une opération délicate commandée par la nécessité de réhabiliter la partie noble de notre ville », *La Nouvelle République* du 15 février 1968.
[3] BOILLE Pierre, 1964, « La restauration du quartier nord-ouest de Tours », pp. 109-116, *in Bulletin de la société archéologique de Touraine*, n° 34, Tours, SAT, p. 111.
[4] ROYER Jean, 1997, *Il était une fois… un maire*, Chambray-lès-Tours, CLD, p. 78.
[5] « La rénovation de vieux Tours », *L'Espoir* du 29 juillet 1961.

mur. La conception du patrimoine restait purement monumentale et il n'existait pas encore de protection du patrimoine vernaculaire. En attendant, Jean Royer ne peut que geler le programme de rénovation totale entrepris par l'État, sans trouver de solution plus raisonnable.

2. L'influence des architectes

Quand Jean Royer accède à la mairie de Tours, rien ne s'offre donc à lui pour agir sur les immeubles anciens, jusqu'à ce qu'il rencontre un architecte tourangeau sensibilisé à la question de la restauration des vieux quartiers. Il s'agit de Pierre Boille qui s'insurge contre la disparition programmée du vieux Tours. Persuadé que la rénovation n'est pas l'unique moyen de travailler sur les quartiers anciens, il présente un projet de restauration des vieux quartiers à Jean Royer le 15 octobre 1960[1] arguant qu'une « telle œuvre, collective et désintéressée, est pour le moins aussi viable sur le plan moral, humain et financier qu'une reconstruction complète »[2]. Il convainc sans difficulté ce dernier qui décide de tenter l'expérience d'une restauration des îlots anciens. En réalité, Pierre Boille avait déjà expérimenté la restauration d'un îlot vieillissant : « avec l'Association ouvrière des compagnons du devoir du tour de France, Boille avait restauré, de 1952 à 1956, l'édifice ancien accueillant l'association »[3]. Fort de cette expérience réussie, l'architecte a pu présenter un projet de périmètre de restauration sur une partie du centre ancien de la ville. Alors qu'il n'existait aucun outil dédié à la sauvegarde des quartiers anciens, Pierre Boille et Jean Royer, en agissant de concert, ont réussi à mener une campagne de restauration des quartiers insalubres en utilisant les instruments de la rénovation urbaine. Cette situation, pour le moins paradoxale, montre que la volonté de certains acteurs peut être à la base d'une politique patrimoniale. De fait, ces deux protagonistes ont su détourner de leur usage primitif les procédures de rénovation urbaine : « la plupart des immeubles sont restaurés soit par la SÉMIREVIT (Société d'Économie MIxte de la REstauration de la VIlle de Tours), soit par des propriétaires qui perçoivent alors une aide très intéressante »[4].

La ville de Tours a su utiliser les montages financiers de la rénovation pour les appliquer à la restauration immobilière en utilisant massivement le principe des opérations urbaines engagées par les SÉM. Dans sa note au maire de Tours de 1960, Pierre Boille avait déjà imaginé « une méthode administrative souple adaptée aux circonstances et un système permettant d'obtenir des prêts »[5], comme dans les zones reconstruites. Les financements étaient donc essentiellement publics, comme

[1] Ce document, intitulé « sauvegarde du vieux Tours » se compose de planches de photographies de la vieille ville et d'un texte qui explique l'expérience de restauration que Pierre Boille souhaite mener. Il fut transmis à Jean Royer et Pierre Sudreau, alors Ministre de la Construction.
[2] Brochure « Sauvegarde du vieux Tours » du 15 octobre 1960. Archives départementales d'Indre-et-Loire, cote 30J : dossiers de travail. En cours de classement.
[3] MINNAERT Jean-Baptiste, 2001, « Deux cents ans d'espaces résidentiels : petit abrégé tourangeau », pp. 115-137, *in* LUSSAULT Michel (coord.), *Tours, des légendes et des hommes*, Paris, Autrement, p. 135.
[4] LACHAISE Michel, 1972, « Rénovation, restauration des vieux quartiers », pp. 71-73, *in Ingénieurs des villes de France*, n°181 : « Tours, ville champignon de la dernière décennie », Paris, p. 71.
[5] Brochure « Sauvegarde du vieux Tours » du 15 octobre 1960. Archives départementales d'Indre-et-Loire, cote 30J : dossiers de travail. En cours de classement.

nous l'avons décrit dans la deuxième partie de notre travail[1], même si le principe des travaux aidés sur la base du volontariat existait déjà. Avant le vote de la loi Malraux et les dispositions fiscales à destination des propriétaires privés, les édiles tourangeaux ont anticipé la sauvegarde du patrimoine et l'introduction des acteurs privés dans le système de restauration. Jusqu'à la création du secteur sauvegardé, la restauration immobilière s'est calquée à Tours sur les montages financiers de la rénovation. Une SÉM (la SÉMIREVIT) a été créée en 1962 peu après la définition du premier périmètre opérationnel de restauration et devait apporter une réponse opérationnelle au projet de redynamisation du quartier : elle « recevait mission d'acquérir les terrains et immeubles compris dans le périmètre de la zone, d'effectuer les travaux de restauration et d'assurer le relogement des occupants, d'indemniser ou de réinstaller les commerçants, artisans ou industriels, de procéder aux démolitions nécessaires et de mettre au point un programme général d'équipement collectif »[2]. En somme, elle devait gérer l'ensemble des tâches à effectuer dans le cadre d'une restauration d'initiative publique. Mais son rôle ne s'arrêtait pas là puisqu'elle aidait aussi le montage d'opérations privées et obligatoires : « elle entre en contact avec les propriétaires des immeubles. Si ces derniers sont d'accord pour restaurer leur bâtiment, il ont droit à une subvention de l'État qui équivaut au tiers du montant des travaux à engager »[3]. En cas de désaccord, la SÉMIREVIT procédait au rachat de l'immeuble après négociation amiable ou expropriation. Dans le cas des opérations qui ne bénéficiaient pas des subventions de l'État, il existait des prêts spéciaux pour encourager la restauration privée. Les premières opérations de restauration menées à Tours ont donc été des restaurations lourdes qui ne s'arrêtaient pas à la simple amélioration de l'habitat étant donné l'état d'insalubrité avancé de la plupart des immeubles.

3. L'invention locale d'un instrument

Dès 1961, quand le premier îlot expérimental est défini par Pierre Boille, la ville de Tours crée un secteur de restauration et anticipe son secteur sauvegardé (*Carte 14*). On pourrait presque dire que ce périmètre de restauration constitue un secteur sauvegardé qui s'ignore. En creusant la biographie de Pierre Boille, on appréhende les relations d'acteurs qui permettent de construire des politiques publiques. En effet, les relations que Pierre Boille entretenait avec ses compagnons de captivité durant la Seconde Guerre mondiale sont bien à l'origine d'opportunités futures qu'il a su saisir. Ainsi, après sa libération, l'architecte fut choisi avec deux de ses collègues, pour participer à un séjour au château de Lourmarin, où ils avaient pour mission de rédiger un programme de mise en valeur du village rue par rue. Il semble que ce soit cette expérience primaire de la restauration qui ait conduit Pierre Boille à tenter la réhabilitation d'un îlot du vieux Tours avec ses amis compagnons du

[1] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 5, I, B, 1, b.
[2] BALEYNAUD Patrick, 1985, « Le rôle des collectivités locales : l'exemple de la ville de Tours », pp. 155-177, *in* JEGOUZO Yves (dir.), *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Économica, p. 163.
[3] « La restauration des quartiers historiques », *L'Espoir* du 3 janvier 1970.

devoir[1]. Avec cette expérience, l'architecte a pu se forger une culture de la restauration qu'il a diffusée auprès de Jean Royer lorsque la situation du vieux Tours était bloquée. Par ailleurs, lorsque l'architecte remit son rapport sur l'état de délabrement du vieux Tours et des solutions de restaurations possibles à Jean Royer, il en fit parvenir un exemplaire à un de ses amis de captivité alors directeur de cabinet du premier ministre. À la suite de cet envoi, l'architecte fut reçu par Pierre Sudreau le 7 novembre 1960 et cette rencontre marqua la naissance de l'idée d'une technique de restauration à grande échelle. Pierre Boille revient sur cette entrevue en ces termes : « à la suite de mon exposé, il [*Pierre Sudreau*] a immédiatement fait entrer trois de ses collaborateurs et leur a fixé comme mission "d'établir la doctrine juridique, financière et administrative qui servirait de base à la restauration" »[2]. Les prémices des secteurs sauvegardés étaient nés et Tours servit de terrain d'expérimentation[3] dans la mesure où parmi les collaborateurs susnommés se trouvait René Vigier, celui qui allait devenir le directeur de la SARPI qui anima les premières restaurations tourangelles. Pourtant, si Tours a été une ville pilote pour la procédure de sauvegarde des quartiers anciens, le ministère de la Construction avait dès novembre 1960 engagé une réflexion sur la façon de sauvegarder le paysage urbain :

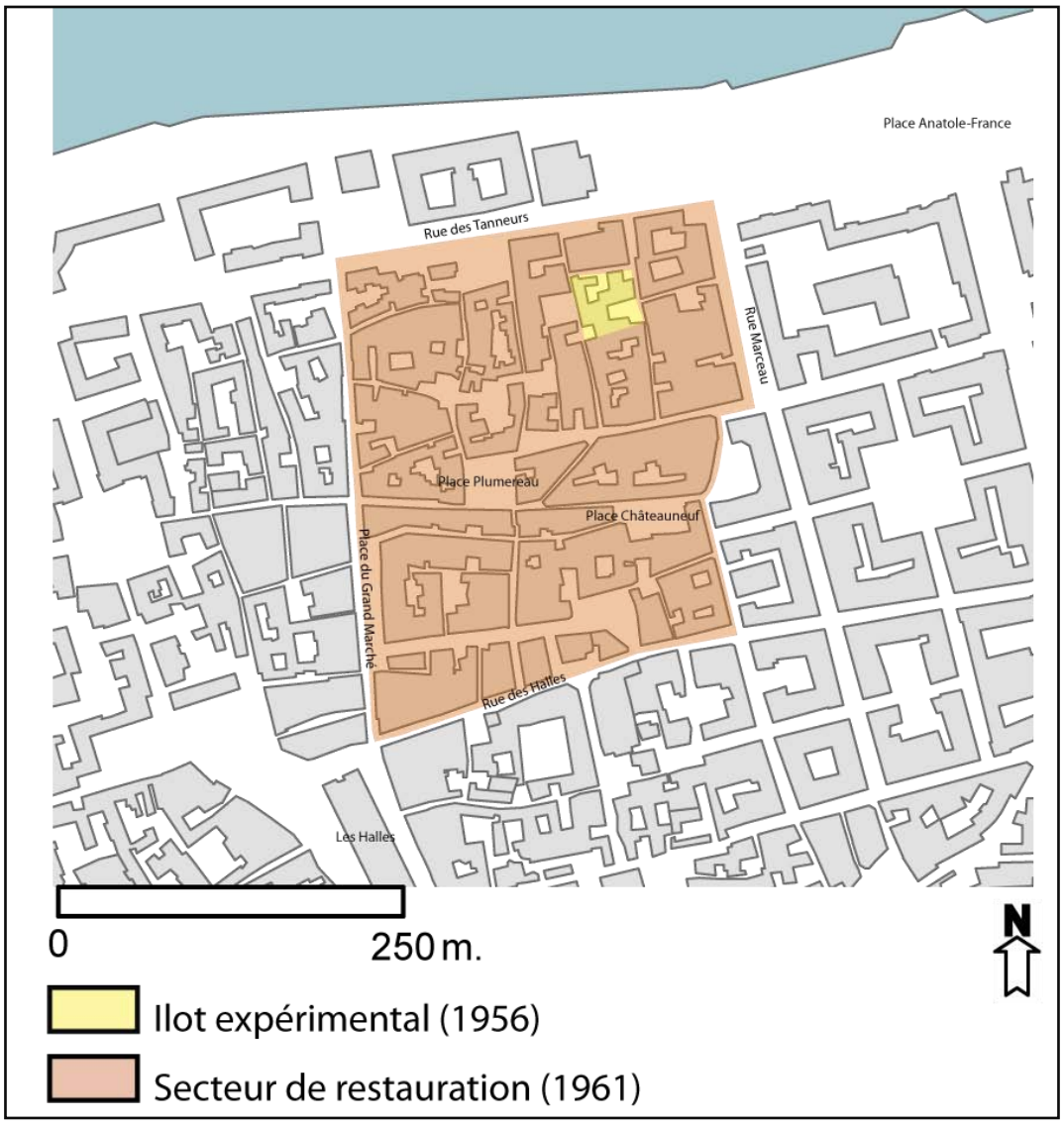
> « Certains immeubles qui menacent ruine ou dont l'état, contraire aux prescriptions relatives à l'hygiène, n'est pas améliorable et dont la destruction doit être envisagée à plus ou moins longue échéance, présentent cependant un aspect extérieur d'un intérêt esthétique et historique étroitement lié à la physionomie traditionnelle de la Cité et qui doivent être maintenus et protégés. Il serait nécessaire de pouvoir envisager la conservation de ces façades en même temps que la destruction et le réaménagement de l'intérieur pour redonner à ces immeubles et aux quartiers auxquels ils appartiennent leur physionomie et leur fonction »[4].

Encadré 21. Les prémices de la notion de sauvegarde du paysage urbain

La ville d'Uzès avait été proposée pour mener l'expérience mais il ne fait aucun doute que la volonté du maire de Tours d'engager un processus de restauration avec Pierre Boille orienta le choix du ministère vers la capitale tourangelle. De cette façon, « Tours a été une ville pilote avant la loi de 1962. C'est probablement l'une des raisons pour lesquelles Tours est une des villes de France qui ait eu un secteur sauvegardé assez tard »[5]. En réalité, Pierre Boille et Jean Royer, avec l'aval du ministère de la Construction, ont réussi à inventer un secteur sauvegardé qui n'en était pas encore un et agir, de fait, sur le centre ancien de Tours. Une fois ces outils mis en place et la méthodologie rôdée, la machine à restaurer fonctionnait si bien que Tours n'a pas eu besoin de se doter

[1] C'est au début des années cinquante que Pierre Boille rencontra Jean Bernard, compagnon du devoir, avec qui il fit sa première expérience de restauration d'îlot insalubre.
[2] BOILLE Pierre, 1990, *op. cit*., p. 314.
[3] Dans une lettre à Bernard Vitry (architecte des Monuments Historiques) du 28 novembre 1961, Pierre Boille précise : « avec l'expérience de Tours, un projet de loi a été établi, il a été approuvé par le Conseil des Ministres ». Il s'agit de la loi Malraux. *Archives départementales d'Indre-et-Loire*, *cote 30J : dossiers de travail. En cours de classement.*
[4] Note sur la sauvegarde du paysage urbain du Conseil Supérieur du ministère de la Construction du 23 novembre 1960. *Archives départementales d'Indre-et-Loire, cote 30J : dossiers de travail. En cours de classement.*
[5] PATIN Katia, 2004, *La clientèle de l'architecte Pierre Boille*, mémoire de maîtrise d'histoire de l'art, Tours, Université François-Rabelais, p. 51.

rapidement d'un secteur sauvegardé. Jean Royer a d'ailleurs longtemps écarté la possibilité de création d'un tel zonage, souhaitant conserver la responsabilité du patrimoine à l'échelle municipale, arguant que « la ville de Tours entend mener l'opération de restauration du quartier défini par elle dans le cadre des lois réglementant la restauration, sans avoir, en aucun cas, recours aux textes concernant les secteurs sauvegardés »[1]. La politique de sauvegarde menée à Tours dès 1961 fut inventée localement et Jean Royer ne voulait pas voir les services de l'État s'en emparer en délimitant un secteur sauvegardé. Il s'en est largement justifié dans de nombreux courriers, notamment auprès du directeur de la SARPI à qui il écrivait en 1964 à propos des îlots nord-ouest du centre ancien qu'il désirait « maintenir, pour ce secteur, l'application des textes concernant la restauration ». De rajouter qu'il est « totalement inutile, en conséquence, d'ajouter des contraintes nouvelles et de créer un secteur de sauvegarde »[2].



Carte 14. Les premières interventions de restauration à Tours

[1] Courrier de M. Royer à M. Mayer du 2 janvier 1964. *Archives municipales de Tours*, *non coté.*
[2] Courrier de M. Royer à M. De Ségogne du 2 janvier 1964. *Archives municipales de Tours, non coté.*

Les prémices de la politique patrimoniale tourangelle montrent bien comment l'usage d'outils à des fins autres que leurs objectifs initiaux peut permettre d'atteindre d'autres buts. De même, l'importance des acteurs, notamment des édiles, dans la construction locale d'une politique patrimoniale prouve que, même avant la décentralisation, les instruments d'action publique n'émanent pas uniquement de l'État central (approche *top down*) mais peuvent venir d'expériences locales, comme ce fut le cas à Tours (approche *bottom up*) : « en effet, le terrain fonctionne comme élément de légitimation des politiques publiques autant que du rôle institutionnel de leurs responsables »[1]. De même, les réseaux d'acteurs revêtent une importance capitale lorsqu'il s'agit de construire une action patrimoniale.

C. Des prises de conscience difficiles

1. D'un désaccord aux conséquences locales fortes

Conflits et désaccords peuvent contribuer à construire ou déconstruire une politique patrimoniale. Le contexte orléanais est à cet égard intéressant dans la mesure où un conflit lié à la rénovation d'un îlot a empêché l'institution d'une véritable politique patrimoniale dès les années soixante.

a. Orléans : histoire d'un avortement douloureux

Comme Tours, Orléans a subi les ravages de la guerre et la question de la reconstruction s'est posée dans les mêmes termes. Dans les années soixante, le centre-ville était dans un état d'insalubrité important et demandait à être réhabilité et, comme toute ville de France, Orléans a dû se positionner sur son plan de rénovation.

> « Immuable, presque figé depuis des siècles, il perd sa population. Habité encore par des classes moyennes au XIXe siècle, trois quarts de siècle plus tard, avec plus de la moitié des logements antérieurs à 1871, il s'est lentement dégradé, et n'héberge pratiquement plus que des personnes âgées et des immigrés »[2].

Encadré 22. Orléans après la guerre : un centre-ville dégradé

Dès 1949, le plan de rénovation établit les quartiers à rénover, dont un quartier emblématique de part son caractère historique important. Le plan de rénovation de la ville d'Orléans touche donc au cœur même de la cité, le quartier du Châtelet, mais « l'affaire n'apparaît pas aussi simple, et les responsables du projet hésitent entre la démolition ou la mise en valeur »[3]. Cet exemple montre bien

[1] GÉNESTIER Philippe, OUARDI Samira & RENNES Juliette, 2007, « Le paradigme localiste au secours de l'action publique démocratique », pp. 69-80, *in Mots. Les langages du politique*, n°83, Lyon, ENS Éditions, p. 75.
[2] VANNIER Serge, 2001, *Orléans au fil de son histoire*, Chambray-lès-Tours, CLD, p. 102.
[3] *Idem*.

comment les deux conceptions de l'urbanisme moderne peuvent s'affronter au niveau local, mais les partisans de la modernisation ont eu raison des conservateurs puisque le quartier fut en grande partie rasé. Le maire d'Orléans, Roger Secrétain, sensibilisé aux questions patrimoniales, a pourtant tenté de freiner les urbanistes progressistes en écrivant notamment à Pierre Sudreau, Ministre de la Construction. Il exprime dans ces courriers son désarroi face au projet de démolition du quartier de la Charpenterie[1] et met en avant le poids d'un État tout puissant imposant ses doctrines tout en interrogeant le bien fondé des politiques de rénovation à grande échelle : « il est évident que la solution idéale consisterait en un curetage intelligent, en une vraie rénovation en un mot, et non pas dans un nettoyage aveugle et général »[2]. C'est à ce moment qu'il demande au Ministre le principe d'une opération de sauvegarde indispensable pour conserver la topographie du site. La question du sauvetage du vieil Orléans s'est donc posée sérieusement, d'autant que le conservateur régional des bâtiments de France proposait à l'ABF du Loiret de mettre en œuvre un secteur sauvegardé à Orléans dès le 8 août 1962. Conscient de l'avancement de la rénovation de la Charpenterie, il s'interrogeait cependant sur la possibilité d'une opération de sauvegarde puisqu'il déclarait : « les choses sont-elles trop avancées pour que nous puissions faire application des nouvelles dispositions législatives ? ». D'ajouter que « nous avons anticipé sur la loi dans cette affaire, et le fait que vous ayez désigné les maisons à conserver devrait permettre de passer sans peine d'une législation à l'autre »[3]. Pourtant, Orléans ne fut pas retenue immédiatement dans les villes éligibles à la mise en œuvre d'un secteur sauvegardé car les instances décisionnaires ne considéraient pas que le vieil Orléans soit suffisamment « historique » pour être sauvé (Orléans était alors davantage reconnue pour son patrimoine du XVIIIe siècle). De plus, il semble que la rénovation du quartier de la Charpenterie soit à l'origine de l'échec de la mise à l'étude d'un secteur sauvegardé. En effet, lors de l'examen du plan masse de l'îlot de la Charpenterie au Conseil municipal du 31 mai 1963, Roger Secrétain déclarait que « la loi récente du 4 août 1962 […] ne nous intéresse pas, car, le 4 août 1962, nous avions déjà accompli un grand nombre d'opérations dans ce quartier »[4]. Les démolitions trop avancées du quartier, entreprises pour répondre à l'urgence de l'assainissement de la zone, rendirent caduque la question d'un secteur sauvegardé. Juridiquement, il n'existait donc aucun moyen d'agir sur ce quartier autrement que par une rénovation urbaine dans la mesure où, selon la loi des abords de 1943, « tout immeuble masqué échappe à cette législation. Or, c'est le cas pour l'îlot de la Charpenterie. Il ne reste alors que le seul moyen d'émettre des vœux pieux »[5]. Un seul immeuble était inscrit à l'inventaire supplémentaire dans le quartier mais il fut détruit en raison de son état de délabrement avancé : aucune mesure de protection ne prévalait sur cet îlot promis à un nouvel avenir. La société archéologique et historique de l'orléanais avait donc cherché des solutions avec l'aide de Robert Boitel, et avait tenté de convaincre les pouvoirs publics de la nécessité de préserver les quartiers anciens en arguant du coût des curetages, moins élevés qu'une rénovation totale.

[1] Cf. *Carte 4*, Partie 1, Chapitre 3, II, B, 3.
[2] Lettre de Roger Secrétain à Pierre Sudreau du 3 mars 1961. *Archives du SDAP 45, non coté.*
[3] Courrier de M. Houlot à M. Boitel du 8 août 1962. *Archives du SDAP 45, non coté.*
[4] Délibérations du Conseil municipal d'Orléans du 31 mai 1963.
[5] Article de M. P. Jouvellier dans *La République du Centre*.

Une dizaine d'années plus tard, la question d'un secteur sauvegardé ressurgissait à l'occasion de nouveaux projets de rénovation urbaine : en 1974, l'ABF du Loiret, dans une correspondance relative à une modification de voirie adressée au directeur départemental de l'équipement, note que « le maire avait convenu d'envisager de demander la création d'un secteur sauvegardé de restauration immobilière suivant les dispositions de la loi du 4 août 1962. N'ayant aucune information nouvelle à ce sujet, je crois devoir indiquer que cette procédure me paraît seule de nature à donner les garanties nécessaires à la préservation des quartiers anciens d'Orléans »[1]. Encore une fois, le principe d'un secteur sauvegardé est énoncé par l'ABF (*Tableau 12*) et il n'est pas le seul à souhaiter la protection du vieil Orléans puisque le comité d'Orléans de l'union nationale pour la protection des villes d'art propose[2], dans sa liste d'actions à mener pour l'année 1976, « d'obtenir la demande d'un secteur sauvegardé [*avec*] l'appui de l'opinion publique et le concours de la municipalité »[3]. Cette dernière, loin d'être opposée à ce projet, trouvera malgré tout d'autres solutions moins formelles mais comme on pouvait lire dans la presse locale, « le problème est délicat, très délicat. Certains quartiers sont déjà trop dégradés pour être restaurés. Faut-il alors se résoudre à les laisser mourir ? Et même à les sacrifier délibérément ? »[4].

Date	Type de document	Initiative
3 mars 1961	Courrier au ministre de la Construction demandant le principe d'une opération de sauvegarde à Orléans	Maire
8 août 1962	Courrier à l'ABF proposant la mise à l'étude d'un secteur sauvegardé	Conservateur des monuments historiques
31 mai 1963	Délibération du Conseil municipal abandonnant le principe d'un secteur sauvegardé	Maire
17 février 1976	Propositions d'actions : mise à l'étude d'un secteur sauvegardé	Association nationale pour la protection des villes d'art

Tableau 12. Les péripéties d'un secteur sauvegardé avorté

Ce cas d'étude illustre un conflit d'intérêt classique au sortir de la Seconde Guerre mondiale et qui voyait s'affronter modernistes et protecteurs alors que l'urgence de reconstruire ou – au moins – de réhabiliter les villes se faisait sentir. La centralisation du pouvoir amenait un certain nombre d'élus locaux à engager de lourds processus de négociations avec les ministères, d'autant que la déconcentration administrative des services de l'État ne s'était pas encore opérée. Dans ces

[1] Courrier de l'ABF du Loiret au directeur départemental de l'équipement du 1er mars 1974. *Archives du SDAP 45, non coté.*
[2] Ce comité auquel de nombreuses associations de quartiers et de défense du patrimoine avaient adhéré faisait partie de l'union des comités locaux de sauvegarde, placée sous le patronage du secrétaire d'État à la culture.
[3] Propositions du comité d'Orléans de l'association nationale pour la protection des villes d'art sur l'action à mener en 1976. *Archives municipales d'Orléans, cote 8214.*
[4] « La réhabilitation des vieux quartiers », *La République du Centre* du 15 mai 1975.

conditions, la discussion avec l'État central restait somme toute difficile et la mobilisation de réseaux d'acteurs influents semblait préférable sinon nécessaire. À Orléans, Roger Secrétain a tenté de sensibiliser le ministère *via* une correspondance formelle mais, même avec la mobilisation d'hommes de l'art et d'associations intellectuelles locales, n'a pas réussi à enrayer le processus de rénovation bulldozer dans sa ville. *A contrario*, Pierre Boille a su mobiliser à temps son réseau pour sauver *in extremis* le centre ancien de Tours avec l'appui des édiles locaux. L'absence de documents territorialisés de protection du patrimoine et le poids de Paris obligeaient les acteurs locaux à s'organiser afin de fonder des politiques patrimoniales locales avec des instruments détournés. L'approche *top down* des politiques urbaines dans les années d'après-guerre a engendré un certain nombre de réactions locales.

b. Rebondir après l'échec

La rénovation du quartier de la Charpenterie a donc été l'élément déclencheur d'une réflexion sur la construction d'une politique patrimoniale orléanaise. Alors qu'à Tours l'action patrimoniale s'est constituée autour de la volonté de deux hommes, les édiles orléanais n'ont pas su mettre à contribution leurs réseaux pour convaincre l'État d'engager une procédure de sauvegarde sur le centre ancien. La rénovation de l'îlot de la Charpenterie étant trop avancée dans les années soixante, le principe d'un secteur sauvegardé à Orléans fut abandonné et obligea les acteurs locaux à imaginer une solution de sauvegarde alternative : certes un secteur sauvegardé ne semblait pas possible à Orléans, mais un secteur de restauration intégré dans la rénovation l'aurait été. Manque de volonté locale ou pression du ministère, la destruction totale de la Charpenterie aura eu le mérite de contribuer à l'agencement d'un champ d'acteurs du patrimoine qui s'est opéré autour d'intellectuels et de praticiens sensibilisés à la question patrimoniale en partenariat avec les élus locaux. Ainsi, il semble que la société archéologique et historique de l'orléanais ait joué un rôle prépondérant dans la mise en valeur des quartiers anciens quand bien même les maires successifs d'Orléans réfléchissaient à un moyen de protéger le centre-ville. Sans secteur sauvegardé, Orléans a dû s'inventer une politique patrimoniale avec des outils de droit commun. Si l'ARIM[1] a joué un rôle important dans la restauration du centre-ville par le biais d'opérations ponctuelles commandées par les propriétaires eux-mêmes, la puissance publique était bien dans l'incapacité de délimiter un plan d'ensemble de restauration des quartiers anciens et, sans doute, n'avait pas la volonté suffisante pour le faire. Pourtant, la municipalité prit peu à peu pleinement conscience des problèmes de vétusté de cet espace comme le prouvent les nombreuses notes adressées au maire à ce sujet. L'une d'entre elle stipule que « ce qui est en cause maintenant, et où l'intervention de la municipalité doit se faire, c'est la rénovation des quartiers anciens […] une restructuration limitée tendant à conserver tous les immeubles en assez bon état pour cela ou dont la valeur esthétique justifie la

[1] Le mouvement PACT-ARIM trouve ses origines en 1942 avec la volonté de lutter contre les logements insalubres (PACT signifie Propagande et Action Contre les Taudis). En 1967, naissent les premiers ARIM (Associations de restauration IMmobilière dont l'objectif est de mener des actions à l'échelle du quartier avec l'aide des collectivités locales.

conservation »[1]. Ces constatations émergent 10 ans après le *fiasco* de la Charpenterie et l'une des solutions envisagée par les services techniques municipaux a été d'utiliser le principe de restauration immobilière en application de la loi de 1962 tout en menant à bien une opération de rénovation contrôlée : « on s'aperçoit qu'en somme deux actions concomitantes sont à entreprendre : une action de rénovation et une action de restauration »[2]. Les élus orléanais ont donc choisi de continuer les opérations de rénovation urbaine mais en intégrant mieux le principe de restauration immobilière ponctuelle : ces actions se déroulaient de manière classique par la constitution d'une SÉM et la délimitation de ZAC d'interventions, mais aucune réflexion d'ensemble ne prévalait sur le centre ancien. Pourtant, la même note repose la question d'un secteur sauvegardé à Orléans, 10 ans après l'évocation du premier projet. D'ailleurs, la volonté municipale – alors sous l'égide de René Thinat – de voir se créer un tel secteur sur sa commune transparait dans ses décisions : « le Conseil municipal, au cours de sa séance du 27 février 1976, a estimé qu'il était indispensable de faire établir un plan de sauvegarde et de mise en valeur correspondant pratiquement à un plan d'urbanisme de détail devant s'intégrer dans le POS »[3]. Il semble néanmoins que subsiste un amalgame entre une procédure juridique encadrée et un moyen d'action local : le plan, élaboré par Guy Nicot, architecte en chef, constituait une sorte de préalable à un PSMV quoique la forme juridique fût différente. L'appellation de ce plan restait ambigüe dans la mesure où elle reprenait le vocabulaire des secteurs sauvegardés alors qu'il ne s'agissait que de directives destinées à intégrer le POS[4]. En tout état de cause, le préfet ayant approuvé ce plan a estimé « qu'il serait préférable de substituer à l'appellation "plan de sauvegarde" celle de "projet d'aménagement pour la mise en valeur du quartier ancien" »[5]. L'échec du secteur sauvegardé d'Orléans a eu des répercussions importantes au point que les acteurs en ont inventé un de compétence locale. Il y a donc eu des réactions au projet de rénovation de la Charpenterie qui ont amené les acteurs locaux impliqués et sensibilisés à la question de la protection du patrimoine à se mobiliser ; mais cet exemple montre aussi que les volontés politiques ne suffisent pas à mener à bien une véritable politique patrimoniale. Constatant sa faible marge d'action face aux doctrines nationales en vigueur, la municipalité n'a pu que projeter, avec l'appui d'hommes de l'art, la création de toutes pièces d'une charte destinée à combler l'absence – regrettée – d'un secteur sauvegardé sur le centre ancien. Nous avons montré dans la deuxième partie qu'il s'agissait bien d'utiliser les instruments à disposition en les remodelant de façon à ce qu'ils répondent à un objectif de protection. La fabrication d'une politique patrimoniale locale dans un contexte centralisé semble donc passer par la volonté d'acteurs locaux mais surtout par leur capacité à utiliser les outils à disposition selon leurs propres objectifs.

[1] Note du secrétaire général pour le maire le 6 juillet 1973. *Archives municipales d'Orléans, cote 8214*.
[2] *Idem*.
[3] Rapport du directeur général des services techniques sur l'approbation du projet d'aménagement pour la mise en valeur du quartier ancien présenté par Guy Nicot, architecte en chef. *Archives municipales d'Orléans, cote 8214.*
[4] Nous avons montré dans la deuxième partie que la pratique des POS fin était courante pour protéger le patrimoine urbain (Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 4, II, C, 1). À ce titre, nous verrons comment la ville de Tours s'est saisie de cet outil pour protéger un quartier XIXe (Cf. *Infra*, Chapitre 9, II, B).
[5] *Idem*.

2. Du conflit de proximité au patrimoine protégé

a. La politique de la table rase

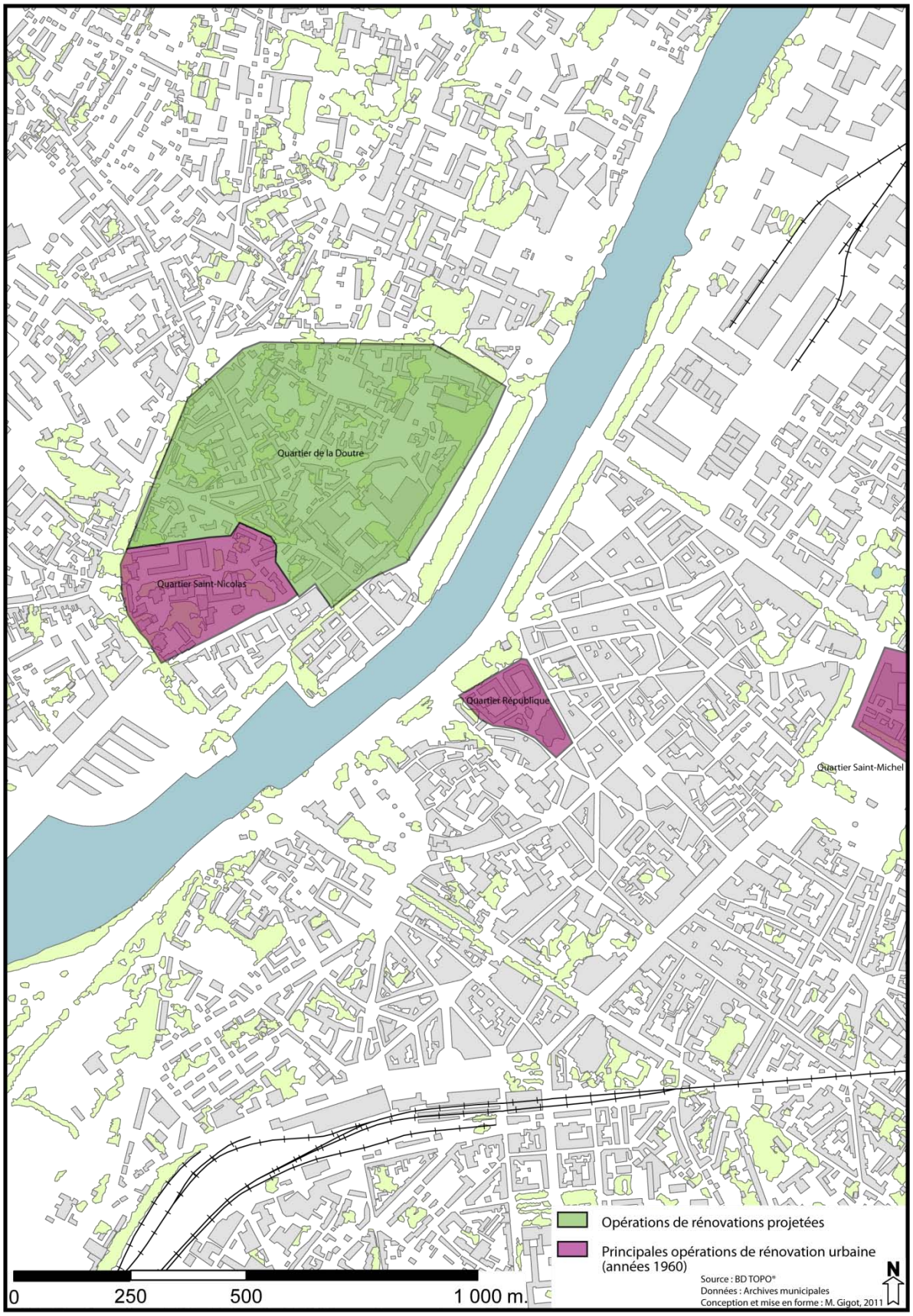
Lorsque les objectifs de la puissance publique ne se tournent pas vers la sauvegarde du patrimoine urbain mais vers celui de la table rase, il est difficile d'évoquer une action publique patrimoniale. Pourtant, c'est sous ce régime rénovateur que s'est construite une dynamique de préservation du patrimoine à Angers. Au départ, il ne semblait pas possible de parler d'une action publique tant le rôle des acteurs privés (notamment les particuliers) fut important : ce serait donc l'initiative privée qui aurait été à la base des politiques publiques patrimoniales.

Dans les années cinquante, la situation du centre-ville angevin est dramatique. De nombreux quartiers sont dans un état de délabrement avancé : dans le quartier Centre-République, quatre logements sur cinq n'ont ni salle d'eau, ni chauffage central et trois sur quatre n'ont pas de WC intérieurs[1]. La question d'une rénovation totale se pose donc aussi à Angers au début des années soixante et la puissance publique opte pour une modernisation complète de la ville : « conscients de ce danger [*vétusté*], les responsables angevins ont entrepris une série d'opérations de rénovation urbaine susceptible de contribuer à la revitalisation du centre »[2]. Jean Turc, alors maire, n'évoque pas la possibilité de créer un secteur sauvegardé sur sa commune. Pour Paul Iogna-Prat, ancien administrateur territorial de la ville, la personnalité et les ambitions de Jean Turc ont joué un rôle prépondérant dans la prise en compte du patrimoine angevin : il était « très axé sur le développement culturel et considérait qu'il y avait un retard énorme à la fois sur le plan de l'emploi et du logement. Il a appelé un de ses amis architectes qui est devenu la tête de pont de cette idée. On était dans la logique Le Corbusier »[3]. Fortement influencé par les doctrines modernistes alors en vogue en architecture, Philippe Mornet (l'architecte municipal) ambitionne de réaliser à Angers son « plan Voisin » local. Très proche de la municipalité, ce serait lui qui aurait vivement déconseillé à Jean Turc de demander un secteur sauvegardé sur son centre ancien arguant que cela représentait des contraintes importantes.

Dans la lignée doctrinale de l'État, le maire d'Angers, Jean Turc, approuve la rénovation bulldozer de plusieurs quartiers du centre (*Carte 15*) sans que ne soit entreprise une opération de restauration ou de réhabilitation. Pour Vincent Veschambre, « les responsables politiques entament une rénovation radicale, qui était envisagée dès l'entre-deux-guerres et qui est présentée dans le contexte culturel de l'époque comme la solution à cette paupérisation du centre-ville »[4]. En effet, la réhabilitation ne semble pas pouvoir répondre aux objectifs de modernisation d'autant que la rénovation entraine le déplacement des populations les plus pauvres : certes l'urbanisme est modernisé mais les classes sociales occupantes s'en trouvent profondément modifiées. À Angers, la

[1] Cf. JANNEAU Jacques, 1974, *Les villes françaises : Angers et son agglomération*, n°4065-6-7, Paris, La Documentation Française, 79p.
[2] *Ibid.*, p. 53.
[3] Entretien avec Paul Iogna-Prat du 2 octobre 2009.
[4] VESCHAMBRE Vincent, 2002, « Une mémoire urbaine socialement sélective. Réflexions à partir de l'exemple d'Angers », pp. 65-73, *in Les annales de la recherche urbaine,* n°92, Paris, PUCA, p. 68.

rénovation est donc considérée comme une façon de lutter contre la paupérisation du centre-ville et doit pousser au développement d'activités économiques. Si à Orléans la volonté de protéger coexistait avec celle de rénover, il semble qu'à Angers, la municipalité ne se soit tournée que vers la seconde option, eu égard aux ambitions modernisatrices de l'équipe municipale et de son architecte. Cependant, la politique de rénovation systématique provoque à Angers de vives réactions de protestations qui amènent les propriétaires et les occupants à réfléchir ensemble à la construction d'une action de valorisation des espaces anciens.



Carte 15. Les principales opérations de rénovation urbaine des années soixante à Angers

b. La création d'un tissu associatif influent

Dès le début des années soixante, un certain nombre d'associations patrimoniales se structurent à Angers, en réaction aux opérations de rénovation programmées dans le centre ancien. Pour la plupart, ce sont des associations de quartiers opposées à la destruction de leur espace de vie : « face à la carence des institutions et à l'urbanisme par la table rase, à la mode entre 1946 et 1975, l'action des associations de sauvegarde du patrimoine est efficace : *Amis du Vieil Angers* (1960) et *Renaissance de la Doutre* (1964), fédérées en 1973 au sein de la *Sauvegarde de l'Anjou*, parviennent à faire protéger une grande partie de la Doutre »[1]. Le quartier de la Doutre[2] reste sans conteste l'emblème angevin de la lutte des particuliers contre la politique de la table rase. Sa situation en fait un quartier mal intégré au centre-ville : la Maine le sépare de la Cité et les élus n'y voient pas de valeur ajoutée. Au départ, l'opération de sauvegarde du quartier, menée par les associations locales, répondait à un objectif économique, les commerçants voulant éviter que leurs commerces ne soient rasés dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine. Paul Iogna-Prat, actuel président de l'association *Renaissance de la Doutre* explique qu'il y a eu « une réaction très vive d'une association de commerçants et d'habitants du quartier qui s'appelait l'union de défense des intérêts de la Doutre »[3]. À travers la rénovation du quartier, c'est tout un système qui est mis bas : des commerçants qui doivent fermer boutique et une population occupante trop pauvre pour rester sur place en cas de destruction. Pour éviter ces écueils de la rénovation et afin de continuer à vivre dans leur quartier, les habitants de la Doutre ont fondé la *Renaissance de la Doutre* en 1964 qui « a réussi à réduire la prétention des premiers plans envisagés et donc à limiter la destruction d'édifices faisant dès lors partie du patrimoine du quartier »[4]. L'organisation des habitants et des commerçants du quartier en collectif a autorisé une visibilité auprès des pouvoirs publics, alors face à un bloc. C'est cette action privée qui a fondé une politique de mise en valeur du patrimoine, particulièrement active dans les années soixante.

Nous sommes donc en présence de trois façons de construire une action publique patrimoniale mais ce n'est pas l'instrument décidé au niveau national qui a fondé la politique actuelle : il y a bien une institutionnalisation locale qui passe par les acteurs locaux. L'instrument existe mais n'est pas toujours saisi par les acteurs et tout semble dépendre de leur capacité à se mobiliser pour faire la politique patrimoniale.

[1] BERTOLDI Sylvain, 2000, « Patrimoine – Musées » *in* MAILLARD Jacques (Dir.), *Angers XXe siècle*, Angers, Ville d'Angers, p. 231.
[2] Cf. *Carte 2*, Partie 1, Chapitre 3, II, B, 1.
[3] Entretien avec Paul Iogna-Prat du 2 octobre 2009.
[4] PASQUIER Thomas, 2009, *Patrimoine et identité dans le quartier de la Doutre à Angers*, mémoire de Master 2 géographie, Angers, Université d'Angers, p. 22.

II. Le temps de l'action publique territorialisée

A. L'institutionnalisation des politiques patrimoniales

Après des expériences de restauration immobilière au coup par coup, certaines collectivités ont choisi de formaliser leur action patrimoniale avec des documents territorialisés de protection du patrimoine. L'historiographie de la protection du patrimoine dans les contextes locaux permet de mieux saisir les choix opérés par les acteurs publics quand des procédures de protection du patrimoine s'offrent à eux. Avant la loi Malraux, les politiques patrimoniales restaient expérimentales et utilisaient les outils de droit commun (dont la vocation n'était pas spécifiquement patrimoniale) ou destinés à autre chose qu'à la restauration du patrimoine bâti. Avec l'invention de procédures de protection du patrimoine urbain dans les années soixante puis en 1983, les élus locaux ont donc dû choisir entre la mise en œuvre d'une politique du patrimoine urbain institutionnalisée et la continuité d'une politique visant presque exclusivement à protéger les monuments historiques et leurs abords.

1. Des contextes locaux propices

L'expérience menée à Tours au début des années soixante et qui constituait les prémices des secteurs sauvegardés a permis d'instituer durablement une action publique patrimoniale sans outil propre. La précocité d'une intervention publique sur le patrimoine urbain a réveillé la conscience patrimoniale des élus et Tours s'est dotée d'un secteur sauvegardé pour officialiser une politique déjà existante. Cependant, afin de ne pas faire doublon avec la politique de restauration initiée par Jean Royer et Pierre Boille en 1961, ce n'est qu'en 1973 qu'est délimité le premier secteur sauvegardé tourangeau « parce qu'ils avaient déjà des outils »[1]. L'expérimentation menée à Tours explique ce décalage temporel de près de 10 ans entre la promulgation de la loi Malraux et la création d'un secteur sauvegardé[2]. Pourtant, « il s'est bien passé quelque chose entre 1961 et 1973 » comme l'affirme la directrice du service de l'urbanisme de la ville : le temps de l'expérimentation a tardé à laisser place à celui de la territorialisation du patrimoine urbain, notamment parce que Jean Royer considérait qu'il n'était pas pertinent d'ajouter une procédure alors que la politique de restauration menée depuis 1961 fonctionnait très bien à ses yeux, nous l'avons évoqué. Face aux pressions exercées par plusieurs acteurs de la restauration, Jean Royer a dû céder. René Vigier, directeur de la SÉMIREVIT insistait à ce sujet sur les avantages procurés par la mise en place d'un secteur sauvegardé sur la commune de Tours dans un courrier adressé au maire de Tours en 1969. Au-delà des avantages financiers et de la suite logique des secteurs de restaurations mis en place par la ville, il indiquait notamment que « l'on trouverait là très vraisemblablement l'occasion de franchir la rue Nationale vers l'est et d'ajouter au secteur actuel [*Châteauneuf*] les quartiers de la cathédrale[3].

[1] Entretien avec Giselle Ratsimbazafy du 24 septembre 2008.
[2] 46 secteurs sauvegardés (soit près de la moitié du total des secteurs sauvegardés créés en France en 2012) avaient été créés avant que Tours ne se dote d'une telle procédure.
[3] Cf. *Carte 3*, Partie 1, Chapitre 3, II, B, 2.

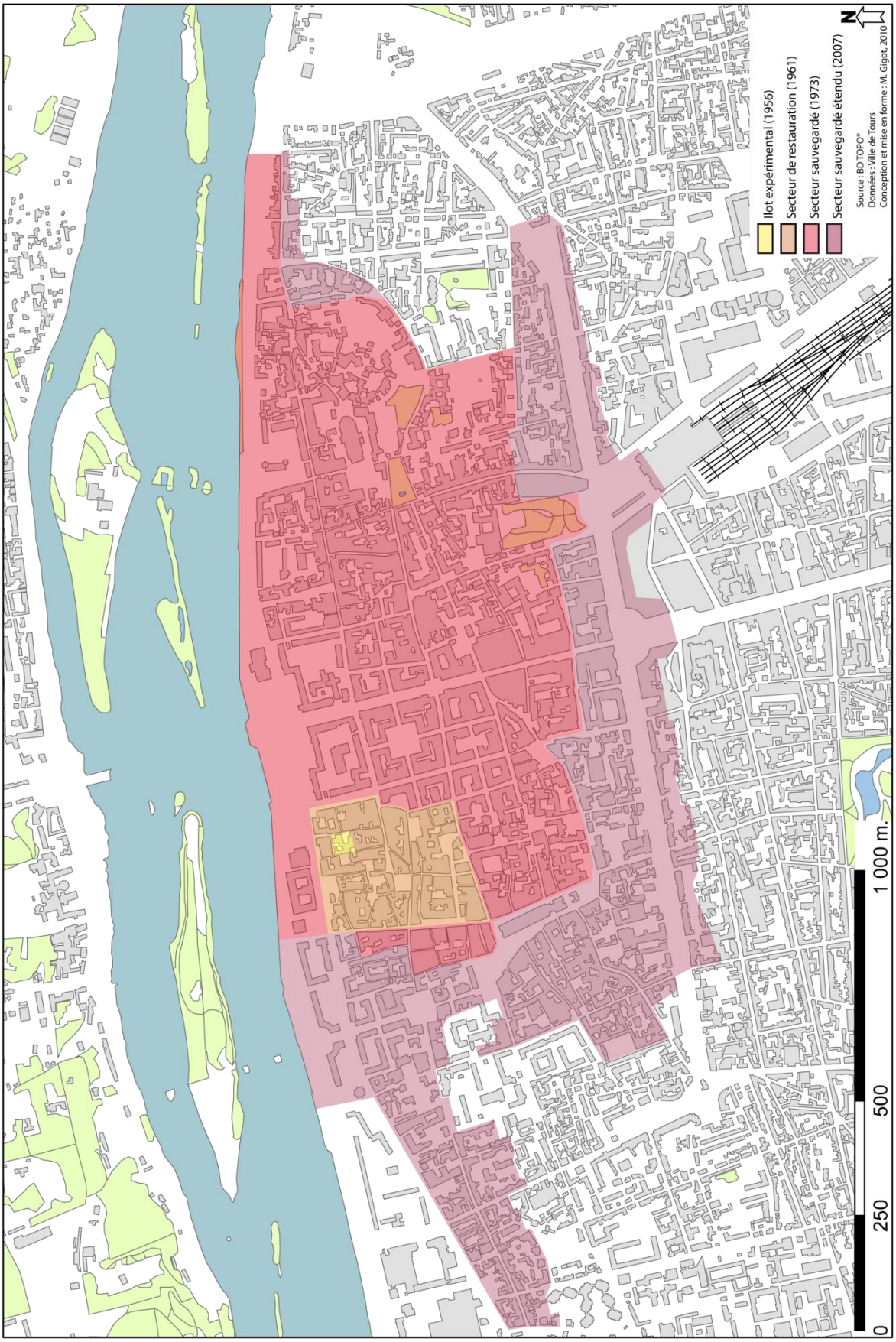
On reconstituerait ainsi avec la rue Colbert et la rue du Commerce le lien historique entre "la Cité" et le "bourg de Saint-Martin" »[1]. Ce faisant, René Vigier propose de délimiter et d'inventer le centre historique de Tours. Il souligne ici la logique historique qu'il y aurait à protéger l'ensemble des vieux quartiers tourangeaux et face à cela, Jean Royer finira par accepter et demander la création d'un secteur sauvegardé sur sa commune, ce qu'il exprime dans un projet de lettre au directeur de l'architecture du ministère de la Culture : « Il apparaît aujourd'hui désirable d'étendre la sauvegarde et la mise en valeur à la totalité des quartiers historiques de Tours, et de faire établir à cet effet une réglementation d'urbanisme et d'architecture de caractère permanent. J'ai l'intention de demander la création et la délimitation d'un secteur sauvegardé de la loi du 4 août 1962 dans la partie nord de la ville de Tours, me rangeant ainsi à l'avis maintes fois exprimés par vos services »[2]. La rédaction de ce courrier montre néanmoins que le ministère de la Culture n'a pas imposé la création d'un secteur sauvegardé à Tours comme il aurait pu le faire en vertu de la loi Malraux, mais s'est contenté d'inciter et d'insister pour que la ville le demande, et si longtemps Jean Royer ne l'a pas souhaité, c'est bien parce qu'il considérait qu'il n'y en avait pas besoin au regard de sa propre politique patrimoniale. Ces échanges et ce retard tourangeau dans la création de son secteur sauvegardé montrent à quel point les instruments peuvent faire l'objet de représentations auprès des élus ; ici un outil laissant manifestement une trop grande place à l'État dans la gestion du patrimoine local.

En 1982, le magazine d'information de la ville revient sur la transformation du centre-ville et présente l'année 1973 comme une rupture dans la mesure où c'est cette année-là que les pouvoirs publics entreprennent un programme d'actions sur le centre ancien différent du « bricolage » opéré auparavant : le principe de réhabilitation est acté : « cette formule intermédiaire entre la restauration et la rénovation offre de nombreux avantages. Elle nécessite des travaux moins importants, les immeubles sont améliorés par le ravalement de façades et l'apport d'un confort minimum à l'intérieur »[3]. Parallèlement, le périmètre de sauvegarde du centre ancien est décuplé, passant de neuf à 90 hectares. Au-delà de l'expansion spatiale de ce zonage, le nouveau périmètre est normalisé car il s'intègre dans une procédure de secteur sauvegardé, en application de la loi Malraux. Pierre Boille qui avait eu en charge la restauration dans la rénovation (de 1961 à 1973) fut l'architecte choisi pour établir la délimitation du périmètre du secteur sauvegardé tourangeau. Dans un exposé présenté dans le *Bulletin de la Société Archéologique de Touraine*, il explique que parmi les variantes qu'il proposait, « l'une d'elle voyait très large et incluait le centre de la ville dont la place Jean-Jaurès et le boulevard Heurteloup en entier. Cette solution aurait permis la protection, la conservation et l'unité de la perspective d'un ensemble peu dégradé à l'époque. Le maire était loin d'être hostile à cette proposition, mais en 1972, dans l'opinion générale, après le XVIIIe siècle, et à la rigueur le début du XIXe siècle, il n'y a plus rien de valable »[4]. C'est sous le mandat de Jean Germain

[1] Courrier de M. Vigier à M. Royer du 23 juillet 1969. *Archives municipales de Tours, non coté*.
[2] Projet de lettre du maire de Tours au Directeur de l'architecture. *Archives municipales de Tours, non coté*.
[3] *Tours informations*, n°9, septembre 1982, p. 8.
[4] BOILLE Pierre, 1990, *op. cit*., p. 320.

que le secteur sauvegardé sera étendu[1] jusqu'à atteindre au sud les limites imaginées par Pierre Boille dans les années soixante-dix. L'architecte était-il visionnaire ou la volonté politique de Jean Royer n'a-t-elle pas été suffisante pour aller jusqu'à protéger le patrimoine du XIXe siècle ? Difficile de trancher et même si Jean Germain acte l'extension du secteur sauvegardé jusqu'aux boulevards, cela ne signifie pas qu'il intègre pleinement l'architecture et l'urbanisme du XIXe siècle dans le champ des patrimoines à protéger. Il ne conçoit pas, par exemple, d'y intégrer le quartier des Prébendes d'Oé plus au sud qui constitue pourtant l'archétype du lotissement de la seconde moitié du XIXe siècle. Sans aller jusqu'à étendre indéfiniment le secteur sauvegardé, l'ABF en place jusqu'en 2007 avait demandé à plusieurs reprises la mise à l'étude d'une ZPPAUP sur ce quartier (comme un écrin au secteur sauvegardé[2]) mais Jean Germain et son équipe n'ont jamais voulu reconnaître ce type de patrimoine dans un document *ad hoc* et ont laissé le quartier sous le régime du POS fin[3], nous y reviendrons. Si l'extension du secteur sauvegardé tourangeau a suivi l'élargissement de la notion de patrimoine à des héritages plus récents, il reste circonscrit au centre-ville, comme si le secteur sauvegardé ne pouvait être un outil adapté aux quartiers péricentraux.

[1] Arrêté préfectoral n°02-08 du 16 janvier 2008 portant extension du secteur sauvegardé et prescrivant la révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de Tours.
[2] Cf. l'exemple de Chinon cité en deuxième partie (*Infra*, Partie 2, Chapitre 5, III, B).
[3] Cf. *Infra*, Chapitre 9, II, B.



Carte 16. La territorialisation du patrimoine urbain à Tours : un fait progressif

La création du secteur sauvegardé de Tours marque donc le passage d'une politique expérimentale émanant de volontés particulières à une politique stabilisée et officialisée puisque s'intégrant dans un système juridique nationalisé. Le tournant de la politique patrimoniale tourangelle s'explique par l'essoufflement d'outils inadaptés à la mise en valeur complète du patrimoine urbain. De fait, la restauration dans la rénovation implique l'utilisation des mécanismes de la rénovation immobilière : l'un ne va pas sans l'autre. Or, la municipalité décide de limiter la rénovation à quelques axes seulement[1] et souhaite davantage s'engager dans une politique patrimoniale durable devant associer préoccupations urbaines et patrimoniales. Dans l'analyse personnelle de son action en tant que maire, Jean Royer expose que la restauration et la rénovation sont « deux politiques complémentaires certes, mais dont les défauts apparaissent avec netteté au cours des années »[2]. De poursuivre que la rénovation reste lente et onéreuse et que la restauration ne s'adresse qu'aux classes supérieures eu égard à son coût élevé. L'engagement d'une réhabilitation immobilière ne peut se faire, pour la municipalité, sans la requalification des espaces publics. Ce changement radical de position dans les choix politiques locaux a impliqué la mise en œuvre d'un document régulateur destiné à gérer plus efficacement la conduite des actions en centre ancien. L'élément déclencheur qui a motivé les acteurs locaux à créer un secteur sauvegardé résidait donc avant tout dans les limites des instruments utilisés dont l'usage détourné ne suffisait plus à mener une politique patrimoniale efficace. L'association de la restauration à la rénovation n'était plus apte à maintenir une action en centre ancien mais elle fut un catalyseur de l'entreprise patrimoniale. En effet, c'est bien la réussite de l'expérimentation qui a poussé les élus locaux à engager une procédure de secteur sauvegardé : les expérimentations opérées à Tours depuis 1961 ont constitué une base solide précédant une politique patrimoniale institutionnalisée. En outre, la mise en œuvre du secteur sauvegardé a permis d'alléger les financements publics engagés dans la restauration par le biais des SÉM en ce que le dispositif de défiscalisation Malraux a initié une vaste campagne de restaurations d'initiatives privées, limitant les financements publics aux réhabilitations d'espaces publics ou aux subventionnements de ravalements de façades.

2. Des conséquences du contexte

Les évènements et les décisions des années d'après-guerre semblent avoir des répercussions importantes sur le long terme dans la fabrique des politiques patrimoniales. L'avortement douloureux du secteur sauvegardé d'Orléans a gelé l'action publique patrimoniale pendant des années. Orléans a très longtemps fonctionné sans instrument territorialisé de protection du patrimoine et jamais plus le principe d'un secteur sauvegardé ne fut proposé. Alors que Jacques Douffiagues et Jean-Pierre Sueur, maires successifs d'Orléans, développent dans leur ville une politique de grands équipements, la création des ZPPAUP est propice aux remises en questions patrimoniales : dès 1984, la direction de l'urbanisme de la ville d'Orléans rédige une note sur la

[1] Les élus locaux terminent la rénovation de quartiers trop engagée pour être stoppée.
[2] ROYER Jean, 1977, *La cité retrouvée*, Paris, Presses de la Cité, p. 84.

création éventuelle d'une ZPPAU sur le territoire communal. Elle ne sera pas immédiatement suivie d'effets bien que plusieurs notes furent écrites à ce sujet à partir de 1988. En avril tout d'abord, M. Bassot, adjoint au maire, propose de mettre à l'ordre du jour du Conseil d'administration la question de la création d'une ZPPAU. Il justifie ce choix par le fait que les ZPPAU se substituent aux périmètres de protection des 500 mètres et que « les prescriptions édictées dans le document réglementaire doivent être un panachage subtil de règles strictes, et de simples recommandations ». De plus, s'il avoue que la procédure peut être lourde eu égard à l'élaboration conjointe avec l'État, « la nécessité de protéger le patrimoine d'Orléans tout en le faisant évoluer, pourrait être de nature à justifier une telle création »[1]. En juillet, les services de l'urbanisme avaient déjà rédigé un rapport sur la question destiné au Conseil d'administration. Ce document, expliquant les tenants et les aboutissants d'une telle procédure, demande au conseil « compte tenu de l'appréciation sur la nécessité de protection du patrimoine d'Orléans de [*se*] prononcer sur l'opportunité de mettre en œuvre une ZPPAU »[2]. Manifestement, la frilosité de l'équipe municipale ne permit pas de rendre une réponse positive. Jusqu'en 1990, les élus hésitèrent et dans une note de l'ingénieur en chef datée de 1990, la question de l'éventualité d'une ZPPAU est posée bien qu'aucune décision n'ait été prise. En définitive, l'équipe municipale de Jean-Pierre Sueur s'est interrogée sur l'opportunité de créer une ZPPAU à Orléans dès la mise en place du dispositif. De 1984 à 1990, plusieurs notes et rapports ont informé les élus décisionnaires de la teneur de ces procédures et des *scenarii* ont plusieurs fois été mis en avant au cas où la décision de mise à l'étude d'une ZPPAU serait prise. Pendant six ans cependant, les élus n'ont pas statué sur la question et, *in fine*, la décision de mise à l'étude ne sera jamais entérinée par cette équipe municipale. En revanche, si « la ville d'Orléans trouve cette procédure trop complexe, [*elle*] réalise une étude de faisabilité d'une OPAH multi-sites sur l'ensemble du quartier Bourgogne tandis qu'elle commence à réfléchir sérieusement à l'instauration du ravalement obligatoire dans certaines zones du centre-ville »[3]. Sans établir de document territorialisé de protection du patrimoine, la municipalité a tenté de mener une politique patrimoniale essentiellement basée sur l'amélioration de l'habitat. Le choix ne s'est donc pas porté sur une patrimonialisation assumée mais les actions opérationnelles engagées par la ville ont montré comment il a été possible d'intervenir en tissu ancien par des procédures d'urbanisme d'ordre général. Jusqu'à la mise à l'étude d'une ZPPAUP en 2005, la ville d'Orléans a donc réussi à poursuivre une politique publique sur son centre ancien grâce à la superposition de procédures opérationnelles (OPAH, ravalements de façades, requalification des espaces publics, *etc*.) sans institutionnaliser la reconnaissance pleine et entière du patrimoine urbain. Dans ce cadre, la mise en place de la ZPPAUP n'est venue qu'appuyer une politique existante et surtout l'a rendue cohérente dans un projet global sur le centre-ville.

[1] Note de M. Bassot à M. le maire du 12 avril 1988. Archives du service d'urbanisme de la ville d'Orléans, non coté.
[2] Rapport de la direction de l'urbanisme du 17 juin 1988 pour le conseil d'administration d'Orléans du 4 juillet 1988. *Archives du service d'urbanisme de la ville d'Orléans, non coté.*
[3] BORIÈS Sandrine, 1995, *La politique de réhabilitation / restauration des quartiers anciens et de l'habitat existant à Orléans et Tours*, mémoire de DEA géographie, Orléans, Université d'Orléans, p. 25.

B. Le patrimoine, un objet politisé ?

A priori, le patrimoine n'a pas de couleur politique. À droite comme à gauche, les élus entérinent des mesures de conservation patrimoniale. Il n'apparaît pas de tradition conservatrice plus forte selon la couleur politique des municipalités. De ce point de vue, on pourrait affirmer que le patrimoine est dépolitisé et qu'il s'affranchit de toute question politique : « le patrimoine appartient à tout le monde, ce n'est pas un problème de gauche ou de droite »[1] affirme une conseillère municipale orléanaise. Pourtant, sans pour autant user du terme de couleur politique, les aléas politiques ont une influence certaine sur le patrimoine. Il est certain que ce dernier est au cœur du projet politique des élus notamment lorsqu'il fait appel à la notion de mémoire collective. Le patrimoine comme lien social – pour reprendre l'expression de Patrice Beghain[2] – est abondamment utilisé par les élus qui peuvent y voir une façon de fédérer leurs administrés à travers une démarche de reconnaissance collective. Cependant, si les projets patrimoniaux sont souvent marqués par la politique (au sens politicien du terme), les élus gardent bien à l'esprit les contraintes que des règles patrimoniales imposent. En fonction des équipes municipales en place, la conception du patrimoine évolue et s'il peut être considéré comme une priorité dans les politiques urbaines, il peut aussi être relégué aux marges de l'action publique.

1. Des temps politiques aux temps patrimoniaux

La protection du patrimoine relève d'un projet collectif destiné à transmettre aux générations futures les témoignages d'époques révolues. De ce point de vue, la question des choix patrimoniaux se pose rapidement et ces choix sont bien souvent politisés. Même si le patrimoine est un bien commun de la nation et que l'État central n'a pas souhaité réellement décentraliser l'action patrimoniale, les élus locaux se sont emparés de la notion pour construire une action publique locale destinée à appuyer un message politique : « l'énonciation du passé vient à l'appui, sinon au secours, de caractères présents, réels ou souhaités »[3]. Ainsi, le choix d'agir ou de laisser faire sur un espace historique implique une représentation de l'espace et, finalement, une qualification symbolique de l'espace. La mise en place d'un instrument spécifique à la protection du patrimoine dénote une volonté d'affichage d'une politique patrimoniale locale car « l'avenir passe par le réinvestissement d'une histoire collective »[4] : la ville ne peut évoluer que si ses dirigeants s'approprient son passé. Cependant, les temps patrimoniaux diffèrent largement des temps électoraux : les documents territorialisés de protection du patrimoine ont une vocation pérenne alors que les temps électoraux s'appréhendent davantage sur le court terme : il y a le temps politique et le patrimoine, sur la longue durée. Ainsi, il est admis que bon nombre de secteurs sauvegardés ne sont pas approuvés en raison de blocages politiques : si la décision de création d'un tel document, aux conséquences lourdes, est

[1] Entretien avec Corinne Leveleux-Teixeira du 6 juillet 2009.
[2] Cf. BEGHAIN Patrice, 1998, *op. cit.*
[3] DUMAS Jean, 1995, « L'histoire en otage : la référence au passé dans la construction des politiques urbaines », pp. 39-46, *in* CHARRIÉ Jean-Paul, *Villes en projet(s), actes du colloque de 1995*, Talence, Éditions de la MSH d'Aquitaine, p. 41.
[4] BURGEL Guy, 2006, *La revanche des villes*, Paris, Hachette, p. 86.

entérinée par une équipe municipale en place, rien n'indique que les élus suivants souhaiteront reprendre le même projet[1]. Un document de territorialisation du patrimoine est une façon pour les élus de marquer durablement le territoire par des dimensions symboliques. À Tours, l'alternance politique n'a pas engendré de modifications dans la façon de conduire la politique patrimoniale et le nouveau maire a même poursuivi un projet urbain autour de la cathédrale, pourtant décrié par les associations locales[2]. Par ailleurs, Jean Germain a continué l'action de son prédécesseur en élargissant considérablement le périmètre du secteur sauvegardé[3] (*Carte 16*), mais il est des situations où l'alternance des équipes municipales a gelé une action patrimoniale entamée. Le cas de Troyes est à ce titre exemplaire, comme nous l'avons vu dans la deuxième partie[4]. À Orléans, Serge Grouard a continué timidement la politique de son prédécesseur puis, avec la mise en place de la ZPPAUP, s'est totalement réapproprié les actions de Jean-Pierre Sueur sur le patrimoine, marquant ainsi son empreinte durablement.

2. La figure de l'élu dans la territorialisation du patrimoine

Incontestablement, l'élu local a une place centrale dans les politiques urbaines y compris patrimoniales. À partir des années soixante qui marquent l'avènement du patrimoine urbain, plusieurs séries de documents territorialisés patrimoniaux ont été mis en place par le législateur. Dorénavant, les collectivités locales ont le choix de demander ou non la mise en place de ces procédures. Si ces outils n'effacent pas les procédures classiques et centralisées de protection du patrimoine, elles permettent à l'élu d'afficher une action patrimoniale locale et d'en assumer la paternité et avec la décentralisation de l'urbanisme aux collectivités territoriales, cet affichage de l'action publique locale et le discours qu'il en est fait croissent de manière spectaculaire à tel point que les maires se placent en *leadership* politiques qui, « tout en se référant à la défense de "l'intérêt général", s'attachent à établir et à étendre leur autonomie politique »[5]. Loin d'être un relais de l'État central, l'élu local s'affirme aujourd'hui dans son rôle de *manager* territorial et face à ces nouveaux modes de fonctionnement, le maire doit donc adopter une position stratégique dans ses choix d'actions. D'ailleurs, le maire justifie sans cesse ces choix au regard de ses concitoyens en assurant une communication municipale étoffée : bulletin municipal, publications thématiques[6], publicité urbaine, *etc*. Roselyne Bachelot-Narquin, dans l'opposition municipale angevine pendant de nombreuses années, décrit avec ironie comment la communication institutionnelle assurée par les maires « ressemble davantage à un faux nez destiné à masquer l'objectif véritable : assurer le

[1] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 5, I, A, 2.
[2] Cf. *Infra*, Chapitre 10, I, A.
[3] Bien que cette extension ne soit pas sans conséquence sur sa politique urbaine (Cf. *Infra*, Chapitre 8, II, B, 2).
[4] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 5, I, A, 2.
[5] GENIEYS William, SMITH Andy, BARAIZE François, FAURE Alain & NÉGRIER Emmanuel, 2000, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre *leadership* et territoire », pp. 103-119, *in Pôle Sud*, n°13, Montpellier, ARPOS, p. 112.
[6] À titre d'exemple, la ville d'Angers édite une publication trimestrielle thématique : *Angers 21, la revue du rayonnement partagé*.

panégyrique, et donc la réélection, du maire en place »[1]. Pour elle, le maire s'assure par là-même la promotion de ses actions et une assise locale forte, d'où le sous-titre de l'ouvrage de Jean-Michel Gaillard et Catherine Rambert : les maires, « mégalomanes ou visionnaires ? »[2]. Les outils de communication développés par les municipalités montrent à quel point la recherche d'une reconnaissance locale est forte : depuis la décentralisation, le maire porte pleinement la responsabilité des mutations de l'espace urbain local[3] et s'est en même temps approprié la ville qui est devenue *sa* ville. De fait, son rôle a donc changé et en observant spécifiquement les politiques patrimoniales déployées localement, on peut se placer du côté d'une analyse en termes de rôles et de fonctions et selon Pierre Birnbaum, « la fonction exercée devient source spécifique de déterminisme »[4]. La fonction déterminerait donc l'action : un élu n'agirait pas comme un praticien ; à l'inverse d'un ABF, fonctionnaire d'État qui voit la protection du patrimoine comme un but en soi, l'élu chercherait en quoi cette politique servira sa réélection d'autant qu'il n'a, *a priori*, pas la légitimité de prendre en charge le patrimoine « bien commun de la nation ». Corinne Leveleux-Teixeira, juriste et élue elle-même, pense d'ailleurs que « les maires sont dans une logique qui est enfermée dans un temps qui est celui de l'élection »[5] même si le philosophe Jean Leca remet en cause cette pensée trop simpliste en expliquant que « c'est une des bizarreries de la théorie de Downs[6] de supposer que les politiciens ne veulent *que* gagner les élections […] pendant que les électeurs ne veulent *que* bénéficier de politiques publiques »[7] : pour lui, il y aurait une sorte de cliché non justifié car « les théories parfaitement plausibles du "vote rétrospectif", du "vote sanction" et du "vote échange" n'ont pourtant jamais tenu que le vote était la computation de jugements sur les effets d'actions publiques spécifiées »[8]. Quoiqu'il en soit, face au nombre croissant de possibilités d'actions urbaines et avec le développement de la compétitivité entre les collectivités locales, les maires doivent s'affirmer dans leurs choix qui ne relèvent plus de la seule logique urbanistique. Si le rôle conditionne l'action, il ne saurait exister de déterminisme aussi marqué : la personnalité de l'élu, sa culture et ses préférences, entrent pleinement en ligne de compte dans la décision publique. Ainsi, chaque maire a ses préférences et laisse une empreinte durable dans sa ville : Jean Royer à Tours a toujours été présenté comme un bâtisseur et un sauveteur du centre-ville alors que Jean Monnier à Angers « n'était pas un défenseur actif du patrimoine » pour Paul Iogna-Prat, même s'il a mené une grande politique patrimoniale mais strictement monumentale. En effet, l'intérêt de Jean Royer pour

[1] BACHELOT-NARQUIN Roselyne, 2001, *Les maires : fête ou défaite ?* Paris, Éditions Anne Carrière, p. 67.
[2] Cf. GAILLARD Jean-Michel & RAMBERT Catherine, 1993, *La fête des maires : mégalomanes ou visionnaires ?* Paris, Éditions Jean-Claude Lattès, 431p.
[3] À Tours, Jean Royer avait développé avant la décentralisation son propre outil de communication en créant un journal dont il assurait la publication et qui devait promouvoir ses actions : *L'Espoir*. Cf. la communication d'Anne DEBAL-MORCHE au colloque du CTHS de 2012 (« composition[s] urbaine[s]) : *L'image et la presse au service de la politique urbaine de Jean Royer*.
[4] BIRNBAUM Pierre, 1973, « Le pouvoir local : de la décision au système », pp. 336-351, *in Revue française de sociologie*, vol. 14, n°3, Paris, Association revue française de sociologie, p. 349.
[5] Entretien avec Corinne Leveleux-Teixeira du 6 juillet 2009.
[6] La théorie d'Anthony Downs consistait à considérer que les politiciens ne trouvaient de motivation que dans l'objectif de conserver leur poste et de se faire ainsi réélire.
[7] LECA Jean, 2001, *Pour(quoi) la philosophie politique*, Paris, Presses de science Po, p. 166.
[8] *Ibid.*, p. 167.

l'urbanisme des quartiers anciens a permis leur restauration alors que les efforts angevins se sont concentrés sur la restauration des édifices monumentaux avec la grande réussite de la galerie David d'Angers. Jean-Claude Antonini, à la tête de la ville depuis 1998, concentre quant à lui tous ses efforts sur une politique active de développement durable à tel point qu'il qualifie sa ville de « capitale européenne du développement durable ». Certes, la fonction de maire implique des façons d'agir mais elle n'efface pas la personnalité de l'homme, bien au contraire, elle aurait tendance à l'affirmer[1]. Face à l'enjeu tant symbolique que juridique de la protection du patrimoine, les élus locaux développent des stratégies autour de la mise en place de politiques patrimoniales territorialisées et leurs pratiques discursives dévoilent que leurs choix répondent à des objectifs ciblés. Paul Iogna-Prat montre bien que Jean Monnier, maire d'Angers de 1977 à 1998 maintenait un rapport conflictuel avec le pouvoir central : hors de question de s'imposer un document territorialisé dans lequel l'État s'immisce trop. À Orléans, l'équipe municipale de Jacques Douffiagues ne considérait pas opportun de mettre une ZPPAU à l'étude alors qu'elle avait connaissance du dispositif. L'instrument d'action publique ne fait donc pas tout : son utilisation dépend de la représentation que les élus en ont et de ce qu'ils en font. De ce point de vue, le maire – et par extension l'élu local de manière générale – a un rôle déterminant dans la décision publique et ce pouvoir personnalisé s'illustre plus à mesure que l'État lâche du lest dans la gestion des politiques publiques locales : « dans les nouveaux rapports locaux les maires ont une place prépondérante et pilotent des opérations de tout premier ordre »[2]. L'analyse en termes de rôles concentrée sur la figure de l'élu permet de saisir certains modes de fonctionnement locaux qui parfois même perdurent, comme si le poids de la personnalité d'un maire pouvait marquer une action publique au long terme et fonder une véritable idéologie politique.

Considérant cette analyse en termes de rôles au cœur du fonctionnement de l'action publique, on comprendra que le choix des instruments résulte en grande partie de la représentation des élus, de leur action, et que le système d'acteurs du champ patrimonial s'organise logiquement autour de réseaux d'influences.

3. Existe-t-il un référentiel patrimonial local ?

La permanence d'une action publique patrimoniale malgré le renouveau et l'alternance des équipes municipales interroge l'existence d'une idéologie locale du patrimoine. En analysant les discours relatifs à la protection du patrimoine angevin, il transparait une sorte d'idéologie du pouvoir local qui serait pensé en opposition au pouvoir central, quelques soient les maires en place. Paul Iogna-Prat, ancien directeur du cabinet du maire sous le mandat de Jean Monnier, retrace la vie politique angevine et raconte le refus d'un secteur sauvegardé sous la municipalité de Jean Turc suivi

[1] On peut citer à titre d'exemple des réalisations architecturales massives qui symbolisent souvent le mandat d'hommes politiques locaux (palais des congrès à Tours, médiathèque à Orléans, galerie David d'Angers à Angers…)
[2] KERROUCHE Éric, 2006, « Les maires français : des managers professionnels ? », pp. 83-98, *in Annuaire des collectivités locales*, Paris, CNRS éditions, p. 92.

de son combat pour faire accepter la mise en place d'un document territorialisé de protection du patrimoine, mais Jean Monnier « comme son prédécesseur [*Jean Turc*] considérait que le pouvoir en matière d'urbanisme c'était lui [*et que mettre en place ce type de document*] c'était prendre le risque de voir l'État se mêler de ses affaires »[1]. Cette peur d'une ingérence de l'État dans les affaires municipales perdure encore aujourd'hui : Jean-Luc Rotureau, actuel adjoint à l'urbanisme s'interroge sur une potentielle ZPPAUP multi-sites (sur le quartier de la Doutre et de la Cité notamment) et admet que « l'élu a besoin d'être rassuré sur cette protection du patrimoine mais aussi sur des marges de manœuvres qui demeureront » [2]. On retrouve le cœur du problème et les mêmes craintes de la municipalité précédente, comme si cette conception de l'instrument patrimonial demeurait d'équipe en équipe. Par ailleurs, c'est toute une idée de la régulation patrimoniale qui est sous-tendue à travers ces discours qui montrent que l'inaction est une action en soit qui n'est pas laissée au hasard mais au contraire réfléchie. Finalement, cette sorte d'idéologie patrimoniale locale autour des instruments d'action publique permet de justifier le choix de ces outils en prouvant que ces choix reposent sur des objectifs cohérents.

[1] *Idem*.
[2] Entretien avec Jean-Luc Rotureau du 8 octobre 2008.

CHAPITRE 8

ATTENTES ET EFFETS DES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE

L'action publique patrimoniale passe inévitablement par des choix stratégiques locaux et se concrétise par l'adoption d'instruments particuliers. Cette question du choix des instruments « est en général présentée de manière fonctionnaliste, comme relevant de simples choix techniques »[1], comme s'il existait des instruments disponibles sur simple demande. Dans cette perspective, on peut appréhender les instruments d'action publique comme des opportunités sur étagère que les élus peuvent saisir ou non. L'analyse du choix des instruments permet donc de comprendre les représentations des acteurs des outils en question, mais Frédéric Varone note que cette analyse « implique cependant que les liens existant entre celui-ci [*l'instrument*] et les autres éléments constitutifs d'une politique soient aussi pris en considération. En effet, tout instrument est logiquement lié aux objectifs des décideurs politiques, aux ressources à la disposition des acteurs de mise en œuvre, aux caractéristiques des groupes-cibles visés »[2]. De ce fait, analyser le choix des outils patrimoniaux nécessite une explicitation de chaque contexte et une analyse en termes de représentations. Si chaque instrument d'action publique a des propriétés et des effets qui lui sont propres – comme nous l'avons montré dans la deuxième chapitre de cette thèse[3] – les acteurs s'en saisissent ou non en fonction des représentations qu'ils en ont : s'ils voient tel instrument capable d'appuyer leurs objectifs, ils envisageront de le mettre en œuvre. L'intérêt de cette démarche est particulièrement important lorsque l'on compare les contextes entre eux car on s'aperçoit que ces représentations diffèrent d'un contexte à l'autre et émanent non seulement des acteurs eux-mêmes mais aussi d'héritages supposés d'une action publique plus ancienne, ce que nous avons appelé une doctrine patrimoniale. La complémentarité des instruments d'action publique est aussi un facteur d'analyse dans la mesure où les élus locaux utilisent toujours plusieurs outils pour façonner une politique publique. Ainsi, en termes de politiques patrimoniales, trois dimensions majeures entrent en ligne de compte dans la mise sur pied d'une politique patrimoniale : la protection (par un instrument dédié), la valorisation (aussi bien au niveau de l'habitat que du cadre de vie) et la promotion (par l'instauration de nombreux labels). Tous ces objectifs, présents à des degrés différents dans les politiques du patrimoine se déclinent à travers la mise en œuvre et la superposition d'instruments dans un même espace. Le *Tableau 13* compare les trois contextes en fonction des procédures mises en place et des instruments utilisés dans le cadre d'une politique patrimoniale.

[1] LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick, 2004a, *op. cit.*, p. 11.
[2] VARONE Frédéric, *op. cit.*, p. 28.
[3] Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 2.

	Angers	Tours	Orléans
Outils réglementaires			
Secteur sauvegardé		x	
ZPPAUP			x
PLU	Annulé (en cours)	x	En cours
L.123-1 7°	Prévu	x	Prévu
Site classé	2	5	1
Site inscrit	3	5	4
Monuments Historiques	118	163	75
Labels et protection internationale			
Ville d'art et d'histoire	x	x	x
UNESCO		x	x
AVEC		x	
Services municipaux			
Inventaire	x		
Archéologie	x		x
Patrimoine	x	x	x
Actions opérationnelles			
Ravalements obligatoires	x	x	x
Ravalements subventionnés	x	x	x
OPAH	x	x	x
Fondation du patrimoine			x
Défiscalisation		x	x

Tableau 13. Comparaison des différentes politiques patrimoniales en termes d'instruments

En analysant les différents outils mis en œuvre dans chacun des trois contextes, nous allons tenter de saisir quelles sont les attentes et les effets des différentes procédures choisies par les élus locaux dans la construction de la politique patrimoniale.

I. Des attentes liées aux propriétés des instruments

L'instrument d'action publique n'est pas figé dans sa définition : il a le sens que les acteurs lui donnent. Même s'il a des propriétés inaliénables, c'est davantage la représentation que les acteurs en ont qui conditionne son choix plutôt que ses propriétés fixes. Dans cette optique, le choix de l'instrument reflète les représentations locales des outils prévus à l'échelle nationale et les conceptions différentes de ce que doit être l'action publique patrimoniale. Ils sont réinterprétés et appropriés par les acteurs qui les utilisent en fonction de leurs besoins. La mise en place d'un

instrument d'action publique répond bien à des attentes particulières exprimées par les décideurs locaux qui y voient une opportunité d'action à saisir.

A. L'argument de la mise en valeur

1. La politique des ravalements de façades ou la mise en scène patrimoniale

Les documents territorialisés de protection du patrimoine intègrent pleinement la dimension de mise en valeur alors que les procédures issues du XIXe siècle se concentraient d'avantage sur le sauvetage d'un patrimoine monumental en péril. De cette façon, le choix des décideurs est loin d'être neutre. Conseillés par des techniciens et certains experts, ils choisissent puis façonnent ces outils par rapport à des objectifs de mise en valeur comme ce fut le cas à Orléans où, en 2008, la préfecture du Loiret entérinait la création d'une ZPPAUP urbaine, après trois années d'études. Après son élection en 2001, Serge Grouard ne semble pas souhaiter miser sur un affichage fort de la politique patrimoniale bien qu'il continue ce que ses prédécesseurs avaient entrepris. Franck Moreau, chargé d'instruire les dossiers de ravalements de façades, rappelle que « les premières campagnes de ravalements ont commencé en 1973[1] »[2] et elles n'ont cessé de continuer depuis[3]. En fait, Audrey Luder met en avant que la dernière opération commencée sous la municipalité de Jean-Pierre Sueur au niveau de la rue Jeanne d'Arc s'est « achevée en 2002 sous le mandat de Serge Grouard » et elle pense que « c'est dans ce cadre là qu'il a voulu continuer cette opération »[4]. La politique des ravalements de façades est donc ancienne à Orléans et malgré les alternances politiques, elle a persisté et s'est même étoffée (*Photo 1*).

[1] Cf. Délibérations du Conseil municipal d'Orléans du 28 juin 1973.
[2] Entretien avec Franck Moreau du 16 juin 2009.
[3] Cf. *Annexe 13*.
[4] Entretien avec Audrey Luder du 16 juin 2009.

Photo 1. Un exemple de ravalement de façade à Orléans : grâce à l'endocrinologie, il est possible de restituer les couleurs d'un état donné[1]

En réalité, la municipalité souhaite ardemment rénover l'image d'Orléans ternie depuis longtemps. Michel Grésillon insiste bien sur cette absence d'image qu'il lie directement à la situation de la ville par rapport à Paris : « le drame d'Orléans est d'avoir été à la fois au cœur et sur les premières marges de l'État qui fit la France »[2]. Quand Serge Grouard arrive à la tête de la mairie en 2001, il ambitionne de redorer le blason de la ville, passant inévitablement par une politique de mise en valeur de son centre historique. Sans qu'il soit question d'en réguler la protection, il agrandit les périmètres de restaurations de façades, déjà créés avec Jean-Pierre Sueur. Surtout, Serge Grouard entend développer les ravalements obligatoires, politique plus contraignante vis-à-vis des propriétaires privés comme l'explique l'*Encadré 23*.

[1] Source : cliché personnel, 2008.
[2] GRÉSILLON Michel, *op. cit.*, p. 83.

Les municipalités peuvent agir sur le patrimoine architectural de manière opérationnelle en instituant le principe de ravalements de façades obligatoires et, la plupart du temps, subventionnés. Beaucoup de collectivités locales se sont saisies de cet instrument, levier de l'embellissement urbain. Les politiques de ravalements de façades se scindent en deux parties distinctes : d'une part les ravalements de façades obligatoires et d'autre part les opérations façades basées d'avantage sur une démarche incitative.

- Pour les politiques de ravalements obligatoires, il s'agit, au nom de l'article L.132-1 du Code de la Construction, de contraindre les propriétaires à entretenir leurs façades. Concrètement, l'autorité municipale envoie une injonction aux propriétaires des immeubles à ravaler et ces derniers doivent effectuer les travaux à leurs frais moins la subvention qui peut leur être accordée. Il est à noter que le contrôle de l'État reste présent puisque cette disposition n'est applicable « que dans les communes figurant sur une liste établie par décision de l'autorité administrative, sur proposition ou après avis conforme des conseils municipaux »[1]. Cette contrainte s'accompagne très souvent d'incitations financières sous forme de subventions attribuées par les municipalités. Ainsi, un programme de ravalements est établi afin de pouvoir aider, au fur et à mesure, les propriétaires des secteurs concernés.
- Les opérations façades sont quant à elles des procédures initiées par une collectivité territoriale (municipalité, communauté de communes, département, *etc*.) qui souhaite intervenir sur son patrimoine bâti dans un souci d'amélioration de l'aspect extérieur des constructions. Parfois intégrées dans des OPAH dédiées[2], ces opérations ne sont basées que sur le principe d'incitation des particuliers avec la mise en place d'un mécanisme de subventions. Dans ce cas, les collectivités locales ne peuvent imposer le ravalement d'une façade mais aident en revanche à sa réalisation et comptent sur l'effet d'entraînement.

Lors de la réalisation de ces ravalements, les PACT peuvent offrir leurs services aux collectivités territoriales dans l'animation des campagnes de ravalements sous forme d'expertises ou d'études adaptées. Cela peut s'avérer fort utile lorsque la taille de la commune ne lui permet pas de disposer de ressources humaines dédiées. On a donc vu des PACT animer des campagnes de ravalements de façade, notamment en OPAH, dans de petites communes. Des entreprises privées spécialisées peuvent aussi prendre en charge l'animation et le suivi des dossiers de ravalements.

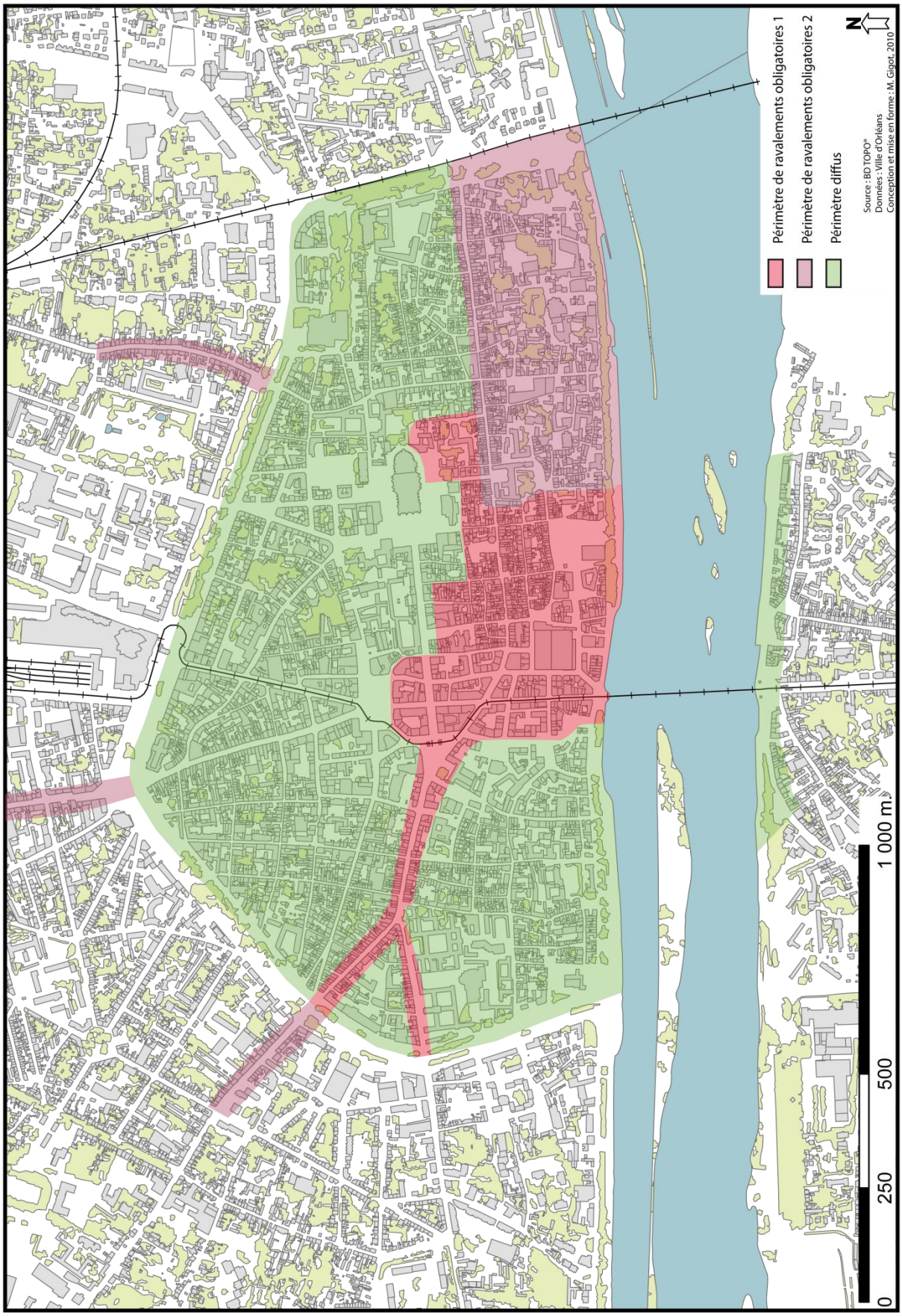
Encadré 23. La politique des ravalements de façades

La procédure des ravalements subventionnés est à bien distinguer de celle des ravalements obligatoires : si dans le premier cas, la politique menée n'est qu'incitative (et donc électoralement intéressante), elle devient beaucoup plus contraignante dans le second puisque, concrètement, une injonction de travaux est envoyée aux particuliers qui doivent s'acquitter de cette tâche. Les élus tourangeaux ont utilisé la procédure des ravalements obligatoires dès la mise en place du secteur sauvegardé, comme un outil opérationnel qui visait à compléter la procédure réglementaire de protection du patrimoine. L'ancienne adjointe déléguée à la sauvegarde du patrimoine dira que « le maire a eu cette idée excellente d'imposer de mettre en ravalement obligatoire telle ou telle rue

[1] Article L.132-2 du Code de la Construction.
[2] Cf. *Supra*, Chapitre 6, I, B, 1.

pendant une période donnée. Pendant une même période, on menait de front plusieurs choses »[1]. Si à Tours les campagnes de ravalements de façades ont accompagné la territorialisation du patrimoine[2], à Orléans, ils ont constitué un préalable à l'action patrimoniale. En même temps que les premières campagnes entreprises sous le mandat de Serge Grouard, un ABF nouvellement nommé dans le Loiret analysait la politique patrimoniale orléanaise comme une gestion incohérente : d'un côté une politique active de ravalements de façades et de l'autre, « tout un jeu de cache-cache » avec une multitude d'abords des monuments historiques. Fort de son expérience de la gestion du secteur sauvegardé de Blois, Frédéric Aubanton ne comprend pas la logique de la gestion du patrimoine orléanais. Dans ce cadre, il tente de convaincre l'équipe municipale alors en place de la nécessité de mettre à l'étude une ZPPAUP. Au-delà de cette nécessité, l'ABF s'attribue le rôle d'éducateur en quelque sorte. Expert en patrimoine, il sensibilise les décideurs politiques de la teneur du document qu'il propose : nous avons montré dans la deuxième partie en quoi l'action de l'ABF pouvait être fondamentale dans la mise en œuvre d'instruments territorialisés de protection du patrimoine[3]. À Orléans, la démarche se lit au travers des échanges de courriers entre le maire, son adjoint et l'ABF. Dès 2002, à la suite d'un entretien avec le maire, Frédéric Aubanton réagit au souhait de Serge Grouard de créer des périmètres de protection modifiés qui auraient permis d'adapter la contrainte d'une servitude patrimoniale géométrique à la réalité d'un terrain complexe. L'ABF estime que « cette loi apparaît comme très floue quant à son contenu exact et sa portée juridique. Enfin, cette démarche reste centrée sur les monuments »[4]. Par là, l'ABF tente de sensibiliser les élus à la prise en compte de l'ensemble urbain comme patrimoine à part entière. Tout en expliquant la démarche de ZPPAUP qui lui parait être « l'outil le plus rôdé et adapté à Orléans », Frédéric Aubanton insiste sur l'opportunité pour la ville de s'engager dans cette voie puisqu'il annonce un argument de taille qu'il considère comme « élément de déblocage »[5] : le fait qu'une ZPPAUP puisse être double d'un PRI et donner lieu à des possibilités de défiscalisations Malraux pour les bailleurs privés. De lui-même, il avoue qu'il a dû démontrer aux décideurs l'intérêt de la ZPPAUP et de fait les convaincre. Ce processus d'argumentation reste néanmoins réciproque car l'ABF en qualité de représentant de l'État conserve un droit de regard sur les décisions municipales ayant trait au champ patrimonial.

[1] Entretien avec Françoise Panterne du 12 juin 2012.
[2] Dans le cadre des campagnes de ravalements de façades, la ville de Tours a investi 12.500.000 francs entre 1975 et 1983. Les propriétaires pouvaient aussi bénéficier des dispositions fiscales prévues par la loi Malraux.
[3] Nous avons évoqué la création de nombreuses ZPPAUP dans certains départements dans lesquels l'ABF essaye de développer cette politique patrimoniale (cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 5, A, 1).
[4] Courrier de Frédéric Aubanton à Serge Grouard du 19 février 2002. *Archives du SDAP 45, non coté*.
[5] Entretien avec Frédéric Aubanton du 19 février 2007.



Carte 17. Les périmètres de ravalements de façades à Orléans

À Orléans, les campagnes successives de ravalements ont donc permis l'avènement d'une politique patrimoniale construite autour d'un instrument territorialisé, et elles restent encore au cœur de l'action publique patrimoniale. Largement subventionnés[1], les ravalements sont de qualité et la ville est soucieuse des choix historiques opérés dans la restitution de l'état antérieur des façades. Avant chaque ravalement de pan de bois, ce dernier est étudié par une équipe scientifique (archéologue municipal, archéologue du bâti contractuel…) qui décide, en coordination avec l'ABF, de l'état à restaurer. Selon Clément Alix, archéologue du bâti, « cela présente des résultats satisfaisants avec un volet scientifique très intéressant »[2]. La politique de ravalements de façades n'entre pas directement dans un cadre national, sauf à citer le Code de la Construction et de l'Habitat. La façon dont ils sont opérés et subventionnés est laissée à la seule collectivité en conséquence de quoi chaque ville présente des spécificités et peut agir sur son paysage urbain de façon différente. Ainsi, à Orléans les élus ont fait le choix de la couleur en restaurant des façades nuancées, fait relativement rare en France. Bien sûr, ce ne sont pas n'importe quelles couleurs qui sont choisies : elles sont obtenues grâce à l'étude de carottages dans chaque façade qui renseigne des états successifs de cette dernière : « il n'y a pas d'exemple comparable en France appliqué à une grande ville » avouera l'archéologue du bâti. À Tours, la politique de ravalements est ancienne[3] et a connu un certain nombre de déboires : certes subventionnée, sa qualité a été mise en doute, notamment sur la rue Colbert : « dommage que l'on ait trop souvent sacrifié la tradition architecturale locale des linteaux en chêne. Si l'on y regarde d'un peu près, il s'agit maintenant de linteaux en béton camouflés derrière un placage de bois tout juste capable de tromper l'œil d'un touriste japonais. Exemplaire »[4]. Car les ravalements de façades ont souvent un seul objectif : l'embellissement. Et même si Orléans a fait un effort considérable dans l'étude des pans de bois, Clément Alix regrette que « cela reste du tape à l'œil : l'aspect social est complètement négligé ». C'est qu'Orléans doit conquérir le cœur des touristes, déjà largement présents à Tours. Est-ce pour cela qu'il n'y a plus de campagne de ravalements obligatoires dans la capitale tourangelle ? C'est en tous cas de cette façon que sont présentées les choses à Orléans lorsque l'archéologue en charge des ravalements (Tourangeau) dit qu'à Tours, « ils ont déjà tout : leurs touristes, leur place Plumereau, leurs maisons à pan de bois qui sont connues depuis des dizaines d'années alors ils ne voient pas l'intérêt de remettre de l'argent là-dedans »[5]. Pourtant, la ville continue de subventionner les ravalements de façades, mais si au départ ils se concentraient dans le centre ancien (en particulier dans le périmètre même du secteur sauvegardé), ils s'étendent aujourd'hui aux quartiers péricentraux (*Carte 18*).

[1] Plus de 3 Millions d'euros de subventions ont été versées depuis 2002.
[2] Entretien avec Clément Alix du 31 mars 2010.
[3] Cf. *Annexe 13*.
[4] « Colbert : tout a changé en dix ans », *La Nouvelle République* du 31 juillet 1992.
[5] Entretien avec Clément Alix du 31 mars 2010.

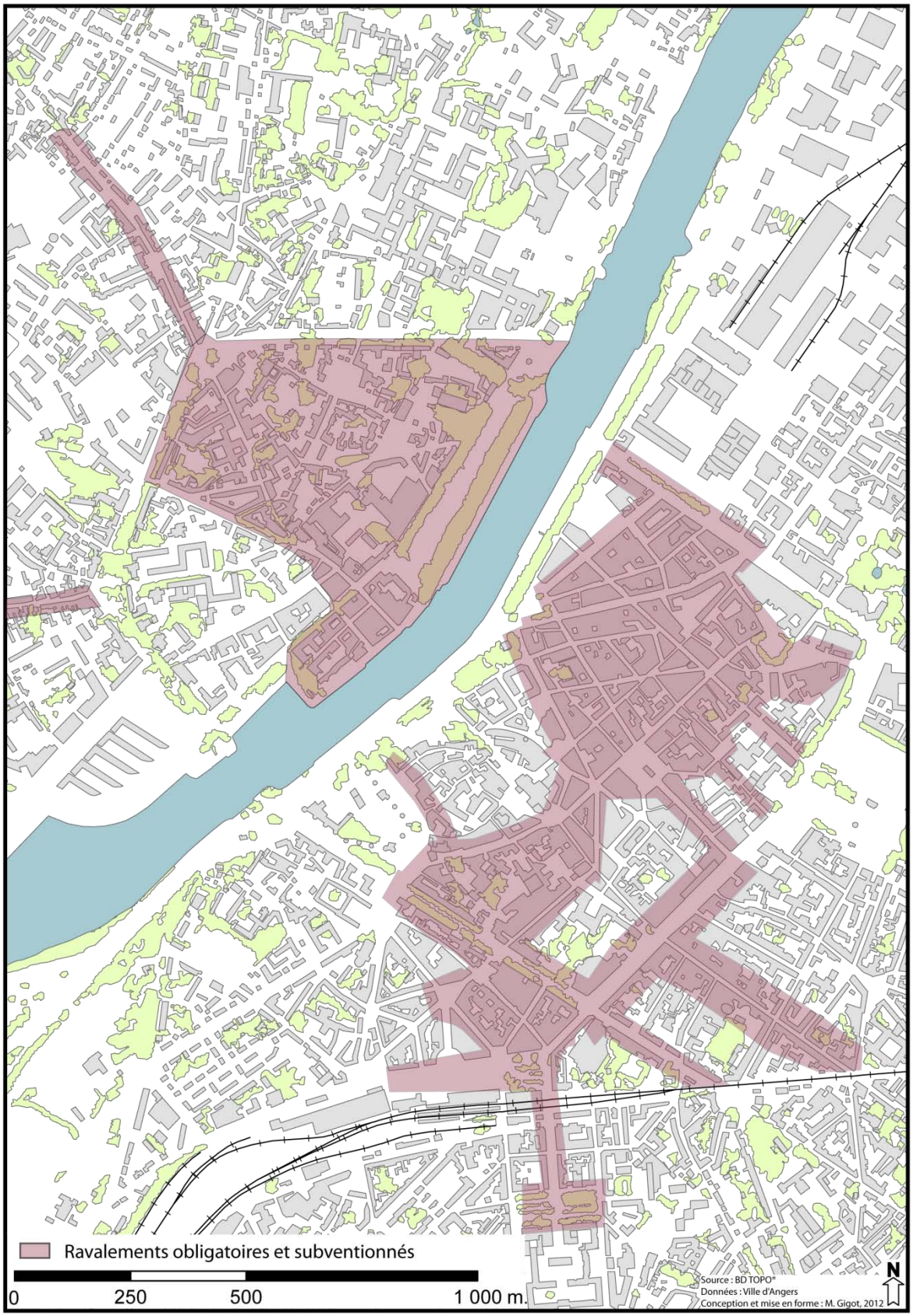
Carte 18. Les périmètres de ravalements de façades à Tours

Orléans et Tours ont donc mis en œuvre des politiques de ravalements, mais dans des temporalités et des contextes d'action différents. Le centre ancien de Tours a été redynamisé dans les années quatre-vingts, une dizaine d'années après la création du secteur sauvegardé, alors qu'à Orléans, la démarche a été entreprise dans les années deux mille, lorsque la ZPPAUP a été créée, nous y reviendrons en détail par la suite[1]. On peut donc penser que le secteur sauvegardé a été un outil utile pour la réussite d'une politique patrimoniale de valorisation prouvant que seuls les ravalements de façades ne peuvent suffire à engager une politique urbaine dans la mesure où cette procédure d'intervention ne permet que d'améliorer le décor urbain. Un des enjeux de l'outil semble être d'aider à la théâtralisation du patrimoine pour plaire à l'œil du visiteur : « la vocation touristique du vieux Tours n'étant plus à démontrer, cette opération revalorise les éléments historiques du quartier »[2]. On est bien, à Tours, dans une acception paysagère des ravalements de façades que d'aucuns qualifieraient de *façadisme*, terme dont l'acception péjorative n'est plus à démontrer[3]. Les attentes par rapport à cet outil opérationnel n'ont pas été les mêmes dans les deux contextes en ce que le secteur sauvegardé de Tours permettait une redynamisation du centre-ville en plus des ravalements qui ne constituaient qu'un volet d'amélioration du cadre de vie. En effet, la possibilité d'investissements défiscalisés (présentés dans le Chapitre 6[4]) a engrangé une dynamique de restauration par les particuliers à Tours, qui n'a pas été possible à Orléans du fait de l'absence d'un tel dispositif. L'investissement dans le secteur sauvegardé de Tours s'est plutôt fait avec des propriétaires fortement imposés pour qui il était intéressant d'acquérir un bien au sein du périmètre patrimonial. À cet égard, un technicien du service urbanisme de la ville de Tours notait que « ça a bien fonctionné quand l'équipe de football de Tours était en première division parce que tous les footballeurs se sont lancés en loi Malraux. Il y a beaucoup d'immeubles qui ont été restaurés comme cela et il y avait d'autres joueurs qui venaient de Bordeaux et qui investissaient à Tours »[5]. D'une certaine façon, cette anecdote montre que la défiscalisation en secteur sauvegardé ne s'adresse qu'à certaines couches sociales, plutôt fortement imposées, en tous cas à des propriétaires non occupants[6]. *A contrario*, le subventionnement des ravalements de façades s'adresse aux classes sociales aisées comme défavorisées et concerne aussi bien les propriétaires non occupants que les propriétaires occupants. De ce fait, les campagnes de ravalements à Orléans ont donc longtemps été un outil important dans la mise en valeur du centre ancien, à défaut d'un instrument *ad hoc.* À Angers, le *paysage urbain* est évoqué tel quel et la municipalité s'est d'ailleurs attachée à éditer en 2005 une charte du paysage urbain qui doit permettre de le préserver et de le valoriser. C'est la dimension esthétique du patrimoine qui est invoquée plus le patrimoine en tant que support de la

[1] Cf. *Infra*, C, 2.
[2] « La rue Colbert sous les bâches », *La Nouvelle République* du 6 mars 1989.
[3] Dans le débat sur la démolition d'une partie de la rue des Carmes que l'on développera dans le chapitre 10, l'idée de plaquer les anciennes façades sur de nouveaux bâtiments a été émise et l'ABF, opposé à cette pratique, résumait alors le façadisme de la façon suivante : « on établit donc une barre de 15 mètres d'épaisseur avec au préalable une étude avec les cellules. Dessus, on prend les morceaux de façades qu'on pense pouvoir récupérer et on les colle ». Entretien avec Frédéric Aubanton du 15 juin 2009.
[4] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 6, I, A, 1.
[5] Entretien avec Roland Alenet du 4 mai 2010.
[6] Cf. *Encadré 14*, Partie 2, Chapitre 6, I, A, 1.

mémoire collective : les élus travaillent l'amélioration du cadre paysager. En témoigne la plaquette adressée aux habitants qui souhaitent préparer un ravalement de façade, dans laquelle il n'est pas question de valorisation du patrimoine mais de valorisation du paysage urbain[1] : même si les ravalements de façades restent subventionnés (mais dans le cadre de l'Agenda 21 et de la charte du paysage urbain) et que les résultats s'approchent de Tours ou d'Orléans, la démarche est fondamentalement différente. Au demeurant, comme Tours et Orléans, la municipalité d'Angers a utilisé l'outil des ravalements obligatoires dans le centre ancien dès le milieu des années quatre-vingts[2] (*Carte 19*).

[1] La plaquette énonce dans les objectifs du traitement des façades le fait qu'il faille « développer des façades harmonieuses respectueuses du paysage urbain angevin ».
[2] Cf. *Annexe 13*.



Carte 19. Les périmètres de ravalements de façades à Angers

La mise en valeur des espaces patrimoniaux par le paysage urbain semble donc être une constante dans les politiques menées en Val de Loire. Si dans chacun des contextes étudiés on compte plusieurs campagnes de ravalements de façades obligatoires, chacune d'entre elles n'a pas été faite de la même manière et n'a pas poursuivi les mêmes objectifs. Certes, l'embellissement de l'espace urbain est un but affiché dans ces campagnes mais la façon de les entreprendre n'apporte pas les mêmes conséquences. À Angers, les ravalements poursuivent un objectif durable alors qu'à Orléans ils ont servi de laboratoire de découverte d'un patrimoine ignoré. À Tours enfin, ces ravalements sont anciens et la ville ne semble pas particulièrement encline à démarrer de nouvelles campagnes.

2. Une course aux labels ?

Les instruments patrimoniaux ont des effets attendus de valorisation urbaine. Ils intègrent un volet de mise en valeur du patrimoine et si le terme est utilisé dans une acception très large, il suppose une promotion du patrimoine dans un enjeu pédagogique voire touristique. D'aucuns expliquaient qu'à Orléans « la ZPPAUP est un document pédagogique avant tout : l'enjeu, c'est de faire entrer dans les mentalités orléanaises un patrimoine assez important que l'on découvre pour qu'ils transmettent le message au-delà des limites communales »[1]. L'enjeu pédagogique sert ici l'enjeu promotionnel : en améliorant le cadre de vie des orléanais et en leur offrant la possibilité de mieux connaître leur patrimoine, la municipalité espère qu'ils véhiculeront cette nouvelle et bonne image ailleurs. L'objectif touristique n'est pas caché voire même souvent mis en avant dans les argumentaires pro-patrimoniaux. La course aux labels peut être analysée comme un élément du *marketing* urbain en centre-ville et François Loyer va même jusqu'à penser que « la protection des villes anciennes est la conséquence d'un tourisme international à l'échelle européenne : au spectacle de la nature succède, sans discontinuité, celui des villes »[2]. Pourtant, la position inverse est tout à fait défendable et il n'est pas absurde de se demander si ce n'est pas le tourisme qui serait la conséquence de la réhabilitation des centres anciens. D'ailleurs, les politiques patrimoniales sont assez souvent fabriquées – délibérément ou pas – dans un but touristique car le touriste justifiera la mise en valeur d'un site puisque « le patrimoine, pour être valide, a besoin du regard de l'autre, donc du tourisme qui en fait, très largement, figure »[3]. Sans reconnaissance, le patrimoine n'existerait pas. Le touriste affirme cette position en visitant ce que l'on a construit comme patrimoine. Certes, les décideurs locaux affichent clairement la volonté d'améliorer l'espace urbain pour les populations locales mais il ne saurait exister de but strictement centré sur les habitants. Le tourisme est important car pragmatiquement – encore une fois – il accélère l'économie : un touriste dépense ; il se nourrit, il se loge et il visite… Attirer les touristes dans un espace donné, c'est donc perpétrer à la

[1] Entretien avec Audrey Luder du 13 février 2007.
[2] LOYER François, 2000, « Patrimoine urbain», pp. 301-311, *in* PAQUOT Thierry, LUSSAULT Michel & BODY-GENDROT Sophie (dir.), *La ville et l'urbain : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 307.
[3] LAZZAROTTI Olivier, 2003*, op. cit*., p. 99.

fois une économie que l'on croit florissante mais aussi être reconnu dans l'imaginaire collectif comme un lieu à visiter. Dans ce cadre, l'inscription de la vallée de la Loire au patrimoine mondial de l'humanité (UNESCO) constitue un « véritable atout »[1] selon un élu tourangeau. Cette inscription qui n'est pas un label à proprement parler est intégrée dans les représentations comme l'authentification de paysages exceptionnels et uniques. La dimension internationale de l'inscription confère donc aux collectivités concernées une reconnaissance de la valeur de leur territoire, ce qui n'est pas sans conséquence dans le processus de mise en tourisme qu'elles développent. Franck Huyghues Despointes a analysé les attentes et les effets de l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'humanité et révèle que « l'inscription est vécue principalement comme un événement positif »[2] : à cet égard, un journaliste de *La Nouvelle République*[3] évoque la « renommée UNESCO » et montre comment les acteurs du tourisme estiment que le label crédibilise l'offre touristique en ce que « l'inscription serait l'occasion d'ouvrir le tourisme ligérien vers de nouveaux horizons afin que ce site quitte au fur et à mesure cette image de zone de passage »[4]. Dans son mémoire de recherche, Franck Huyghues Despointes a mené plusieurs entretiens avec les acteurs de l'inscription et son analyse tend à montrer que « l'inscription n'induit rien en elle-même »[5], c'est-à-dire qu'elle doit être accompagnée de mesures de protection et de valorisation du patrimoine. Au demeurant, ses résultats présentent la diversité des effets de l'inscription du Val de Loire : les acteurs évoquent, entre autres, la notoriété qu'implique le label, l'outil qu'il peut devenir pour valoriser le patrimoine et sa dimension pédagogique. On a observé que Tours et Orléans mettent en avant leur appartenance au périmètre inscrit, notamment dans leurs supports de communication, et jouent allégrement sur la qualité du paysage urbain que la Loire reflète : ce n'est pas un hasard si chacune de ces deux villes procède au réaménagement et à la réappropriation progressive des berges du fleuve comme nous l'avons développé dans le Chapitre 3[6]. Sans aller jusqu'à dire que l'inscription à l'UNESCO ne constitue qu'une forme de labellisation, c'est comme telle qu'elle est utilisée par les collectivités locales, même si le plan de gestion en cours d'élaboration devra servir d'instrument de planification à l'échelle de la vallée[7]. Pour Frédéric Aubanton, l'inscription, « c'est juste une sorte de promotion »[8] qui n'entraine pas automatiquement la protection du patrimoine par un instrument *ad hoc*. Nous avons vu que la dimension juridique de cette protection restait limitée[9] mais les communes ont su s'approprier l'inscription comme un argument de valorisation patrimoniale. Dans ce cadre, la promotion de la ville en tant qu'objet touristique a pour effet la théâtralisation des espaces urbains pour attirer les touristes et « c'est dans

[1] Entretien avec Alain Devineau du 27 octobre 2009.
[2] HUYGHUES DESPOINTES Franck, 2002, *Attentes et effets de l'inscription du Val de Loire sur la liste du patrimoine mondial*, mémoire de DEA géographie, Tours, Université François-Rabelais, p. 91.
[3] « Classement à l'UNESCO : un argument touristique », *La Nouvelle République* du 17 août 2012.
[4] HUYGHUES DESPOINTES Franck, 2002, *op. cit*., p. 102.
[5] *Ibid*., p. 95.
[6] Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 3, II, A, 1.
[7] Le plan de gestion pourrait devenir un méta document de planification adapté la maîtrise de l'évolution du Val de Loire.
[8] Entretien avec Frédéric Aubanton du 15 juin 2009.
[9] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 6, II, B, 4.

la spectacularisation, la véritable "mise en scène" de ces lieux et édifices réhabilités, que se révèlent le mieux les intentions touristiques des responsables urbains »[1] et ces intentions sont rarement dénuées d'objectifs touristiques.

La labellisation patrimoniale est un outil de l'action publique patrimoniale mobilisé par les collectivités locales dans leurs politiques promotionnelles. Plus encore, le label est un instrument d'incitation utilisé par le ministère afin d'initier des politiques de valorisation du patrimoine car une des façons de certifier l'engagement d'une collectivité dans la protection et la valorisation de son patrimoine est de lui décerner un prix ou un label. Le ministère de la Culture ne s'y est pas trompé en créant notamment le label VPAH que l'on a présenté dans le Chapitre 6 et qui doit être le gage d'une sensibilisation de la collectivité territoriale à son patrimoine (*Encadré 17*). Pour Alain Devineau, adjoint à l'urbanisme de Tours, « cela permet de travailler en réseau. Ça permet d'avoir une force de proposition vis-à-vis de l'État. Cela permet de nous aider et de nous soutenir financièrement et même intellectuellement à travers un certain nombre de congrès. Ce label est aussi un garant de la qualité de ces villes ou de ces pays »[2]. Au-delà des attentes en termes de partages d'expériences avec les villes du réseau, c'est bien l'effet de reconnaissance qui est attendu. Objectif atteint pour l'ancienne adjointe déléguée à la sauvegarde du patrimoine qui considère que « très vite, Tours a été connue pour ses efforts de restauration. Encore plus lorsqu'il y a eu le secteur sauvegardé puis le label ville d'art et d'histoire »[3]. La labellisation est donc bien un outil mobilisé par les élus dans la construction des politiques patrimoniales. De ce point de vue, les labels répondent souvent à la règle de la complémentarité puisqu'ils entérinent souvent une démarche de protection du patrimoine par une collectivité. Nous avons ainsi montré que l'obtention du label VPAH était conditionnée, dans la grande majorité des cas, par la mise en place d'un instrument territorialisé de protection du patrimoine[4]. Cela tend à confirmer l'hypothèse posée en première partie qui interrogeait la capacité des acteurs à anticiper la complémentarité des outils dans la mise en œuvre des politiques patrimoniales. À Orléans, l'obtention du label VPAH a été rendu possible par la création de la ZPPAUP et la municipalité avait anticipé sa demande, montrant que le choix de cet instrument n'est pas neutre : « l'obtention du label, qui revient souvent dans les discours des acteurs municipaux, est bien un effet de l'outil ZPPAUP qui se présente alors comme indispensable à la mise en œuvre du projet urbain local et participe de fait à une politique de communication de la ville »[5]. L'équipe municipale avait anticipé le label VPAH en participant au concours national des villes en 2008 : lauréate de la compétition, elle reçoit le label « cœur de ville ». On peut lire dans *La Nouvelle République du Centre-Ouest* que « pratiquement tout le centre ancien d'Orléans a été rénové et [*que*] des travaux sont encore en cours menés après des études appuyées par l'ABF, des

[1] CAZES Georges & POTIER Françoise, 1997, « Le tourisme urbain », pp. 48-53, *in Urbanisme*, n°296, Paris, Architecture et urbanisme, p. 49.
[2] Entretien avec Alain Devineau du 27 octobre 2009.
[3] Entretien avec Françoise Panterne du 12 juin 2012.
[4] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 6, II, B, 1.
[5] GIGOT Mathieu, 2007, *Patrimoine et instruments d'action publique : le cas de la ZPPAUP d'Orléans*, mémoire de Master 2 géographie, Tours, Université François-Rabelais, p. 97.

paysagistes et des urbanistes »[1]. Concrètement, il s'agit pour la ville de démontrer son volontarisme quant à l'amélioration du cadre de vie en centre ancien ce qui lui permet d'insister sur un message positif à l'égard de la population et des touristes. C'est une forme de légitimation par des instances nationales des actions qu'elle a menées[2]. À Tours, Jean Germain est allé plus loin en faisant inscrire sa ville dans un réseau européen (AVEC)[3] qui décerne le label *Qualicities®* et qui doit démontrer l'implication de la ville membre dans une politique de développement durable fondé sur des atouts patrimoniaux. Mais la municipalité ne communique pas sur ce label, alors qu'elle exploite mieux son appartenance aux villes et pays d'art et d'histoire ou au périmètre inscrit de l'UNESCO. Il suffit, pour s'en convaincre, de regarder le pied de page du site Internet de la ville : le logo AVEC n'y apparaît pas quand sont mentionnés les autres. En revanche, les élus se targuent de l'obtention du label VPAH en 1988 qui, pour Françoise Panterne, ancienne adjointe déléguée au patrimoine, a permis de mieux faire connaître la ville auprès du grand public. Angers a d'ailleurs réussi à acquérir le label sans avoir de document territorialisé de protection du patrimoine sur son territoire. L'action patrimoniale angevine a été appréciée par le ministère selon des critères larges : c'est parce que la ville a mis en place un service municipal de l'inventaire, un service d'archéologie et que le maire avait une politique forte de restauration des monuments historiques[4] que le label a pu lui être décerné. De plus, la municipalité avait accentué sa politique de mise en valeur des monuments historiques : « pour conforter sa politique de promotion du patrimoine, Jean Monnier signe une convention avec la Caisse Nationale des Monuments Historiques en 1986 »[5] qui débouchera en 1988 sur l'obtention du label VPAH. Ce label semble être l'aboutissement d'une politique de mise en valeur du patrimoine qui doit attirer les touristes dans la cité angevine. Au-delà du label, l'équipe municipale avait engagé une politique de valorisation de son centre-ville dès les années soixante-dix, *via* une requalification de ses espaces publics, une politique active de ravalements, la mise en œuvre d'OPAH, *etc*. (*Figure 25*). Le cas angevin montre que le label VPAH peut être obtenu sans que les élus ne montrent leur intérêt pour le patrimoine dans un document d'urbanisme territorialisé. Même si la mise en place de ce type de procédure aide fortement à l'acquisition du label, ce dernier peut être donné aux collectivités qui engagent, *a minima*, une politique volontariste de mise en valeur de leur centre ancien. Néanmoins, sur les 166 villes et pays d'art et d'histoire, on ne compte qu'une dizaine de territoires labellisés sans document territorialisé de protection du patrimoine (secteurs sauvegardés, ZPPAUP ou AVAP).

[1] « Orléans reçoit le label "cœur de ville" », *La Nouvelle République du Centre-Ouest* du 20 décembre 2008.
[2] C'est la Ministre du Logement et de la Ville qui a remis le prix à Serge Grouard.
[3] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 6, II, B, 3.
[4] Cf. *Infra*, Chapitre 9, I, A.
[5] BERTOLDI Sylvain, *op. cit*., p. 232.

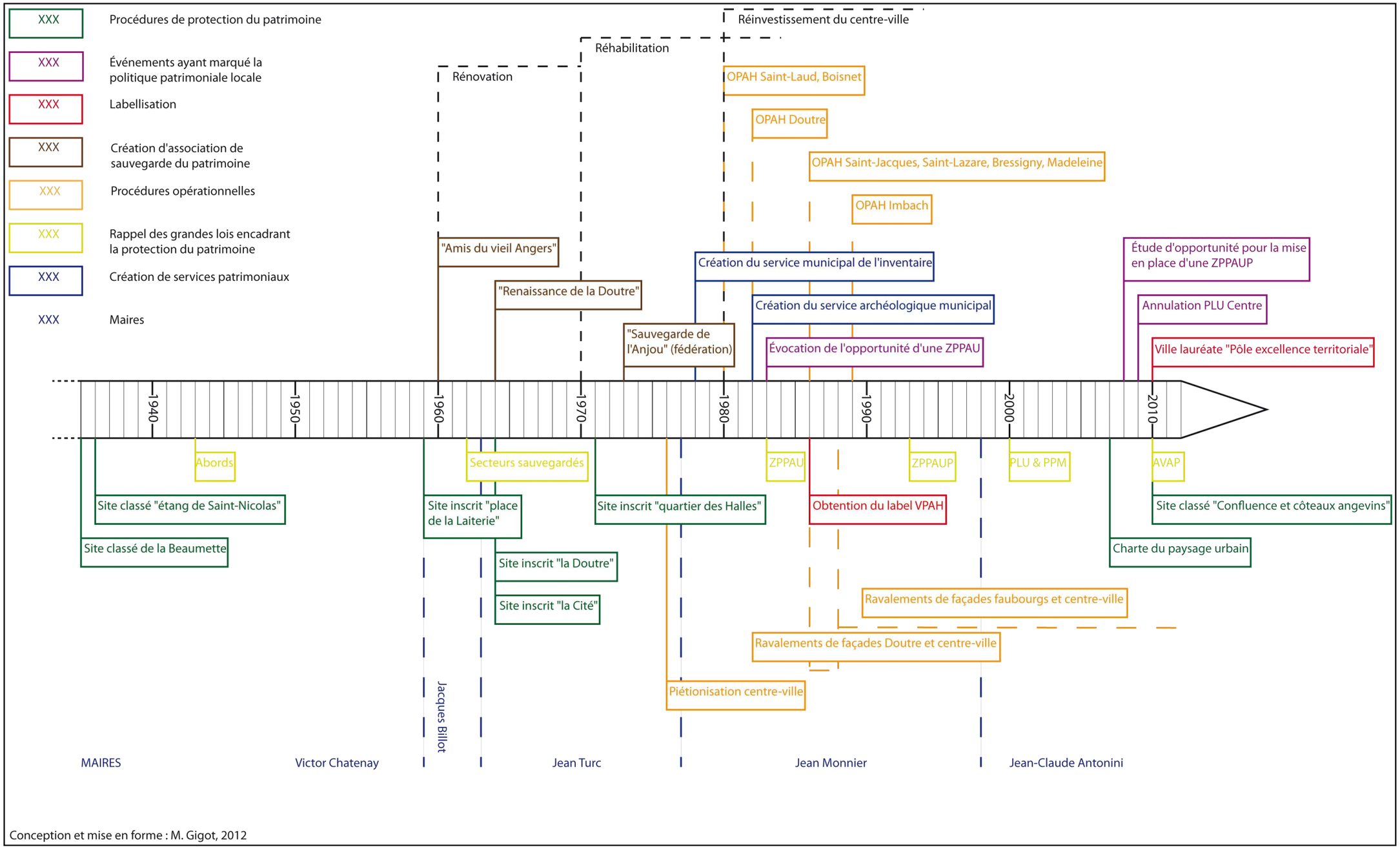


Figure 25. Frise chronologique des principales étapes de l'action publique patrimoniale à Angers

B. Tours : le PSMV, un instrument de planification du centre-ville

1. Quel degré de planification ?

Nous avons vu que le PSMV est un document de planification globale qui prend en compte l'épaisseur patrimoniale des centres anciens[1]. À Tours, son élaboration s'est faite en 10 ans : Pierre Boille qui avait été choisi pour mener à bien les études a montré dans le rapport de présentation les spécificités du centre-ville de Tours depuis les années soixante. Ce rapport, qui conditionna la rédaction du règlement et qui contribua à fixer les grandes orientations d'aménagement du centre-ville s'inscrit dans le contexte socio-économique général que nous avons développé dans le premier chapitre de notre travail[2]. La rédaction du premier PSMV a lieu en pleine crise des centres et d'une manière générale, doit enrayer la perte de dynamisme du centre-ville de Tours que le rapport de présentation met en avant. Ce dernier évoque la baisse de population du centre-ville, même après les premières restaurations des années soixante.

				Variation absolue		*Variation relative*	
	1962	1968	1975	1962-1968	1968-1975	1962-1968	1968-1975
Vieux Tours	10455	8575	5638	- 1880	- 2937	- 18%	- 34%
Quartier Cathédrale	11096	10087	8392	- 1009	- 1695	- 9%	- 17%
Tours Centre	91214	92763	81628	- 1549	- 11135	+ 1,6%	- 12%
Ville de Tours	107844	128100	140686	+ 20256	+ 12586	+ 19%	+ 10%
Unité Urbaine	170863	209222	245631	+ 38359	+ 36409	+ 22%	+ 17%

Tableau 14. Évolution de la population dans le centre-ville de Tours entre 1962 et 1975[3]

Le *Tableau 14* montre bien comment la ville de Tours s'inscrit dans la crise des centres : globalement, la commune et, plus largement, l'unité urbaine gagnent de la population dans les deux périodes étudiées quand le centre en perd. Ce constat fonde l'un des enjeux majeurs du PSMV qui doit pouvoir redynamiser le centre ancien : dans la conclusion du rapport de présentation, Pierre Boille évoque une « chirurgie réparatrice et ceci particulièrement au niveau du repeuplement et des activités commerciales »[4]. Il s'agit bien de réintégrer le centre dans l'agglomération en le réanimant[5]. À cet effet, le PSMV prévoit plusieurs types d'interventions : restaurations lourdes, mises aux normes

[1] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 5, I, A, 2.
[2] Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 1, II, B, 1.
[3] Source: Rapport de présentation du secteur sauvegardé de Tours, 1986.
[4] *Idem*.
[5] Comme pour les recherches des années soixante-dix, on notera que le rapport de présentation du secteur sauvegardé de Tours reprend le champ lexical médical, comme pour signifier la nécessité de soigner la ville.

(réhabilitation), ravalements[1]. En cela, il est un outil de planification territorial puisqu'il mobilise les autres instruments de l'action publique patrimoniale : OPAH, ravalements, PIG, *etc*. Au demeurant, la *Figure 26* montre que même avant l'approbation du PSMV, ces procédures opérationnelles ont été mises en œuvre. Le document d'urbanisme les inclut dans un même objectif global d'action sur le centre-ville patrimonialisé.

En tant que document d'urbanisme et de planification, le PSMV régule l'occupation du sol et prévoit la possibilité d'implanter de nouveaux bâtiments dans le périmètre du secteur sauvegardé, en particulier en ce qui concerne les équipements publics[2]. Le caractère global du PSMV évite qu'il ne transforme le centre-ville en musée à ciel ouvert, crainte souvent exprimée des élus. Simplement, il précise les conditions dans lesquelles l'implantation des nouvelles constructions doit se faire, le principal étant qu'elles s'intègrent « à la ville ancienne avec son jeu complexe de volumes »[3]. Le document graphique et le règlement du PSMV sont à cet égard très précis et imposent, à l'échelle de la parcelle, destructions, restructurations et améliorations de l'habitat existant. Ce sont notamment ces prescriptions très précises qui fondent le caractère contraignant du PSMV : outre l'obligation d'utiliser certains matériaux ou d'imposer la hauteur des constructions nouvelles, il cible aussi des bâtiments à démolir et différencie les édifices qui pourront évoluer de ceux dont les volumes devront être conservés en l'état. Le degré de précision du PSMV tourangeau dépasse donc celui du POS en ce que le PSMV prévoit la construction ou la démolition de parcelles ou d'îlots. Alors que le POS fin ne peut fixer des règles qui ne concernent que l'aspect extérieur des constructions, le PSMV va plus loin et réglemente aussi les intérieurs d'immeubles. Néanmoins, le POS de Tours a été mis en œuvre de façon quasi concomitante du PSMV et a été pensé comme complémentaire au secteur sauvegardé, préfigurant l'extension de ce dernier en 2007[4], un peu comme le cas de Chinon que nous avons évoqué en deuxième partie[5]. Dans son rapport expliquant la délimitation du secteur sauvegardé, Pierre Boille estime par exemple que « le boulevard Heurteloup et la rue Mirabeau [*aujourd'hui compris dans le périmètre du secteur sauvegardé étendu*] sont des zones d'approche du secteur à mettre en valeur et à ce titre devraient faire l'objet d'un POS avec des servitudes architecturales précises »[6].

[1] Cf. Rapport de présentation du secteur sauvegardé de Tours, 1986.
[2] Des opérations déclarées d'utilité publique sont prévues dans les annexes du PSMV de 1986.
[3] Rapport de présentation du secteur sauvegardé de Tours, 1986.
[4] Cf. *Infra*, II, B, 2.
[5] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 5, III, B.
[6] BOILLE Pierre, 1973, *Délimitation du secteur sauvegardé : rapport explicatif*, Tours, Ministère des Affaires Culturelles, Ministère de l'Équipement, ville de Tours, p. 16.

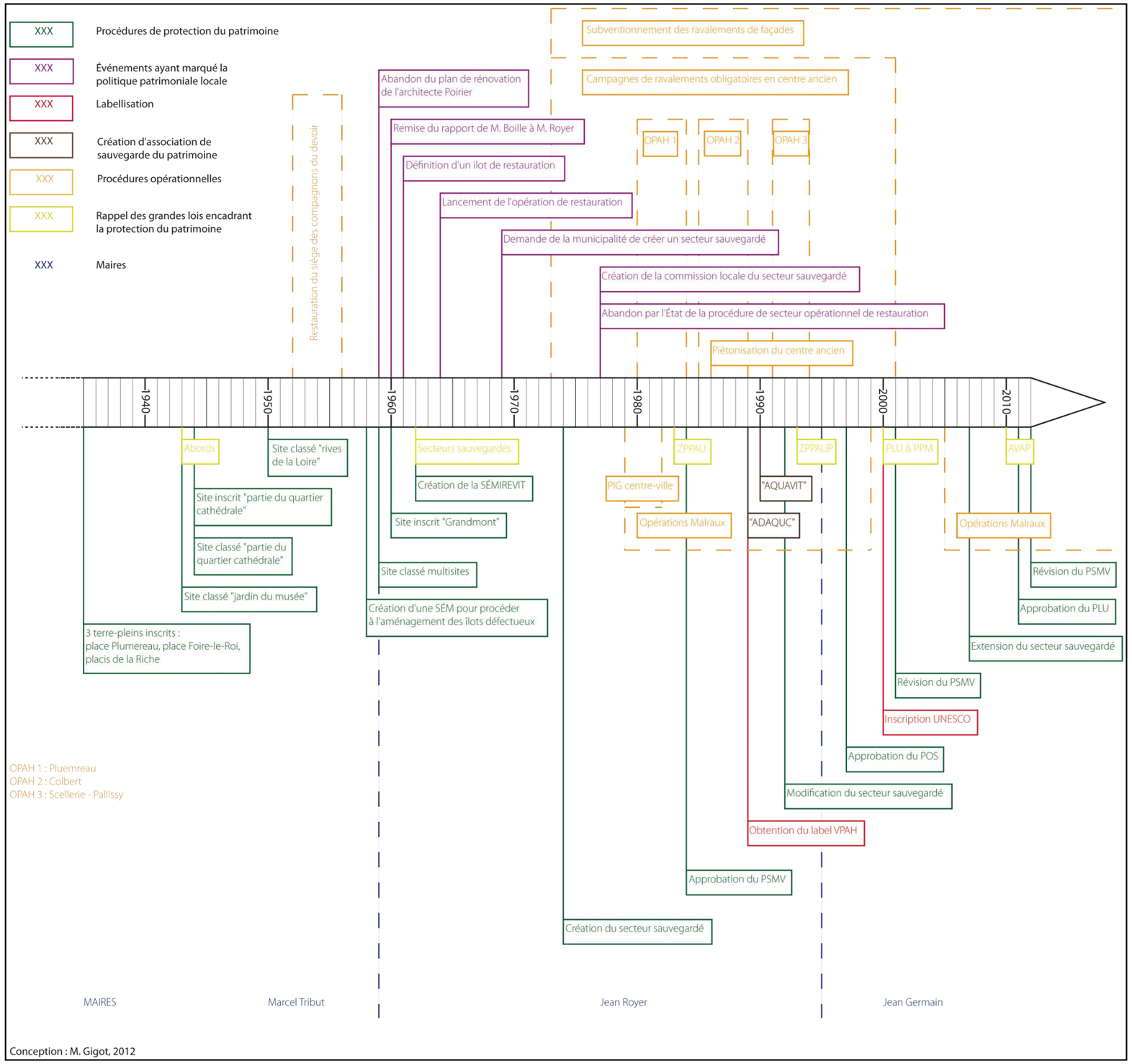


Figure 26. Frise chronologique des principales étapes de l'action publique patrimoniale à Tours

2. L'évolution du PSMV : vers une mise en valeur des espaces publics

Le PSMV révisé en 2001 reprend les grandes lignes du précédent en actualisant les nouveaux enjeux de la ville. Le développement des activités économiques est toujours favorisé, tout comme les opérations de restauration immobilière mais l'on note surtout la redondance de l'emploi du terme de mise en valeur. À cet effet, la prise en compte des espaces publics a été fortement accentuée dans ce nouveau PSMV alors qu'elle était presque absente du précédent. C'est l'un des premiers points que Sybille Madelain-Beau a mis en avant à propos de la révision du PSMV : « l'espace public n'était absolument pas traité autrefois alors qu'on voit bien que c'est un des points très importants dans les secteurs sauvegardés »[1]. Dans la première version du PSMV, peu d'espaces publics étaient traités par le PSMV comme en témoignent les « vides » sur le document graphique. La révision de 2001 a intégré beaucoup plus d'espaces publics dans le PSMV (*Figure 27*). Toutes les rues piétonnes sont soumises à prescription particulière (*figuré 11*) et doivent être traitées avec un pavage particulier. Dans ce cadre, la municipalité a engagé dès 2001 une vaste réflexion sur la requalification des espaces publics au sein du secteur sauvegardé et s'est attachée, depuis lors, à remplacer le mobilier urbain, paver les rues piétonnes et enterrer les réseaux électriques qui ne le seraient pas encore. Ces actions transversales font l'objet d'un plan d'embellissement qui, sans être directement intégré dans le PSMV, constitue le volet opérationnel d'une action sur les espaces publics[2]. Pour l'adjoint à l'urbanisme, il y a deux politiques patrimoniales dans le cadre du secteur sauvegardé : « embellissement, préservation, réhabilitation […] animation et valorisation »[3].

La révision du PSMV va plus loin et continue d'ouvrir des parcelles constructibles qui répondent à des projets architecturaux ciblés (extension de la faculté des Tanneurs, extension de la préfecture, *etc.*). Roland Alenet, technicien au service de l'urbanisme, pense que le secteur sauvegardé doit évoluer et note que la révision du premier PSMV « a permis de réaliser le Nouvel Olympia et la galerie de la Fnac »[4] car elle a ouvert la possibilité dans les prescriptions réglementaires d'édifier de nouveaux bâtiments. Tous ces projets ont pu être réalisés car ils étaient prévus en amont de la révision et repérés sur le plan (*figuré 9*). La nécessaire anticipation des projets à l'occasion d'une procédure de révision ou de modification constitue pour les élus une limite notable du dispositif qui s'inscrit dans le temps long ; la directrice du service de l'urbanisme l'exprime : « lorsque l'on anticipe, c'est-à-dire lorsque les institutionnels prévoient à l'avance leurs projets et que c'est intégré dans une révision du plan de sauvegardé, ça marche »[5]. Nous montrerons par la suite les effets du manque d'anticipation des projets portés par les élus tourangeaux[6] : le PSMV fixe l'évolution du centre-ville dans un temps qui dépasse celui des projets de développements inclus dans le PADD. L'ABF de Tours sépare alors le PLU du PSMV car pour elle, « dans le PSMV, il n'y a pas

[1] Entretien avec Sybille Madelain-Beau du 10 juin 2009.
[2] Le « plan d'embellissement » de la ville de Tours est conçu comme un véritable outil d'intervention sur l'espace public associant plusieurs services municipaux.
[3] Entretien avec Alain Devineau du 27 octobre 2009.
[4] Entretien avec Rioland Alenet du 4 mai 2010.
[5] Entretien avec Giselle Ratsimbazafy du 24 septembre 2008.
[6] Cf. *Infra*, II, B, 2.

de projet urbain »[1].C'est notamment en cela qu'il est vécu par les élus comme une contrainte. Mais le PSMV reste un document régulateur qui peut être adapté aux cas particuliers si les acteurs le veulent. L'ancienne adjointe au patrimoine revient sur ce mode de fonctionnement qu'elle mettait en œuvre :

« Quand on avait un dossier délicat, Michel Conaut[2] était là pour imposer le maximum, Pierre Boille aussi mais avec plus de nuance et quant à Françoise Panterne, elle était là pour que les choses puissent se faire. Elle, elle recevait les habitants qui lui disaient qu'ils n'avaient pas les moyens de faire ceci ou cela. Mon rôle, c'était d'être avec ma burette d'huile et de dire que sur tel dossier il fallait dégager les choses les plus importantes sur lesquelles on ne peut rien lâcher. On voyait aussi s'il y a des choses qui pouvaient être faites en plusieurs temps. On aménageait les choses de sorte qu'elles puissent être faisables parce que à vouloir trop, on n'a rien »[3].

Encadré 24. Un exemple de gestion multi-acteurs

L'idée forte de son discours réside dans la recherche de déblocage des cas particuliers : c'est la question de la confiance et de la négociation permanente de l'action publique qui est mise en avant. Si le secteur sauvegardé impose un certain nombre de règles, elle montre que ces dernières peuvent être ajustées aux réalités du terrain et négociées au coup par coup. On peut alors questionner l'efficacité réelle du PSMV en tant qu'outil de planification : si la règle est négociée, quel impact réel a-t-il sinon permettre de renseigner *a priori* le pétitionnaire sur ses obligations ? L'instrument a ici un effet régulateur : lorsque les acteurs en place collaborent de façon harmonieuse, le règlement ne fait que cadrer leurs décisions négociées mais il se révèle être un atout considérable quand les relations se détériorent puisqu'il empêche de bloquer des instructions de dossiers. En cas de désaccord, la procédure officielle prime et c'est l'ABF qui tranche selon le règlement en vigueur.

[1] Entretien avec Sybille Madelain-Beau du 10 juin 2009.
[2] Michel Conaut était l'ABF en place avant Michel Dollfus.
[3] Entretien avec Françoise Panterne du 12 juin 2012.

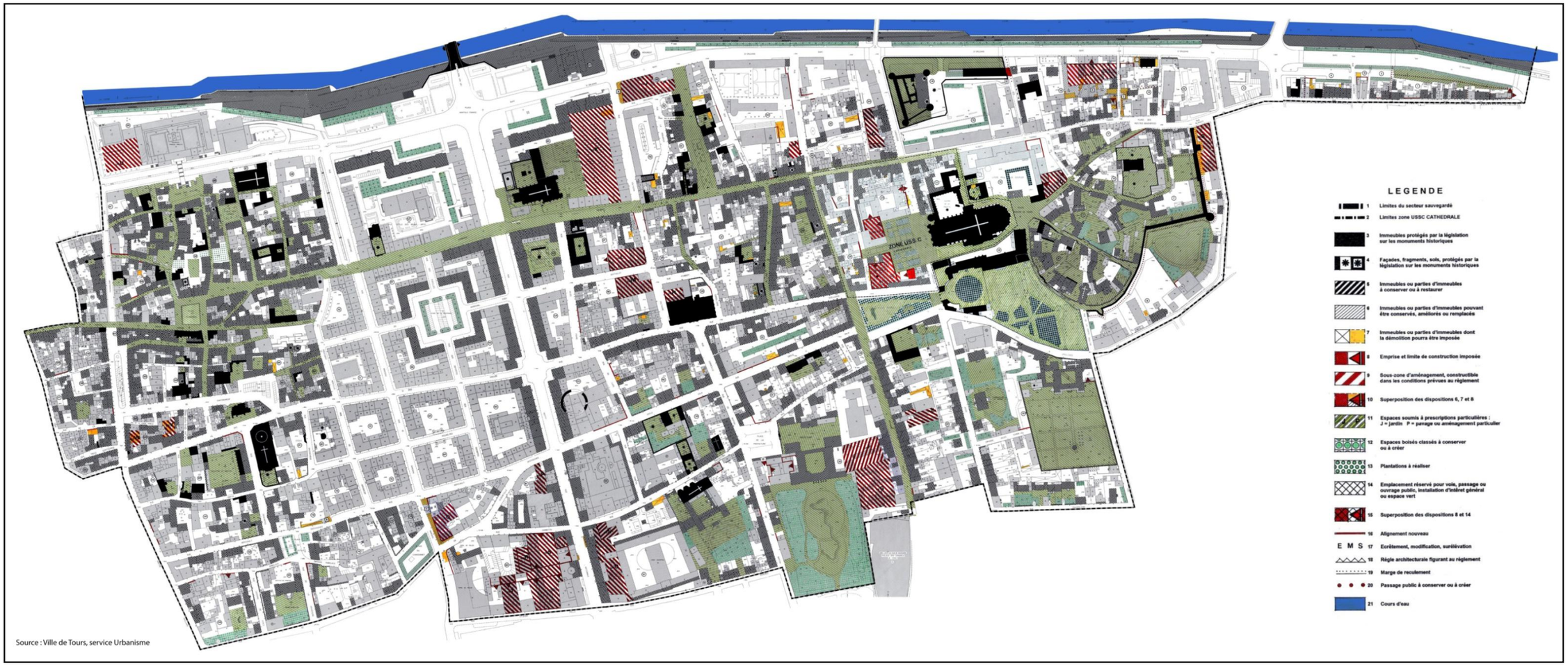


Figure 27. Le PSMV de Tours en 2001

C. Orléans : la ZPPAUP comme base du projet de centre-ville

Le choix des instruments d'action publique est donc pensé selon des objectifs à atteindre préétablis. De ce point de vue, ce choix intervient à un moment bien précis dans la mise en œuvre des politiques publiques : l'outil n'est pas une fin en soit mais reste, en tout état de cause, ce qui permet d'atteindre le but. Afin de légitimer ce choix, les décideurs politiques justifient l'utilisation d'un instrument particulier par ses effets supposés qui autoriseraient la réussite d'un projet politique pensé. La légitimation de l'instrument s'opère donc à travers plusieurs étapes largement théorisées dans la littérature scientifique : ce sont d'abord « les symptômes d'un problème social qui constituent le point de départ d'une "prise de conscience" et d'un débat sur la nécessité d'une politique publique »[1] avant que ne soit mise en place une vraie politique publique.

1. Le patrimoine dans le projet de ville : une image de marque ?

Le patrimoine participe très largement à la mise en valeur de l'espace urbain, en particulier depuis la décentralisation : Yvon Lamy décline bien ce tournant idéologique, exposant qu'avant la décentralisation, le patrimoine était considéré « comme un frein au développement » et qu'après, « s'opère un complet renversement de perspective : *la valeur improductive du patrimoine* (valeur intouchable, valeur sacrée) passe dans le registre de *la valeur productive marchande*. […] Les stratégies des villes et des régions visent à communiquer sur leurs richesses patrimoniales, en les inscrivant sur l'agenda de leurs politiques culturelles »[2] et le projet urbain est devenu l'outil le plus apte à l'intégration du patrimoine dans les politiques urbaines. Il permet donc d'intégrer localement la dimension patrimoniale nationale (car non décentralisée) aux politiques urbaines locales. De là émergent de nouvelles façons de composer avec le patrimoine, et les collectivités font parfois preuve d'innovation dans l'invention d'outils destinés à valoriser un patrimoine local. Mais en même temps, l'État a initié un léger mouvement de décentralisation du patrimoine en ce qu'il a donné la possibilité aux collectivités locales de reconnaître et de protéger elles-mêmes le patrimoine urbain[3]. C'est comme si une hiérarchie du patrimoine se mettait en place, distinguant le patrimoine d'intérêt national du patrimoine d'intérêt local. Dans ce cadre, le projet urbain est un instrument utilisé en vue d'opérer une synthèse entre ces deux types de patrimoines.

L'affirmation des villes en tant qu'acteurs capables d'élaborer des stratégies de communication est de plus en plus importante. Orléans souhaite attirer habitants, activités économiques et touristes afin de se développer. Dans ce cadre, la valorisation de l'espace de vie devient un facteur clé du développement dans la mesure où l'image que la ville renvoie conditionne son attraction : « de fait, si l'efficacité du *marketing* de la ville est difficilement mesurable, l'absence

[1] KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne & VARONE Frédéric, *op. cit*., p. 25.
[2] LAMY Yvon, 2003, « Patrimoine et culture : l'institutionnalisation », pp. 45-63, *in* POIRRIER Philippe & VADELORGE Loïc (dir.), *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, La Documentation Française, p. 54.
[3] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 4, II, C, 2.

de *marketing* est probablement pénalisante »[1]. À Orléans, le patrimoine tient une place importante dans cette politique d'image de marque, autrement qualifiée de *marketing* urbain, car les élus ont compris que « valoriser le patrimoine devient alors une composante particulière dans une stratégie de mise en marché d'espaces urbains »[2]. Le choix de l'instrument de protection du patrimoine ne s'est donc pas seulement posé en termes de préservation mais aussi selon des critères de valorisation : dès le départ, les élus orléanais voulaient développer une politique de labellisation afin de mieux valoriser leur ville au sein du Val de Loire, corridor fortement touristique. Ainsi, si la dimension symbolique de transmission de l'héritage urbain est bien présente dans la politique patrimoniale, elle tend aujourd'hui à être dépassée par l'argument de la mise en valeur : pour Maria Gravari-Barbas, « la patrimonialisation n'est pas ainsi seulement redevable d'un sentiment nostalgique à l'égard d'un passé. Elle est toujours en tension avec le présent et elle obéit à des considérations et des besoins actuels »[3]. La définition de la mise en valeur reste au demeurant complexe, nous l'avons vu avec l'étude des différents instruments en deuxième partie, mais les procédures opérationnelles (comme les ravalements de façades) ou les politiques de labellisation ne sauraient à elles-seules constituer une forme de patrimonialisation de l'urbain puisque la dimension territoriale du patrimoine y est absente. On observe alors que les élus mobilisent souvent la question de la valorisation et estiment finalement que la patrimonialisation ne se suffit pas elle-même et doit servir à développer une politique fondée sur le réinvestissement du patrimoine à des fins économiques et / ou d'amélioration du cadre de vie. Le patrimoine devient donc une composante essentielle de la communication institutionnelle. Il suffit pour s'en convaincre d'observer avec attention les slogans, vidéos promotionnelles ou affiches ventant les bienfaits de telle ou telle ville : nos trois contextes d'étude le prouvent[4]. La référence au passé dans la construction des politiques d'avenir est omniprésente : « la démarche de projet dans le domaine des politiques urbaines consiste à mettre systématiquement en rapport, à faire dialoguer un état existant du territoire, ses traces héritées et ses ressources, d'une part, et les objectifs de l'action publique, d'autre part »[5]. Ce dialogue constant du passé et de son avenir conduit logiquement les décideurs locaux à valoriser l'histoire de leur ville, à l'écrire voire même la réécrire : à cet égard, Orléans ne manque pas de rappeler la libération d'Orléans par Jeanne d'Arc au travers des fêtes johanniques. Camille Chamard, dans une recherche sur l'image de marque des villes, analyse finement les objectifs et moyens d'actions mis en œuvre dans le cadre de politiques promotionnelles des territoires. Ainsi, la difficulté pour une institution est de trouver ce qui fera sens pour le collectif pris au sens le plus large du terme. Autrement dit, il est nécessaire pour une collectivité de satisfaire l'ensemble des groupes

[1] ROSEMBERG Muriel, 2000, *Le* marketing *urbain en question*, Paris, Économica, p. 19.
[2] GERMAIN Annick, 1992, « Du patrimoine architectural au patrimoine urbain », pp. 31-36, *in* NEYRET Régis, *Le patrimoine atout du développement*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, p. 33.
[3] GRAVARI-BARBAS Maria, 2004a, « Patrimonialisation et réaffirmation symbolique du centre-ville du Havre. Rapport entre le jeu des acteurs et la production de l'espace », pp. 588-611, *in Annales de géographie*, n°640, Paris, Armand Colin, p. 590.
[4] La vidéo promotionnelle de la ville de Tours montre ainsi dans ses premières images des éléments de son patrimoine architectural : grand théâtre, cathédrale… L'innovation, la culture et le sport ne viennent qu'ensuite, preuve que le patrimoine revêt une importance capitale dans la communication institutionnelle.
[5] PINSON Gilles, 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », pp. 199-233, *in* LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 202.

cibles, résidents, entreprises, *etc*. Parmi les composantes de l'image de marque qu'elle identifie, le patrimoine revient dans sa composante organique (histoire du territoire, culture du territoire) ainsi que dans sa composante symbolique (avec une notion d'identité locale)[1] : le passé semble donc incarner une base de construction de l'avenir et, plus largement, « la mise en scène de la ville, parce qu'elle fait appel à la fierté territoriale, contribue peut-être à produire une vision commune de la ville, à renforcer la confiance en son avenir »[2]. Il apparaît que le patrimoine véhicule une image de marque certaine et la course aux labels prouve que les municipalités montrent leur volonté de valoriser le patrimoine, même si cela ne peut rester qu'une illusion rondement construite. De fait, il n'est pas rare que le patrimoine soit exposé comme la base d'une politique urbaine locale, comme si la construction d'un projet de ville à partir de l'existant et de ce qui a existé légitimait un projet d'avenir imaginé au présent.

2. Au cœur du projet de centre-ville : le patrimoine

Aujourd'hui, les projets de ville, résolument tournés vers l'avenir, intègrent pleinement le patrimoine dans la mesure où ils peuvent constituer une assise solide dans la réalisation des objectifs du projet urbain. D'aucuns écrivent d'ailleurs que « l'intégration du patrimoine dans les projets de villes fait désormais consensus. Tout responsable urbain, élu ou technicien, semble désormais persuadé qu'une ville qui valorise son passé fait acte de modernité »[3]. Patrimonialiser l'espace urbain revêt donc davantage un caractère moderniste que passéiste dans la mesure où la mise en valeur des centres anciens participe à la valorisation de la ville entière car ils sont souvent des vitrines de la ville : le cœur de ville intègre pleinement les spécificités des lieux alors que les espaces périphériques ont tendance à se banaliser. Valoriser ce qui fait la spécificité d'une ville (son centre), c'est donc soigner ce que l'on voit en premier de l'extérieur[4]. Dans ce cadre, on parlera de mise en vitrine de l'espace urbain *via* la valorisation du patrimoine (*Photo 2*), c'est-à-dire d'un processus de mise en scène de la ville dans un but marchand[5]. Pour Jean-Pierre Garnier, « quand on parle de "revaloriser" certains quartiers dégradés ou certaines zones à l'abandon, c'est aujourd'hui comme hier, afin de les mettre financièrement en valeur. Aussi ne reviendra-t-on pas sur les profiteurs traditionnels de l'espace urbain, pour qui la ville est à vendre ou fait vendre »[6]. On est bien dans cette idée de la « ville-marchandise » : l'appel au patrimoine – donc à des valeurs communes – doit entrer dans cette

[1] Typologie exposée dans l'article de Camille Chamard : CHAMARD Camille, 2004, « L'évaluation de l'image de marque d'une ville : création d'une échelle de mesure », pp. 123-139, *in* CUEILLE Sandrine, LE DUFF Robert & RIGAL Jacques (Dir.), *Management local, de la gestion à la gouvernance*, Paris, Dalloz, 475p.
[2] ROSEMBERG Muriel, *op. cit*., p. 145.
[3] GRAVARI-BARBAS Maria & VESCHAMBRE Vincent, 2005, « Approches et représentations du patrimoine : dynamiques, évolutions, projets », pp. 9-10, *in ESO*, n°23, p. 9.
[4] À titre d'exemple, les trois contextes étudiés ont mis en place un « plan lumière » destiné à magnifier les monuments historiques, espaces publics et ouvrages d'art. Ce type d'outil intervient directement dans les politiques de *marketing* urbain, tout comme les « plans d'embellissement » ou même le fleurissement.
[5] Le Chapitre 6 fait état de l'évolution des outils de valorisation du patrimoine.
[6] GARNIER Jean-Pierre, 2008, « Scénographies pour un simulacre : l'espace public réenchanté », pp. 67-81*, in Espaces et sociétés*, n°134, Paris, ÉRES.

logique de valorisation financière : certes, la restauration coûte cher mais les retombées économiques (notamment touristiques) sont souvent intéressantes.

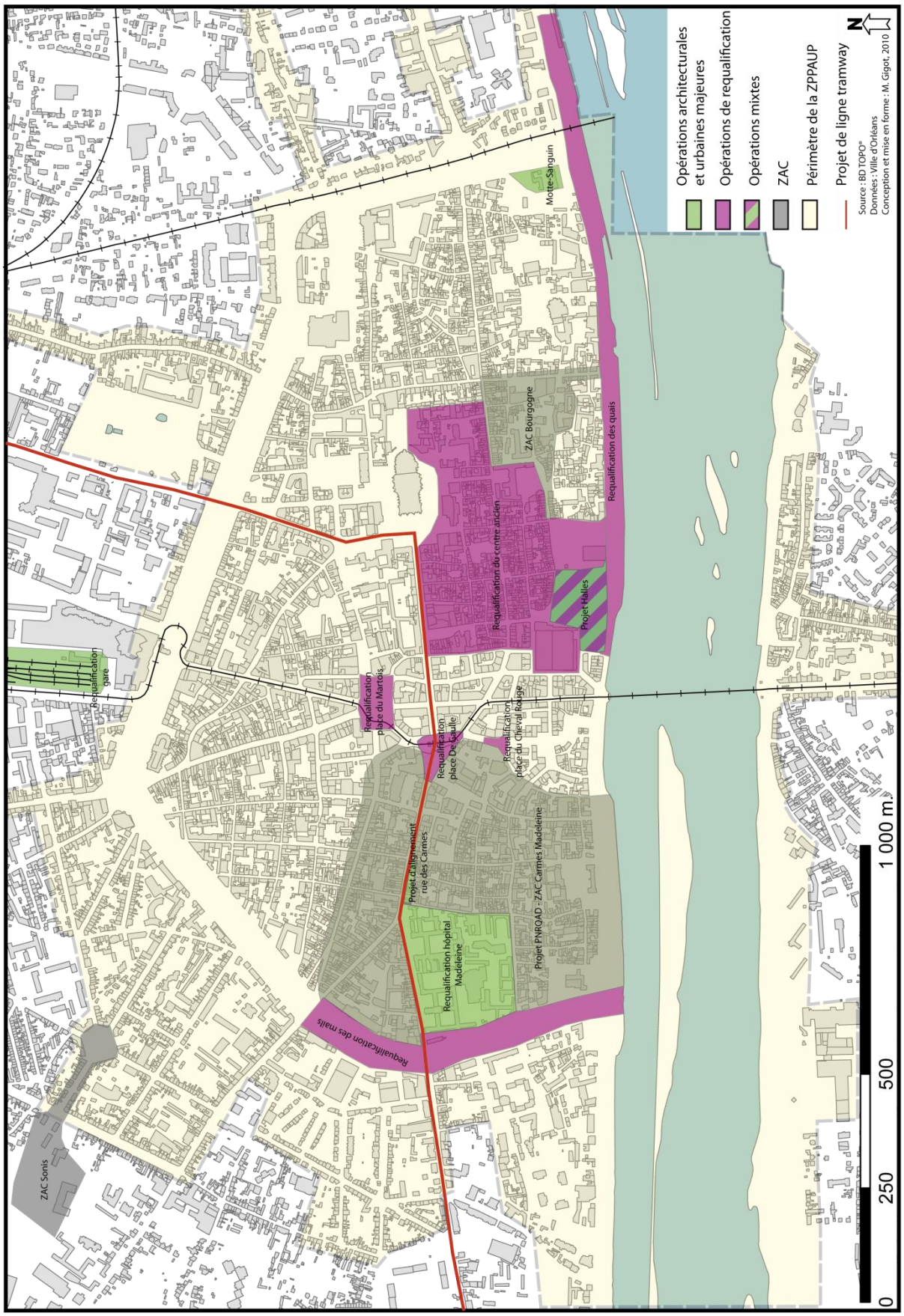
Photo 2. Un exemple de mobilier urbain en secteur ancien : le clou de la ville que l'on retrouve dans tout le secteur piétonnier et qui met en scène Jeanne d'Arc la libératrice historique d'Orléans[1]

À Orléans, les élus ont pris conscience de la nécessité d'une restructuration du centre ancien délaissé par ses habitants : le problème était posé mais aucune politique publique complète n'avait été engagée jusque-là. En 2002, Joël Mirloup analyse la situation d'Orléans et énonce que « le centre-ville d'Orléans valorise peu l'image de marque de la ville. Pas de miracle à attendre dans l'immédiat : il est étalé ; sa morphologie se prête mal aux aménagements piétonniers »[2]. À en croire son discours, la nouvelle équipe municipale en place dès 2001 se fixe des objectifs ambitieux mais elle réussi pourtant à mettre à l'agenda politique local ce problème pour déboucher sur la mise en place d'une politique publique présentée comme un projet urbain. Dans ce cadre l'instrument d'action publique est le moyen d'action privilégié pour parvenir à répondre au problème social précédemment posé. L'exemple d'Orléans prouve que les instruments d'action publique demeurent des outils et qu'ils ne sont en aucun cas une politique publique en soit : c'est bien parce que l'instrument ZPPAUP permettait de répondre aux objectifs du projet urbain orléanais qu'il a été choisi. Dans ce cadre, l'argument du projet urbain revêt un caractère fondamental et les choses sont présentées comme si aucun autre outil ne permettrait de le réaliser. Le rapport de présentation de la ZPPAUP énonce d'ailleurs très clairement que cet instrument « s'inscrit dans une stratégie plus large de

[1] Source : cliché personnel (2008).
[2] MIRLOUP Joël, *op. cit.*, p. 41.

requalification et de redynamisation du centre-ville d'Orléans »[1] (*Carte 20*). Olivier Carré légitime les actions de la municipalité avec l'idée d'un projet global sur le centre-ville puisque l'action des élus a été de « poser là où il y avait le plus de patrimoine une logique, une cohérence de vie de façon à déclencher toute une série d'opérations »[2]. De ce point de vue, la ZPPAUP constitue le volet réglementaire et cognitif du projet. L'instrument d'action publique ne se conçoit donc pas seul mais comme faisant partie intégrante d'un système d'actions sur l'espace urbain, incarné à Orléans par le projet *Orléans 2015, promenons-nous demain*. À mesure que les échelles s'affinent, le projet de ville se lit au plus près de la parcelle : le projet urbain local consiste à jeter les bases d'une action publique sur le centre-ville *via* la mise en place de la ZPPAUP alors que les projets ponctuels d'architecture concernent les îlots et bâtiments sur lesquels une intervention publique est prévue. Le patrimoine est en filigrane dans toutes les échelles et constitue l'assise sinon la place centrale dans la politique urbaine orléanaise comme l'a bien décrit Martine Allaman en 2006 : avant d'évoquer la création de la ZPPAUP dans un article consacré à la revitalisation du centre-ville d'Orléans, elle montre bien comment l'équipe municipale a mobilisé des outils opérationnels (ravalements, ZAC, interventions sur les espaces publics) pour agir sur le centre ancien (*Photo 3*) : « le centre historique ne bénéficie que d'interventions ponctuelles, sans faire l'objet d'une politique globale d'aménagement. Élu en 2001, Serge Grouard décide de faire de sa reconquête l'action phare de sa mandature »[3].

[1] Rapport de présentation de la ZPPAUP d'Orléans, p. 8.
[2] Entretien avec Olivier Carré du 15 juin 2009.
[3] ALLAMAN Martine, 2006, « Coup de jeune sur cœur ancien : coup double pour un projet », pp. 17-21, *in Diagonal*, n°173, Paris, STU, p. 17.



Carte 20. Les différents projets urbains à Orléans

Photo 3. La requalification des espaces publics et la restauration des façades à « pan de bois » : deux éléments d'une action complète en centre ancien[1]

Si la volonté du maire d'Orléans semble être à la base de toutes les actions sur le centre-ville, on ne peut que reconnaître le rôle de l'ABF dans la mise en cohérence de la politique patrimoniale avec la proposition de la ZPPAUP qui s'inscrit bien dans le projet urbain, notamment grâce au processus de défiscalisations qu'elle ouvre lorsqu'elle est doublée d'un PRI.

La *Figure 28* montre que la création de la ZPPAUP intervient après 30 ans d'actions ponctuelles sur le centre ancien : les campagnes de ravalements ont commencé dès les années soixante-dix et la municipalité a réalisé une OPAH patrimoniale au début des années deux-mille. Dans ce cadre, la ZPPAUP a rendu cohérente l'action patrimoniale dans un document de planification qui doit pouvoir servir de base à la gestion du centre ancien. On observe le même phénomène à Tours, lors de la mise en œuvre du PSMV au début des années quatre-vingts[2] (*Figure 26*). À Orléans, le patrimoine a donc servi de base à toute une politique urbaine (espaces publics, habitat, *etc*.) au début des années deux-mille. De façon quasi concomitante, c'est l'extension du secteur sauvegardé qui a pesé sur les politiques urbaines à Tours, mais bien plus en termes de contraintes, semble-t-il, que d'opportunités[3]. En fait, les deux villes ne sont pas dans les mêmes temporalités d'action sur le

[1] Source : cliché personnel (2007).
[2] Cf. *Supra*, B, 1.
[3] Cf. *Infra*, II, B, 2.

patrimoine : nous avons vu qu'à Tours, la redynamisation du centre-ville a commencé dans les années soixante-dix et que les élus se concentrent aujourd'hui sur un grand projet de déplacements urbains. À l'occasion de l'élaboration de son PLU et dans le cadre du PADD, la municipalité a édité une revue de projets dans laquelle elle expose par thème les actions urbaines à venir dans la ville[1] et le tramway reste le fil conducteur de l'ensemble des projets : la requalification de certaines parties du centre ancien accompagne l'infrastructure.

[1] *Penser Tours : PADD. Tours dans 10 ans… Notre ville grandit de l'intérieur*, Ville de Tours, 2009.

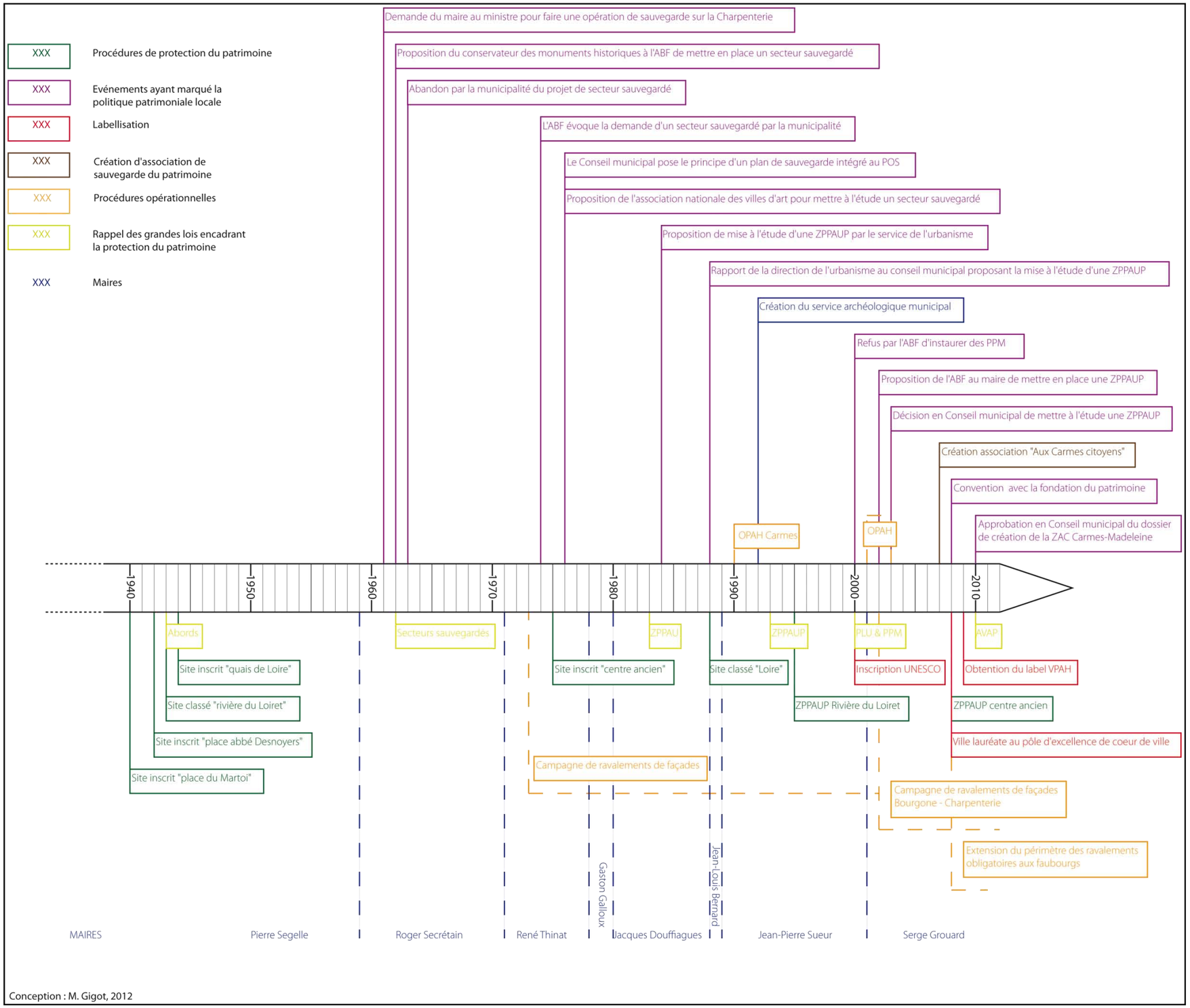


Figure 28. Frise chronologique des principales étapes de l'action publique patrimoniale à Orléans

II. Des effets prévus aux effets induits

Les instruments d'action publique territorialisés ont de multiples effets sur les espaces sur lesquels ils se déploient. D'abord, du fait de leur dimension territoriale, ils qualifient l'espace dans un double processus réglementaire et juridique. Ensuite, leur mise en place induit un certain nombre de conséquences dans la façon d'appréhender l'espace, et ce par tous les groupes d'acteurs qu'ils soient décisionnaires ou groupes cibles. La complémentarité des instruments territorialisés avec des procédures opérationnelles de valorisation du patrimoine accentue certains effets. Nous avons développé dans la deuxième partie les spécificités de chaque instrument territorialisé dans la qualification plus ou moins fine de l'espace qu'il provoque[1]. Nous allons voir que la mise en place d'un zonage patrimonial, donc fondé sur l'exception, peut avoir une multitude d'effets dépendants des acteurs et des politiques locales.

A. La qualification de l'espace

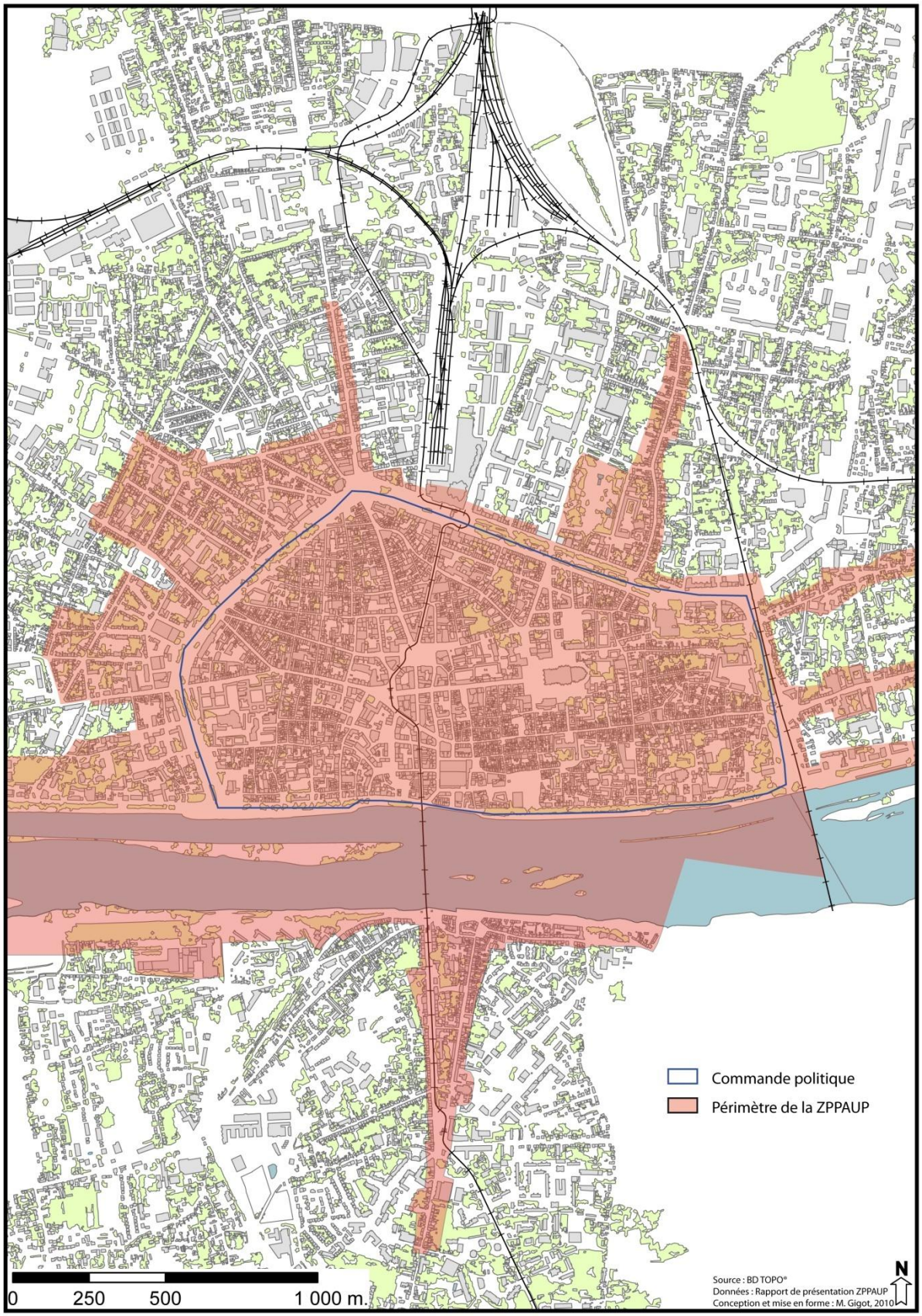
1. Le zonage est perçu comme une limite

Le premier effet des instruments territorialisés est bien de dessiner un zonage et le périmètre ainsi délimité opère une distinction entre ce qu'il y a devant et derrière la limite. Le zonage est avant toute chose une ligne de démarcation entre un *dans* la zone et un *hors* la zone. De cette façon, découper l'espace en différentes zones présuppose l'établissement d'une hiérarchie des espaces avec des espaces *avec* et d'autres *sans*, des *plus* ou des *moins*. La qualification d'un espace, de quelque nature qu'elle soit, entraîne donc une modification du statut de cet espace. La production de zonages normatifs issus d'une règle de droit marque très nettement le passage d'une forme de chaos spatial à un espace normé et d'une certaine façon standardisé. Même si certains zonages se réclament de l'exception (en particulier les zonages patrimoniaux qui se fondent sur ce caractère exceptionnel qui justifie leur mise en place), leur multiplication mais surtout leur application semblable d'un espace à l'autre contribuent à banaliser l'exception. De plus, la question de la légitimation de la limite est un élément largement critiqué : « le zonage a pour conséquence naturelle de créer des frontières entre des territoires aux problèmes souvent proches et instaure une inégalité de traitement qui se justifie difficilement localement »[2]. La difficulté pour les pouvoirs publics est bien de légitimer la limite et de lui donner du sens. L'argumentaire ainsi développé, lorsqu'il s'agit d'un zonage pensé et choisi, met en avant des qualités de l'espace *intra* zonage en opposition avec l'espace hors de la zone. La réception du discours ainsi produit en vue de légitimer un choix souvent subjectif n'est pas toujours des plus évidentes. À Orléans, la délimitation de la ZPPAUP découlait d'un processus de négociation entre élus, techniciens et l'ABF qui souhaitait ardemment que soient pris en compte les faubourgs historiques de la ville. À l'origine, la commande

[1] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 5.
[2] SINÉ Alexandre, 2001, « Zonages territoriaux : du procès aux projets », pp. 20-27, *in Pouvoirs locaux*, n°48, Paris, La Documentation Française, p. 24.

politique ne comprenait que l'intra-mails[1] mais ce découpage fut très vite remis en cause par l'ABF. D'une zone circonscrite au centre ancien, on est alors passé à une zone fragmentée légitimée par la présence de faubourgs XIXe (*Carte 21*). Une association de quartier réclamait pourtant l'extension du périmètre patrimonial de façon à ce qu'il englobe une forme urbaine de faubourg toute particulière[2] : pour cette association, « cette ZPPAUP était le moyen de faire donner de la valeur à ces zones vertes, en terme écologique et aussi en terme de paysage urbain »[3]. La ZPPAUP était donc considérée comme un atout pour le quartier et les acteurs associatifs avaient bien conscience de la valeur symbolique (en l'occurrence patrimoniale) induite par cette forme de zonage. Il y a donc eu une certaine forme d'incompréhension des riverains quand les élus ont préféré inclure ce quartier dans une zone spéciale du PLU mais pas en ZPPAUP : la légitimité de la limite fut clairement remise en questions. Autrement dit, le président de l'association de quartier ne comprenait pas en quoi la ZPPAUP était inadéquate pour la protection de son quartier et se demandait ce qui justifiait que ce soit le PLU plus que la ZPPAUP qui puisse préserver les espaces paysagers. À ce propos, un rapport au Premier Ministre énonce d'ailleurs avec justesse que « les zonages d'exception, notamment ceux qui visent à la protection du patrimoine et de l'environnement, sont souvent perçus comme des mesures arbitraires ou discriminatoires »[4] : il y a donc bien une forme d'injustice spatiale dès lors que sont mis en place ces zonages et c'est précisément ce qui est ressenti par ce responsable associatif. De même, quand Pierre Boille souhaite la mise en place d'un POS fin autour du secteur sauvegardé[5], il interroge le sens de la limite du zonage patrimonial. Il veut signifier une transition entre des espaces aux valeurs différentes : le POS permet, à cet égard, de passer de manière moins abrupte d'une prise en compte très forte du patrimoine à son intégration plus faible dans les prescriptions de droit commun.

[1] Les mails se situent en lieu et place d'une ancienne enceinte fortifiée de la ville, donnant une certaine justification historique au découpage (Cf. *Carte 4*).
[2] Il s'agissait du faubourg Dunois, un quartier XIXe très aéré avec de nombreuses venelles parcourant de petits jardins.
[3] Entretien avec Jean-Gilbert Aincy du 20 février 2007.
[4] PERRIN-GAILLARD Geneviève & DURON Philippe, 2002, *Du zonage au contrat : une stratégie pour l'avenir*, Paris, La Documentation Française, p. 42.
[5] Cf. *Supra*, I, B, 1.



Carte 21. Périmètre de la ZPPAUP d'Orléans

2. Des qualifications juridiques aux qualifications symboliques : chances et limites du zonage

L'action de dessiner une zone modifie les propriétés de l'espace. Le zonage, qu'il découle d'une décision réfléchie ou d'un mécanisme automatique, impose à l'espace sur lequel il s'inscrit l'attribution de nouvelles valeurs, au moins juridiques. Cependant, on peut distinguer (au moins) deux types de zonages : les zonages géométriques et ceux qui découlent d'études spécifiques. Le premier cas est assez richement illustré par les périmètres des abords des monuments historiques et montre comment l'automatisme de l'application d'une mesure peut entraîner des problèmes de gestion au quotidien, nous l'avons développé en deuxième partie[1]. Le deuxième type de zonages aspire à plus de cohérence dans la manière de découper l'espace et permet de débattre sur le devenir des espaces. Ainsi, la mise en place d'une ZPPAUP se substituant de fait aux périmètres de protection des monuments historiques permet de passer « d'un zonage *a priori* à un zonage négocié »[2] et de participer à la mise en débat de l'espace. Découper l'espace peut donc être un acte réfléchi et négocié, ce qui prouve que les enjeux d'appropriation de l'espace – c'est-à-dire de territorialisation – passent bien par cette mise en ordre de l'espace car le zonage « inscrit cette zone dans une typologie des espaces, dans un système de catégories et dans un modèle d'ordre et de société »[3].

D'autre part, créer un zonage, c'est attribuer un certain nombre de qualifications symboliques à l'espace d'autant plus fortes lorsqu'il s'agit de zonages patrimoniaux et c'est bien la reconnaissance des qualités patrimoniales d'un espace *via* sa qualification juridique qui en fait un territoire d'action : « la construction patrimoniale opère souvent (délibérément ou pas) dans un but territorial »[4]. Le patrimoine est d'ailleurs souvent mobilisé par les acteurs, élus, techniciens et associations, pour justifier leur action sur un espace donné : Françoise Clavairolle a ainsi montré comment un collectif a su recréer l'histoire fantasmée d'une vallée pour éviter son inondation[5]. Ces émotions patrimoniales dévoilent combien le patrimoine est invoqué dans la création de territoires spécifiques et comment le zonage de l'espace (au nom d'une qualité qui lui serait intrinsèque) résulte d'une réflexion préalable, ce que Patrice Melé nommerait une territorialité réflexive. Pour lui, « il ne s'agit pas seulement d'une mise en code de l'espace, mais bien de modalités particulières d'instauration d'une réflexivité institutionnelle territorialisée »[6], car ce sont des institutions qui prennent en charge une réflexion sur un espace à partir d'un zonage. L'acte de zoner n'est donc pas qu'un acte administratif et juridique. Lorsque le zonage découle d'une volonté de faire – quand on

[1] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 4, II, A.
[2] SCHERRER Franck, 2000, « Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers », pp. 16-22, *in Annales des ponts et chaussées*, n°93, Paris, Éditions Elsevier, p. 21.
[3] MELÉ Patrice, 2008, *op. cit*., p. 23.
[4] GRAVARI-BARBAS Maria, 2003, « Le patrimoine territorial. Construction patrimoniale, construction territoriale : vers une gouvernance patrimoniale ? », pp. 51-67, *in* BEAUCHARD Jacques (dir.), *La mosaïque territoriale : enjeux identitaires de la décentralisation*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 53.
[5] Cf. Communication aux journées d'étude GARAE du 12 et 13 mars 2007 sur les émotions patrimoniales durant lesquelles Françoise Clavairolle a présenté une communication intitulée : « Histoires d'eaux : la révolte de la Vallée des Camisards ».
[6] MELÉ Patrice, 2007, « Identifier un régime de territorialité réflexive », pp. 45-55, *in* VANIER Martin (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 51.

excepte les périmètres automatiques (abords notamment) – il renseigne indubitablement sur la capacité réflexive des acteurs en jeu au sens où la consistance juridique de la zone, mais davantage ses limites, sont la traduction graphique de négociations et de systèmes de pensées symboliques. Cependant, le temps a montré que « la généralisation du procédé, la sédimentation excessive des zonages, la normalisation des politiques sur des territoires différents, constituent autant de facteurs qui en limitent l'efficacité »[1]. De fait, on raisonne plus en termes de territoires d'actions qu'en découpages de l'espace par zones bien qu'un des seuls outils utilisés pour territorialiser un espace soit précisément le zonage. C'est en particulier vrai dans le domaine des zonages d'exception comme le prouve la création des AVAP qui restent avant toute chose des zones. Certains auteurs défendent des positions inverses comme Sylvette Denèfle pour qui « habiter une ZPPAUP ou même un secteur sauvegardé n'a souvent pas d'autre signification que les contraintes réglementaires qui y sont attachées. Et il me semble très évident que le zonage, en tant que tel, ne recouvre nullement, ou en tous cas très partiellement, la notion de territoire. Il peut recouvrir un territoire, il en est rarement un »[2]. À l'opposé de cette conception du territoire comme espace approprié par ses habitants, il nous semble que le zonage d'exception crée un territoire, mais un territoire d'action car « tracer une zone sur une carte et en définir le statut constitue un processus d'appropriation institutionnel de l'espace »[3] qui n'est pas sans conséquence sur les relations à l'espace des populations. Ainsi, ce n'est pas tant par les habitants que se définirait un territoire d'action mais par ceux-là même qui inscrivent sur l'espace leurs propres symboles et représentations de ce qu'il devrait devenir. Par le zonage, l'élu, l'État ou toute autre instance dirigeante appose sa signature et sa vision de la ville sur un espace donné. Partant, la mise en œuvre d'une ZPPAUP, dont l'initiative est laissée à la commune[4], permet aux élus de rendre visible leur volonté de protéger un espace donné.

B. L'argument de la contrainte

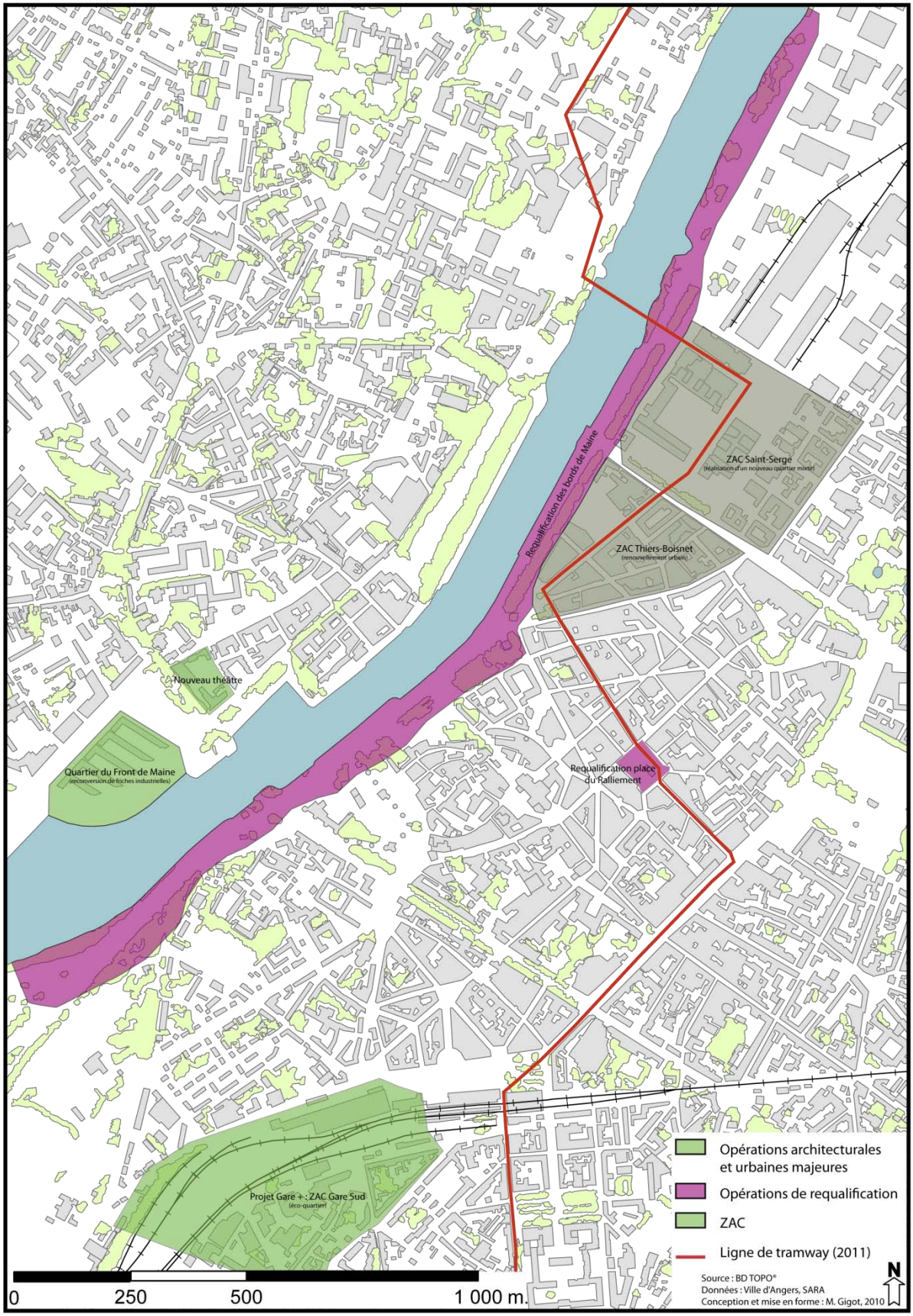
1. L'instrument fixe des règles

Le choix des instruments d'action publique est aussi guidé par leurs propriétés en termes de normativité. Certains outils, au nombre desquels les documents d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique, induisent de nouvelles formes d'appréciation juridique de l'espace sur lequel ils sont posés. Le zonage patrimonial, au-delà du fait qu'il présuppose des qualités historiques à l'espace, crée une discrimination réglementaire au sens où la règle dans la zone patrimonialisée ne sera pas la même qu'en dehors de ladite zone. De ce fait, tout zonage patrimonial suppose la mise en œuvre de règles nouvelles plus ou moins contraignantes par rapport à la situation antérieure. L'argument de la contrainte est abondamment cité par les acteurs publics et en particulier les élus

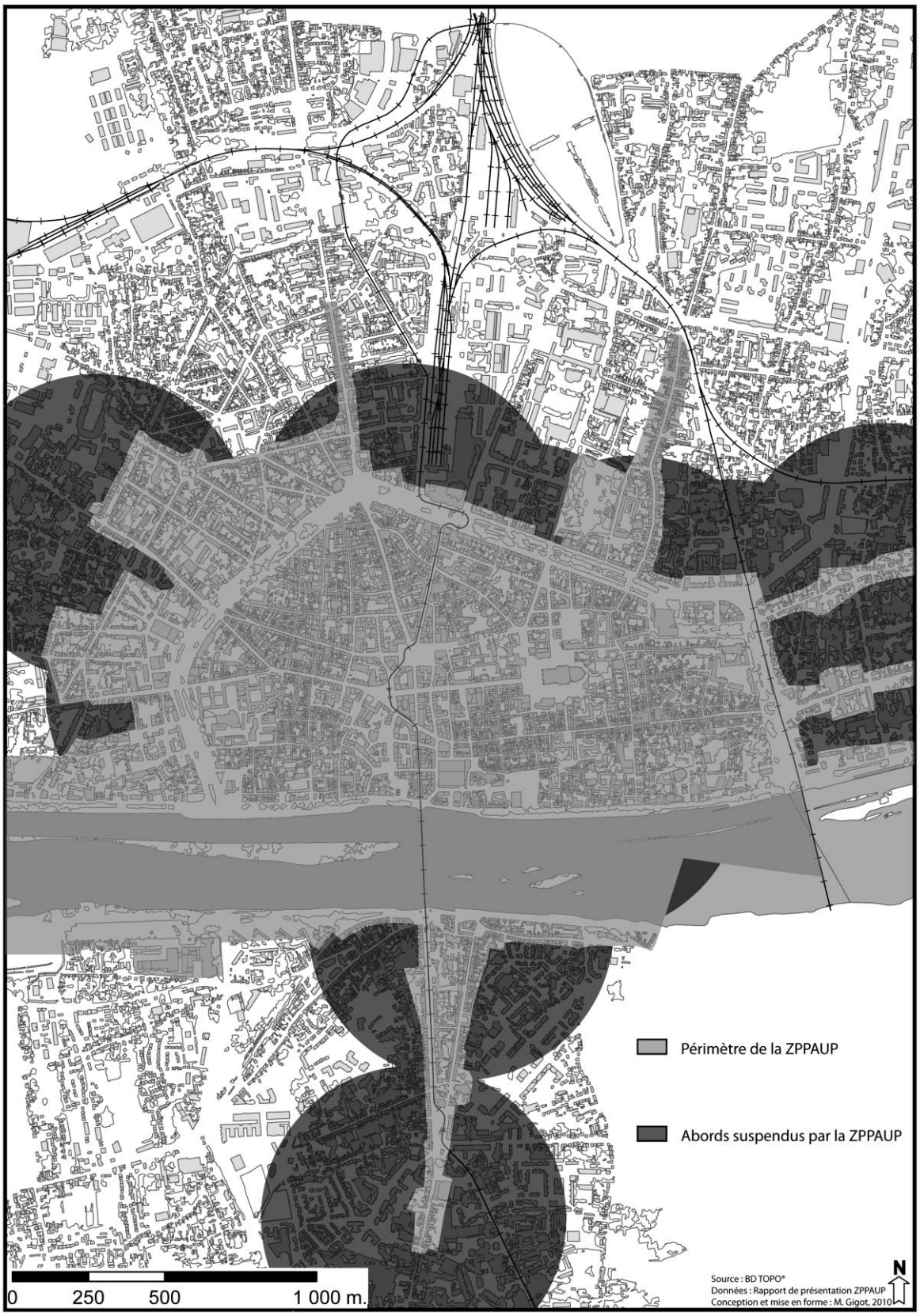
[1] PERRIN-GAILLARD Geneviève & DURON Philippe, *op. cit.*, p. 91.
[2] DENÈFLE Sylvette, 2002, « Zonages de protection patrimoniale et territoires. L'exemple de l'inscription de Lyon au patrimoine mondial », pp. 79-90, *in* JEAN Yves & CALENGE Christian (coord.), *Lire les territoires*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, p. 82.
[3] MELÉ Patrice, 2011, *op. cit.*, p. 194.
[4] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 5, II, A.

qui s'attachent parfois à acquérir une certaine forme d'autonomie dans la façon de mener leurs politiques locales. Le discours élaboré autour du mécanisme juridique des instruments incite à les analyser ici en fonction du cadre réglementaire qu'ils instaurent. Pour l'adjoint au maire en charge de l'urbanisme d'Angers, la ZPPAUP résonne comme une menace au sens où pour lui, « l'élu a besoin d'être rassuré sur cette protection du patrimoine mais aussi sur des marges de manœuvre qui demeureront. La crainte, c'est qu'un outil limite trop les marges de manœuvre »[1]. Il ne faudrait pas que la contrainte du patrimoine ne perturbe les projets urbains angevins (*Carte 22*). La crainte évoquée par cet élu concerne particulièrement la fixation de règles dans un temps long, immuables et intransigeantes. Ce serait aussi pour ces raisons que le maire de Tours a hésité avant d'accepter un secteur sauvegardé sur son centre ancien : « je suppose que Jean Royer pensait qu'il allait se mettre un carcan » évoque son adjointe. « Il a eu peur de se faire enfermer dans quelque chose. Il a attendu d'avoir des preuves suffisantes sur le terrain qui l'ont conforté dans cette idée que c'était indispensable de faire quelque chose »[2]. L'enjeu pour ces élus est bien de conserver une marge de manœuvre dans l'aménagement de l'espace et cette marge est permise par des négociations au coup par coup avec l'ABF qui demeure l'interlocuteur privilégié. Ce discours de la contrainte présuppose donc que l'instrument ne réponde pas réellement à une volonté politique d'action sur le patrimoine mais plus à un souhait de régler des problèmes. Si cet argument est énoncé dans le sens d'une crainte de l'instrument, il peut être renversé et pris dans le sens d'un apport de libertés. La mise en place de la ZPPAUP d'Orléans a permis de libérer de l'emprise de l'ABF des espaces périphériques inclus dans des périmètres de protection des monuments historiques. Un monument génère une zone de 500 mètres dans laquelle l'ABF émet un avis systématique mais si ce monument est intégré à un périmètre de ZPPAUP, son rayon de protection est suspendu. Ainsi, le périmètre de la ZPPAUP d'Orléans joue avec cette règle en intégrant des monuments historiques permettant d'effacer leurs abords et les libérer de la contrainte de l'ABF. Ces nouveaux espaces laissés au libre arbitre des élus sont spatialement importants comme le montrent la *Carte 23* et autorisent les élus à imaginer des projets qu'ils n'auraient peut-être pas pu réaliser sous le régime des abords. Dans ce cas de figure, l'instrument régulateur peut être perçu comme une façon de poser les jalons de règles co-construites évitant les écueils des querelles interpersonnelles.

[1] Entretien avec Jean-Luc Rotureau du 8 octobre 2009.
[2] Entretien avec Françoise Panterne du 12 juin 2012.



Carte 22. Les projets urbains angevins



Carte 23. Les périmètres de protection des monuments historiques suspendus par la ZPPAUP d'Orléans

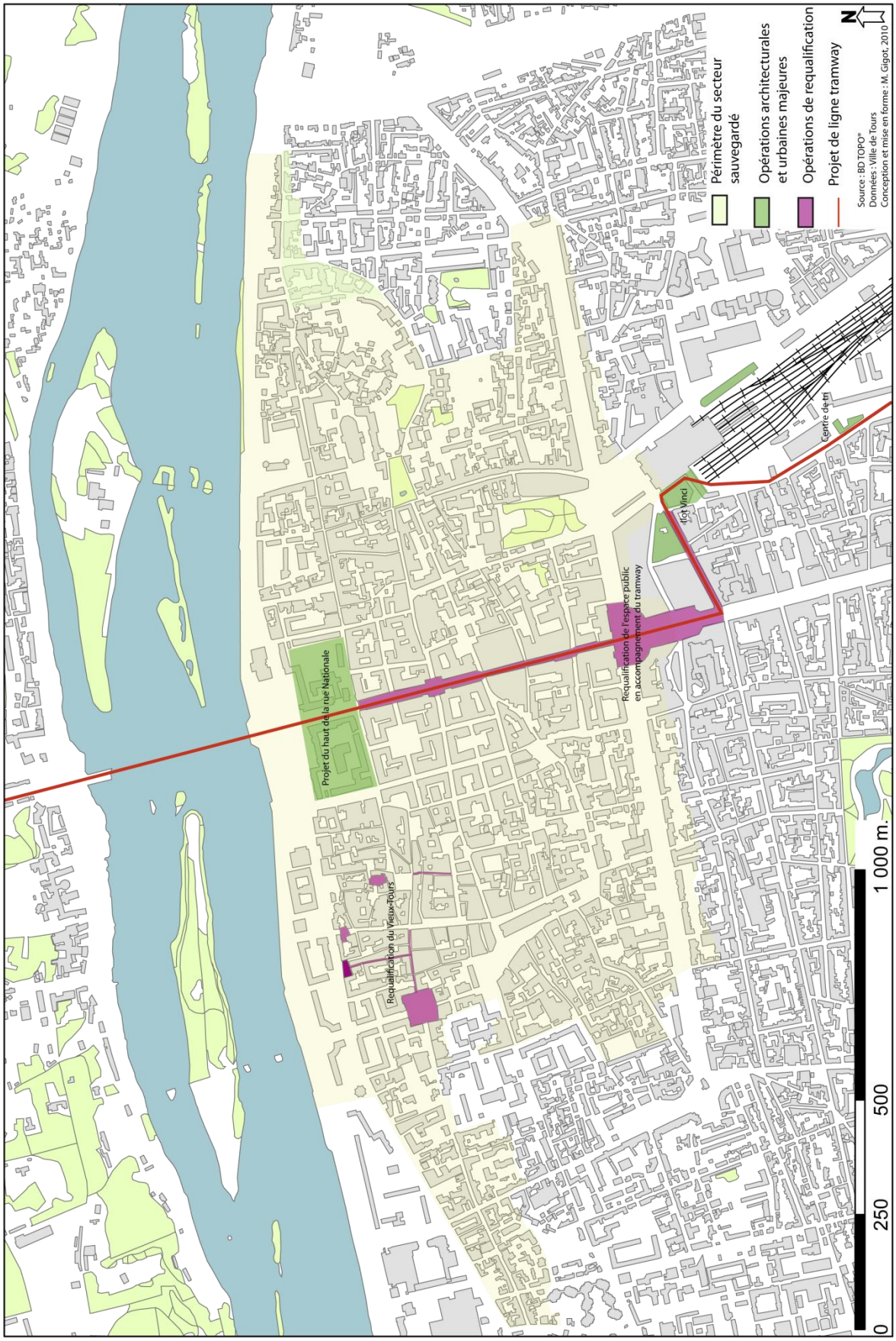
2. L'extension et la révision du secteur sauvegardé de Tours : entre aubaine et blocage

Le secteur sauvegardé de Tours, longtemps perçu par les acteurs locaux comme un atout dans la politique de revitalisation du centre-ville, est aujourd'hui considéré comme une contrainte dans la mesure où il bloque un certain nombre de projets portés par la municipalité. La surface du secteur sauvegardé de Tours a presque doublé en 2007 passant de 90 hectares à 150 hectares sous l'impulsion et le volontarisme de Jean Germain. Michel Dollfus, alors ABF d'Indre-et-Loire confirme que « c'est le maire qui a demandé à ce qu'on étende le secteur sauvegardé » et qu'il « avait affaire à une municipalité très motivée et très consciente de la valeur de son patrimoine »[1]. L'extension du secteur sauvegardé était aussi l'occasion de réviser le PSMV afin de l'adapter aux contraintes urbanistiques contemporaines, puisqu'il est le seul document d'urbanisme qui régit cette partie de la ville comme nous l'avons vu en deuxième partie[2]. Dans un climat de confiance avec l'ABF, la municipalité n'a donc pas hésité à entamer la procédure tout en prévoyant de grands projets urbains : Jean Germain rappelait à cet effet « l'urgence et l'importance d'une telle révision pour l'attractivité touristique de la ville »[3]. Giselle Ratsimbazafy soulève cependant la difficulté d'innovation architecturale et urbaine dans le périmètre du secteur sauvegardé car il est « opérationnel dans la mesure où il nous permet de faire des projets quand on a su anticiper […] mais si l'on a un projet qui nécessite une évolution rapide du règlement, ça ne marche plus »[4]. Sophie Prewysz-Kwinto notait déjà en 1990 les difficultés que pouvait engendrer le secteur sauvegardé dans l'élaboration de nouveaux projets urbains : « le PSMV présente aujourd'hui une certaine difficulté quant à sa gestion. Les dispositions du plan ont été rédigées il y a de cela presque 20 ans dans un contexte urbain très différent. La pression urbaine était alors beaucoup moins forte. Les besoins n'étaient pas les mêmes que maintenant. Les règles édictées sont souvent trop rigides et ne permettent plus la construction contemporaine »[5]. Le PSMV était alors considéré comme un frein aux évolutions urbaines de l'hyper-centre, d'où une première révision engagée dès 1991. Pour développer des architectures contemporaines en secteur sauvegardé, deux options sont possibles en fonction de l'importance du projet : négocier au coup par coup avec l'ABF et la ville les dispositions réglementaires ou modifier (voire réviser) le PSMV. La marge de manœuvre laissée aux acteurs en lice peut donc rester faible et dépend essentiellement de leur capacité à négocier. De ce point de vue, il semble que la décision d'étendre le secteur sauvegardé fut prise à un moment particulièrement propice dans lequel une véritable gestion multi acteurs était mise en place. Le changement d'ABF et *de facto* l'évolution des relations entre les deux institutions illustrent les limites d'un fonctionnement informel : « il y a des tensions énormes qui sont encore plus exacerbées avec le tramway qui traverse le secteur sauvegardé […] Auparavant on prenait toujours en compte l'avis de

[1] Entretien avec Michel Dollfus du 22 février 2010.
[2] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 5, I.
[3] « Réviser le plan de sauvegarde pour restructurer la ville », *La Nouvelle République* du 17 octobre 2006.
[4] Entretien avec Giselle Ratsimbazafy du 24 septembre 2008.
[5] PREWYSZ-KWINTO Sophie, 1990, *Évolution du secteur sauvegardé de Tours*, mémoire de Maîtrise d'aménagement et d'urbanisme, Paris, Université de Paris-Sorbonne, 194p.

l'ABF mais c'était informel. Maintenant c'est formel mais il n'y a plus de négociation. On n'a pas de marge de manœuvre puisque son avis est conforme et qu'on est obligé de le suivre »[1]. Autrement dit, si à une époque « la municipalité ne s'est pas posée le problème du secteur sauvegardé en termes de contraintes mais en termes d'outil utile pour gérer le patrimoine », elle est aujourd'hui confrontée à un blocage dans l'avancement de ses projets eu égard à la nécessaire révision de ce dernier dans les zones concernées par le passage du tramway (dans lesquelles sont prévues un certain nombre de projets architecturaux). Si en attendant l'approbation du nouveau règlement l'avis de l'ABF s'impose comme en abords des monuments historiques, la municipalité comptait bien privilégier la négociation informelle pour mener à bien ses projets dans un délai raisonnable, mais avec des relations difficiles, il est nécessaire de trouver un terrain d'entente quand bien même la révision est une procédure longue. La directrice du service de l'urbanisme estime d'ailleurs « qu'un bon secteur sauvegardé est un secteur sauvegardé qui assure la protection d'un ensemble présentant des qualités architecturales et historiques mais qui permet aussi à la ville de se développer et de se restructurer plus facilement et plus rapidement »[2]. Deux temporalités contradictoires qui amènent à une incompréhension des élus face au blocage de projets urbains de par les nouvelles études – immeuble par immeuble – en cours.

[1] Entretien avec Roland Alenet du 4 mai 2010.
[2] Entretien avec Giselle Ratsimbazafy du 24 septembre 2008.



Carte 24. Les projets urbains tourangeaux

Toute la difficulté du projet du haut de la rue Nationale tient au fait que la dimension patrimoniale du site n'est pas admise par tous. Certes la zone est comprise dans le périmètre du secteur sauvegardé mais ces immeubles issus de la reconstruction d'après-guerre sont loin de faire l'unanimité quant à leur valeur historique. L'équipe municipale se pose en particulier la question du devenir des ponts promenades, ces commerces en rez-de-chaussée surmontés de terrasses, d'ailleurs inaccessibles aujourd'hui (*Photo 4* et *Photo 5*) : un responsable du service de l'urbanisme décrit le projet en ces termes :

« Ce que l'on voulait faire, c'était abattre ces galettes qui n'ont jamais été finies, faire un projet d'hôtel dans la partie nord-ouest et puis peut-être un autre bâtiment dans la partie nord-est et aménager des commerces autour en faisant une esplanade qui aurait relié l'actuelle école des Beaux arts à l'église Saint-Julien. C'était la vue des élus. *C'était… Ca ne va pas être possible ? A priori* non, ça ne va pas être possible. *Dans les articles de La Nouvelle République de ce début d'année, on sentait que l'ABF disait « oui mais sous certaines conditions ».* Oui mais comme il n'y a pas de négociation possible, non »[1].

Encadré 25 : Extrait d'un entretien avec le service d'urbanisme de la ville de Tours

Photo 4. Le haut de la rue Nationale avec les commerces en rez-de-chaussée et l'église Saint-Julien en arrière plan[2]

Photo 5. Les commerces en rez-de-chaussée du haut de la rue Nationale[3]

Si l'équipe municipale semble avoir trouvé un consensus dans ses rangs, elle n'a pas convaincu l'ABF pour qui « l'héritage de la reconstruction réside dans l'unité urbaine qui fait la perspective et l'alignement de la rue Nationale »[4]. Autrement dit, si les élus n'accordent pas de valeur patrimoniale à cet ensemble architectural et préféreraient concrétiser leur projet d'hôtel, l'ABF rappelle, notamment par voie de presse, qu'il est situé en secteur sauvegardé et que *de facto*, le règlement impose de garder les mêmes volumes en cas de démolition de ces bâtiments[5]. Dans ce cadre précis, le secteur sauvegardé est considéré comme une contrainte aux yeux de la municipalité et certains vont même jusqu'à exprimer une forme de regret :

[1] Entretien avec Roland Alenet du 4 mai 2010.
[2] Source : cliché personnel (2011).
[3] *Idem*.
[4] DANIAU Sylvain, 2010, *Élaboration d'un projet urbain en secteur sauvegardé : le haut de la rue Nationale à Tours*, mémoire de Master 1 géographie, Tours, Université François-Rabelais, p. 35.
[5] Le règlement du secteur sauvegardé du 30 janvier 1998 stipule que « en cas de démolition et de remplacement, l'emprise constructible et la hauteur sont celles du bâtiment démoli ».

« Pour la ville, là où c'est une contrainte, par exemple, c'est pour le projet de requalification du nord de la rue Nationale où le secteur sauvegardé est un frein pour le moment car en attente de révision »[1].
« Maintenant on est bien conscient qu'on aurait du mettre en place une ZPPAUP plutôt que de faire une extension du secteur sauvegardé. À l'époque où on a lancé cette extension, on avait des relations privilégiées avec l'ABF. *Si c'était à refaire aujourd'hui, vous feriez une ZPPAUP écrin autour du secteur sauvegardé ?* Oui certainement, peut-être même qu'on ne ferait pas d'extension ni de ZPPAUP. *Vous vous sentez bloqués aujourd'hui dans ces secteurs ?* Oui complètement »[2].

Encadré 26. Le secteur sauvegardé : une contrainte ?

En effet, la zone reconstruite fut intégrée au secteur sauvegardé pour deux raisons majeures : en premier lieu, cela évitait un effet de coupure entre la partie est et la partie ouest des deux secteurs anciens de la ville. En second lieu, la législation interdit en secteur sauvegardé la pose de grands panneaux publicitaires[3] ce qui évitait de dénaturer une partie du centre-ville : Pierre Boille, instigateur du projet de secteur sauvegardé, justifiait cette spécificité ainsi : « cette zone est située en bordure des quais, site classé, au cœur même de la ville et par conséquent, intervient directement dans la mise en valeur de son entourage. L'on pourra ainsi tenter de rétablir une certaine continuité dans les cheminements et éviter une rupture de par une agressivité trop brutale des commerces et de la publicité »[4]. Jamais la valeur patrimoniale de la reconstruction ne fut abordée en tant que telle. Même le premier PSMV, dans son rapport de présentation, distingue le secteur de la reconstruction des autres. L'affirmation de l'absence de valeur patrimoniale de la zone reconstruite explique que les élus n'approuvent pas les réticences de l'ABF quant à ce projet. Car Sybille Madelain-Beau se fonde entre autres sur des critères patrimoniaux pour expliquer ses réserves : la proximité immédiate de l'église Saint-Julien, classée monument historique, étant un des points soulevés à cette occasion. L'AQUAVIT (Association pour la Qualité de Vie dans l'agglomération Tourangelle) n'a en revanche pas mobilisé le patrimoine dans sa contestation au projet, considérant que « le haut de la rue Nationale n'était pas une réussite particulière »[5]. Les revendications portaient en effet davantage sur la volumétrie et l'aspect général des bâtiments que sur la destruction des ponts promenades qui ne sont pas considérés comme des éléments patrimoniaux.

C. Des effets régulateurs aux effets sociaux

Dans la deuxième partie de la thèse, nous avons montré que les instruments de l'action publique patrimoniale ne se limitaient pas seulement aux outils territorialisés mais comprenaient

[1] Entretien avec Michel Dollfus du 22 février 2010.
[2] Entretien avec Roland Alenet du 4 mai 2010.
[3] Selon le règlement du secteur sauvegardé, « la publicité est interdite dans le périmètre du secteur sauvegardé, conformément aux dispositions du règlement de publicité de la ville de Tours du 20 novembre 1991 créé en application de la loi n°791150 du 29 décembre 1979 ».
[4] BOILLE Pierre, 1973, *op. cit.*, p. 16.
[5] Entretien avec Annie Goélo du 6 juillet 2012.

aussi des procédures opérationnelles permettant de mettre en œuvre une politique d'amélioration de l'habitat ou de labellisation[1]. L'ensemble de ces instruments – et leur complémentarité – forment une politique patrimoniale qui ne s'arrête pas à la seule conservation du patrimoine. En effet, la mise en place d'une politique patrimoniale dans les centres anciens est bien pensée par les acteurs locaux en vue d'atteindre certains objectifs et si le projet de conservation et de transmission d'un héritage aux générations futures ne peut être une hypothèse à exclure, il est rarement le seul dessein des hommes et femmes politiques. On ne peut légitimement pas penser que dans un pays dominé par une logique néolibérale, le patrimoine en tant que témoin se suffise à lui-même. C'est bien parce que l'action sur le patrimoine bâti produit des effets économiques et sociaux que sa préservation (mais surtout sa mise en valeur) est largement plébiscitée dans les rangs des décideurs locaux. La finalité de la mise en valeur ne réside pas dans un seul but patrimonial mais oriente bien les représentations des espaces anciens qu'auront habitants et visiteurs potentiels. Ainsi, cette action sur le patrimoine immobilier s'accompagne souvent de mesures connexes allant de la réfection des espaces publics à l'organisation d'évènements festifs localisés en centre ancien afin d'accroître l'image de marque des cœurs de ville.

1. La valorisation du patrimoine et ses conséquences sociales

La question patrimoniale en centre-ville pose celle d'un potentiel embourgeoisement dont les causes et les conséquences peuvent être multiples. D'abord, nous devons questionner la teneur même de la notion d'embourgeoisement et s'interroger sur l'utilisation du terme de gentrification[2] en admettant qu'en tout état de cause il existerait des *gentrifieurs* dont l'objectif serait bien la valorisation économique d'un quartier ancien avec un but affiché d'influencer le marché immobilier. Dans l'introduction de son ouvrage *Retours en ville*, Catherine Bidou-Zachariasen tente un essai de définition de la gentrification en tant que processus supposant deux conceptions : « une partie opte pour un cadre explicatif relevant du structurel […]. Une autre partie replace le phénomène par rapport à une stratégie des acteurs, et même des acteurs individuels »[3]. Dans nos contextes d'étude, l'utilisation de la gentrification en tant que cadre explicatif aux phénomènes de transformations urbaines peut être retournée selon l'idée que la gentrification ne serait que la conséquence plus ou moins anticipée d'une politique de valorisation immobilière et d'actions sur l'habitat d'une façon générale. Il s'avère en réalité que les deux conceptions s'entremêlent rendant la lecture des phénomènes sociaux intrinsèques aux politiques patrimoniales relativement complexes à appréhender.

[1] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 6.
[2] Nous avons évoqué dans le premier chapitre que la gentrification a été une des entrées d'analyse des dynamiques socio-spatiales des centres-villes. Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 1, II, B, 2.
[3] BIDOU-ZACHARIASEN Catherine, 2003, *Retours en ville*, Paris, Descartes & cie, p. 11.

a. Les actions opérationnelles sur l'habitat

Les actions de valorisation du patrimoine immobilier entraînent de fait un accroissement de la qualité du site, d'autant que cette valorisation immobilière s'accompagne souvent d'une restructuration des espaces publics : nous l'avons développé en particulier avec l'exemple d'Orléans[1]. À cet égard, un technicien du service de l'urbanisme précisait qu'à Orléans, le prix des logements « a augmenté de part la restauration qui a été faite par la ville du domaine public »[2]. Orléans n'est pas un cas isolé : à Tours, plusieurs OPAH ont été mises en place en plus des campagnes de ravalements de façades et du secteur sauvegardé en lui-même (*Figure 26*). Michel Conaut, ancien ABF d'Indre-et-Loire chargé de la révision du PSMV en 1994, notait que « la ville de Tours par les mesures d'accompagnement des OPAH sur les espaces publics et leur remise en valeur, par les aides au ravalement et à la restauration des façades, a impulsé l'initiative privée à s'engager dans les actions de remise en valeur et de restauration du patrimoine »[3]. Sans actions opérationnelles, la protection du patrimoine en elle-même n'aurait que de faibles impacts sur la qualité de l'habitat : les OPAH ont donc été pensées à Tours, comme des dispositifs opérationnels permettant d'encourager la réhabilitation immobilière dans le périmètre du secteur sauvegardé. Trois OPAH patrimoniales ont eu lieu à Tours entre 1980 et 1994, en complément du secteur sauvegardé qui précisait les dispositions réglementaires de la protection du patrimoine mais qui ne pouvait en assurer la réhabilitation. Parmi elles, l'OPAH Colbert dont nous allons détailler les conséquences. La restauration du quartier a suscité un certain nombre de changements. Le journal local évoquait « une mutation » du quartier : « la rénovation attire de nouveaux habitants, de nouveaux commerçants. Ainsi naissent de nouveaux besoins »[4]. Il faut dire que la rue Colbert a connu de nombreux changements : piétonisation partielle, ravalements de façades, requalification des espaces publics… Une transformation qui n'est pas sans conséquence. Exemple frappant mais significatif : un couple de restaurateurs a vu le loyer de leur local doubler et malgré un recours devant le Tribunal Administratif, le juge a considéré que « l'aménagement d'une voie piétonne ou semi-piétonne peut constituer un motif notable des facteurs locaux de commercialité ». D'où la question du journaliste : « Course au chiffre d'affaire comme à Plumereau ? Fermeture de magasins qui ne pourront plus supporter l'évolution des loyers ? Spécialisation d'un quartier tourné vers des activités plus lucratives ? »[5]. Conséquences commerciales donc mais aussi sociales : « la réhabilitation a engendré, comme du côté ouest de la ville, un brusque changement de population. De populaire, la rue Colbert bientôt largement ouverte aux piétons devient lentement un réservoir de célibataires issus des classes moyennes ou un lieu de passage pour les jeunes couples »[6]. Le quartier Colbert n'est pas un cas isolé et l'on peut observer que des actions opérationnelles ont été systématiquement entreprises dans les trois villes qui nous

[1] Cf. *Supra*, I, A et suivants.
[2] Entretien avec Franck Moreau du 16 juin 2009.
[3] Rapport de présentation de la révision du secteur sauvegardé du 15 octobre 1994. *Archives municipales de Tours, cote 1028W47.*
[4] « Une mutation qui s'organise », *La Nouvelle République* du 31 mars 1987.
[5] « En avant le loyer », *La Nouvelle République* du 31 mai 1997.
[6] « Colbert : tout a changé en dix ans », *La Nouvelle République* du 31 juillet 1992.

intéressent, en plus d'un éventuel instrument territorialisé de protection du patrimoine. L'action publique en centre ancien repose sur trois piliers : le remodelage des espaces publics (et très souvent la piétonisation des zones les plus anciennes), les actions en faveur de l'habitat privé ; la protection du patrimoine. Si à Angers la protection du patrimoine n'est pas institutionnalisée dans un document dédié, les actions opérationnelles ont commencé à la fin des années soixante-dix avec la piétonisation du centre-ville (1976), la réalisation successive de quatre OPAH (*Figure 25*) et la réalisation de nombreux ravalements de façades[1]. Ces mesures d'accompagnement ont permis de réhabiliter efficacement les logements et la réfection des espaces publics ainsi que la redynamisation commerciale du centre-ville (notamment par sa piétonisation) ont su enrayer le processus de désaffection alors à l'œuvre dans le centre ancien. Aujourd'hui, le centre-ville attire de jeunes étudiants en location et donc enclins à vivre ailleurs une fois leurs études terminées. Comme pour Tours, « c'est aussi le lieu privilégié d'accueil des populations venant de l'extérieur du département »[2] car l'offre de logements y est importante et la proximité des services alliés au cadre patrimonial en font un lieu attractif. De ce point de vue, les opérations de réhabilitation de l'habitat ont été un succès mais elles n'ont pas été encadrées par des dispositions règlementaires précises, sauf à évoquer les périmètres de protection des monuments historiques et dans ce cadre, la création de nombreuses associations de sauvegarde du patrimoine dans les années soixante ont sans doute permis de limiter les destructions patrimoniales. Orléans tente, quant à elle, de mettre en place une politique plus complète de l'habitat. Comme Tours et Angers, la ville mobilise la procédure des OPAH et des ravalements de façades, même s'il n'est pas question à Orléans de faire des OPAH patrimoniales : elles sont générales et le périmètre de la dernière en date (2001-2008) englobait le centre-ville parmi huit communes de l'agglomération. La municipalité a par ailleurs utilisé des instruments opérationnels dans plusieurs quartiers du centre anciens afin d'en limiter la dégradation. Dans le cadre de la requalification de la partie ouest du centre-ville (quartier Carmes-Madeleine), la ville a cumulé plusieurs outils dont une ZAC et un périmètre PNRQAD dont l'objet est de lutter contre l'habitat insalubre[3]. Le dossier de candidature PNRQAD explique que « la ZAC est la composante majeure de ce projet et s'accompagne, en relation avec le prolongement du tramway, d'actions de valorisation des espaces publics et des façades »[4]. Cela montre bien que l'action publique sur l'habitat fait partie d'un projet plus large sur le centre-ville : il s'agit à la fois de restructurer un quartier, favoriser les déplacements urbains et réhabiliter l'habitat (*Carte 20*). En outre, la volonté de l'équipe municipale de doubler la ZPPAUP d'un PRI montre qu'elle a saisi l'utilité de la complémentarité de ces procédures puisque ce couplage permettra aux propriétaires privés de bénéficier des mesures de défiscalisation Malraux. C'est une politique large de l'habitat que la ville d'Orléans met en place au travers de plusieurs instruments qui se complètent et doivent produire des effets spécifiques dans leur périmètre d'intervention.

[1] Cf. *Supra*, Chapitre 8, I, A, 1.
[2] AURA – INSEE Pays de la Loire, 2001, *Angers et ses quartiers – évolution récente*, p. 20.
[3] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 6, I, B, 3.
[4] Dossier de candidature PNRQAD Orléans.

Les évolutions sociales faisant suite à la réhabilitation de quartiers historiques ont été un sujet qui a passionné les géographes et les sociologues, notamment par l'analyse très fréquente de ces situations avec le concept de gentrification.

b. Des évolutions sociales induites par la mise en valeur

Nous avons vu combien les centres-villes étaient l'objet d'investissements de l'action publique et privée. La réhabilitation des immeubles atteints de vétusté a pour conséquence directe l'augmentation de leur valeur pécuniaire : à Orléans par exemple, « les prix restent orientés à la hausse[1] […]. À l'origine de cette valorisation accélérée, d'importantes opérations de rénovation »[2]. Mécaniquement donc, la composition sociale d'un quartier dégradé puis réhabilité changera du fait de l'augmentation des loyers et du prix d'achat. En même temps, la réhabilitation n'est pas une affaire strictement publique comme nous l'avons déjà évoqué précédemment : l'intervention des acteurs privés semble être nécessaire tant l'œuvre de restauration à accomplir un peu partout en France est grande. C'est donc aussi l'action d'investisseurs privés qui concourt à la valorisation économique d'un quartier et ces investisseurs se trouvent être ceux que l'on nomme les *gentrifieurs*. La défiscalisation immobilière prévue dans le cadre de la loi Malraux aide et incite ce processus d'embourgeoisement des quartiers anciens et pour Marc Guillaume, « cette compensation, déjà partielle dès son origine, peut être vidée de substance par le fait que le dispositif réglementaire des secteurs sauvegardés produit un espace privilégié de *valorisation économique* […]. La conservation se réduit dans ce cas à une pure matérialité de façade servant de support, grâce à une injection de capital, à de nouvelles hiérarchies du territoire et ségrégations sociales »[3]. Que penser alors de la gentrification : cause ou conséquence des politiques patrimoniales ? Hovig Ter Minassian la définit comme « un processus de récupération d'un parc de logements du centre par des classes moyennes ou aisées »[4] et se place du côté d'une analyse par les *gentrifieurs* en marge de possibles conséquences d'une action publique organisée. De ce point de vue, la gentrification serait bien un phénomène social et non urbain. L'objectif de réhabilitation immobilière, avec les conséquences que l'on connait, s'analyserait alors en termes d'*embourgeoisement*. Cependant, un discours public politiquement correct se refusera à décliner tout objectif d'embourgeoisement des centres anciens bien que ce fût une composante importante du projet orléanais. Avec son centre-ville dégradé et son parc de logements aux mains de marchands de sommeil peu scrupuleux, Orléans ne pouvait espérer de changement sans jouer sur le parc immobilier. Même si l'objectif d'embourgeoisement n'est pas affiché en tant que tel, il y a bien une volonté « de lutter contre la multiplication de petits logements […] et de faire revenir les familles en ville, donc d'offrir des logements plus grands et plus

[1] L'auteure de l'article cite d'ailleurs un expert du marché immobilier orléanais qui affirme que « lorsque les prix grimpaient ailleurs de 5%, ils ont été multipliés par 10% dans le centre historique ».
[2] SCORNET (Le) Laure, 2007, « Orléans, le réveil d'une ville tranquille », pp. 22-28, *in Le particulier immobilier*, n°230, Paris, La Particulier et Finances éditions, p. 24.
[3] GUILLAUME Marc, 1980, *La politique du patrimoine*, Paris, Éditions Galilée, p. 166.
[4] TER MINASSIAN Hovig, 2009b, « Y a-t-il une gentrification à Barcelone ? Le district Ciutat Vella entre 1991 et 2005 », pp. 93-103, *in Géocarrefour*, vol. 84, n°1-2, Lyon, Association des amis de la RGL, p. 93.

confortables »[1]. *Idem* à Tours où l'on « déplore le manque de grands logements »[2] même si le Plan Local de l'Habitat préconise 50% de grands logements… Finalement, il semblerait que les municipalités peinent à obtenir de grands logements en centre-ville mais pour autant, cela ne présuppose pas qu'il n'y ait pas de phénomène d'embourgeoisement puisque la restauration du quartier Plumereau à Tours s'est traduite par l'éradication de l'habitat insalubre et le déplacement de ses occupants.

La logique fiscale de la loi Malraux impose quasiment un embourgeoisement au sens où un propriétaire d'immeuble dégradé, s'il n'a pas d'argent « n'est pas justiciable de la loi Malraux »[3]. Effet pervers de la loi sans doute puisque son esprit n'était pas celui-ci : étant donné que le coût des travaux est déductible des impôts sur le revenu, cela présuppose d'avoir assez de revenus pour défiscaliser. Or, les statistiques sociales des années soixante et soixante-dix tendent à montrer que les propriétaires d'immeubles dégradés ne sont pas de ces catégories sociales aux revenus importants et ce dispositif, sans aide directe, ne leur est pas adapté. Dès le milieu des années soixante-dix, quand les SÉM de restauration immobilière périclitaient, c'est donc le mécanisme fiscal Malraux qui a pris le dessus en centre ancien sauvegardé et il y aurait eu dès lors une idée reçue évidente : puisque le propriétaire qui investit en Malraux a une obligation de louer ce bien pendant neuf ans, il va créer de petits logements afin de les louer plus facilement[4]. C'est bien la vision des municipalités qui voient dans ces investisseurs des anti-*gentrifieurs* au sens où les petits logements n'attireront pas de classes sociales élevées. Pour un professionnel spécialisé dans les investissements Malraux, c'est pourtant le contraire qui se passe. La logique du petit logement s'adresserait pour lui davantage à une catégorie de population dont le potentiel financier d'investissement dans l'immobilier reste limité. Cette catégorie se tournera vers un investissement De Robien (Scellier)[5] alors que les investisseurs Malraux ne chercheraient pas la rentabilité à tout prix. Ses observations l'amènent à penser que celui qui investit dans une opération Malraux cherche avant tout à faire un investissement puis une fiscalité : finalement, ce n'est pas tant le produit des loyers perçus qui l'intéresse que la défiscalisation sur le revenu que les travaux engendrent. Autrement dit, celui qui pourra mettre beaucoup d'argent dans une habitation préférera de grands logements aux petits, eu égard à la facilité de gestion locative.

Considérant l'implication des investisseurs privés en centre ancien, on comprendra pourquoi la mise en place d'un document territorialisé de protection du patrimoine éligible au dispositif Malraux peut être susceptible d'intéresser un certain nombre d'élus. D'abord, c'est une aubaine immobilière car la réhabilitation se fait mais pas sur les deniers publics. Ensuite, cela peut permettre à des élus peu enclins à accepter une forme de mixité sociale en centre-ville à laisser faire les choses : la gentrification se fera alors de manière mécanique car le prix des logements suivra l'évolution des

[1] Entretien avec Audrey Luder du 13 février 2007.
[2] Entretien avec Giselle Ratsimbazafy du 24 septembre 2008.
[3] Entretien avec Gabriel Guédel du 26 février 2009.
[4] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 6, I, A, 1.
[5] La loi De Robien (devenue loi Scellier en 2011) consiste à déduire de ses impôts un pourcentage de l'investissement dans l'immobilier neuf à condition de louer le bien pendant neuf ans.

marchés et la valorisation immobilière accroîtra le coût des logements. Cependant, l'embourgeoisement n'est pas systématique car pour que le dispositif Malraux fonctionne, il est bien nécessaire qu'il existe un marché locatif. Dans les petites villes où ce marché n'est que peu développé, on ne trouvera pas beaucoup d'investisseurs car l'obligation de louer le bien les incite à investir dans les grandes villes. Dans ce cadre, on pourrait formuler l'hypothèse d'une évolution des centres à deux échelles : dans les grandes villes, on observerait ce phénomène alors que dans les petites villes, il serait beaucoup plus faible[1]. Imposer une vision de l'embourgeoisement des centres anciens par l'analyse des conséquences fiscales du dispositif Malraux serait réducteur : au-delà de ces considérations purement financières se trouvent des effets contextuels plus difficiles à expliquer. Les centres-villes attirent de nouveau des populations qui les avaient désertés une vingtaine d'années avant. Finalement, c'est peut-être là que le terme de gentrification s'explique le mieux : ce serait le retour en ville d'une catégorie particulière de population qui construirait ce phénomène, davantage que l'action de spéculateurs immobiliers qui eux, participeraient à l'embourgeoisement des centres anciens. Quoiqu'il en soit, on observe bien des mécanismes d'évolution des compositions sociales dans les quartiers anciens même s'ils ne sont pas systématiques : le contre-exemple type de la gentrification serait à prendre du côté de Marseille où le réaménagement de la rue de la République n'a pas été enclin à attirer de classes sociales aisées[2]. Cependant, sur le temps long, les politiques que nous avons analysées ont bien conduit à un changement de population dans le centre-ville.

2. Les impacts touristiques

Les stratégies patrimoniales des équipes municipales peuvent se lire à travers des enjeux touristiques affichés pour lesquels les instruments doivent œuvrer. À Orléans, cet enjeu a été un véritable moteur dans la mise en place de la politique patrimoniale. Dès le départ, on dénotait une volonté de la part de la municipalité d'agir sur la fréquentation touristique d'Orléans et de rayonner en Région Centre. Capitale de région, Orléans ne semble pas trouver une assise confortable dans cette position, et pour la chargée de mission ZPPAUP, « la ZPPAUP est un élément de cette politique de communication. Un élément important, mais pas la ZPPAUP en elle-même, c'est surtout qu'elle va déboucher sur le label ville d'art et d'histoire »[3]. On touche ici aux effets des instruments d'action publique : les élus orléanais ont donc bien choisi l'outil qui leur permettait de réaliser leur projet touristique. Avec la mise en place d'une ZPPAUP, Orléans a pu obtenir le label VPAH et montrer sa valeur patrimoniale afin d'attirer les touristes. Car « située entre Paris et les châteaux de la Loire, deux forts pôles touristiques, Orléans se trouve, de façon plus marquée que la plupart des villes, dans

[1] À Richelieu (Indre-et-Loire) par exemple, le mécanisme de défiscalisation ne fonctionne pas car il n'y a pas de marché locatif sur cette commune : Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 6, I, A, 1.
[2] Cf. FOURNIER Pierre & MAZZELLA Sylvie, 2004, *Marseille, entre ville et ports*, Paris, La Découverte, 314p.
[3] Entretien avec Audrey Luder du 13 février 2007.

la situation inconfortable de ville de passage »[1], ce que la responsable du projet centre-ville confirme presque 10 ans plus tard : « Orléans est sur le parcours des châteaux de la Loire [*mais*] on s'y arrête très vite ou même quasiment pas »[2]. C'est précisément cet état de fait que la municipalité souhaitait voir évoluer. À travers des opérations d'embellissement urbain, de mise en lumière de la ville et de restaurations immobilières, la municipalité d'Orléans a clairement voulu gommer l'image d'une ville triste et morne qui lui collait tant et d'après les décideurs locaux, c'est une réussite : pour l'adjoint au maire en charge de l'urbanisme, cette politique « entre dans le cœur des gens »[3]. Car l'objectif touristique est doublé d'une volonté de réappropriation du centre ancien par les habitants d'Orléans. Or, pour l'adjoint au maire, les Orléanais sont fiers et c'est bien cette fierté supposée qu'il met en avant pour justifier sa politique de mise en valeur. Quant aux touristes, il semblerait qu'ils soient plus nombreux aujourd'hui selon la municipalité qui met en avant que « les pans de bois font beaucoup parler, notamment dans le choix des couleurs »[4] même si la fréquentation de l'office de tourisme n'a pas connu de progression fulgurante depuis 2004, oscillant entre 115.000 et 157.000 visiteurs[5]. Mais la mise en valeur ne s'arrête pas là comme le prouve le suivi du projet centre-ville mis en place par la municipalité qui joue à la fois sur la valorisation du patrimoine bâti mais aussi un renouveau commercial en centre-ville. Cependant, comme l'énonce la chargée de mission ZPPAUP, cet état de fait ne tient pas au document en lui-même mais bien à l'ensemble de la politique urbaine puisque « de toutes façons, les gens ne savent pas ce que c'est qu'une ZPPAUP »[6]. En effet, la stratégie de communication touristique d'Orléans s'axe bien plus vers le label VPAH ou d'autres actions plus visibles que vers la mise en avant d'un instrument régulateur qui, pour autant, est à la base du processus.

À Tours, la valorisation du patrimoine en tant qu'attraction touristique s'est faite peu après la mise en place du secteur sauvegardé et des premières opérations de requalification des espaces publics, avec une mutation commerciale importante. Du commerce de proximité, le *Vieux Tours* comme le nomment ses habitants, a peu à peu été investi par les commerces de bouche et en particulier ceux liés à la restauration ainsi qu'au débit de boissons. Dans cette nouvelle crise des centres pour Patrice Melé, « le paysage urbain patrimonial n'est plus ici qu'un décor pour le fonctionnement d'un nouveau type de centralité »[7]. La théâtralisation du patrimoine accompagne souvent ces processus de mise en tourisme des espaces : la valorisation des quartiers anciens, leur *sauvetage* d'une certaine façon[8], ont engendré de nouvelles dynamiques commerciales et résidentielles liées à l'apparition d'un tourisme culturel de masse. Tours, *jardin de la France*, au beau milieu de la vallée de la Loire et de ses châteaux, a subi de plein fouet les conséquences – non

[1] NEZ Emmanuelle, 1999, *Orléans mise sur le tourisme urbain : la ville d'Orléans au printemps 1999 : bilan et perspectives de son activité touristique*, mémoire de DEA géographie, Université d'Orléans, p. 4.
[2] Entretien avec Audrey Luder du 13 février 2007.
[3] Entretien avec Olivier Carré du 15 juin 2009.
[4] Entretien avec Franck Moreau du 16 juin 2009.
[5] Statistiques de fréquentation de l'office de tourisme d'Orléans de 2004 à 2009, fournies par l'office de tourisme.
[6] Entretien avec Audrey Luder du 16 juin 2009.
[7] MELÉ Patrice, 2004, *op. cit*., p. 223.
[8] Notamment si l'on replace la mise en place des premiers secteurs sauvegardés, comme à Tours, dans un contexte généralisé de *rénovation bulldozer*.

anticipées semble-t-il – de la (sur)valorisation de son centre ancien[1]. Pour Françoise Panterne, « à partir du moment où on a fait devenir le vieux Tours piéton, ça a été très difficile »[2] : la piétonisation du quartier en 1985 a permis de développer les terrasses des cafés. De nombreuses nuisances sonores liées à la nouvelle fonction touristique et ludique ont émergé et constituent toujours un problème aujourd'hui. Les responsables locaux orléanais, qui ont pratiqué cette politique de mise en valeur et de piétonisation bien plus tardivement, ne semblent pas concernés par ces incidences bien qu'ils adoptent une politique active de redynamisation commerciale. Même si, comme à Tours, ils mettent en œuvre un certain nombre de chartes commerciales (terrasses, enseignes, *etc.*), les responsables locaux n'ont pas l'impression d'aller au devant des mêmes conséquences car ils considèrent avoir « des rues commerçantes très ciblées »[3], donc des espaces cloisonnés dont les fonctions ne se mélangent pas.

D. Des effets de l'inscription à l'UNESCO : vers une gestion intégrée du Val de Loire ?

Dans le cadre de l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'humanité, un plan de gestion du site inscrit doit être rédigé. En cours d'élaboration, il rassemble l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion du patrimoine ligérien[4]. Sans valeur normative spécifique – comme explicité dans le Chapitre 6[5] – ce document fixe les grandes orientations d'évolution des espaces inscrits. Dans le cadre de l'inscription du Val de Loire au patrimoine mondial de l'humanité, le plan de gestion, évoqué et débattu à de nombreuses reprises lors des rencontres annuelles du Val de Loire, préconise l'utilisation systématique de deux instruments devant permettre de maîtriser l'évolution des paysages ligériens. Après avoir identifié les éléments qui constituent le patrimoine et l'identité ligérienne, le rapport estime que « ce patrimoine bâti, ainsi que le tissu caractéristique du Val de Loire, méritent d'être préservés et valorisés. Plusieurs outils de protection réglementaires ou contractuels peuvent y contribuer »[6]. À cet égard, le plan de gestion liste quatre actions à mettre en œuvre :

- En premier lieu, il propose d'utiliser de façon systématique le PLU « pour valoriser le patrimoine bâti du Val de Loire et maîtriser son évolution »[7] avec l'identification du patrimoine à protéger *via* l'utilisation de l'article L.123-1 7°.
- Ensuite, le rapport propose l'élaboration d'une étude paysagère en amont de l'élaboration des PLU et des SCoT, qui doit « embrasser les deux rives de la Loire pour traiter la réversibilité des vues et des perspectives transversales »[1].

[1] Conséquence de la mutation commerciale en centre ancien à Tours : des conflits liés à la fonction résidentielle et ludique d'un même espace.
[2] Entretien avec Françoise Panterne du 12 juin 2012.
[3] Entretien avec Audrey Luder du 13 février 2007.
[4] Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 3, II, A, 1.
[5] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 6, II, B, 4.
[6] *Projet de plan de gestion*, version 4, novembre 2011, p. 39.
[7] *Idem*.

- Le plan de gestion préconise aussi la mise en œuvre d'instruments territorialisés de protection du patrimoine : secteurs sauvegardés et AVAP afin « d'assurer la protection des fronts bâtis et des centres anciens les plus remarquables »[2].
- Enfin, il est conseillé aux collectivités de procéder à la réhabilitation du bâti existant *via* des OPAH.

Ces quatre propositions semblent constituer les bases de la « bonne » politique patrimoniale. C'est en tous cas celle qui est souhaitée par l'État (à qui revient la charge de l'élaboration du plan de gestion) dans le cadre de l'inscription du Val de Loire à l'UNESCO. Avec ce plan de gestion, l'État tente de lisser les politiques patrimoniales à l'échelle du Val de Loire avec l'objectif affiché de créer une seule et même politique cohérente sur l'ensemble du territoire inscrit. Mais sur un site linéaire aussi vaste – deux régions, quatre départements et 164 communes – il était difficile de concevoir un seul et même instrument territorialisé, même si certains imaginaient la mise en œuvre d'une forme de « méta ZPPAUP », un peu comme le projet d'AVAP de la « rivière du Loir »[3] que l'on a évoqué dans la deuxième partie. Lors de notre entretien avec Alain Marinos, ce dernier pointait – cartes à l'appui – la difficulté de faire correspondre le périmètre du site inscrit avec les zonages patrimoniaux existants. Avec pessimisme, il partageait sa vision d'une gestion intégrée du patrimoine ligérien :

> « Vous mettez le doigt dans un engrenage terrible qui est la Loire. On est en train de s'arracher les cheveux parce que 180 kilomètres de long… […] Il y avait beaucoup d'ambition dans la mission Val de Loire […] On va faire un grand plan Loire… Pour l'écologie ils veulent classer des sites donc c'est bien mais ça va faire un dixième de la superficie de la Loire patrimoine mondial… Ils vont faire des ZPPAUP : ils ont décidé qu'ils en feraient mais ils n'ont pas chiffré… Il faut 80 à 160 ZPPAUP ! Ce n'est pas programmé… Pour le reste on en est toujours au maximum au tiers du patrimoine mondial. Pour les deux tiers restant, ils font un catalogue de bonnes intentions à destination des maires pour leur dire qu'il y a plein d'outils et qu'il faut les utiliser »[4].

Encadré 27. Protéger le Val de Loire, une mission impossible ?

On a vu dans le Chapitre 6 que l'État devait être garant de la pérennité de l'inscription devant les instances internationales de l'UNESCO. À cet égard, le plan de gestion du site ligérien essaye d'impulser une dynamique de mise en cohérence des politiques patrimoniales locales. Enjeu important puisque, selon Alain Marinos, « les étrangers citent la Loire comme une expérimentation que le monde entier regarde avec attention parce que c'est l'expérience française qui va peut-être permettre de dessiner les outils utiles que l'on pourra appliquer ou dont on pourra s'inspirer ailleurs »[5]. Mais l'analyse fine de nos trois cas d'étude montre que derrière le choix des outils se cachent des enjeux et des objectifs différenciés. Même si les résultats en matière d'actions sur l'espace urbain sont sensiblement les mêmes – du moins très proches – les instruments qui les ont provoqués n'induisent pas les mêmes relations entre les acteurs du champ patrimonial, ni les mêmes

[1] *Idem*.
[2] *Idem*.
[3] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 5, II, A, 2, b.
[4] Entretien avec Alain Marinos du 26 février 2009.
[5] *Idem*.

effets pour les investisseurs privés par exemple. Alors qu'un nouveau projet de décentralisation du patrimoine est étudié depuis deux ans, l'État a pris conscience de la nécessité d'initier plutôt que d'imposer. Dans ce cadre, le plan de gestion entre dans ce droit souple, autrement appelé « droit mou » qui « n'engendre pas de statut réglementaire spécifique »[1]. C'est donc une tâche difficile pour l'État que d'harmoniser les instruments de l'action publique patrimoniale au sein d'un même zonage patrimonial.

[1] Nous reprenons les termes du préambule du plan de gestion suscité.

CHAPITRE 9

PATRIMONIALISER SANS INSTRUMENT TERRITORIALISÉ

La place de l'instrument d'action publique patrimonial doit être interrogée dans la mise en place des politiques patrimoniales dans les trois contextes d'étude. Puisque le système de protection du patrimoine sans instrument territorialisé est en lui-même normé, la question de la pertinence d'un instrument régulateur peut se poser, et c'est ce que les élus angevins ont fait. Patrimonialiser sans instrument dédié semble possible même si en pratique le système montre rapidement ses limites. La comparaison des choix stratégiques dans chaque contexte étudié doit permettre de mieux comprendre l'implication des outils de l'action publique patrimoniale dans la mise en œuvre des politiques patrimoniales. L'approche par les instruments d'action publique interroge le cadre d'action patrimonial : puisque l'instrument a un rôle régulateur des systèmes d'acteurs, on peut légitimement se poser la question du cadre d'action patrimonial sans instrument territorialisé. Autrement dit, l'approche par les instruments d'action publique permet de questionner le cadre d'action dénué d'instrument régulateur et relativise le rôle des instruments souvent présentés comme un préalable nécessaire sinon indispensable. On remarque pourtant que certains élus continuent d'élaborer des politiques patrimoniales sans pour autant territorialiser leur action et penser une régulation explicite et écrite dans un document spécifique. Le cas angevin est à ce titre évocateur puisque les élus ont privilégié, jusqu'à présent, une gestion du patrimoine sans instrument territorialisé.

I. L'initiative locale peut-elle produire des instruments ?

A. Angers : l'intégration du patrimoine dans les politiques urbaines

La protection du patrimoine par un POS / PLU ne manque pas de soulever un certain nombre d'interrogations. On peut d'abord se demander si, sans afficher d'instrument territorialisé, une municipalité peut prétendre avoir une véritable politique patrimoniale. Pour les élus angevins, cela ne fait aucun doute et pour Dominique Latron, ABF du Maine-et-Loire, « ce qui n'était pas écrit était largement partagé dans une politique »[1] : le dialogue existe entre l'équipe municipale et l'ABF. Ce dernier évoque d'ailleurs ce mécanisme d'action en précisant que « ça se fait en parfaite concertation ». Cela induit une notion de confiance entre les acteurs publics qui, sans document régulateur, est nécessaire et doit être réciproque. L'argument de la contrainte est à Angers évoqué aussi bien par les élus que par l'ABF et aucun ne semble souhaiter la mise en place d'un document écrit puisque la politique patrimoniale parvient, semble-t-il, à être menée au coup par coup. Gérer l'espace patrimonial sans instrument territorialisé régulateur apparaît donc comme une alternative

[1] Entretien avec Dominique Latron du 15 septembre 2009.

possible à la mise en place d'outils plus encadrés, mais cela suppose une entente préalable des acteurs en jeu : « la confiance dans une règle n'est pas seulement affaire de légitimité et d'autorité impersonnelle. Elle nécessite aussi un processus de construction ou de reconstruction collective »[1]. Lorsque des acteurs publics optent pour un fonctionnement sous ce régime, ils construisent de fait une action collective spécifique en ce sens qu'elle n'est ni encadrée ni régulée par un document *ad hoc*. Ce faisant, on pourrait formuler l'hypothèse selon laquelle les collectivités locales inventent leurs propres instruments dans la mesure où la régulation ainsi pratiquée se base sur des usages admis communément. Plus simplement, la tradition fait force de loi : chaque mois les dossiers sont étudiés en concertation avec les élus et « ça se fait depuis très longtemps et de manière encore plus assidue aujourd'hui »[2] précise l'ABF. De ce point de vue, Angers n'est pas un cas isolé puisque ce genre de réunions est pratique courante.

Finalement, est-ce que les élus locaux ne pourraient pas adapter un instrument d'action publique à leur manière de façon à ce qu'il ne produise que les effets qu'ils souhaitent lui faire produire ? L'hypothèse n'est pas si absurde puisque les élus angevins « ont commandé à un chargé d'études un peu spécialisé dans ces documents une préfiguration de ce que pourrait être une ZPPAUP »[3]. Effectivement, l'adjoint à l'urbanisme précise bien que la question de la ZPPAUP à Angers s'est posée même si Jean-Luc Rotureau précise qu'il n'a « pas encore la conviction que c'est l'outil le plus adapté aux enjeux et à ce qu'on veut faire de notre ville »[4]. Certes, aucune ZPPAUP n'a encore été mise en place à Angers, ni aucun autre document territorialisé mais est-ce pour autant qu'il n'existe pas de politique patrimoniale dans cette ville ? Les avis divergent en raison du manque de visibilité de la volonté municipale d'impulser une politique du patrimoine qui ne passerait pas par un outil régulateur. Pour l'ABF, il est certain que les élus programment une politique de protection et de valorisation du patrimoine : « tous les monuments majeurs de la ville ont été mis en valeur » selon lui et « à partir du moment où on a la volonté de le faire, ce n'est pas la peine de l'écrire »[5]. L'architecte municipal, derrière son adjoint, estime quant à lui qu'il existe bien une politique patrimoniale qui passe par des ravalements de façades dans le centre ancien mais aussi par la mise en valeur des espaces naturels. De ce point de vue, si l'on considère que le patrimoine correspond à l'ensemble des biens bâtis et naturels, la ville d'Angers l'insère dans son Agenda 21 à travers quelques actions spécifiques[6] car « il y a une évidente analogie entre patrimoine et développement durable : il s'agit en effet de mieux articuler le passé, le présent et le futur des sociétés »[7] (*Tableau 15*). Pour Vincent Veschambre, engagé dans les associations locales de protection du patrimoine, « on pourrait

[1] BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre & MELÉ Patrice, 2006, « L'élaboration des règles du jeu urbain », pp. 21-51, *in* BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre & MELÉ Patrice (dir.), *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie, p. 33.
[2] Entretien avec Dominique Latron du 15 septembre 2009.
[3] Entretien avec Jean-Luc Rotureau du 8 octobre 2009.
[4] *Idem*.
[5] Entretien avec Dominique Latron du 15 septembre 2009.
[6] Voir notamment les actions n°18 à n°23 du bilan 2001-2003 et du plan d'actions 2004-2005 de l'Agenda 21 d'Angers.
[7] VESCHAMBRE Vincent, 2006, « Patrimoine et développement durable : pléonasme ou contradiction ? », pp. 57-60, *in Urbanisme*, n°348, Paris, Publications d'architecture et d'urbanisme, p. 57.

imaginer un volontarisme fort qui repose sur une vraie politique patrimoniale »[1], cela même sans outil territorialisé. En réalité, sans évoquer de politique patrimoniale, on remarque dans l'Agenda 21 que le patrimoine – dans toute sa diversité – est intégré comme n'importe quel élément constitutif d'une politique urbaine.

	Bilan et plan d'actions 2004-2005	**Bilan et plan d'actions 2008-2010**
Inventaire du patrimoine	- Recenser, classifier et valoriser le patrimoine architectural local (*réalisation d'un atlas du patrimoine*)	- Conserver et valoriser le patrimoine angevin (*au niveau des archives municipales*)
Valorisation du patrimoine	- Faire connaître le patrimoine paysager et historique local (via *le label ville d'art et d'histoire*)	- Rendre accessible à tous le patrimoine angevin (*au niveau des archives municipales*)
Mise en valeur du paysage urbain et aménagement	- Requalifier la voie sur berge (*reconquête des berges de la Maine*) - Réaménager l'hyper-centre-ville (*revitalisation commerciale et sociale*) - Améliorer les paysages angevins (*autant naturels qu'urbain*)	- Préserver et valoriser le patrimoine paysager angevin (*réalisation d'études sur le patrimoine et les paysages d'Angers, réalisation d'une charte du paysage urbain, campagnes de ravalements de façades*)
Patrimoine naturel	- Protéger et valoriser l'île Saint-Aubin - Conforter une gestion différenciée des espaces verts municipaux (*réalisation d'un cadastre vert et d'un plan de gestion*) - Préserver la biodiversité dans la ville (*inventaire et valorisation*)	- Valorisation du patrimoine horticole et paysager (*mise en place d'actions de sensibilisation et de promotion auprès du grand public*)

Tableau 15. Actions de l'Agenda 21 angevin

Toute la politique urbaine d'Angers est articulée autour de l'Agenda 21 qui reprend l'ensemble des actions menées dans le cadre d'une politique de développement durable prenant en compte les dimensions environnementales, sociales et économiques. Si le patrimoine n'apparaît pas réellement en filigrane dans ces plans d'actions, il revient de manière récurrente mais néanmoins variée. Il y a notamment une évolution entre les deux bilans sus-cités dans la façon dont la municipalité utilise le terme de patrimoine. Au départ, il est appréhendé sous son acception urbaine *via* la mise en place de l'atlas avant d'être pris sous l'angle des archives. La politique globale sur le centre-ville oscille quant à elle autour des notions de valorisation, de sensibilisation et de promotion avec des actions

[1] Entretien avec Vincent Veschambre du 2 octobre 2009.

spécifiques comme la commande d'études générales sur le paysage urbain dans toute sa diversité ou la mise en œuvre de campagnes de ravalements de façades.

Au vue des diverses actions entreprises par la municipalité d'Angers, on pourrait croire qu'une politique patrimoniale d'un genre nouveau ait été mise en œuvre : une sorte de « ZPPAUP alternative » sur l'ensemble du territoire communal. En fait, tout se passe comme s'il existait à Angers une ZPPAUP dont le règlement serait négocié au fur et à mesure par les acteurs publics de façon implicite. L'atlas du patrimoine mis en ligne dès 2004 nous interpelle tout particulièrement dans cette hypothèse. Ce dernier, élaboré conjointement par le service municipal de l'inventaire et la DRAC, entre directement dans la lignée des atlas territoriaux qui se sont développés depuis la décentralisation. Pour Vincent Veschambre, « ce type d'ouvrage constitue le support idéal pour affirmer symboliquement la maîtrise d'un territoire »[1]. En effet, sans document régulateur du patrimoine incluant l'inventaire des ressources patrimoniales et sa diffusion, l'atlas du patrimoine angevin constitue un outil de communication, à l'instar d'un rapport de présentation de ZPPAUP, sur les ressources patrimoniales locales. Ce peut être une façon pour les élus angevins de montrer une certaine sensibilité au patrimoine architectural, urbain et paysager, d'autant que l'accessibilité efficiente de l'atlas en fait un document de communication de premier ordre. Le volet inventaire et communication pourrait donc être couvert par l'existence de l'atlas du patrimoine alors que le volet réglementation se gérerait au cas par cas et au fur et à mesure des dossiers entre les élus et l'ABF. Cela pourrait constituer ce que l'on nommera une « ZPPAUP alternative », qui reprendrait en quelque sorte les mêmes pièces constitutives mais sans les obligations qu'impose la procédure. En d'autres termes, l'atlas du patrimoine et la négociation au coup par coup dans le cadre des abords s'assimileraient à un instrument en tant que tel alors qu'il s'agit bien d'un assemblage pour construire une gouvernance patrimoniale.

B. Les limites d'une action patrimoniale sans instrument dédié

Au regard du cas angevin, on peut donc questionner l'efficacité des instruments d'action publique territorialisés de protection du patrimoine. Finalement, la gestion du patrimoine à Angers semble se faire sans encombre et la construction locale d'une politique patrimoniale non territorialisée questionne de fait la nécessité – pourtant supposée par le ministère de la Culture et de la Communication – de mettre en œuvre des documents de régulation patrimoniale. Il est donc nécessaire sinon indispensable d'analyser plus finement le fonctionnement de la protection du patrimoine à Angers afin de déceler le fondement des jeux d'acteurs en place. Si les acteurs publics semblent satisfaits d'un fonctionnement au coup par coup, il demeure un déficit de visibilité de l'action publique patrimoniale vis-à-vis des citoyens et même de certains experts pour qui « on en est au niveau zéro sinon un de la protection patrimoniale »[2]. C'est d'ailleurs sans doute la plus grande

[1] VESCHAMBRE Vincent, 2004, « "Atlas territoriaux" et patrimoine », pp. 193-209, *in* BORD Jean-Paul & BADUEL Pierre-Robert (dir.), *Les cartes de la connaissance*, Paris, Karthala, p. 193.
[2] Entretien avec Olivier Biguet du 15 septembre 2009.

limite du dispositif mis en place par la municipalité et l'ABF. Leurs négociations, qui ne présentent aucun caractère formel aux yeux du grand public, ne peuvent pas être appréhendées par les habitants qui ne se sentent pas inclus dans le processus de construction de la politique patrimoniale. Or, la construction du patrimoine renferme une symbolique forte qui, lorsqu'elle n'est pas explicitée par les décideurs locaux, peut ne pas être comprise par les groupes cibles. C'est ce que montre cette critique d'Annie Goélo, secrétaire de l'AQUAVIT, quand elle s'adresse au maire de Tours en ces termes : « vous refusez toute mesure officielle de protection de nos beaux quartiers et les propos que vous avez tenus à ce sujet sont alarmants »[1]. Ce discours est significatif de l'incompréhension des citoyens à l'égard des politiques patrimoniales non officielles, c'est-à-dire non territorialisées. La gestion du patrimoine bâti au coup par coup et sans instrument a montré ses limites à Angers où la politique patrimoniale n'est pas comprise par les habitants. En réaction, une toile associative s'est constituée autour de la problématique patrimoniale et au fur et à mesure de leurs actions, ces associations ont su se placer en tant qu'acteurs incontournables des politiques de protection du patrimoine.

1. La réaction des associations locales

Face à une politique patrimoniale peu transparente, gérée au coup par coup de manière informelle par les responsables locaux, un certain nombre de riverains réunis en associations se placent résolument en défenseurs du patrimoine architectural perçu comme menacé. Puisque la protection du patrimoine n'est pas explicité dans un document *ad hoc*, les habitants entretiennent une forme de méfiance à l'égard de leurs dirigeants, d'autant qu'un certain nombre de destructions hasardeuses ont eu lieu à Angers durant le XXe siècle. Ainsi, le front de Maine a été ravagé pour construire les voies sur berge et ce, dans une indifférence totale[2]. Seul le patrimoine monumental fit l'objet d'une réelle politique au sens propre du terme selon Vincent Veschambre pour qui « on en est resté finalement à une conception très datée du patrimoine »[3], dans l'affichage en tous cas. D'ailleurs, l'ABF en place conserve cette conception monumentale du patrimoine puisqu'il affirme qu'à Angers, « on a depuis la guerre une très bonne politique patrimoniale : tous les monuments majeurs de la ville ont été mis en valeur les uns après les autres »[4]. Le tissu urbain ancien ne semble donc pas entrer dans le cadre du patrimoine à protéger pleinement. Pas de document territorialisé de protection du patrimoine à Angers donc, seulement quelques sites inscrits et des monuments historiques (*Carte 11*). Certes une partie du quartier de la Doutre et l'ancien quartier des Halles se trouvent protégés par cette disposition mais nous avons montré combien la politique des sites inscrits pouvait être fragile, en particulier en milieu urbain[5]. Seul l'ensemble urbain de la Cité bénéficie d'une protection au titre des monuments historiques mais cela ne représente qu'un

[1] « Patrimoine: "on ne peut pas entasser les habitants" », *La Nouvelle République* du 9 février 1996.
[2] Cf. VESCHAMBRE Vincent, 2002, *op. cit.*
[3] Entretien avec Vincent Veschambre du 2 octobre 2009.
[4] Entretien avec Dominique Latron du 15 septembre 2009.
[5] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 4, II, B.

sixième du centre ancien d'Angers. Surtout, c'est la question de la hiérarchie de la valeur patrimoniale des sites protégés qui se pose au travers de ces différentes procédures, alors que les associations locales sont attachées à la prise en compte du centre ancien dans sa totalité.

On ne saurait douter de l'implication de la ville dans la prise en compte de son patrimoine car « tous les monuments majeurs de la ville ont été mis en valeur les uns après les autres »[1] et de ce point de vue, Jean Monnier a beaucoup œuvré pour la mise en exergue du patrimoine angevin au niveau national : « à partir de 1984, encouragé par les éloges élyséens qui accompagnent l'ouverture de la galerie David d'Angers, le maire entreprend une remise en état systématique des édifices patrimoniaux »[2]. Cette tradition angevine perdure encore aujourd'hui car il ne fait nul doute que les monuments majeurs de la ville sont entretenus et restaurés dans le cadre d'une politique de mise en valeur du patrimoine mais « comme il représente un appât touristique à fort potentiel économique, on semble moins se préoccuper du patrimoine pour lui-même que pour l'image de la ville qu'il véhicule »[3]. Le journal *Le Monde* parle d'une « réhabilitation utile » car « les vieilles pierres restaurées servent à abriter des musées, des associations et même des activités commerciales » [4]. Un succès aux yeux du ministère. D'où le sous-titre de l'article : « Comment restaurer et utiliser de façon rentable le patrimoine ? » Jean Monnier a voulu que le patrimoine puisse se reconvertir : c'est davantage une politique touristique que patrimoniale qui aurait été mise en place à Angers qui, comme nous l'avons montré, a obtenu le label VPAH avec un service de l'inventaire dédié[5]. Il y aurait donc ici une contradiction que les associations d'habitants ne cessent de soulever avec d'un côté un service municipal de l'inventaire chargé d'éditer un atlas du patrimoine et une municipalité refusant la mise en place d'un document régulateur écrit.

C'est bien l'arrangement politico-administratif, au sens d'un « réseau des acteurs […] chargés de la mise en œuvre d'une politique publique, sans pour autant englober l'ensemble des acteurs de "l'espace de la politique" »[6], autrement dit sans pour autant concerner nécessairement les groupes cibles, qui semble être ce qui a posé un problème majeur à Angers. Manque de transparence des négociations et inexistence sur la place publique d'une politique ouverte et débattue, les citoyens se sentent peu impliqués dans la politique patrimoniale à l'heure même où l'on ne cesse d'évoquer le principe de démocratie de proximité. L'adjoint à l'urbanisme avoue toute la difficulté d'une politique patrimoniale au cas par cas : « ça nous pose des problèmes de lisibilité et de compréhension de la population. En termes de pédagogie et de communication, il faut sans cesse qu'on mouline pour que la politique de la ville soit comprise »[7]. C'est ce manque de visibilité de la politique publique qui incite manifestement les associations à s'imposer dans la mise en œuvre de la politique patrimoniale. C'est donc un pan entier de l'action publique qui est remis en cause par les associations de sauvegarde du

[1] Entretien avec Dominique Latron du 15 septembre 2009.
[2] GRASSIN Maurice, *op. cit*., p. 279.
[3] BENOIT Véronique, COURNÉ Jean-Christophe, SALLE Didier & VIAUD Jean, 1995, *Angers, ma qualité*, Vauchrétien, Éditions Ivan-Davy, p. 64.
[4] « Du neuf avec du vieux », *Le Monde* du 20 janvier 1989.
[5] Cf. *Supra*, Chapitre 8, I, A, 2.
[6] KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne & VARONE Frédéric, *op. cit*., p. 198.
[7] Entretien avec Jean-Luc Rotureau du 8 octobre 2009.

patrimoine qui souhaitent s'immiscer dans le processus décisionnel au nom d'une certaine forme de transparence de l'action publique. À Angers, l'arrangement politico-administratif est considéré comme trop opaque et le discours des acteurs associatifs tend à démontrer que dans la pratique la municipalité cherche à mener sa politique seule.

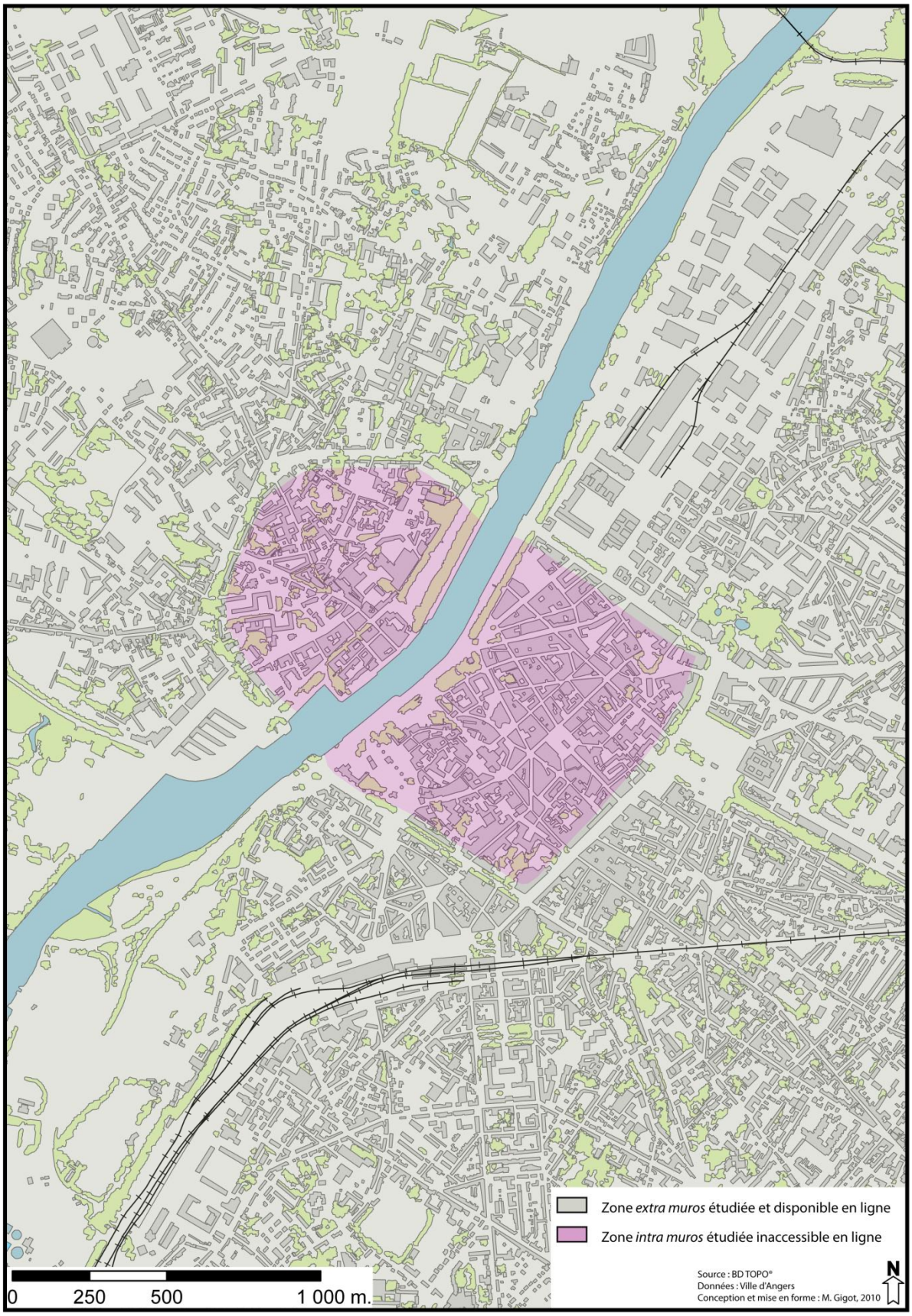
2. L'atlas du patrimoine : un outil au service des associations ?

La ville d'Angers a développé un outil de connaissance du patrimoine urbain sans pour autant créer de dispositif réglementaire encadrant la protection du patrimoine. Habituellement de compétence strictement régionale, la réalisation d'un inventaire du patrimoine urbain angevin a été menée à l'occasion d'un partenariat ville / région déjà ancien et qui perdure encore aujourd'hui. La structure d'un inventaire municipal du patrimoine est créée dès 1975 sous la municipalité de Jean Monnier et sous l'impulsion de deux acteurs volontaristes, et intègre dans les années quatre-vingts une employée de la DRAC. La notion d'inventaire est utilisée ici comme un véritable outil de gestion du patrimoine à l'échelle locale. Comme il n'existe aucun document territorialisé patrimonial, on pourrait penser que l'inventaire des ressources patrimoniales locales est utilisé comme un instrument d'authentification de la valeur d'objets non reconnus (pas de classement monuments historiques). Dans son ouvrage, Nathalie Heinich a montré comment s'opérait l'authentification patrimoniale par les chercheurs de l'inventaire[1] et si ces derniers discutent de la valeur d'un objet, c'est en l'insérant dans le référentiel du patrimoine national alors qu'à Angers, il s'agit avant tout d'une construction de valeurs locales. Si la délimitation d'un secteur sauvegardé ou d'une ZPPAUP porte la marque d'une reconnaissance patrimoniale en attribuant à l'espace un nouveau système de valeurs symboliques, l'absence de tels zonages rend difficile cette reconnaissance qui, même si elle peut être effective dans le rang des élus ou des praticiens n'est pas visible de manière explicite. Dans ce cadre, le SRI procède à des choix devant légitimer l'existence même du patrimoine non protégé, à une échelle nationale. Même décentralisé au niveau régional, l'Inventaire continue de construire le patrimoine « bien commun de la nation ». L'expérience angevine reste donc inédite en ce qu'elle prend forme à l'échelle de la ville : la convention entre la collectivité locale et la DRAC montre bien l'implication du niveau local dans la procédure d'inventaire[2]. Ainsi, il s'agit bien de recenser le bâti à l'échelle de la ville et de construire le patrimoine municipal avec un outil non territorialisé. Par ailleurs, la municipalité a décidé de mettre en ligne l'atlas du patrimoine (mais pas dans son intégralité). En 2004, de nombreuses monographies patrimoniales ont été publiées par le service municipal (ce qui a bien sûr aidé à l'obtention du label VPAH). La municipalité a donc mis en place cet atlas du patrimoine, se targuant du fait qu'il « constitue une base pour instruire les PC »[3] tout en précisant que « c'est un atlas [*et*] qu'on n'a pas sur les fiches de repérage des éléments significatifs

[1] Cf. HEINICH Nathalie, *op. cit*.
[2] Même si la convention qui lie ces deux institutions n'est pas encore renouvelée.
[3] Entretien avec Pascal Gautier du 8 octobre 2009.

en termes de programmation »[1]. Vincent Veschambre estime que « les élus et les techniciens ne se sont pas pour l'instant approprié cet inventaire du patrimoine local et qu'il n'a pas modifié les pratiques. Sur les 900 éléments repérés, une bonne dizaine ont déjà été démolis ou sont sur le point de l'être »[2], preuve que cet instrument a mal été défini et n'est pas approprié par tous les acteurs municipaux. Peur que l'outil dépasse ses objectifs premiers ou manque de connaissance de ce qu'il est, il semble que la municipalité ne mette pas en avant l'ensemble du potentiel de l'atlas. Effectivement, le périmètre *intra muros* a bien été étudié par le service de l'inventaire mais n'est pas disponible à la consultation en ligne (*Carte 25*). Pour le conservateur du service municipal de l'inventaire, « il y a un discours officiel et la réalité qui est beaucoup moins rose [*et*] l'atlas peut paraître comme une belle vitrine »[3]. En fait, à la base, les résultats de l'inventaire n'avaient pas pour vocation à être mis en ligne mais le recensement du bâti *extra muros*, fruit d'une prospection d'une année fut assez largement valorisé par la publicisation des résultats en ligne[4], mais pour le conservateur municipal, « on est sur le centre-ville depuis 25 ans et il n'y a rien : on retrouve le désintérêt de la municipalité pour ce travail puisque maintenant ça reste en plan »[5]. De préciser qu'ils « ont ressenti assez rapidement cette structure de l'atlas comme quelque chose qui les contraignait parce qu'ils se sont dit que ça allait donner des idées aux associations »[6]. Pourtant la ville s'est appropriée cet outil et le met en avant dans sa communication institutionnelle. La difficulté pour la municipalité tient au fait qu'elle met à disposition du grand public une base de données patrimoniales sans afficher derrière une politique publique clairement définie qui s'y rapporterait. L'atlas du patrimoine devient alors un instrument contre-productif en ce qu'il a été un outil de contestation formidable pour les associations de défense du patrimoine lors de la mise en place du PLU Centre puisqu'elles s'en sont saisies pour montrer la faible prise en compte du patrimoine inventorié dans le document réglementaire.

[1] *Idem*.
[2] VESCHAMBRE Vincent, 2006, *op.cit*., p. 59.
[3] Entretien avec Olivier Biguet du 15 septembre 2009.
[4] L'atlas du patrimoine angevin est disponible à l'adresse suivante : http://www.angers.fr/decouvrir-angers/patrimoine-architecture/atlas-du-patrimoine/index.html (Février 2011).
[5] Entretien avec Olivier Biguet du 15 septembre 2009.
[6] *Idem*.



Carte 25. Les zones étudiées par le service municipal angevin et disponibles en ligne en 2011

II. Un cadre d'action plus souple

L'absence de document territorialisé de protection du patrimoine n'est pas synonyme d'absence de politique patrimoniale. Comme en musique où le silence est aussi – sinon plus – important que les notes qui l'entourent, l'inaction, ou ce qui apparaît comme tel, peut se révéler un moyen d'action à part entière. Par inaction, nous n'entendons pas l'existence avérée d'acteurs passifs, mais leur capacité à choisir de ne pas faire, ou plutôt de faire autrement. De fait, même immobile sur scène, un acteur de théâtre signifie son importance et définit donc son rôle par sa simple présence. Il en va de même dans les politiques patrimoniales : nous ne saurions donc analyser l'inexistence d'un document régulateur comme un aveu de désintéressement des acteurs locaux. L'absence de document territorialisé de protection du patrimoine à Angers tend à prouver que les instruments d'action publique ne sont pas fondamentalement nécessaires dans la gestion au quotidien du patrimoine même si cette alternative peut montrer des limites certaines notamment dans la lisibilité d'une politique patrimoniale qui, si elle est pensée comme telle par les élus, n'est pas explicite pour les citoyens.

A. Au préalable : un système d'acteurs rôdé ?

Un fonctionnement sans instrument territorialisé suppose des conditions préalables au nombre desquelles un système d'acteurs efficace à la base. Dans ce cadre d'action spécifique, l'instrument est perçu comme inutile du fait d'un système d'action performant[1]. C'est ce que les élus angevins mettent en avant comme nous l'avons vu précédemment. L'idée d'un système d'acteurs rôdé renvoie directement à leur capacité à travailler ensemble dans une organisation régulée autrement que par une procédure co-construite. On interroge donc la performance des relations interpersonnelles d'acteurs aux positions bien déterminées dans un contexte de relative liberté. C'est d'ailleurs un des avantages majeurs qui est mis en avant par les acteurs angevins : l'absence d'instrument régulateur de protection du patrimoine laisse une marge de liberté importante du fait que rien n'est écrit donc formalisé. Sans doute cette marge de manœuvre permet-elle d'accélérer le processus de décision et de le rendre efficace dans la mesure où un certain nombre d'étapes administratives sont de fait absentes. La liberté d'action laissée aux acteurs en lice est néanmoins limitée par leur position hiérarchique précédemment citée, élus ou techniciens locaux pour les uns, fonctionnaires d'État pour les autres. Dans ce cadre de « non organisation », du moins d'une organisation implicite et invisible, le risque d'expliquer les capacités d'action des individus par une sorte de déterminisme professionnel est grand. Ainsi, les rôles de maire ou d'ABF sont profondément marqués d'*a priori* comme le mythique bon sauvage en son temps. Mais en laissant de côté la fonction pure de l'individu dans l'organisation et en se concentrant sur sa façon d'agir en tant qu'être humain, on peut aussi introduire un biais d'analyse. En effet, la construction de l'action publique patrimoniale sans arène de négociation explicite amène une analyse en termes de rapports

[1] Du moins, il est vu comme tel par les parties prenantes.

d'acteurs, et même la mise en place d'instruments régulateurs s'explique parfois par de bonnes relations entre les acteurs préalables, or « Il ne faut pas réduire les capacités relationnelles des individus à de simples éléments de leur psychologie ou de leur personnalité. Acquises et développées – bref – construites dans et pour l'action, ces capacités sont inséparables des structures à l'intérieur desquelles doit se développer l'action sociale des individus. Se conditionnant mutuellement, ces deux éléments forment un système »[1]. Le système d'acteurs rôdé « préalable » n'existe donc pas : il est le produit d'une construction collective. Même si la personnalité des acteurs explique en partie leur façon d'interagir, leur capacité à mobiliser des ressources et leurs objectifs comptent pour beaucoup dans la façon qu'ils ont de concevoir l'action patrimoniale. Pour être efficace, le système qui s'abstient de toute régulation écrite dans un document *ad hoc* doit pouvoir répondre à certains pré-requis dont celui de la négociation et d'une certaine forme de confiance entre les acteurs. La performance de cette pratique passe donc par ce que la littérature nomme l'arrangement institutionnel, sorte de norme créée *in situ* par les acteurs en lice dans les processus de construction des politiques publiques locales. Ce système normatif autogéré reste cependant instable eu égard au caractère personnifié du jeu d'acteurs et « L'établissement ou la négociation de ces "règles en usage" s'avère un processus dynamique dont l'évolution dépend fortement de la situation présente ou passée »[2]. Cependant, la marge de manœuvre laissée aux acteurs dans la production des règles locales leur permet de négocier les décisions avec un nombre de contraintes réglementaires relativement faibles.

B. L'utilisation du POS fin et du PLU patrimonial à Tours

Comme nous l'avons développé dans la deuxième partie, la gestion des espaces patrimoniaux par des POS fins ou des PLU est très utilisée[3]. Dans les années quatre-vingt-dix, la ville de Tours a mis en place pour le quartier des Prébendes d'Oé[4] un « POS fin », c'est-à-dire un POS dont le règlement est assez précis et assez strict pour assurer la conservation du patrimoine. Le POS fin tourangeau n'a pas concerné le centre-ville déjà protégé par le secteur sauvegardé mais certaines villes, dont Orléans, ont saisi cet outil pour protéger leur centre historique alors qu'aucune procédure dédiée n'existait dans ce contexte.

1. Le POS : une protection raisonnée

Nous avons montré comment on peut utiliser le POS comme un instrument de protection du patrimoine en durcissant les dispositions réglementaires. À Tours, cette disposition a été utilisée dans un quartier péricentral, excroissance du XIXe siècle rattachée à la ville de Tours au milieu du même

[1] CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, *op. cit*., p. 183.
[2] KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne & VARONE Frédéric, *op. cit*., p. 124.
[3] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 4, II, C.
[4] Le quartier des Prébendes d'Oé est un espace dominé par des maisons originales (particuliers tourangeaux) du XIXe siècle (Cf. *Carte 3*).

siècle. En effet, à la suite d'une étude menée par la DRAC en 1993, des immeubles remarquables du XIXe siècle ont été préservés lors de la révision du POS de 1997 (immeubles dits à protection forte ou très forte ; ils se localisent en particulier dans le quartier des Prébendes, témoin du XIXe siècle à Tours [*Carte 26*]) : Sylvie Roux, alors adjointe au patrimoine, s'exprime à ce propos en ces termes :

> « […] Nous avons également une politique de protection par rapport à un certain nombre d'immeubles du XIXe siècle, au sud du quartier ancien. Après une étude de la DRAC, nous avons décidé en 1997 d'inscrire au plan d'occupation des sols, 1.700 maisons ou immeubles protégés, qui ne peuvent plus être démolis »[1].

Encadré 28. Le POS, un outil au service du patrimoine XIXe tourangeau

Cela a pour effet de préserver des bâtiments isolés, bien que l'élue admette que le plus important à conserver reste la séquence de plusieurs immeubles, évitant ainsi de briser l'harmonie des façades. L'idée est bien de préserver des séquences de façades et non les immeubles en tant que tels. Sans doute cet argument explique-t-il le fait que la ville ne souhaite pas la mise en place d'une ZPPAUP sur cette partie de la cité. L'ancienne adjointe au patrimoine estimait d'ailleurs qu'une ZPPAUP n'a jamais été souhaitée par la municipalité car, pour l'équipe municipale, il n'y en a pas besoin : le jardin est classé (depuis 2003), des bâtiments sont protégés et le POS dicte des règles pour maintenir l'unité du quartier. Pourtant, lors de la commande de l'étude, la municipalité de Jean Germain n'était pas encore élue et l'adjointe déléguée à la sauvegarde du patrimoine, à l'origine de cette commande, pensait à une ZPPAUP pour le quartier des Prébendes d'Oé, comme l'ABF qui considérait cette option comme étant la meilleure pour assurer la protection de cet ensemble XIXe : « Cette protection [*la ZPPAUP*] était nouvelle et on avait pensé à ça. On n'a pas eu le temps de le faire mais l'étude a quand même été lancée »[2]. Même les demandes des associations comme l'AQUAVIT qui souhaitait « la mise en zone de protection du patrimoine architectural et urbain et paysager pour tout le quartier XIXe »[3] n'auront pas abouties. L'alternance politique semble donc avoir mis un point d'arrêt au projet de ZPPAUP comme écrin au secteur sauvegardé : au lieu de multiplier les instruments et de les penser imbriqués selon une logique de protection graduelle, Jean Germain et son équipe ont préféré se concentrer sur l'outil secteur sauvegardé en l'étendant jusqu'aux limites du quartier des Prébendes en 2007.

[1] Interview de Mlle ROUX, 2005, *in Patrimoine de France*, n°5, janvier 2005, pp.39-40.
[2] Entretien avec Françoise Panterne du 12 juin 2012.
[3] « Une maison Charles X démolie boulevard Béranger », *La Nouvelle République* du 15 octobre 1998.

Synthèse des protections du patrimoine dans le quartier des Prébendes en 2006

Protections mises en place par l'Etat :

- Monuments historiques.
- Périmètre de protection des monuments historiques (aussi appelé périmètre des 500m. car il est valable 500m. autour du dit monument historique).
- Jardin remarquable.

Protections mises en place par la municipalité :

- Limite de zone.
- ND ci — Zone. (le jardin des Prébendes d'Oé est classé en zone ND ci, c'est-à-dire en zone naturelle à conserver.).
- Limite de secteur.
- UA i — Secteur. (Il existe trois secteurs principaux dans le quartier des Prébendes :
  - Secteur UAi : Zone urbaine d'habitat, d'équipements et d'activités à caractère central.
  - Secteur UA ai : Secteur de l'hypercentre.
  - Secteur UA di : Quartier des Prébendes.

  L'indice (i) signifie que ces zones sont inondables.
  Il existe dans ces zones nombre de dispositions réglementaires quant à l'élévation de nouveaux bâtiments. Ces dernières sont évoquées dans le règlement du Plan d'Occupation des Sols, présenté en Annexe 2).
- Espaces boisés classés.
- Bâtiments à conserver (protection très forte).
- Bâtiments à conserver (protection forte).

Carte 26. La protection du patrimoine dans le quartier des Prébendes d'Oé à Tours en 2006

Sylvie Roux semble avoir une acception du patrimoine allant vers une protection raisonnée, au sens que les prescriptions du POS sont assez souples pour permettre un développement urbain et donc l'établissement de nouvelles constructions. C'est d'ailleurs un des éléments avancés par l'adjointe déléguée à la sauvegarde du patrimoine de Jean Royer : pour elle, si Jean Germain n'a pas continué le processus de patrimonialisation du quartier avec une ZPPAUP « c'est parce qu'il voulait densifier et surélever »[1]. C'est bien une interprétation du terme de patrimonialisation qui est développée dans les discours des élus : Sylvie Roux craint de figer la ville avec un instrument territorialisé de protection du patrimoine. Cette dernière ne doit pas se résumer à la cristallisation définitive dans le temps du patrimoine, c'est pourquoi elle estime que les cœurs d'îlots au sein du quartier sont amenés à évoluer, sans que cela ne brise l'homogénéité du dit quartier puisque les nouvelles constructions doivent respecter des normes de hauteur et d'alignement avec les habitations existantes. La grande difficulté dans le choix de la manière de gérer efficacement le patrimoine XIXe des Prébendes d'Oé tient à la morphologie même du bâti. Nous avons déjà souligné que seules les séquences de façades présentent un réel intérêt architectural (mises à part quelques maisons de grand intérêt patrimonial). La municipalité de Jean Germain craint donc que la mise en place d'une ZPPAUP ne bloque l'urbanisation ou l'évolution des cœurs d'îlots qui ne sont pas des plus intéressants et qui peuvent – dans le règlement du POS – être densifiés.

« Les surélévations ou les modifications des toitures des immeubles à conserver sont interdites. Toutefois, elles pourront être autorisées lorsqu'elles portent sur des parties non visibles de la rue. Les extensions d'immeubles à conserver sont autorisées à l'arrière dans la limite prévue par les dispositions du règlement »[2].

Encadré 29. Extrait n°1 du règlement du POS de Tours

L'utilisation du POS fin permet donc de se concentrer sur les façades, sans bloquer l'urbanisation du quartier. Il s'agit bien d'une interprétation de ce que pourraient être les effets d'une ZPPAUP, sans parler qu'une telle procédure impliquerait la reconnaissance du patrimoine XIXe, ce à quoi les élus n'étaient peut-être pas préparés. On retrouve donc dans les idées développées par Sylvie Roux la notion d'esprit du texte : il ne s'agit pas d'édicter des règles très strictes mais plutôt de préserver le décor fourni par l'alignement des façades. Cela est d'autant plus net lorsque l'on constate les alignements de façades sur la carte. La municipalité semble insister sur le fait qu'une maison sans valeur architecturale, donc non classée comme bâtiment à protection forte ou très forte sur le document graphique du POS, peut tout à fait être détruite en vue de la réalisation d'une opération immobilière. La protection du patrimoine par la municipalité semble se cantonner aux quelques règles définies par le POS, les autres prescriptions étant décidées par l'ABF. La municipalité de Tours a bien choisi de mettre en place une protection raisonnée en ce sens que les prescriptions du POS laissent aux projets immobiliers nouveaux leur chance d'aboutir, selon certaines conditions. Le

[1] *Idem*.
[2] Règlement du POS de Tours, p. 22.

règlement du POS, à cet égard, facilite les nouveaux projets immobiliers tout en assurant la protection de séquences d'immeubles anciens.

Si à Tours le POS fin a été conçu comme un instrument de protection raisonnée, la ville d'Orléans a choisi un POS plus contraignant sur son centre ancien, en adoptant le principe d'une annexe au règlement qui entend aller au-delà des prescriptions classiques en matière d'urbanisme. Cette différence majeure dans l'utilisation du POS en tant que document de protection du patrimoine s'explique en grande partie par la diversité des espaces qu'il concerne à Tours ou à Orléans. À Tours, le POS ne couvrait pas le centre ancien, déjà sous l'égide du PSMV alors qu'à Orléans, rien – avant la ZPPAUP – ne permettait de gérer le patrimoine dans cette partie de la ville hormis le système des abords et un site inscrit de portée juridique limitée. La municipalité a donc choisi d'intégrer le patrimoine dans le règlement de son POS en ajoutant au règlement normal de la zone UA, 25 articles précisant et justifiant les matériaux à utiliser. Dans les dispositions applicables à cette zone, la municipalité confirme ce choix et le légitime arguant que « la concentration des constructions ayant une valeur historique justifie des mesures particulières de protection dans le centre historique »[1]. Sans mettre en place de document territorialisé de protection du patrimoine, la ville d'Orléans a su utiliser le POS comme outil de gestion du patrimoine afin de rendre lisible les règles en vigueur dans le centre ancien, même en abords des monuments historiques puisqu'il est important de souligner que cette annexe réglementaire découle d'une étude réalisée pour la ville par l'architecte en chef des monuments historiques alors en place. Autrement dit, ces prescriptions architecturales ont été écrites par les services de l'État, rendant moins complexe la gestion quotidienne du patrimoine sans instrument dédié. On pourrait voir dans ce montage réglementaire la volonté des acteurs de collaborer dans l'écriture et la publication d'un règlement commun, même si celui-ci n'a pas l'assise juridique qu'il devrait avoir. En effet, s'il peut être relativement précis, ce règlement ne remplace pas les prescriptions d'une ZPPAUP qui se fondent sur un rapport de présentation détaillé d'une part et qui constitue un engagement contractuel solide entre la collectivité et les services de l'État d'autre part.

Si le POS peut être utilisé comme une forme de protection raisonnée voire de manière à réglementer un espace patrimonial, la démarche a un certain nombre de limites dont un manque de visibilité dans ses objectifs et la superposition avec les périmètres des monuments historiques.

2. Une patrimonialisation à deux niveaux difficilement lisible

Les permis de construire dans les périmètres de protection sont délivrés par les autorités compétentes, après consultation et avis conforme (en cas de co-visiblité) de l'ABF. Le quartier des Prébendes d'Oé étant presque intégralement situé dans un périmètre de protection (avec pour monuments le jardin, l'Hôtel de ville de Tours et l'église Saint-Eloi), les maisons du XIXe siècle non protégées par le POS peuvent l'être indirectement au nom des abords. Finalement, la protection

[1] Règlement du POS d'Orléans, p. 9.

« directe » des bâtisses du XIXe siècle n'est effectuée que par les dispositions du POS, et non par celles dictées par le SDAP. Or, il est à noter que la plupart des maisons ne sont pas classées comme étant à protéger fortement ou très fortement. Le quartier est donc préservé de manière directe d'une part par la municipalité, et de manière plus indirecte par l'État, d'autre part. Cependant, les prescriptions peuvent être strictes dans les deux cas, bien que non explicites parfois et difficilement interprétables.

Le règlement du POS, tel qu'il est rédigé, présente des prescriptions parfois mal interprétables et c'est là toute la difficulté du fonctionnement de cette protection locale. En ce sens, l'on peut dire que certaines règles sont floues, du moins peu explicites. Pour la zone UA, au sein de laquelle s'étend le quartier des Prébendes, le règlement énumère nombre de prescriptions parmi lesquelles beaucoup peuvent être attachées à un caractère de protection du patrimoine urbain.
Les prescriptions savent être d'une grande précision, comme c'est le cas au paragraphe III.6 :

> « Dans le secteur UAd_i : Au-delà de 15 mètres à partir de l'alignement de voirie, ne sont autorisées que les constructions à usage d'activité économique, les bâtiments annexes et les extensions d'habitations existantes dont la hauteur n'excède pas 3 mètres à l'égout de toiture (3,50 pour les activités économiques) et 5 mètres au faîtage »[1].

Encadré 30. Extrait n°2 du règlement du POS de Tours

Ici, les normes en termes de hauteur du bâti sont strictes et transparentes, aussi ne peut-on pas les contourner. En revanche, d'autres prescriptions sont autrement plus floues comme nous le montre le paragraphe I de l'article UA11 :

> « L'aspect des constructions doit être soigné et celles-ci doivent s'intégrer au mieux dans le cadre constitué par le paysage et les habitations existantes ; sera prise en compte également la qualité de l'inscription urbanistique.
> Le pastiche est interdit, de même, on évitera l'architecture intempestive et provocatrice créant des ruptures brutales mettant en cause l'identité des quartiers »[2].

Encadré 31. Extrait n°3 du règlement du POS de Tours

On remarque combien les mots employés dans ce paragraphe sont imprécis, laissant ainsi libre court à l'interprétation du lecteur. Les propos sont si subjectifs qu'ils peuvent être analysés de différentes manières. Le lecteur n'est pas censé connaître ce que la municipalité, auteur du document, désire évoquer derrière le terme « soigné ». Qu'est-ce qu'un aspect soigné ? Ce que l'individu *X* peut considérer comme soigné (un crépis marron par exemple) ne le sera pas forcément pour l'individu *Y*. Ce terme possède autant de définitions qu'il y a d'individus, car il fait appel à des interprétations éminemment subjectives. Le sens du mot n'étant pas précisé dans le document d'urbanisme, chacun peut l'entendre à sa manière. De même, l'on peut sérieusement s'interroger sur le sens de l'architecture intempestive ou provocatrice. Quels types d'architectures sont invoqués derrière ces

[1] *Idem*.
[2] *Ibid*., p. 19.

termes ? Une fois de plus, ces mots ne sont pas définis et peuvent aisément porter à confusion tant ils sont approximatifs et emprunts de subjectivité. L'architecture provocatrice pourrait être imaginée comme l'architecture moderne ou une architecture audacieuse, même d'époque. D'ailleurs, Dominique Audrerie remarque l'utilisation massive dans les documents d'urbanisme (et c'est le cas ici), du mot « intégration », qui selon lui « fait d'avantage référence à la capacité de se fondre dans un ensemble préexistant que dans la possibilité d'un projet de se composer avec un paysage, de le faire évoluer ou de le transformer. Une sorte de crainte *a priori* vis-à-vis des créations architecturales audacieuses est bien à constater »[1].

Dans les dispositions spécifiques au secteur UAd_i des Prébendes, il est mentionné ceci :

> « Les nouvelles constructions doivent s'inscrire dans le contexte architectural et urbain du quartier du XIXe siècle. Elles doivent respecter la continuité des rues tant au niveau de l'alignement, des matériaux, des valeurs des teintes, des couleurs et du vocabulaire architectural »[2].

Encadré 32. Extrait n°4 du règlement du POS de Tours

Là aussi, l'on imagine ce que peut être « le contexte architectural et urbain du quartier du XIXe siècle » ou « la valeur de teintes », mais cela reste général. Le vocabulaire employé dans ce règlement est tantôt précis tantôt vague. L'exemple présenté ci-dessus est développé dans les articles suivants, qui donnent des indications plus claires quant à la composition des façades, des ouvertures, *etc*.

Dans les formes des toitures à utiliser, des imprécisions subsistent aussi comme le montre une nouvelle fois le règlement du POS : « La forme de toiture sera choisie en fonction du type de toiture le plus fréquemment utilisé aux abords de la nouvelle construction »[3]. L'appréciation de l'observateur sera subjective. Il conviendrait de donner des indications nettes sur la distance sous tendue par le mot « abords » par exemple. Il est à noter qu'il existe une forme de protection au cas par cas des édifices dans ce quartier : il s'agit de bâtiments à conservation forte ou très forte. Dans ce cas, les prescriptions restent strictes et relativement précises : leur destruction est interdite (dans le cas des bâtiments soumis à une protection très forte), ou exceptionnellement autorisée pour les bâtiments à protection forte, « si leur état de vétusté le justifie ou en cas de projet d'ensemble cohérent »[4]. Il existe des obligations en matière d'aspect extérieur des constructions (pierre de taille maintenue apparente, menuiseries anciennes conservées, surélévations interdites, *etc*.).

Le POS mis en place par la municipalité de Tours est un document primordial pour la protection du quartier des Prébendes. Bien que présentant des règles parfois imprécises, il permet de limiter la dégradation du patrimoine urbain du XIXe siècle, notamment par le fait que se trouvent localisées, une par une, les bâtisses à conserver jouissant soit d'une protection forte, soit d'une protection très forte. En plus de ces règles s'ajoutent celles de l'ABF, qui ne sont pas dictées dans un document écrit. Il décide au cas par cas des prescriptions qu'il peut imposer. La question d'une

[1] AUDRERIE Dominique, 1997, *op. cit*., p. 44.
[2] Règlement du POS de Tours, p. 20.
[3] *Ibid.*, p. 21.
[4] *Ibid.*, p. 22.

patrimonialisation sans document territorialisé semble possible puisque l'on peut protéger le patrimoine *via* les documents d'urbanisme de droit commun. De ce point de vue, il apparaitrait que les collectivités locales, avec cette « protection de troisième type » (pour reprendre l'expression de Pascal Planchet[1]), puissent mettre en œuvre une politique patrimoniale locale sans intervention de l'État, sinon par les mécanismes habituels des abords. On peut alors s'interroger sur l'opportunité pour les collectivités locales d'inventer leur propre instrument de protection du patrimoine avec l'utilisation d'outils d'urbanisme généraux.

3. La transformation du POS en PLU et l'utilisation de l'article L.123-1 7°

Dans son PLU approuvé en juillet 2011, la municipalité de Tours a renforcé l'utilisation du volet patrimonial des documents d'urbanisme de droit commun – déjà engagée dans le POS, nous l'avons développé sur un quartier – grâce aux dispositions de l'article L.123-1 7° du Code de l'Urbanisme. Le PLU justifie l'utilisation de cet article en considérant que « Tours compte, tant dans ses quartiers centraux que périphériques, un grand nombre d'édifices présentant un intérêt historique et / ou architectural, ne faisant pas l'objet d'une protection, notamment au titre des monuments historiques »[2]. En fait, la ville reprend le principe des édifices protégés dans le POS et étend cette protection à près de 2.200 immeubles dans toute la ville. Les degrés de protection définis dans le PLU restent les mêmes que dans le POS (éléments à protection forte ou très forte) à la différence que le PLU prend en compte la notion d'ensemble d'édifices. La municipalité cherche donc à étendre les possibilités de prise en compte du patrimoine urbain sans pour autant engager une procédure de ZPPAUP. En effet, l'utilisation massive de l'article L.123-1 7° du Code de l'Urbanisme montre une volonté des élus de protéger le patrimoine architectural et urbain (hors secteur sauvegardé) sans pour autant mettre en place un instrument territorialisé, considéré à Tours comme une contrainte réglementaire. Le PLU ne produit pas de zonage patrimonial car les édifices repérés le sont de façon ponctuelle. Ainsi, il permet de ne pas bloquer le renouvellement urbain et la densification urbaine qu'une ZPPAUP pourrait compliquer. Par l'utilisation du PLU comme document de protection du patrimoine urbain périphérique, l'équipe municipale semble avoir trouvé un compromis acceptable entre protection du patrimoine et évolution urbaine. Cela implique néanmoins l'acceptation de ne pas bénéficier d'un certain nombre de mesures possibles avec la mise en place d'un instrument territorialisé. En effet, sans instrument dédié, impossible de prétendre aux défiscalisations Malraux possibles en secteur sauvegardé et ZPPAUP. De même, l'acquisition de labels ou d'une forme de reconnaissance par les instances nationales est plus difficile. Si le PLU patrimonial peut être un outil de gestion du patrimoine urbain, il ne peut répondre de façon satisfaisante à certains objectifs souvent poursuivis dans la mise en place d'une politique patrimoniale. Ainsi, la complémentarité des instruments d'action publique se révèle importante dans l'analyse des choix opérés par les collectivités locales : une ZPPAUP ou un PLU patrimonial n'ouvrent pas les mêmes

[1] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 4, II, C, 2.
[2] PLU de Tours, « Éléments bâtis protégés au titre de l'article L.123-1 7° du Code de l'Urbanisme ».

droits et n'ont pas les mêmes effets. À Tours, le PLU patrimonial sert d'écrin au secteur sauvegardé et reste utilisé comme une protection de second degré plutôt bien accueillie mais à Angers où il constitue la seule protection existante, l'utilisation du L.123-1 7° n'est pas vue d'un bon œil par les défenseurs du patrimoine qui considèrent cette protection trop faible.

III. À Angers, des associations en instance de veille

A. Une veille et des doléances constantes

Lors des élections municipales de 2008 à Angers, un certain nombre d'associations de sauvegarde du patrimoine ont interpellé les candidats au poste de maire sur la faiblesse de la protection du patrimoine angevin et demandaient que soit mis en place un secteur sauvegardé ou une ZPPAUP sur le territoire communal. Les deux principaux candidats, le maire sortant Jean-Claude Antonini et son opposant Christophe Béchu ont tous deux fait valoir un esprit d'ouverture. Tout en refusant l'idée d'un secteur sauvegardé à Angers, « du fait des réserves de l'ABF »[1], Jean-Claude Antonini promet cependant une étude sur les conditions de création d'une ZPPAUP alors que Christophe Béchu va même jusqu'à évoquer l'étude de la mise en place d'un secteur sauvegardé et avoue être « favorable à l'instauration d'une ZPPAUP sur deux quartiers, au moins dans un premier temps : la Cité et la Doutre »[2]. Du côté des techniciens, un secteur sauvegardé ne semble pas envisageable car « ce n'est pas du tout adapté à la configuration urbaine d'Angers [*et que*] ce n'est pas intéressant alors qu'aujourd'hui on a des sites inscrits et classés »[3]. Deux types de procédures fondamentalement différentes sont comparés ici : nous avons vu que les sites ne sont juridiquement pas très contraignants[4] mais surtout, ils ne prennent pas en compte les dynamiques urbaines générales que le PSMV intègre. Cette légitimation du refus d'un secteur sauvegardé par l'administration municipale montre à quel point la crainte d'une réglementation trop contraignante est bien présente. Seule une ZPPAUP semble envisagée quoique les deux candidats n'en assurent pas la création, promettant seulement des études de faisabilité.

1. Une demande presque satisfaite : le projet de ZPPAUP à Angers

L'étude de faisabilité d'une ZPPAUP promise par Jean-Claude Antonini fut réalisée en 2009 par un cabinet d'architectes-urbanistes spécialisés. Elle se présente comme un rapport de présentation et fait le point sur l'instrument ZPPAUP et la manière dont il pourrait répondre aux enjeux de la ville d'Angers. Avant d'entrer dans les détails des enjeux d'une ZPPAUP à Angers, les

[1] Courrier du candidat aux élections municipales de 2008, Jean-Claude Antonini, au président de la *Renaissance de la Doutre* du 15 janvier 2008. *Archives de l'association* Renaissance de la Doutre*, non coté.*
[2] Courrier du candidat aux élections municipales de 2008, Christophe Béchu, au président de la *Renaissance de la Doutre* du 16 janvier 2008. *Archives de l'association* Renaissance de la Doutre*, non coté.*
[3] Entretien avec Pascal Gautier du 8 octobre 2009.
[4] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 4, B.

auteurs synthétisent et critiquent les outils de gestion patrimoniale d'ores et déjà en place (*Tableau 16*).

Instrument existant	Limites
Sites classés	- Inadaptation aux sites urbains
Sites inscrits	- Règle non écrite
Monuments Historiques	- Périmètres de protection arbitraires - Certains secteurs présentant un intérêt peuvent ne pas être couverts et inversement - Longueur des délais d'instruction
PLU (L.123-1 7°)	- Appréciation de l'architecte conseil de la ville -Possibilité de contentieux basé sur la notion d'appréciation - Recommandations réglementaires de portée générale - Si le PLU réglemente le droit des sols, il ne peut réglementer les matériaux
Synthèse	- Les périmètres de protection des monuments historiques sont inadaptés et compliquent la gestion du patrimoine - Absence de lisibilité de la règle pour le pétitionnaire - Risque de contentieux plus élevé que si la règle était écrite

Tableau 16. Les limites des instruments de gestion du patrimoine angevins, listées dans l'étude sur l'opportunité de créer une ZPPAUP à Angers

Le *Tableau 16* montre qu'une ZPPAUP pourrait répondre aux enjeux de gestion du patrimoine de la ville puisque les limites d'une gestion patrimoniale au coup par coup sont clairement identifiées : le cabinet d'étude revient sur la lisibilité réduite de la politique patrimoniale angevine et estime que « l'absence de lisibilité de la règle pour les pétitionnaires découle du système actuel de gestion patrimoniale, où il n'y a pas de document référent, à l'exception du règlement du PLU qui introduit en fait dans l'article 11 "aspect extérieur des constructions" des recommandations de portée générale »[1]. Les auteurs vont même plus loin en expliquant que « l'inquiétude des associations de protection du patrimoine est également liée à l'absence de visibilité de la politique patrimoniale »[2]. L'architecte en charge de l'étude a donc pointé les difficultés de lisibilité de l'action patrimoniale que les associations ont longuement exprimées mais cela n'a pas suffi à convaincre les élus de mettre en œuvre une ZPPAUP sur leur commune. Ce document interne, disponible aujourd'hui sur l'Internet, relève notamment les forces et les faiblesses d'une ZPPAUP dans le cadre angevin. L'intérêt du tableau de synthèse présenté dans le document réside bien dans les points qu'il soulève et qui sont

[1] Étude d'opportunité de création d'une ZPPAUP, 2009, Ville d'Angers, p. 8.
[2] *Idem*.

repris pour certains par les associations locales et la municipalité dans leurs argumentaires (*Tableau 17*).

Avantages	Inconvénients
Un document élaboré localement	Une politique patrimoniale à assumer localement
Une grande liberté dans le choix du contenu	Risque de produire un document trop conservatoire
Une plus grande sécurité juridique	Des délais d'instruction un peu plus longs
De nouveaux champs d'application par rapport aux outils en vigueur	S'attacher des contraintes supplémentaires
Un outil de développement de la qualité de vie et une valorisation de l'image de la ville	Ø
Un outil pédagogique	Ø
Une gestion transparente du patrimoine	Ø
Une visibilité plus grande de la politique du patrimoine	Ø
Une gestion plus sereine de l'urbanisme communal	Ø
Des avantages fiscaux pour les propriétaires	Ø
La remise à plat des périmètres de protection des abords des monuments historiques	Ø
La remise à plat des périmètres des sites inscrits	Ø
Une promotion de la diversité architecturale	Ø
Un document d'urbanisme destiné à évoluer	Ø

Tableau 17. Avantages et contraintes d'une ZPPAUP listés dans l'étude sur l'opportunité de créer une ZPPAUP à Angers

La simplicité d'un tableau de synthèse sous forme « avantages / inconvénients » permet de montrer facilement les opportunités liées à l'instauration d'un tel instrument : on compte bien plus d'avantages que d'inconvénients. Néanmoins, il est frappant de voir que l'ensemble des inconvénients est repris dans le discours de la municipalité alors que les avantages sont mis en avant par les associations de sauvegarde du patrimoine. La municipalité n'a pas fait le choix d'une ZPPAUP sur son territoire mais y a donc réfléchi :

> « On s'est interrogé sur les ZPPAUP : on essaye de regarder avantages / inconvénients. Politiquement, on a évidemment envie de protéger le patrimoine tout en se disant qu'il y a des enjeux de construction et de renouvellement de la ville sur elle-même […] On ne veut pas avoir de dogme et on ne veut surtout pas – je le dis très aisément – mettre sous cloche un certain nombre de lieux, de quartiers ou d'îlots sous couvert de protection du patrimoine qui empêcherait des évolutions de la ville »[1].

Encadré 33. Les représentations d'une ZPPAUP par les élus angevins

L'adjoint à l'urbanisme a le même discours qu'Olivier Carré, son homologue orléanais qui avait émis les mêmes craintes : « la ZPPAUP n'a pas pour objectif de mettre la ville sous cloche ; elle a pour

[1] Entretien avec Jean-Luc Rotureau du 8 octobre 2009.

objectif de mettre en exergue les fondamentaux du renouvellement urbain dans un contexte historique très fin, très profond et très ancien. Un élément important a été de faire comprendre à l'État que le niveau des prescriptions qu'il était capable de générer fût économiquement supportable »[1]. La ZPPAUP est perçue comme une contrainte supplémentaire susceptible de bloquer le renouvellement urbain alors qu'elle peut être l'occasion de mettre en cohérence des systèmes de protection éclatés. Les élus ne voient pas toujours d'un bon œil cette procédure et à Angers, l'étude d'opportunité n'aura pas suffi à les convaincre de l'utilité du document comme le précise l'architecte conseil de la ville : « la conclusion de l'étude qui a été présentée à monsieur le maire en 2008 montre que l'outil ZPPAUP n'est pas forcément l'outil majeur ou le plus intéressant […] On leur dit que cette étude est exploratrice par rapport à certains outils mais qu'on est dans la démarche constitution du PLU donc qu'il va falloir choisir l'outil le plus intéressant pour la protection du patrimoine »[2]. Consciente des bénéfices qu'elle pourrait en retirer (défiscalisation possible, *etc*.), l'équipe municipale ne semble pas prête à engager cette procédure. Si l'étude a bien montré le défaut de lisibilité dans le système de protection en place, les élus ont choisi de le conserver, voire de le renforcer par l'utilisation du volet patrimonial possible en PLU. Malgré l'insistance des associations de sauvegarde du patrimoine, la municipalité n'a pas axé sa politique patrimoniale sur la mise en visibilité de son action par une ZPPAUP.

2. Le choix angevin : l'utilisation du PLU patrimonial

Dans la majorité et dans l'opposition, les positions ont donc été ouvertes dans la campagne électorale de 2008, ce qui était de toutes façons une obligation pour Jean-Claude Antonini : dès 2005, lors de l'élaboration du PLU, les associations locales étaient montées au créneau pour dénoncer les insuffisances de la protection du quartier de la Doutre notamment[3]. Dans une brochure d'information grand public éditée par souci manifeste de transparence, la municipalité d'Angers fait valoir, cartes à l'appui, à la commission d'enquête qui souhaiterait voir la mise à l'étude d'une ZPPAUP, que le quartier de la Doutre est déjà protégé par un site urbain[4] et les servitudes d'abords d'autant que « cette disposition est désormais renforcée par le classement en "quartier identifié" »[5], outil sans réelle consistance juridique. D'ailleurs, Vincent Veschambre précise qu'aucun « "élément bâti identifié" n'a été reporté sur les plans, alors que le figuré est prévu en légende. Trois "quartiers identifiés" ont été délimités pour leur valeur patrimoniale, mais de manière arbitraire »[6]. Cette manœuvre ingénieuse tend à prouver qu'il n'est nullement nécessaire d'instaurer une ZPPAUP sur le quartier, par ailleurs étudié dans l'atlas du patrimoine municipal. Avec ces *quartiers identifiés*, les élus inventent un outil jusque-là inexistant, cette fameuse protection de troisième type qui n'en est

[1] Entretien avec Olivier Carré du 26 février 2007.
[2] Entretien avec Pascal Gautier du 8 octobre2009.
[3] Cf. les observations présentées par l'association *Renaissance de la Doutre* à l'attention de la commission d'enquête publique du PLU Centre de l'agglomération Angers-Loire-Métropole en date du 14 décembre 2005.
[4] L'ensemble urbain de la Doutre est inscrit depuis le 29 janvier 1964.
[5] Brochure d'information « PLU Centre : les réponses à la commission d'enquête », éditée en 2005.
[6] VESCHAMBRE Vincent, 2006, *op. cit*., p. 59.

pas une à proprement parler. La justification de la municipalité de son PLU au travers de cette plaquette portait en particulier sur la protection du patrimoine, preuve que les demandes des associations ne sont pas restées vaines. Dans ce cadre d'action, les associations locales ont su mobiliser les outils que la municipalité elle-même avait mis à sa disposition, entre autres l'atlas du patrimoine. Autant l'inventaire du centre-ville n'est pas disponible en ligne, autant bon nombre d'édifices sont repérés dans l'atlas *extra muros*. Le problème pour les responsables associatifs, c'est que l'on ne retrouve pas de traduction réglementaire de ce recensement dans le PLU. De rares bâtiments sont inventoriés[1], et selon Vincent Veschambre « c'est illogique de la part de la mairie : c'est donner le bâton pour se faire battre, par les associations et par les services de l'État au moment de l'évaluation du PLU »[2]. Ce dernier fut en effet annulé notamment sur des motifs patrimoniaux.

Les associations de sauvegarde du patrimoine se sont donc posées en surveillants de la prise en compte de la protection du patrimoine par la municipalité dans le PLU. Cette situation tendue amène au constat d'une certaine forme de méfiance des citoyens envers les édiles locaux supposés inaptes à gérer le patrimoine local au nom de l'intérêt commun.

3. L'annulation du PLU Centre d'Angers

Dans les observations destinées au commissaire enquêteur du PLU Centre en 2005, la *Renaissance de la Doutre* déplore la sous-utilisation de l'article L.123-1 7° du Code de l'Urbanisme, notamment sur le quartier de la Doutre. Elle pointe surtout le fait que le POS prend en compte la spécificité historique du quartier alors que le PLU l'abandonne car « l'ensemble du quartier y est traité d'une manière uniforme »[3]. Par ailleurs, la requête déposée par la même association contre une décision du président d'Angers Loire Métropole, rejetant le recours gracieux contre la délibération approuvant le PLU Centre, pointe l'insuffisance de fond du rapport de présentation et l'erreur manifeste d'appréciation du zonage retenu pour le quartier de la Doutre.

> « L'insuffisance de l'analyse du patrimoine historique dès lors que le Conseil de communauté d'Angers Loire Métropole a répondu à cette critique avec une relative désinvolture en mentionnant une simple référence au travail réalisé dans l'Atlas par les services de l'inventaire. Ainsi, le rapport de présentation se limite désormais à renvoyer à cet atlas du patrimoine en indiquant qu'il est accessible sur le site Internet de la ville d'Angers… »[4]

Encadré 34. Extrait de la requête présentée par l'association *Renaissance de la Doutre*

[1] Dans la version du PLU Centre annulée par le tribunal administratif de Nantes, seuls six édifices sont repérés cartographiquement.
[2] Entretien avec Vincent Veschambre du 2 octobre 2009.
[3] « Observations présentées par la *Renaissance de la Doutre* à l'attention de la commission d'enquête publique » le 14 décembre 2005, p. 8.
[4] Requête pour l'association *Renaissance de la Doutre* contre une décision du président d'Angers Loire Métropole en date du 6 novembre 2006 rejetant la demande de recours gracieux contre une délibération en date du 11 mai 2006 par laquelle le Conseil de communauté d'Angers Loire Métropole a approuvé le PLU Centre.

Résultat d'une analyse méticuleuse, la requête reprend point par point les éléments contestables dans la décision d'approbation du PLU Centre. Outre un manque dans la concertation préalable, la thématique patrimoniale occupe une place importante, tant sur le fond que sur la forme (*Tableau 18*).

Thème		Points réfutés	Argumentaire
Sur la légalité externe	Concertation	Manque de concertation avec les habitants et les associations.	- Référence à l'article L.300-2 du Code de l'Urbanisme qui impose une concertation avec les habitants et les associations locales. - Dossier de concertation succinct. - Absence de bilan de concertation dans le dossier soumis à enquête publique. - Manque d'information sur les documents provisoires.
	Contenu du rapport de présentation	- Insuffisance de l'analyse de l'évolution de la morphologie urbaine. - Insuffisance de l'analyse du patrimoine historique. - Absence du PADD dans le dossier d'enquête publique.	- Indication du préfet sur ces insuffisances non prises en compte. - Renvoi à l'Atlas du patrimoine en ligne insuffisant. - Remarque des commissaires enquêteurs sur l'absence de PADD dans le dossier. - Remarque du juge administratif sur la régularité de la procédure au vue des manques de documents annexés.
Sur la légalité interne	Situation du quartier de la Doutre	- Zonage retenu pour le quartier de la Doutre.	- Compte tenu de sa richesse, le quartier devrait faire l'objet d'un zonage spécifique. - Un patrimoine identifié par l'inventaire mais non protégé. - La protection du quartier s'arrête aux immeubles classés et inscrits alors que le service de l'inventaire a localisé 616 éléments patrimoniaux dans le quartier. - Méconnaissance du dispositif des abords. - Arguments repris par la commission d'enquête publique. - Critique du dispositif « quartier identifié » avec des conséquences inopérantes. - Contradiction avec les objectifs du SCoT. - Contradictions avec le rapport de présentation du PLU qui souligne l'importance du

Sur la légalité interne	Situation du quartier de la Doutre		patrimoine à Angers. - Contradictions avec les objectifs de développement durable affichés par Angers Loire Métropole. - Contradictions avec les réserves de la commission d'enquête.
	Situation de la place de La Rochefoucauld	- Zonage retenu pour la place de La Rochefoucauld.	- Classement incompatible avec les documents d'urbanisme supra-communaux. - Un zonage qui ne respecte pas les objectifs de développement durable énoncés par les élus. - Un zonage qui ne respecte pas les principes énoncés dans le rapport de présentation du PLU. - Décision incohérente avec les déclarations et engagements pris par les élus. - Un zonage en contradiction avec les engagements pris devant la commission d'enquête publique.

Tableau 18. Les points de contestation de la requête présentée en vue d'annuler le PLU Centre d'Angers

Face à l'ensemble des points évoqués dans cette requête, le tribunal administratif de Nantes a annulé le PLU Centre en avril 2009[1] ce qui a eu pour conséquence directe une remise en cause profonde de la politique urbaine locale notamment en matière de gestion du patrimoine. Le zonage retenu pour le quartier de la Doutre a été un des points les plus discutés et force est de constater que le volontarisme municipal en matière de protection du patrimoine, pourtant mis en avant par l'ABF et les élus, n'a pas suffi à rassurer les associations locales. De ce point de vue, Angers pourrait devenir un cas d'école en ce qui concerne les limites d'une politique patrimoniale non explicitée dans un document *ad hoc*.

B. Les associations comme acteurs à part entière

À Angers, les associations de sauvegarde du patrimoine n'ont pas été étrangères à la construction d'une action publique patrimoniale : « des interventions externes à la ville, qu'il s'agisse d'associations de quartiers ou de spécialistes de l'État semblent devoir jouer un rôle primordial dans la préservation de toute une part du patrimoine »[2]. Ces associations se sont affirmées dans le paysage politique local pour être force de propositions quant à la protection du patrimoine urbain qui n'a jamais fait l'objet d'une politique patrimoniale clairement institutionnalisée. Si elles n'ont pas

[1] T.A. Nantes, 21 avril 2009, jugement n°064265.
[2] BENOIT Véronique, COURNÉ Jean-Christophe, SALLE Didier & VIAUD Jean, *op. cit.*, p. 63.

renié l'intérêt des élus pour le patrimoine monumental, elles ont joué un rôle de premier ordre dans la prise en compte du patrimoine urbain, même si la sauvegarde de ce dernier fait l'objet de négociations permanentes entre l'ABF et la municipalité. La position des associations angevines, jusque-là très classique au regard de leurs homologues françaises, a radicalement changé après qu'elles ont réussi à obtenir l'annulation du PLU Centre[1]. Conséquence directe de cette victoire juridique, les associations angevines sont devenues des interlocuteurs de premier ordre pour les décideurs locaux car elles ont su prouver leur capacité d'organisation face aux institutions locales. Autrement dit, les associations ont su se saisir d'un certain nombre de ressources, suffisantes pour peser face à la puissance publique, dont les ressources sont *a priori* plus nombreuses. La ressource cognitive est un facteur particulièrement important dans la réussite des projets associatifs dans la mesure où la connaissance des terrains et des procédures juridiques est un préalable essentiel à l'action. Or, au sein de la *Sauvegarde de l'Anjou* et des nombreuses associations de sauvegarde du patrimoine qu'elle fédère, on trouve un certain nombre d'universitaires ou d'anciens fonctionnaires territoriaux qui ont donc en leur possession un « capital savoir » conséquent et des relations non négligeables. Ce n'est donc qu'une certaine couche sociale qui se préoccupe de savoir si les pouvoirs publics assument leur patrimoine comme il se doit, comme si ce dernier restait élitiste malgré son caractère universel.

Pour atteindre son but, la *Sauvegarde de l'Anjou* a travaillé un argumentaire à la fois juridique et savant : si la vice-présidente avance un manque de lisibilité du PLU sur la protection du patrimoine (« il y avait un affichage de protection du patrimoine bâti mais on avait beau ouvrir les planches, on ne trouvait pas le symbole qui montrait la protection »[2]) en même temps qu'une pratique altérée de la protection du patrimoine à Angers puisque pour elle, « la ville affiche une politique qui n'est pas la sienne »[3] en se retranchant derrière l'arsenal juridique de droit commun géré au niveau national. La position des associations a donc évolué depuis la décentralisation et la prise en compte, toujours plus accrue dans les textes, de la participation citoyenne dans les projets urbains : la dualité associations / politiques tend à s'estomper au profit d'une intégration du secteur associatif dans les processus décisionnels. La question est donc bien de savoir si le tiers secteur associatif cher à Paul Iogna-Prat existe en tant que tel ou si l'on reste dans une conception d'opposition des associations qui développent des stratégies nouvelles : « l'intégration des associations à l'action publique, l'interdépendance accrue entre acteurs politiques et associatifs, rendent particulièrement incertaine l'existence d'une ligne de démarcation les séparant clairement »[4]. À Orléans comme à Tours, les associations de protection du patrimoine n'ont jamais eu le même poids dans l'action publique patrimoniale. Peu d'associations de ce genre existent à

[1] L'annulation du PLU d'Angers n'est pas un cas exceptionnel : une partie du PLU de Paris a été annulé ainsi que le PLU de Montlouis-sur-Loire (Indre-et-Loire) entre autres. La plupart du temps, il s'agit d'annulations pour vices de formes mais à Angers, le fond comptait pour beaucoup.
[2] Entretien avec Florence Denier-Pasquier du 18 septembre 2009.
[3] *Idem*.
[4] MAILLARD (De) Jacques, 2002, « Les associations dans l'action publique locale : participation formalisée et ouverture démocratique ? », pp. 53-65, *in Lien social et politiques*, n°48, Montréal, EHESP, p. 57.

Tours, mis à part l'AQUAVIT qui entend veiller au respect du cadre de vie dans une acception volontairement large. La présence bien ancrée du secteur sauvegardé dans le centre-ville de Tours explique peut-être que la méfiance des citoyens envers les nouveaux projets architecturaux soit moins forte qu'à Angers. L'AQUAVIT a été créée dans les années quatre-vingt-dix pour protester contre les destructions de maisons anciennes à l'occasion de l'édification du centre des congrès du Vinci mais aujourd'hui, sa secrétaire déplore le faible nombre d'adhérents (une trentaine seulement) et explique cependant que l'association continue de veiller au respect du patrimoine à Tours : « je vais régulièrement au service de l'urbanisme relever les PC et regarder les dossiers, on participe aux enquêtes publiques… »[1]. Ses actions se font néanmoins plus rares, faute de moyens : si elle est déjà allée au contentieux à plusieurs reprises, ses démarches sont moins importantes aujourd'hui (quelques pétitions et un site Internet qui fait état des revendications en cours). Cette association, agréée par le ministère de l'Environnement, entend donc mener une veille constante des projets portés par la municipalité, comme le font les associations angevines, même au sein du périmètre du secteur sauvegardé mais si à l'occasion, la municipalité de Tours a dû faire face à une levée de boucliers contre certains projets, les associations tourangelles ne sont pas aussi virulentes que peuvent l'être les associations angevines, fortement structurées et organisées en fédération. On pourrait d'ailleurs imaginer une typologie des associations du patrimoine : certaines en réaction, d'autres en anticipation. Dans la majorité des cas, les associations de protection du patrimoine ne mobilisent leurs forces vives que dans le cas où un projet architectural ou urbain est considéré comme étant une menace pour l'intégrité du cadre de vie : c'est le cas de l'AQUAVIT, dont les actions correspondent en réalité à des réactions : le *Tableau 19* montre une typologie de ses actions qui ne concernent toujours que des projets portés par la municipalité. Malgré des rencontres avec l'équipe municipale, l'AQUAVIT ne parvient pas à se positionner en tant qu'interlocuteur direct de la ville.

[1] Entretien avec Annie Goélo du 6 juillet 2012.

Objet principal des actions	Exemples
Patrimoine	- Opposition à la destruction de maisons dans le cadre de la construction du Vinci (≈1990) - Opposition au projet immobilier place François-Sicard / parvis de la cathédrale (≈1994) - Opposition à la destruction du bar de l'Industrie / les Glycines (≈1998) - Opposition à la destruction du foyer Mirabeau (≈1998) - Devenir du couvent des Minimes (≈2003) - Opposition au projet immobilier des cinémas Studio (≈2003) - Opposition à la destruction de l'ancienne école normale (≈2007) - Opposition à la construction de la tour près de la gare (≈2011)
Environnement	- Opposition à l'abattage des arbres (≈2000)
Transports	- Circulation rue George-Sand (≈2001) - Tracé du périphérique (≈2004) - Tramway (≈2002)
Documents d'urbanisme	- Révision du POS (≈1997) - Création du PLU (≈2010)

Tableau 19. Typologie des actions de l'AQUAVIT

À Orléans, l'association *Aux Carmes citoyens* s'est mobilisée à l'occasion d'une controverse patrimoniale autour de la rue des Carmes[1] et n'a pas dépassé son périmètre d'action, circonscrit à ce seul secteur menacé. D'autres associations existent mais il s'agit essentiellement d'associations de quartiers qui veillent au respect de la qualité de vie : l'association SCEVE[2] avait ainsi demandé l'extension du zonage de la ZPPAUP sur le quartier Dunois afin de protéger des jardins qui pourraient être menacés d'urbanisation[3]. À Angers les objectifs des associations ne sont pas les mêmes puisqu'il s'agit de peser constamment dans la vie politique locale afin d'inciter les élus à mener des actions en faveur du patrimoine. Si à l'occasion ces associations se mobilisent aussi contre des projets urbains ciblés, elles se sont octroyées un rôle qui va bien au-delà en pesant dans le débat local et en devenant par là même des acteurs à part entière de l'action publique.

[1] Cf. *Infra*, Chapitre 10, II.
[2] Structurer la Concertation sur l'Environnement, la qualité de Vie et les Évolutions.
[3] Cf. GIGOT Mathieu, *op. cit*.

Le cadre de l'action publique patrimoniale n'est pas figé et s'adapte aux situations locales. Le champ patrimonial normé, donc officiel, existe bien dans chaque contexte (la ville, l'ABF, les différents services patrimoniaux), il coexiste avec un champ d'acteurs locaux spécifiques à chaque contexte. On a vu que la place des associations du patrimoine n'était pas la même à Angers qu'à Tours et Orléans : le champ patrimonial s'en trouvera fortement influencé. Les spécificités des cadres d'actions locaux sont à prendre en considération si l'on veut comprendre l'élaboration des politiques patrimoniales locales. C'est ce qui explique que la gestion du patrimoine sans instrument territorialisé semble possible (voire souhaitable) dans un cas et inimaginable ou obsolète dans un autre. Ces cadres d'action, bien que lissés au niveau national, ouvrent la voie aux expériences locales et leur originalité explique pourquoi les attentes des acteurs locaux vis-à-vis d'un instrument ne sont pas les mêmes : quel intérêt d'opter pour un instrument régulateur (donc une règle écrite) si la gestion au coup par coup (donc plus libre) fonctionne ? *A contrario*, la coopération difficile entre les protagonistes de la protection du patrimoine ou la demande forte d'associations peuvent nécessiter la mise en œuvre d'un tel instrument. Le choix d'un outil dans la fabrique d'une politique publique patrimoniale n'est donc pas neutre et répond à des stratégies locales.

CHAPITRE 10

LES CONTROVERSES COMME RÉINTERPRÉTATIONS DES POLITIQUES PATRIMONIALES

Les périodes de conflits sont révélatrices de tensions entre les acteurs ou de dysfonctionnements d'une politique publique. Lorsqu'il a trait au patrimoine, le conflit est toujours marqué par une symbolique forte eu égard aux dimensions identitaires portées par les éléments patrimoniaux. Pour rejoindre la définition de Julien Freund[1], on admettra que le conflit, à la différence de la concurrence, existe quand les représentations des acteurs en termes de valeurs diffèrent et qu'une partie cherche à provoquer une situation entraînant la remise en cause des intérêts de l'autre partie. Véritable enjeu – nous l'avons souligné – pour les collectivités locales, acteurs d'État et citoyens, le patrimoine est donc souvent source de conflits ou mobilisé dans l'argumentaire des acteurs défendant d'autres causes. Atout du développement économique de par l'image positive qu'il renvoie, le patrimoine architectural peut aussi être un frein au développement de la ville, notamment dans la conception d'une ville qui doit se reconstruire sur elle-même : « classiquement, les traces du passé de la ville sont vues comme des obstacles aux activités contemporaines »[2]. Débattue dans les milieux scientifiques et professionnels, la question du développement durable et de la durabilité du patrimoine historique est posée et certains projets urbains mettent les acteurs en face de situations délicates. Tant que le patrimoine n'est pas institutionnalisé dans un document territorialisé *ad hoc*, il peut faire l'objet de mobilisations collectives, comme à Angers où les associations de sauvegarde du patrimoine se sont posées en « gardiennes du temple ». À Tours et Orléans, les controverses prennent une tournure différente dans la mesure où le patrimoine est protégé par un instrument territorialisé. Les conflits patrimoniaux deviennent alors des moments de mise en débats d'une patrimonialisation remise en cause ou réinterprétée. Et les mobilisations qui en découlent s'appuient notamment sur la consistance (à la fois juridique et symbolique) des instruments en place.

I. L'intégration difficile du patrimoine aux projets urbains

Lorsque le patrimoine n'est pas l'élément de base d'une politique urbaine, son intégration s'avère plus difficile voire contradictoire. Considéré comme un frein au développement ou à l'innovation architecturale, il peut être ardu pour une équipe municipale de composer avec un héritage imposé. Chacun des contextes étudiés a connu un certain nombre de conflits et de controverses liés à l'implantation de nouveaux édifices en centre ancien. Gestes architecturaux forts

[1] Cf. FREUND Julien, 1983, *Sociologie du conflit*, Paris, Presses Universitaires de France, 380p.
[2] BURGEL Guy, *op. cit*., p. 85.

et résolument modernes[1], démolitions du patrimoine industriel[2] ou projets modifiant la structure urbaine d'un quartier : tous ces types d'évolutions ouvrent le débat sur la place des héritages historiques dans la ville moderne. Nous ne nous concentrerons que sur quelques cas d'étude qui montrent comment le patrimoine est utilisé par les élus et les opposants aux projets, en interrogeant la place des instruments territorialisés de protection du patrimoine dans la gestion de ces controverses.

A. Tours : controverse autour d'un haut lieu patrimonial : la cathédrale

La restauration immobilière du centre ancien de Tours a commencé autour de la place Plumereau, à l'ouest de la ville : c'est le quartier Châteauneuf qui a tiré profit des bénéfices de la restauration alors qu'à l'est, cœur originel de la ville, il n'y a pas eu d'évolution notable jusqu'à la fin des années quatre-vingts. Avec la croissance d'une clinique spécialisée en chirurgie cardio-vasculaire et implantée en centre-ville, la question d'un agrandissement du bâtiment s'est posée au début des années quatre-vingt dix. Pour la ville, cette extension constitue un enjeu urbain de taille en raison des retombées économiques majeures mais le projet a suscité des réactions à cause de sa situation dans la ville. La clinique fait face à la cathédrale de Tours et le projet architectural, porté par un cabinet parisien, entend moderniser le bâtiment de façon à le rendre plus fonctionnel. De plus, une réhabilitation des bâtiments attenants à la clinique est prévue, modifiant sensiblement le parvis de la cathédrale. Le règlement du secteur sauvegardé n'interdit pas les constructions nouvelles mais les encadre, sauf que plusieurs associations se sont mobilisées pour contrer ce projet architectural qui, pour certains riverains, défigurerait les abords de l'édifice religieux. En réalité, la municipalité a mené une réflexion sur le devenir du quartier dès la fin des années quatre-vingts : on peut lire dans le compte rendu de la commission locale du secteur sauvegardé que « la ville s'est fixée trois objectifs : le développement des fonctions d'habitat et de tourisme du quartier ; la relance des activités économiques ; l'amélioration du stationnement et de la circulation dans le secteur » [3]. Pour justifier son projet de refonte urbaine du quartier, la ville procède à une qualification méticuleuse du secteur en soulevant ses principaux problèmes : « actuellement, la place de la Cathédrale est une place "désarticulée", entourée de plusieurs vides, percée par un embryon de rue et avec de part et d'autre un bâti déséquilibré au point de vue forme, hauteur et volume. La dissymétrie entre les deux îlots est flagrante »[4]. Dans une note de présentation du projet en vue de la modification du PSMV, l'architecte chargé des constructions projetées appuie la nécessité d'évolution du règlement pour permettre au quartier de se développer :

[1] Par exemple, le centre de congrès du Vinci à Tours, imaginé par Jean Nouvel, a mobilisé associations et riverains opposés à sa construction en plein centre-ville ainsi qu'à la démolition nécessaire de maisons pour sa réalisation.
[2] À Angers, plusieurs sites industriels ont été démolis comme les anciens abattoirs ou l'usine des Allumettes, sans que la puissance publique ne songe à les reconvertir. Cf. VESCHAMBRE Vincent, 2008, *op. cit.*
[3] Réunion de la commission locale du secteur sauvegardé du 22 juin 1989. *Archives municipales de Tours, cote 1028W48.*
[4] *Idem*.

« Le quartier de la Cathédrale Saint-Gatien a fait l'objet d'aménagements partiels qui n'ont pas traité la question essentielle du rééquilibrage est-ouest du centre-ville, et le développement des secteurs les plus anciens du secteur sauvegardé, au contraire des quartiers qui entourent, à l'ouest, la place Plumereau. Des projets d'initiative privée (clinique Saint-Gatien, promotion immobilière privée) sont à l'étude ; ils témoignent d'une volonté d'investissement et de développement des emplois et de l'habitat, mais ils se heurtent à un manque de prévision globale des mesures d'ordre conservatoire que le PSMV avait prises dans l'attente de préciser les éléments d'un programme de développement. Il y a lieu de revoir ces dispositions, les conditions de l'urbanisme opérationnel ayant évolué » [1].

Encadré 35. De la nécessité d'une modification du PSMV à Tours

La municipalité doit donc engager une procédure de modification du PSMV en vue de pouvoir réaliser ce grand projet urbain qui prévoit, entre autres, la démolition d'une partie des bâtiments du parvis de la cathédrale et leur remplacement par des constructions contemporaines. De ce point de vue, on peut déceler une des faiblesses du secteur sauvegardé, encore plus flagrante aujourd'hui avec le projet du haut de la rue Nationale : la rigidité des contraintes réglementaires. À l'occasion de cette modification, Michel Conaut, l'ABF en place, espère rendre le PSVM plus enclin à s'adapter à son époque en défendant donc « ce nouveau plan qui "offre plus de souplesse que l'ancien", pour réanimer le centre ancien »[2]. Autrement dit, le PSMV tel qu'approuvé en 1984 ne permettrait pas à la ville d'impulser une politique de dynamisation du quartier. Certes il protège mais il ne s'agit pas qu'il cristallise : telle est la remarque de Michel Conaut qui s'inscrit par là-même dans le rang des détracteurs des secteurs sauvegardés en tant qu'instrument trop contraignant bloquant l'évolution des centres-villes, pourtant en mutation constante. Le projet de remodelage du quartier a donc été présenté aux services de l'État en vue d'obtenir la modification indispensable à son accomplissement « mais devant les maladresses urbanistiques du projet, le ministère de l'Équipement avait émis un avis défavorable »[3]. Les associations de quartier et de défense du patrimoine se sont aussi opposées au projet urbain présenté par Bernard de Tourtier qui « apprit à ses dépens qu'on ne manipulait pas impunément la place de la Cathédrale. La leçon servit aussi à la mairie, qui dut baisser pavillon après l'avoir brandi ostensiblement »[4].

La cathédrale constitue un haut lieu symbolique en raison du système de valeurs complexe qui lui est attaché : c'est pour cela que plusieurs associations (AQUAVIT, Association de Défense du Quartier Cathédrale, Société Archéologique de Touraine) ont tenu à suivre de près la constitution du projet architectural. Les points de contestation n'ont pas tourné autour de la démolition des immeubles existants, mais au niveau de la hauteur des constructions projetées, voire de leur simple édification. Alors que le projet est au cœur du secteur sauvegardé qui entend protéger la ville ancienne en tant qu'ensemble urbain historique, les associations en sont restées à une conception monumentale du patrimoine puisque les revendications liées à la hauteur des bâtiments projetés

[1] Note de présentation de l'aménagement du quartier de la Cathédrale par l'architecte Bernard de Tourtier en mai 1989. *Archives municipales de Tours, cote 1028W48.*
[2] « Urbanisme : "attention au souffle au cœur" », *La Nouvelle République* du 5 janvier 1995.
[3] « Parvis de la cathédrale : enfin ! », *La Nouvelle République* du 25 novembre 1996.
[4] « Cathédrale : Michel Conaut sauve les meubles », *La Nouvelle République* des 22 & 23 janvier 1994.

sont toujours en rapport avec la proximité de la cathédrale. Plus encore, une fois les anciennes constructions démolies et alors que des fouilles archéologiques étaient en cours, « les partisans d'une vue dégagée sur le monument se remettent à espérer »[1]. C'est la cathédrale en tant que haut lieu que certains riverains entendent protéger car la « dent creuse » est restée inoccupée pendant plusieurs années en raison des difficultés du projet architectural à aboutir[2]. La vue dégagée sur l'édifice a plu mais l'ABF défend le projet d'une reconstruction : « la cathédrale n'est pas un bibelot sur une étagère : elle doit se voir en levant la tête. Il faut absolument recoudre le tissu autour »[3] dit-il dans le journal local. Ce sont deux conceptions de l'urbanisme qui se font face, l'une cherchant à dégager le monument, l'autre privilégiant la continuité d'un urbanisme de densification urbaine.

Le patrimoine n'est mobilisé qu'en tant que paysage urbain : même axé sur le strict monument (la cathédrale), l'argumentaire des associations ne mobilise pas la notion de patrimoine historique. C'est l'esthétisme du monument qui compte le plus dans les débats et la controverse ne tourne qu'autour de ce haut lieu. La valeur du tissu urbain n'est pas évoquée par les détracteurs du projet pour qui le patrimoine ne semble être qu'un cadre de vie.

B. Le projet de tramway et les projets urbains afférents

À Tours, le grand projet de tramway qui doit structurer durablement les déplacements urbains questionne la place du patrimoine dans la ville moderne, non que le passage du tramway en centre-ville prévoie de détruire des éléments architecturaux hérités mais parce qu'il est accompagné de grands projets novateurs (*Carte 24*). C'est précisément lors de l'élaboration des projets urbains que l'on appréhende la vision des décideurs de leur territoire. Dans le PADD du nouveau PLU, une revue de projets présente un remodelage complet de la partie nord de la rue Nationale issue de la reconstruction d'après guerre. Cette transformation urbaine conçue et imaginée par la municipalité montre la considération du patrimoine de la reconstruction pour les édiles tourangeaux. Pour le journal local, « le projet n'est pas simple et aurait provoqué […] quelques frictions entre Sybille Madelain-Beau, l'architecte des bâtiments de France, d'une part, la ville et Cité Tram, d'autre part »[4]. Défaut de communication des deux parties en amont ou entente difficile, il semble bien que le secteur sauvegardé pose un problème à l'équipe municipale dans sa volonté de modifier sensiblement la morphologie urbaine d'un quartier entier. Certains *bloggeurs* tourangeaux vont même jusqu'à estimer que « l'ABF se met les élus à dos »[5], prouvant bien que la tension reste palpable en Touraine autour du projet de tramway. Après l'article de *La Nouvelle République* du 7 janvier 2010 suscité, le même journal accorde une page entière à l'ABF sous un article en forme de règlement de comptes par presse interposée. Curieuse manœuvre : c'est dans ce journal local que le journaliste écrit que l'ABF « se dit "*fermée à rien et ouverte à toute discussion*". Des hôtels sur les

[1] « Pétition pour la place François-Sicard », *La Nouvelle République* du 16 février 1996.
[2] Entre autres difficultés, celle du montage financier de l'opération.
[3] « Urbanisme : "attention au souffle au cœur" », *La Nouvelle République* du 5 janvier 1995.
[4] « Rue Nationale : place nette autour du tram ? », *La Nouvelle République* du 7 janvier 2010.
[5] www.lefuretdetours.com/.../labf-se-met-les-élus-à-dos.html (Décembre 2009).

terrasses de la rue Nationale, pourquoi pas, une tour au sud de la rue Blaise-Pascal, faut voir, un grand parvis sans voiture devant la mairie de Tours, elle en rêve, une sculpture géante sur le coteau de Loire signée Audiard[1], d'accord à condition qu'elle se marie avec la nature, un monstre place du Grand Marché, bonne idée ! »[2]. Cet entretien avec celle qui se défend d'être un ayatollah ressemble pourtant bien à une forme de justification de décisions mal acceptées. Et dans la suite de l'article, l'ABF se fait même force de propositions :

« Sur le côté est de la place Anatole-France, l'ABF émet l'idée d'implanter un bâtiment – dont la destination reste à préciser – qui ferait écho à la bibliothèque. Elle défend aussi le principe de la symétrie pour le haut de la rue Nationale, avec une construction qui ferait face au futur hôtel de standing envisagé près de l'actuelle école des Beaux-Arts, appelée à devenir un centre d'art contemporain. Elle déplore, par ailleurs, l'absence d'un véritable parvis devant l'église Saint-Julien. La solution ? Démolir les commerces en terrasse attenants pour dégager de l'espace. Et d'un bout à l'autre de la rue, elle reste fidèle au principe d'un plateau de même niveau, sans trottoirs ni obstacles » [3].

Encadré 36. Un avis de l'ABF par voie de presse

À la lecture de ces lignes, l'on peut se demander si un journal local est bien le lieu de ces débats d'ordinaire internes. Tout se passe comme si l'ABF et la municipalité communiquaient par presse interposée. Cela est d'autant plus frappant que certains des acteurs concernés avouent qu'il n'y a pas de relation avec l'ABF : « il n'y a plus de réunions hebdomadaires. On n'a plus de relation : on transmet les dossiers et on nous les renvoie »[4]. Il y aurait donc un dysfonctionnement dans la gestion du patrimoine tourangeau, dû à des difficultés relationnelles entre l'équipe municipale et l'ABF. Cela est d'autant plus marqué que la comparaison avec l'ancien ABF tend à démontrer que tout se passait bien et que de solides relations existaient entre les deux parties. Le fait est que de nombreux projets architecturaux accompagnent l'arrivée du tramway à Tours. Ainsi, la construction d'une tour aux abords de la gare et aux portes du secteur sauvegardé n'avait pas ravi l'ABF qui, à force de négociations, a réussi à imposer que la hauteur de l'édifice ne dépasse pas celle – symbolique – de le plus haute flèche de la cathédrale. Le projet ne fait cependant pas l'unanimité dans l'opposition tourangelle – qui s'est saisie du dossier quelques mois avant les élections législatives de 2012 – et dans le rang des riverains. Le chef de file de l'opposition a d'ailleurs mobilisé un argumentaire patrimonial pour s'opposer au projet, arguant que « l'intégration d'une tour de 58 mètres dans un patrimoine architectural peu élevé pourrait défigurer le paysage »[5]. Si l'opposition municipale reste sceptique sur la teneur du projet, la population ne semble pas particulièrement concernée par cette opération urbaine. Certes, l'AQUAVIT a pris position sur son site Internet et un collectif informel[6]

[1] Depuis, ce projet a défrayé la chronique jusqu'aux plus hautes instances nationales !
[2] « Sybille Madelain-Beau : pour qu'une ville soit belle », *La Nouvelle République* du 13 janvier 2010.
[3] *Idem*.
[4] Entretien avec Roland Alenet du 4 mai 2010.
[5] « Centre-ville : la tour de la discorde », *La Tribune de Tours* du 17 mars 2011.
[6] Collectif Gare aux Tours.

ainsi qu'un blog[1] se sont ouverts pour contrer le projet mais aucune action réellement organisée n'a été mise en place. La bataille semble donc se jouer sur l'Internet où sont martelés les déclarations de l'ABF, les différents articles de *la Nouvelle République* et l'avis du commissaire enquêteur qui conclut que « c'est la hauteur des tours et leur proximité avec des monuments, eux aussi porteurs d'identité, qui posent problèmes »[2]. La controverse autour de ce projet architectural ne prend finalement que peu appui sur un argumentaire patrimonial car la plupart des craintes exprimées ne concerne que la hauteur de la tour, comme si cela exprimait la peur d'un retour à l'urbanisme des années soixante. La secrétaire de l'AQUAVIT mobilise en filigrane la notion de paysage urbain, symbole d'une belle ville que les touristes viendraient admirer : « on brise l'harmonie de la ville, d'autant plus que les touristes, ce ne sont pas les tours qu'ils viennent voir »[3]. Il n'est fait nulle part référence au secteur sauvegardé dont la limite est pourtant toute proche : les revendications prennent comme point d'appui la gare comme monument historique à préserver mais pas l'environnement urbain du quartier. Sur certains sites[4], ce sont même les flux automobiles qu'un tel immeuble pourrait générer qui sont décriés. Alors que l'on aurait pu imaginer une mobilisation massive autour de ce projet qui a nécessité la destruction d'un îlot entier, associations et citoyens non fédérés ont fait part de leur mécontentement sur l'Internet mais n'ont que peu utilisé l'argument patrimonial.

II. Retournement(s) de situations

La municipalité d'Orléans qui souhaite réaliser un important projet immobilier nécessitant la démolition d'une dizaine d'immeubles inscrits dans le périmètre de la ZPPAUP se trouve face à une contradiction évidente. La question est bien d'outrepasser la règle adoptée de façon consensuelle pour répondre à des objectifs qui n'existaient manifestement pas au moment de la négociation. Malgré tout – et cela prouve que les ZPPAUP ne sont pas totalement décentralisées – l'ABF continue d'émettre un avis conforme motivé par le même règlement (au moins tant que la ZPPAUP n'est pas transformée en AVAP). À travers ce conflit latent, c'est la conception même de l'instrument qui est remise en cause et qui a d'ailleurs donné lieu à un débat national sur la place de l'ABF dans les affaires patrimoniales locales en ZPPAUP.

A. Un tramway nommé désir

Un nouveau projet urbain doit être réalisé sous le mandat de Serge Grouard : la réalisation d'une deuxième ligne de tramway. Celle-ci doit traverser la ville d'est en ouest et, ce faisant, pénétrer au cœur des vieux quartiers d'Orléans. Si la partie Est (Bourgogne) n'est pas concernée – la ligne empruntant la grande artère de la rue Jeanne d'Arc – la rue des Carmes est pleinement touchée

[1] toiaussidefigurelagaredetours.blogspot.fr.
[2] Conclusions et avis du commissaire enquêteur, p. 11. Disponible en ligne : http://associations-patrimoine.org/filemanager/files/pdf/conclusions-commissaire-enqueteur-PLU-Tours.pdf (juin 2012).
[3] Entretien avec Annie Goélo du 6 juillet 2012.
[4] Voir par exemple pressibus.org (juin 2012).

par le transport en commun en site propre (*Carte 27*). Cette ancienne artère de la ville se découpe en deux parties distinctes : d'un côté, un héritage des siècles passés avec de petites maisons aux crépis délabrés cachant pans de bois et caves voûtées et de l'autre, une architecture issue de la reconstruction avec une largeur de rue plus importante. À partir de cette morphologie urbaine, la municipalité d'Orléans souhaite l'alignement de la rue sur la partie reconstruite (car plus large) afin de pouvoir y faire passer le tramway sans difficulté. En somme, il s'agit de détruire 17 immeubles et de reconstruire des bâtiments en retrait afin d'aligner les séquences de façades par rapport à la partie reconstruite (*Photo 6*).

Photo 6. Vue de la rue des Carmes à Orléans depuis l'est avec au premier plan à gauche la partie reconstruite et au second plan la partie ancienne, plus étroite et promise à la démolition[1]

1. Les raisons d'une controverse

Le projet d'alignement de la rue des Carmes n'est pas à proprement parler récent : dans un article de *La République du Centre* de 2007, on peut lire que « Serge Grouard, maire, a annoncé la complète mutation du quartier des Carmes dans les années à venir »[2] et en 2008 au Conseil municipal, Olivier Carré, premier adjoint à l'urbanisme, disait que « la rue est à l'échelle de ce qui se passe aujourd'hui. La question est de savoir si la rue est à l'échelle de ce qui se passera demain »[3]. Or, ce *demain* dont il parle est déjà dans les grands projets urbains de la municipalité (*Carte 27*). Au bout de la rue des Carmes, la place Croix-Morin et l'hôpital Madeleine. Ce dernier, délocalisé en

[1] Source : cliché personnel (2009).
[2] « La complète mutation du quartier des Carmes annoncée », *La République du Centre* du 29 juin 2007.
[3] Discours issu de la vidéo du Conseil municipal d'Orléans du 28 novembre 2008.

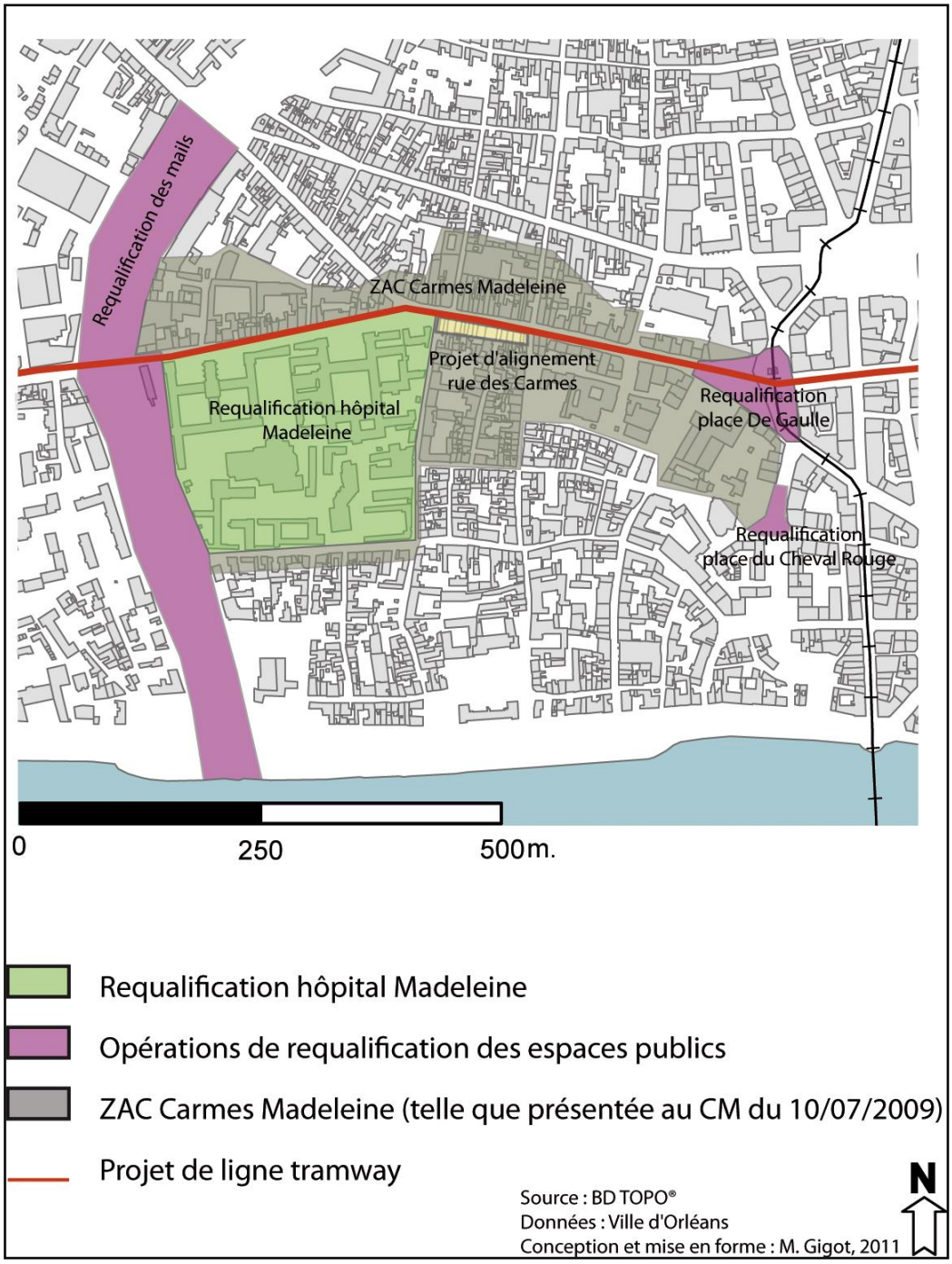
périphérie, doit être requalifié à l'horizon 2015. Dans ses objectifs de développement, la ville d'Orléans souhaite y implanter une partie de l'université et faire de ce quartier un pôle de développement « mais la desserte de ce futur quartier bute sur la rue des Carmes, trop étroite pour le passage du tramway en site propre intégral et les automobiles. C'est pourquoi la ville a décidé d'aligner cette rue sur 111 mètres et de mener une opération de "déconstruction-reconstruction" de 17 immeubles permettant de reculer de quatre mètres le front bâti tout en créant une cinquantaine de logements, des commerces et du stationnement souterrain »[1]. Une conseillère municipale d'opposition ironise sur cet argument : « dans le rapport de présentation de la ZAC, il est dit que ce qui rend nécessaire cet alignement, c'est les flux d'étudiants. On imagine des foules d'étudiants qui vont s'engouffrer dans la rue des Carmes, un peu comme un troupeau de bisons dans l'Ouest américain, et qui vont rendre nécessaire l'élargissement de la rue des Carmes »[2].

Figure 29. Image de synthèse du projet architectural rue des Carmes avec une vue sur « le Signal », ce bâtiment le plus haut de la rue imaginé comme un repère urbain[3]

Figure 30. Image de synthèse du projet architectural rue des Carmes avec une vision des commerces projetés[4]

Tout comme la ZPPAUP se concevait dans un système d'actions sur le quartier Bourgogne, la réalisation du tramway implique une mutation du quartier Carmes-Madeleine, exposée dans une ZAC qui met en cohérence l'ensemble des actions sur le quartier. Cette vaste opération d'urbanisme n'a donc pas manqué de mobiliser l'opposition et certains Orléanais dans la mesure où il s'agit d'un chantier pharaonique nécessitant un nombre important de démolitions en plein cœur de ville. Dès lors, élus de l'opposition, associations et *bloggeurs*[5] se sont érigés contre ce projet et la presse locale et les vidéos des conseils municipaux nous offrent des sources inédites.

[1] « Orléans, reconquête du centre ancien », *Le Moniteur* du 30 janvier 2009.
[2] Intervention de Corinne Leveleux-Teixeira au conseil municipal d'Orléans du 10 juillet 2009.
[3] Source : www.aaupc.fr (2011).
[4] *Idem*.
[5] Voir notamment le *blog* suivant : http://www.ruedescarmes.com/



Carte 27. Les projets urbains dans le quartier Carmes Madeleine d'Orléans

Parmi les points de désaccord – outre le refus fondamental d'une démolition pure et simple du front bâti – on trouve les raisons de l'alignement, invoquées par l'équipe municipale. Certes, le passage du tramway reste la raison principale (et surtout officielle) mais certains opposants au projet mettent en avant des arguments moins consensuels. Le journal Libération publie dans son édition du 26 juin 2007 un article consacré à cet épineux dossier et argue que « la ville ressort de ses cartons un vieux projet d'alignement qui concernerait la moitié de la rue […] Et une façon radicale de rayer les ennuis de la carte » : le journaliste de poursuivre : « un proche du dossier explique : *Au cours d'une réunion*

de service consacrée à ce projet de construction, l'adjoint à l'urbanisme a lâché le mot "nettoyer" »[1]. Car la rue des Carmes a la réputation d'être une des artères populaires d'Orléans, regroupant un certain nombre de commerces maghrébins (boucherie halal, *etc*.) et certains de ces commerçants pensent « qu'ils veulent kärchériser les Carmes »[2]… Il y a donc bien un débat social derrière la couverture du tramway : selon Olivier Marchant, président de l'association *Aux Carmes citoyens*, la municipalité « veut reprendre ce quartier, au niveau des commerces mais aussi au niveau de la population et donc changer le type d'électorat […] la population qui dérange, c'est celle qui occupe la rue »[3]. L'opposition municipale met quant à elle en avant « une volonté de faire une opération immobilière […] ils n'ont pas de grand projet urbain. Ils ont un projet de voirie»[4]. Détruire les Carmes permettrait donc de modifier sensiblement la population du quartier en construisant de nouveaux logements, plus chers donc destinés à une classe plus aisée et opérer ainsi une gentrification maîtrisée. Le président de l'association de quartier estime d'ailleurs que les élus « vont récupérer tout le foncier et bénéficier du passage du tramway pour récupérer de la plus-value immobilière »[5]. La municipalité ne renie pas le patrimoine pour autant et dans sa présentation du projet au Conseil municipal du 27 mars 2009, Olivier Carré avoue même : « je connais tout le débat sur la partie patrimoniale qui est le côté noir de l'opération »[6]. De multiples raisons sont évoquées autour de ce projet, à la fois dans les instances officielles (conseils municipaux) mais aussi dans la presse et sur l'Internet local.

2. Un débat aux échelles multiples

La rue des Carmes fait donc couler beaucoup d'encre dans les quotidiens régionaux mais interpelle aussi à une échelle plus globale. De part la dimension grandiose du projet municipal, les plus hautes instances de l'État s'intéressent au cas orléanais. Des grandes associations nationales de défense du patrimoine au Ministre de la Culture et de la Communication en personne, le projet orléanais ne laisse pas insensible. D'un débat local on a glissé vers un débat national puisque parallèlement à la controverse orléanaise se tramait l'esquisse du projet de loi visant à supprimer l'avis conforme des ABF en ZPPAUP[7]. Ces deux événements concomitants ne sont pas apparus au même moment sur la scène nationale par pur hasard. Le maire d'Orléans et son adjoint à l'urbanisme sont aussi des parlementaires avisés, tous deux députés à l'Assemblée Nationale. Ils ont été parmi les porteurs du projet de loi et l'ont ardemment défendu lors des débats parlementaires. Cette « double casquette » pose la question du cumul des mandats et en particulier des mandats locaux et nationaux. Corinne Leveleux-Teixeira pose la question en ces termes : « combien de députés soutiendraient l'amendement sur l'ABF s'ils n'étaient que députés, c'est-à-dire s'ils n'avaient en vue

[1] « À Orléans, la rue des Carmes redoute le grand nettoyage », *Libération* du 26 juin 2007.
[2] *Idem*.
[3] Entretien avec Olivier Marchant du 6 juillet 2009.
[4] Entretien avec Corinne Leveleux-Teixeira du 6 juillet 2009.
[5] Entretien avec Olivier Marchant du 6 juillet 2009.
[6] Intervention d'Olivier Carré au Conseil Municipal d'Orléans du 27 mars 2009.
[7] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 5, II, B.

que l'intérêt général ? »[1]. Elle n'hésite d'ailleurs pas à répondre « très peu », preuve pour elle que les mandats locaux et nationaux sont incompatibles dans la façon de concevoir l'intérêt général. Cette notion complexe peut donc s'appréhender à plusieurs échelles et il semblerait qu'elles puissent se mélanger de façon à ce qu'une échelle prime sur une autre, comme à Orléans où l'échelon local prendrait le pas sur l'intérêt général de la nation, au moins dans les actes des élus comme l'énonçait l'ancien Ministre de la Culture sur une grande radio nationale :

« J'aurais aimé qu'au mois de juillet […] le parti socialiste se dresse contre cette loi infâme qui a été adoptée à l'initiative de deux députés-maires, je les cite, le maire de Provins et le maire d'Orléans qui pour protéger leurs projets funestes dans leurs villes ont fait supprimer dans une loi sur l'environnement […] l'avis conforme des ABF »[2].

Encadré 37. Un projet qui ne laisse pas indifférent

Localement donc, la suppression de l'avis conforme de l'ABF en ZPPAUP arrangerait l'équipe municipale. En 2008, l'équipe municipale et l'ABF mettaient en place la ZPPAUP d'Orléans, résultat de trois années d'études et de négociations. Contractuel par excellence, ce document fut approuvé par toutes les parties prenantes et l'ABF déplore que « comme le premier mandat a bien fonctionné, ils écoutent moins dans le second »[3]. De fait, la municipalité souhaite déroger au règlement qu'elle a elle-même contribué à écrire. Comble du paradoxe puisque ce dernier découle d'une négociation et n'a donc pas été imposé par un État tout puissant. Ce fut un des arguments de poids mis en avant par l'opposition municipale :

Corinne Leveleux-Teixeira (conseillère municipale d'opposition) : « La création de la ZAC ne fait pas disparaitre les prescriptions particulières prises dans le cadre de la ZPPAUP en vertu du principe d'indépendance des législations. Je vous rappelle que dans le cadre de la ZPPAUP, il est bien précisé que "les travaux de construction mais aussi de démolition, de transformation ou de modification de l'aspect des immeubles compris dans le périmètre de la zone sont soumis à une autorisation spéciale". Pour l'instant on est dans la définition d'un périmètre mais on n'est pas sûr d'obtenir l'autorisation spéciale ».

Encadré 38. Extrait n°1 du Conseil municipal d'Orléans du 10 juillet 2009[4]

Le fait est que le règlement du secteur 1 de la ZPPAUP, dans lequel se situe le quartier des Carmes, stipule que « sauf dans le cas où elles ont été altérées ou dénaturées, la structure et la volumétrie générale du bâtiment seront conservées »[5]. Autrement dit, le règlement n'autorise pas la destruction des immeubles dans cette zone, même s'ils ne sont pas repérés comme étant d'un grand intérêt architectural. L'adjoint à l'urbanisme utilise néanmoins les conclusions de l'étude d'impact du projet en l'interprétant de telle sorte qu'il puisse adapter la règle :

[1] Entretien avec Corinne Leveleux-Teixeira du 6 juillet 2009.
[2] Intervention de Jack Lang sur *France Inter* le 17 septembre 2009.
[3] Entretien avec Frédéric Aubanton du 15 juin 2009.
[4] Source : http://www.orleans.fr (Avril 2011).
[5] Règlement de la ZPPAUP d'Orléans, secteur 1 (p. 11).

Olivier Carré (adjoint au maire) : « Sur la question du patrimoine, je vais vous lire la phrase de l'étude d'impact sur le patrimoine historique : "le projet devra conserver les bâtiments protégés au titre des monuments historiques sur le site de l'hôpital ; la réhabilitation de ces bâtiments devra faire l'objet d'études spécifiques. Les bâtiments qui seront démolis dans la rue des Carmes appartiennent au secteur 1 de la ZPPAUP, les quartiers historiques du centre. Aucun bâtiment de grand intérêt architectural n'y est référencé". C'est ce qui est écrit ! On est d'accord : tout ce qu'il y a sur Orléans centre a au moins un siècle donc c'est du patrimoine à tous égards. Tout cela n'est pas dénué de sens mais il faut lire ce qui est écrit et avoir la confirmation de ce que l'on a de cesse de dire : ce n'est pas pour autant que l'on méprise ce qui est là mais que cela fait partie de choix. Pèse dans la balance du négatif – on n'a jamais dit le contraire – l'aspect démolition de patrimoine et de l'autre côté l'aménagement et la requalification complète d'une rue dont on est convaincu que pour aboutir efficacement à la requalification de cette rue, elle doit être élargie sur la partie la plus étroite parce que c'est un axe important quel que soit l'usage qui en sera fait ».

Encadré 39. Extrait n°2 du Conseil municipal d'Orléans du 10 juillet 2009[1]

C'est en mobilisant la patrimonialisation du quartier que l'élu légitime son action en hiérarchisant le patrimoine : ce faisant, il revient à la séparation – depuis dépassée – du patrimoine monumental et du patrimoine urbain. Au demeurant, l'argument est bien de mettre dans la balance le patrimoine et le projet urbain, porteur d'un avenir prometteur. C'est la tension entre l'impératif de sauvegarde et celui du développement qui est mise en exergue à Orléans, de manière assez classique bien que la dimension multiscalaire du conflit ajoute une échelle d'analyse dans la mesure où la confusion des rôles des protagonistes à plusieurs degrés rend floue les prises de positions. Ce serait donc d'Orléans et de la rue des Carmes que serait apparue la volonté de faire tomber l'avis conforme en ZPPAUP. La caricature ci-dessous montre comment un phénomène local peut avoir des répercussions à l'échelle du pays (*Figure 31*).

[1] Source : http://www.orleans.fr (Avril 2011).

Figure 31. Caricature reprenant la controverse de la rue des Carmes avec le débat national sur la suppression de l'avis conforme des ABF en ZPPAUP[1]

B. Du patrimoine protégé au patrimoine menacé : une situation ambivalente

1. Une injustice spatiale

Inscrite au cœur de la ZPPAUP, la rue des Carmes reste concernée par le projet d'alignement porté par l'équipe municipale. Parmi les associations mobilisées contre le projet, la société archéologique et historique d'Orléans qui a clairement pris position dans une tribune de *la République du Centre*[2] et une association de riverains constituée pour contrer ce projet avec à sa tête Olivier Marchant, dont les positions sont proches de celles de l'ABF et de l'opposition. *Aux Carmes citoyens*, à travers ses dossiers de presse, son site Internet et sa campagne d'affichage, milite pour une restauration de la rue des Carmes comme la rue de Bourgogne, demande largement plébiscitée par l'opposition municipale dans les débats des conseils municipaux (*Figure 32*).

[1] Source : www.ruedescarmes.com, 2009.
[2] « La société archéologique et historique monte au créneau », *La République du Centre* du 4 mai 2009.

Figure 32. Affiche de l'association *Aux Carmes citoyens* reprenant un dessin de l'ABF relatif à la restauration des maisons menacées de la rue des Carmes[1]

C'est bien la question de la justice spatiale qui est mobilisée par les opposants au projet : pourquoi appliquer un traitement différent de part et d'autre d'une limite définie arbitrairement ? Ce qui est mis en exergue et qui devient force de loi, c'est le refus apparent de la municipalité de considérer le quartier des Carmes comme le quartier de Bourgogne qui a été réhabilité. Pour Olivier Marchant, « on pourrait espérer que la partie Ouest de la ville soit traitée de la même façon que la partie Est. Eh bien, pas du tout ! »[2]. Cette question d'une équité dans le traitement des espaces fut maintes fois évoquée en Conseil municipal par l'opposition qui en fit un de ses fers de lance (*Figure 33*) :

[1] Source : www.ruedescarmes.com, 2009.
[2] Entretien avec Olivier Marchant du 6 juillet 2009.

Figure 33. La restauration de la rue des Carmes sur le modèle des quartiers est : une demande plébiscitée par l'opposition[1]

Jean-Philippe Grand (conseiller municipal d'opposition) : « Je m'étais expliqué sur le traitement de la rue des Carmes qui devrait être le même que celui de la rue de Bourgogne. Je dis oui et pour moi c'est l'acte 1 d'un consensus au sein de ce Conseil municipal pour dire qu'il faut traiter le quartier des Carmes comme on a traité le quartier Bourgogne. C'est la raison pour laquelle nous vous répétons que nous ne comprenons pas pourquoi nous devrions détruire ces 17 immeubles ».

Encadré 40. Extrait n°3 du Conseil municipal d'Orléans du 10 juillet 2009[2]

[1] Source : www.ruedescarmes.com, 2011.
[2] *Idem*.

Corinne Leveleux-Teixeira (conseillère municipale d'opposition) : « Au lieu de détruire les immeubles, il est proposé de les restaurer à l'image de ce qui a été fait dans le secteur Bourgogne et ce dont tout le monde se réjouit. Je vous ai fait reproduire un cliché paru dans *la République du Centre* qui propose un projet de requalification des façades de l'actuelle rue des Carmes[1] : il y a l'état actuel et l'état restauré sur le modèle des ravalements de façades obligatoires à Orléans. Vous voyez ce que ça pourrait donner pour un coût moindre que la destruction de ces immeubles. Je pense que la question du patrimoine n'est pas une question annexe lorsqu'on envisage l'aménagement d'une ville comme Orléans. Je voudrais dire ici que nous rendons tous hommage au travail qui a été fait dans le centre ancien d'Orléans […] C'est dans cet esprit là que nous vous demandons de continuer ce travail qui a été entrepris côté Bourgogne parce que côté Carmes c'est la même chose, la même continuité d'une ville historique et d'un axe ancien. Pourquoi ce qui serait valable d'un côté ne le serait pas de l'autre ? »

[…]

« Je voudrais m'adresser au maire et lui dire de mesurer la responsabilité historique qu'il prendrait s'il décidait d'abattre ces immeubles qui sont les éléments de notre patrimoine commun à tous les Orléanais depuis des siècles […] Monsieur le maire, est-ce que vous êtes prêt à prendre cette responsabilité historique de rayer d'un trait de plume de la surface de notre ville d'Orléans ces immeubles qui ont traversé les siècles et qui ne demandent qu'à continuer, à être restaurés, magnifiés, mis en lumière comme vos équipes savent si bien le faire et l'ont prouvé dans le quartier Bourgogne ? ».

Encadré 41. Extrait du Conseil municipal d'Orléans du 27 mars 2009[2]

La majorité, quant à elle, semble ignorer la teneur patrimoniale du projet de la rue des Carmes et l'adjointe de quartier centre-ville n'hésite pas à évoquer le rayonnement nécessaire d'Orléans et joue ainsi sur l'obligation de transformer le quartier. Sans jamais aborder la question de l'opération de « destruction-reconstruction », elle insiste sur le projet urbain global du quartier en tant que tel. Cette occultation volontaire du patrimoine prouve bien qu'il est un frein aux projets municipaux :

Catherine Mauroy (adjointe de quartier centre-ville) : « C'est plus que la réhabilitation d'un quartier qui commence ce soir : c'est le projet centre-ville commencé en 2002 qui continue et qui prend maintenant toute sa cohérence. Je retrouve dans ce projet de ZAC le même souffle et la même passion qui ont permis au quartier Bourgogne de se métamorphoser en quelques années et de répondre ainsi à la demande d'amélioration du cadre de vie quotidien des habitants et de faire rayonner Orléans forte d'une image nouvelle. Les enjeux sont les mêmes pour le secteur Carmes. En effet, le périmètre de la ZAC proposé va permettre la réhabilitation de bon nombre de rues et une mise en cohérence de bon nombre d'espaces publics aujourd'hui dégradés […] Tout cela va se déployer sur le secteur des Carmes comme cela a déjà été fait sur le secteur Bourgogne ».

Encadré 42. Extrait n°4 du Conseil municipal d'Orléans du 10 juillet 2009[3]

Deux projets s'affrontent : l'un qui se veut moderniste et l'autre qui reste dans la mouvance des ravalements déjà réalisés sur le quartier Bourgogne (*Figure 34*).

[1] Cf. Figure 32.
[2] Source : http://www.orleans.fr (Avril 2011).
[3] *Idem*.

Figure 34. Mise en tension de deux projets en concurrence : ce que les ravalements de façades pourraient produire[1]

Publiée dans la presse locale[2] et placardée sur tous les commerces de la rue (*Photo 7* et *Photo 8*), l'image présentant les résultats possibles d'une opération façades a grandement relancé le débat puisque c'est bien une position tacite de l'ABF qui est exprimée à travers ce dessin et même si le président de l'association se défend de tout contact avec l'ABF, il avoue que ce dessin, « c'est quelque chose que l'on aurait fait si l'ABF ne l'avait pas fait mais il valait mieux que ce soit l'ABF qui le fasse, c'est dans sa mission »[3].

Photo 7. Campagne d'affichage dans les vitrines des commerces de la rue des Carmes[4]

Photo 8. Campagne d'affichage organisée par l'association de quartier prônant la restauration des façades sur la base de la campagne de ravalements organisée par la ville[1]

[1] Source : www.ruedescarmes.com, 2009.
[2] « Une concertation tendue sur l'élargissement de la rue des Carmes », La République du Centre du 28 août 2009.
[3] Entretien avec Olivier Marchant du 6 juillet 2009.
[4] Source : cliché personnel (2009).

Cependant, puisqu'aucune décision nécessitant l'avis de l'ABF n'est prise par la municipalité, il est impossible pour ce dernier de s'exprimer sur le dossier : « je ne peux pas sortir de la tranchée officiellement mais tout le monde sait ce que je pense »[2] avoue-t-il. En effet, la municipalité se contente d'acheter les immeubles promis à la démolition par voie de préemption, évitant l'écueil de l'expropriation (qui nécessiterait une DUP), mais « la période de simple préemption qui précède le démarrage officiel d'une opération entame déjà la cohésion d'un quartier »[3]. En effet, même si jusqu'en 2010 la création de la ZAC n'était pas à l'ordre du jour, la municipalité préemptait largement les maisons de la rue des Carmes : un certain nombre de rachats étaient votés à chaque Conseil municipal pour un total de 4.551.252 euros fin 2010[4]. Cette politique foncière très active de la ville annonçait la volonté municipale d'agir fortement sur ce quartier avec par la suite, création d'une ZAC afin d'aménager le quartier conformément au projet urbain (passage du tramway, réhabilitation urbaine et architecturale, *etc*.) Or, « dans une affaire comme celle-là, à un moment donné il y a une DUP qui est faite. Pour l'instant ils [*la municipalité*] achètent morceau par morceau sans DUP. Le premier à s'exprimer dans la DUP ? C'est le préfet. Je ne peux pas m'exprimer officiellement »[5].

2. De la controverse patrimoniale au conflit politique

Très vite, ce conflit de substance patrimonial est devenu une affaire politique dans laquelle chaque acteur ne peut s'exprimer librement. L'ABF a les mains liées puisque son avis ne peut être donné en l'état, aucune décision le concernant n'ayant été prise. Mais tout un chacun sait que son avis réputé conforme sera négatif et qu'il sera prêt à aller au contentieux, sauf si le préfet valide la DUP, auquel cas nous serions dans une situation aberrante dans laquelle l'État jouerait contre lui-même… Le fait est que l'utilité publique de l'opération reste ambivalente. Certes, Jean-François Struillou reconnait que « l'examen de la notion d'utilité publique dans le temps est fondamentalement relative [*puisque*] ses contours se sont modifiés parallèlement au rôle de l'État »[6]. L'affaire se complexifie alors car la justification des destructions se fonde sur le motif du passage du tramway plus que sur la création de la ZAC en tant que telle. La presse locale a joué un rôle important en annonçant des décisions hypothétiques ou non fondées, participant ainsi à rendre opaque l'affaire des Carmes... À deux reprises, *la République du Centre* titrait « alignement de la rue des Carmes, globalement vous êtes pour ! »[7] s'appuyant sur quelques témoignages isolés d'habitants[8] ou pire, « La majorité alignera la rue des Carmes »[9]. Ce dernier article revient en détail sur une « décision historique ! Le bilan de la concertation préalable […] entérine la destruction des

[1] *Idem*.
[2] Entretien avec Frédéric Aubanton du 15 juin 2009.
[3] KOLTIRINE Remi, 2001, « De l'urbanisme à visage humain », pp. 74-86, *in Le débat*, n°115, Paris, Éditions Gallimard, p. 76.
[4] Chiffre avancé par Olivier Carré au conseil municipal du 26 novembre 2010.
[5] Entretien avec Frédéric Aubanton du 15 juin 2009.
[6] STRUILLOU Jean-François, 1996, *Protection de la propriété privée immobilière et prérogatives de puissance publique*, Paris, L'Harmattan, p. 149.
[7] « Alignement de la rue des Carmes : globalement, vous êtes pour ! », *La République du Centre* du 20 juillet 2007.
[8] Témoignages tirés des nombreux *blogs* sur le sujet selon Olivier Marchant (donc non vérifiés).
[9] « La majorité alignera la rue des Carmes », *La République du Centre* des 28 et 29 mars 2009.

immeubles ». Pourtant, aucune décision officielle n'était alors prise sur le sujet, le débat faisant rage au sein du Conseil municipal.

Lorsque l'avis du préfet sur la ZAC Carmes-Madeleine – qui émettait des réserves –fut connu de tous, l'opposition s'en saisit d'ailleurs pour rappeler quelques principes qu'elle défend depuis le début du conflit. Ainsi, Corinne Leveleux-Teixeira affirmait déjà dans la presse en 2008 qu'on « ne peut pas se féliciter d'avoir le label ville d'art et d'histoire et balayer d'un trait de plume ce quartier ancien »[1], principe qu'elle reprit en substance en 2010 avec la lecture de l'avis du préfet qui mentionne clairement une réserve quant à la pertinence de l'alignement de la rue des Carmes, à la fois en ZPPAUP, au cœur du site inscrit à l'UNESCO et dans le périmètre du label VPAH :

Corinne Leveleux-Teixeira (conseillère municipale d'opposition) : « S'agissant de ce volet patrimonial, que lit-on dans l'avis du préfet ? Tout cela est rédigé en termes courtois et choisis : c'est un avis officiel mais quand on lit entre les lignes, cet avis comporte un certain nombre de réserves. On note par exemple que "le projet de ZAC omet de souligner la procédure d'instruction en cours pour la protection en qualité de monuments historiques des maisons situées au 45 et 59 de la rue des Carmes". On note également que "l'étude d'impact ne mentionne pas les contraintes de conservation générées par la ZPPAUP sur le bâti du secteur 1, bâti d'intérêt général, protégé pour sa valeur d'ensemble". L'avis évoque également, en tous cas s'interroge, sur la compatibilité entre cette ZPPAUP et la démolition de l'intégralité du front sud de la rue des Carmes, qualifiée de rue historique par le préfet. Le même avis note également que "les raisons de la démolition quasi complète des bâtiments de l'hôpital qui ne sont pas classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques auraient mérité d'être présentées ou argumentées". Enfin, l'avis du préfet note que "la compatibilité des aménagements prévus par la ZAC avec le label ville d'art et d'histoire mériterait d'être traitée de manière substantielle". En clair, l'avis du préfet identifie l'enjeu patrimonial comme le principal enjeu du projet et il estime que cet enjeu a été insuffisamment pris en considération. Pourtant, la délibération propose de passer à l'étape suivante avec l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP. On a un avis qui nous dit "on est un peu faible sur le patrimonial", ce n'est pas grave, on continue et on avance ».

Encadré 43. Extrait n°1 du Conseil municipal d'Orléans du 30 avril 2010[2]

Quant à la première enquête publique relative à la ZAC Carmes-Madeleine, elle évoque aussi un certain nombre de réserves :

[1] « Alignement de la rue des Carmes : les élus insistent sur la concertation », *La République du Centre* des 29 et 30 novembre 2008.
[2] Source : http://www.orleans.fr (Avril 2011).

Corinne Leveleux-Teixeira (conseillère municipale d'opposition) : « Ces conclusions [*de l'enquête publique*], si elles valident l'intérêt public de la ZAC, émettent deux réserves formelles : l'une portant sur la piétonisation de la rue des Carmes qui est expressément demandée, et l'autre que je vous cite : "ne pas élargir la rue des Carmes en démolissant. Rénover l'îlot dans le respect du patrimoine de l'UNESCO, le classement ville d'art et d'histoire, de la ZPPAUP, de l'Agenda 21"[1]. Il s'agit d'un avis assorti de réserves qui comporte un effet assez fort surtout si l'on décide de ne pas les prendre en compte. La question que je pose et que beaucoup d'entre nous se posent ici : que va faire la mairie ? ».

Encadré 44. Extrait du Conseil municipal d'Orléans du 26 novembre 2010[2]

On peut d'ailleurs lire dans le rapport du commissaire enquêteur qu'il « y a une totale incompréhension de la population envers tous ces classements voulus par la municipalité [*ZPPAUP, UNESCO, VAH*] et le projet proposé »[3] : si l'avis du commissaire enquêteur reste favorable dans l'ensemble, il ne manque pas de souligner l'incohérence des politiques publiques proposées par la municipalité. Une deuxième enquête publique sera mise en route qui soulèvera un tôlé dans le rang des défenseurs du patrimoine. Finalement, face à cette situation pour le moins inextricable, le ministre en personne donne, à la surprise générale, un avis patrimonial favorable au projet d'alignement[4] dans le cadre de la ZAC Carmes-Madeleine, ce qui semble être un acte politique plus que scientifique. Cet avis, qui n'est pas du goût du ministère en général, arrive à point pour la municipalité puisqu'il doit désamorcer une situation difficile mais il ne met cependant pas fin au montage du projet, la ZAC n'ayant toujours pas été votée[5].

Au-delà du conflit, il y a un problème de conception du patrimoine. Les différentes parties n'interprètent pas le terme patrimoine de la même façon : l'opposition prône la valeur d'ensemble et la majorité l'exception monumentale ; Olivier Carré n'a ainsi mobilisé le concept de patrimoine que pour argumenter le projet d'alignement. En fait, le patrimoine est utilisé comme un décor dont il faut prendre soin : c'est la valeur paysagère qui est mise en exergue par la municipalité d'Orléans à travers sa politique de ravalements intensifs. Serge Grouard discute ainsi la valeur esthétique des immeubles de la rue des Carmes sans évoquer leur valeur patrimoniale : « je ne crois pas que l'on puisse dire que les façades dont il est question soient magnifiques »[6]. Ce discours montre bien comment le patrimoine est utilisé comme un élément du paysage urbain. C'est aussi le cas à Tours où le POS fin ne protégeait que les façades des immeubles du quartier des Prébendes d'Oé, la municipalité considérant que seules les séquences de façades étaient importantes, pas les bâtiments dans leur intégralité. Corinne Leveleux-Teixeira résume les différences de vocabulaire qui compliquent les débats :

[1] Ces propos sont bien ceux des conclusions du commissaire enquêteur disponibles en ligne : http://www.loiret.pref.gouv.fr/rubrique.php3?id_parent=116&id_pere=116&id_rubrique=790 (Avril 2011).
[2] Source : http://www.orleans.fr (Avril 2011).
[3] Rapport du commissaire enquêteur.
[4] « Carmes : l'aval de Frédéric Mitterrand », *La République du Centre* du 8 septembre 2010.
[5] La deuxième enquête publique sur la ZAC Carmes-Madeleine s'est terminée en décembre 2011.
[6] Intervention de Serge Grouard au Conseil municipal du 10 juillet 2009. (Source : http://www.orleans.fr (Avril 2011).

Corinne Leveleux-Teixeira (conseillère municipale d'opposition) : « Je voudrais revenir sur la notion de patrimoine car je crois qu'il y a une incompréhension avec Olivier Carré sur cette notion. Je crois qu'il ne faut pas confondre le patrimoine avec des bâtiments exceptionnels et je n'ai jamais dit qu'il y avait dans la rue des Carmes des bâtiments exceptionnels. Je parle de valeur patrimoniale d'ensemble qui est tout à fait remarquable : ce n'est pas la même chose parce que dans un cas on parle de bâtiment. Ce qui est protégé par la ZPPAUP, c'est l'ensemble, c'est la rue, c'est l'identité de la rue comme ensemble patrimonial remarquable […] Le patrimoine, ce n'est pas l'exception, c'est l'ensemble ».

Encadré 45. Extrait n°2 du Conseil municipal d'Orléans du 30 avril 2010[1]

La reconstruction qui suivra la démolition des Carmes reste l'élément le plus symbolique au sens où c'est une façon pour l'équipe municipale d'asseoir son pouvoir et de prouver sa légitimité à gouverner la ville car finalement, « quelle meilleure manière pour un nouveau pouvoir de s'affirmer ou de marquer son temps, que de démolir et reconstruire par-dessus ? »[2]. Jean-Pierre Sueur, prédécesseur de Serge Grouard, était un de ces maires bâtisseurs : de la première ligne de tramway (qui lui aura coûté sa place) à la médiathèque d'Orléans, cet élu a laissé une empreinte tangible dans la ville. À Serge Grouard d'apposer sa signature sur l'espace urbain *via* la requalification complète du centre ancien mais aussi de grandes réalisations telles la gare ou la refonte totale du quartier des Carmes. Alors que l'affaire a infusé toutes les strates de l'État, il ne s'agit plus d'un conflit patrimonial à strictement parler, mais davantage d'une affaire politique. Si Serge Grouard, au demeurant investi dans la présentation de l'amendement destiné à supprimer l'avis conforme des ABF en ZPPAUP, lâche du lest, il perdra en crédibilité et peinera à retrouver pleinement sa légitimité de notable local.

La dimension locale de la controverse s'estompe donc derrière des enjeux devenus nationaux. Le 20 juillet 2012, la nouvelle ministre de la Culture décide de placer en instance de classement l'ensemble des édifices promis à la démolition par un permis de démolir global déposé par la ville le 13 juillet 2012. Par cette décision, elle gèle les démolitions projetées pendant la durée des études nécessaires, c'est-à-dire *a minima* une année. La ministre utilise donc la procédure de classement des monuments historiques comme un moyen de sauver *in extremis* des bâtiments promis à la démolition. Pour Christian Bidault de *Mag'Centre*, « classer toute une rue est une décision rare qui répond à une situation d'urgence »[3]. On peut alors se demander si le patrimoine a une couleur politique puisqu'il aura fallu attendre un gouvernement socialiste (comme l'opposition municipale d'Orléans) pour qu'une telle décision soit prise. En réalité, la décision d'Aurélie Filippetti ne fait que replacer le rôle de l'État dans la politique nationale du patrimoine : dans son communiqué de presse, la ministre rappelle que « les immeubles, construits du Moyen Âge au XVIIIe siècle, ont été repérés comme quartier historique par la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) d'Orléans, approuvée en 2008. Le règlement de la ZPPAUP les considère comme

[1] Source : http://www.orleans.fr (Avril 2011).
[2] VESCHAMBRE Vincent, 2005, « Le recyclage urbain, entre démolition et patrimonialisation : enjeux d'appropriation symbolique de l'espace. Réflexions à partir de quatre villes de l'Ouest », pp. 79-92, i*n Norois*, n° 195, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 81.
[3] « Rue des Carmes à Orléans : Aurélie Filippetti fait classser tous les immeubles ! », *Mag'Centre* (en ligne), le 20 juillet 2012 : http://www.magcentre.fr/orleans-la-rue-des-carmes-attend-lheure-du-verdict/.

"un tissu homogène, d'une très grande valeur d'ensemble", qui doit être protégé et mis en valeur »[1]. Le patrimoine n'est alors plus qu'un prétexte et se positionne en arrière plan d'un combat amplement politisé dans lequel les réseaux politiques ont une place prédominante. Par cette déclaration, Aurélie Filippetti rappelle les principes fondamentaux de la ZPPAUP et joue son rôle de contrôle du patrimoine. Didier Rykner, journaliste à *La tribune de l'art* et fervent défenseur du patrimoine exulte et pose deux questions intéressantes alors que la question de l'interventionnisme de l'État est en débat : « A-t-on enfin en France un vrai ministre de la Culture, qui remplit réellement sa mission de défense du patrimoine et de veille à l'application des lois sur le patrimoine ? A-t-on enfin un ministre courageux qui n'hésite pas à s'opposer aux élus locaux qui croient que leur circonscription ou leur ville est leur territoire et qu'ils y sont tous puissants ? »[2]. Par là, le journaliste entend dénoncer les pratiques de certains élus locaux qui, usant de leurs réseaux au niveau national, réussissent à mener des projets controversés, la rue des Carmes n'est qu'un exemple parmi d'autre. On peut donc se demander si ce sont pour des questions de politique interne que Frédéric Mitterrand avait donné un avis patrimonial favorable quand bien même les démolitions projetées allaient à l'encontre du règlement de la ZPPAUP. Tout en dénonçant « l'inaction coupable du précédent ministre », Didier Rykner explique que l'on « sait que le maire, proche de l'ancien Premier ministre François Fillon, avait usé de toute son influence pour obtenir une deuxième enquête publique, la première ne le satisfaisant pas, puis une déclaration d'utilité publique *in extremis* avant les élections »[3]. Frédéric Mitterrand, entre son rôle de ministre de la Culture et sa position difficile politiquement parlant aurait donc préféré le *statu quo*, évitant ainsi un conflit politique interne. La question soulève bien l'idée d'une politisation du patrimoine : le gouvernement Fillon aurait soutenu Serge Grouard, fortement investi au niveau national. L'épineux dossier de la rue des Carmes à Orléans n'est pas refermé et soulève de nombreuses interrogations sur l'efficacité des instruments territorialisés de protection du patrimoine : on s'est aperçu qu'il était possible de construire un projet contraire au règlement négocié sans que ce dernier ne soit modifié. Ce conflit replace donc la question patrimoniale au cœur du débat politique, au sens politicien du terme. Nous pouvons donc relativiser l'efficacité réglementaire des instruments d'action publique qui peuvent être renégociés voire outrepassés, et ce à plusieurs niveaux.

La controverse patrimoniale constitue un moment fort qui aide la lecture des enjeux des politiques patrimoniales. Les argumentaires élaborés par les acteurs à l'occasion d'un conflit mobilisent en effet un certain nombre de notions qui permettent de mieux appréhender les logiques d'institutionnalisation des politiques du patrimoine. Dans son ouvrage, Patrice Melé pose l'hypothèse que les situations de conflits « constituent des épreuves dans lesquelles le cadre d'action

[1] Communiqué de presse d'Aurélie Filippetti du 20 juillet 2012.
[2] « Aurélie Filippetti pose une instance de classement sur la rue des Carmes », *La tribune de l'art* (en ligne), le 20 juillet 2012. http://www.latribunedelart.com/aurelie-filippetti-pose-une-instance-de-classement-sur-la-rue-des-carmes-article003889.html.
[3] *Idem*.

doit faire en situation la preuve de son effectivité »[1] : la controverse autour de la rue des Carmes à Orléans étaye cette hypothèse en ce que l'opposition municipale et l'association mobilisée contre le projet tentent de montrer l'incohérence de l'action publique patrimoniale portée par la majorité. Le fait que l'équipe municipale mette en place en ZPPAUP puis la renie quelques années plus tard questionne bien la pertinence de la patrimonialisation de l'espace urbain telle qu'elle est représentée par les acteurs publics. Finalement, on a vu qu'à Tours comme à Orléans, la controverse naissait autour de projets urbains influençant le cadre de vie. Le patrimoine n'est pas toujours au centre des discours mais reste mobilisé comme un argument de premier ordre, notamment lorsqu'il est protégé par instrument *ad hoc*. Dans ce cas, l'instrument territorialisé de protection du patrimoine devient à la fois la source du conflit mais aussi la référence mobilisée par les parties prenantes. La référence aux cadres juridique et symbolique institués par l'instrument est sans cesse utilisée par les acteurs : la ville de Tours évoque l'esprit de la règle pour expliquer l'intégration de ses projets dans un périmètre donné alors que les opposants mobilisent la règle en tant que texte juridique contraignant. Les situations que nous avons analysées à Tours et Orléans prouvent donc que l'instrument territorialisé n'empêche pas les conflits et peut même en provoquer, notamment lorsque les cadres juridiques ne sont pas stabilisés. De même, la patrimonialisation pleine et effective que l'instrument institue est une dimension primordiale dans ces situations conflictuelles : la reconnaissance de la valeur patrimoniale de l'espace urbain intrinsèque au document de protection du patrimoine est à l'occasion de ces controverses rediscutée et fait l'objet de transactions entre les acteurs. Ainsi, c'est la notion même de patrimoine et la question de la valeur des objets qui sont concernées dans ces conflits.

[1] MELÉ Patrice, 2011, *op. cit.*, p. 151.

Conclusion

De la régulation patrimoniale

Les instruments de protection du patrimoine régulent l'utilisation de l'espace en instaurant un régime juridique spécifique selon les zones. De cette façon, chaque espace patrimonialisé acquiert une valeur qui lui est propre et devient géré différemment qu'un espace *lambda*. Cette adaptation du droit commun aux espaces réputés extraordinaires du fait de leur consistance historique (du moins estimée patrimoniale) revêt plusieurs caractères qui produisent des causes multiples. Ainsi, si la règle de droit change dans ces zones, la gestion de l'espace évolue elle aussi, autant que les acteurs qui la mènent. Nous avons vu que l'instrument d'action publique porte en lui un certain nombre de propriétés, tant sur le plan des effets concrets sur l'espace que sur celui des interactions d'acteurs. Dans chacun des trois contextes, la mise en œuvre de plusieurs outils dans les centres anciens a eu des effets sur l'espace et sur la façon de le gérer. Espaces publics requalifiés, façades restaurées, mobilier urbain spécifique… Autant d'artefacts visibles de la politique patrimoniale. En termes de relations d'acteurs, les instruments changent aussi la donne et participent à l'évolution voire la construction d'un cadre d'action. Par le simple fait de mettre en place un outil de gestion du patrimoine, le rapport entre les acteurs, tous niveaux confondus, change et s'adapte au nouveau cadre d'action dicté par l'instrument. Cela signifie que la mise en place d'un instrument territorialisé modifie la position des acteurs du système d'action concret patrimonial. Mais si l'instrument porte bien en lui certaines valeurs qui modifient substantiellement les relations entre les acteurs du champ patrimonial, il ne les impose pas : l'instrument oriente des comportements, au sens où les acteurs conservent toujours la possibilité de l'adapter. Même dans le cas d'un instrument à fort potentiel juridique (comme un secteur sauvegardé qui est plus contraignant qu'une ZPPAUP, nous l'avons développé[1]), les gestionnaires du patrimoine peuvent dégager une certaine marge de manœuvre dans l'interprétation de la règle. Partant, il est difficile de définir un seul type de régulation avec la mise en œuvre de tel ou tel outil : chaque situation est inédite et varie en fonction de ce que les acteurs en lice décident de faire de l'instrument choisi. La régulation patrimoniale ne se construit donc pas seulement avec des instruments d'action publique mais intègre pleinement la dimension actorielle, l'instrument cadrant les interrelations d'acteurs. De ce point de vue, la régulation n'est pas seulement le produit de la mise en œuvre d'un instrument car elle intègre aussi la façon dont les acteurs se saisissent de ce nouveau cadre. Le terme de régulation peut faire « référence aux routines, aux normes et aux conventions souvent implicites par lesquelles des actions se régularisent ou se normalisent »[2]. La mise en place d'une politique publique patrimoniale induit donc une recomposition du système d'acteurs en place et surtout, modifie la façon dont ils se comportent et plus l'instrument est contractuel, plus les parties prenantes doivent revoir leur fonctionnement.

[1] Cf. *Supra*, Partie 2, Chapitre 5.
[2] BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET Pauline, *op. cit*., p. 377.

Nous avons montré comment la mise en place de la ZPPAUP d'Orléans s'est faite selon des négociations explicites et formelles qui, une fois arrivées à leur terme, ont constitué « une règle collectivement consentie [*étant alors*] une modalité de légitimation non seulement de la règle mais aussi des acteurs qui en sont à l'origine »[1]. La règle produite par la municipalité d'un côté et l'ABF de l'autre s'appuie de fait sur un consensus et personne ne peut, *a priori*, y déroger. De ce point de vue, la controverse autour de la rue des Carmes montre la fragilité de ce type de contractualisation. Car c'est un contrat tacite qu'ont signé en 2008 les élus orléanais et les services de l'État, devant fixer dans le temps long un accord lisible et explicite. Mais sans être un contrat au sens juridique du terme, il s'agit bien d'un accord passé entre des acteurs publics d'autorités différentes. Jean-Pierre Gaudin questionne d'ailleurs la pertinence du langage utilisé : « s'il ne s'agit donc pas souvent de contrats, au sens plein du terme, n'est-on en présence que d'un habillage unifiant, posé sur des négociations de nature extrêmement variées ? »[2]. Pour autant, la forme partenariale de la ZPPAUP ne constitue pas – dans bien des cas – une *nouvelle* régulation patrimoniale. Nous avons détaillé la gestion multi-acteurs de la protection du patrimoine qui existait à Orléans depuis 2001, quatre ans avant la mise à l'étude de la ZPPAUP. Les entretiens avec les ABF et les services techniques des trois contextes montrent que la dimension de négociation et de confiance entre les acteurs publics est primordiale.

La ZPPAUP d'Orléans : l'institutionnalisation d'un mode de régulation préexistant

Si les instruments territorialisés de protection du patrimoine modifient la manière de réguler l'action publique patrimoniale, en réorganisant le système d'action concret, ils ne la créent pas toujours pour autant : parfois, l'outil formalise un fonctionnement préexistant. Avec la mise en place de la ZPPAUP d'Orléans, une forme de partenariat s'est instaurée de manière très visible puisque la loi précisait en amont le cadre d'élaboration de la procédure. Le temps du débat est défini et le consensus obligatoire sans que l'une ou l'autre des parties puisse y déroger[3]. Si ces moments de mise en débat de l'action patrimoniale existaient déjà *de facto* en régime des abords, ils se basaient davantage sur la bonne volonté des acteurs à travailler ensemble que sur le fondement d'une contractualisation mais à Orléans comme dans de nombreuses villes, l'ABF et les services municipaux collaboraient avant que ne soit lancée l'étude de la ZPPAUP : cette dernière aura permis de formaliser des rapports informels et de rendre l'action patrimoniale plus lisible. Finalement, c'est comme si la ZPPAUP ne faisait qu'officialiser cet ensemble de pratiques même si elle a permis de créer un dialogue qui n'aurait pas été possible autrement ne fut-ce qu'en raison des difficultés de

[1] DUPUY Claude, LEROUX Isabelle & WALLET Frédéric, 2003, « Conflits, négociation et gouvernance territoriale», pp. 377-397, *in Droit et société*, n°54, Paris, LGDJ, p. 393.
[2] GAUDIN Jean-Pierre, 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales », pp. 31-56, *in Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, Paris, Presses de Sciences Po, p. 43.
[3] Cf. l'*Annexe 10* qui identifie les temps du débats selon une procédure administrative normée.

rassembler tous les acteurs locaux du patrimoine autour de la même table. Autrement dit, il existerait une forme de gouvernance informelle que le document se proposerait d'encadrer explicitement. En réalité, l'architecte-urbaniste en charge d'élaborer la ZPPAUP d'Orléans affirmait que « lorsqu'on fait une ZPPAUP, en général c'est qu'il y a une bonne entente dès le départ. Ca ne se fait jamais dans un cadre conflictuel »[1]. La décision déjà négociée se trouve alors légitimée par une règle co-produite mais surtout durable car même si un conflit éclate ou que les acteurs changent, le document régulateur ainsi écrit reste – en principe – applicable à tous. Si l'on peut voir dans cette officialisation une forme de méfiance des acteurs entre eux (car la production règlementaire devient opposable et ne permet plus d'arrangements tacites), c'est pourtant sur la base de la confiance que s'est construite la politique patrimoniale. Cependant, l'expérience prouve que même écrite, la règle peut être aléatoire : « on fait appel à l'intelligence plutôt qu'à quelque chose qui serait complètement cadré : il faut de la souplesse »[2] : c'est que l'on nomme *l'esprit de la règle*, vocabulaire qui revient souvent chez les praticiens de l'urbanisme. Les ZPPAUP constituent donc une forme de régulation patrimoniale puisqu'elles rendent lisible cette régulation qui pouvait finalement exister de manière informelle. Ce mode de construction de l'action publique peut s'apparenter à une gouvernance urbaine mais une gouvernance encadrée par une procédure officielle et explicite.

Le secteur sauvegardé de Tours : une gestion multi-acteurs

La mise en place du secteur sauvegardé de Tours entérine là aussi des pratiques préexistantes. Le système d'action concret existe avant que le PSMV ne soit approuvé, ce dernier ne faisant qu'institutionnaliser les relations entre les acteurs. Le règlement du PSMV fournit cependant un cadre d'action aux acteurs sans gommer les négociations qui existent déjà. De ce point de vue, l'instrument se comporte comme un dispositif régulateur de l'action publique patrimoniale. Les secteurs sauvegardés, même s'ils ne portent pas en eux le principe d'une gestion multi-acteurs, intègrent pleinement l'idée d'une négociation informelle dans l'interprétation du règlement et la gestion quotidienne des permis de construire dans leur périmètre. La commission locale du secteur sauvegardé qui est consultée dans le cadre de la mise en œuvre du PSMV n'a qu'un rôle consultatif mais ses avis sont très souvent suivis par les élus locaux. Au demeurant, des difficultés de gestion peuvent apparaître lorsque les acteurs ne parviennent plus à coopérer. Le fonctionnement du secteur sauvegardé de Tours prouve que l'État ne peut plus imposer la protection du patrimoine sans l'adhésion de la collectivité concernée, puisque dans ces conditions, la politique patrimoniale ne fonctionnerait pas[3]. Tout comme les communes ont besoin de l'adhésion des citoyens aux projets urbains, l'État et les collectivités locales entrent dans un « jeu de séduction réciproque » dans la mesure où chacun cherche à emporter l'acceptation de l'autre. Le consentement de tous les acteurs semble bien être un préalable indispensable à la réussite d'une politique urbaine. À Tours, les

[1] Entretien avec Elisabeth Blanc-Duché du 13 mars 2007.
[2] Entretien avec Frédéric Aubanton du 15 juin 2009.
[3] Dans la deuxième partie, nous avons évoqué les cas de Troyes et Colmar.

services municipaux se prêtaient au jeu dans la gestion quotidienne du PSMV : les différents ABF n'ont pas manqué de travailler avec les services de l'urbanisme ou des archives notamment parce que ces derniers ont une connaissance du terrain très poussée ; Michel Dollfus de préciser que c'était « une sorte de gouvernance commune avec en effet des réunions de coordination périodiques et fréquentes »[1]. Cette ressource cognitive constitue souvent une aide indispensable pour les ABF qui dépendent de petites structures ne pouvant prendre en charge l'ensemble des études et des dossiers. L'organisation de réunions hebdomadaires entre services municipaux et services de l'État traduisait bien cette volonté commune d'échanger verbalement autour des dossiers, évitant les écueils d'une administration trop lourde.

Le fait que la dimension informelle ne soit pas institutionnalisée – sinon dans la pratique – implique donc un engagement et une volonté des acteurs à travailler ensemble mais il n'est pas rare que des tensions entre ABF et élus locaux (souvent sur de grands projets urbains[2]) remettent en question une intendance pourtant bien rôdée. C'est ainsi que le changement d'ABF en Indre-et-Loire semble avoir eu quelques conséquences sur la façon de travailler : si l'ABF avoue que « rien n'est formalisé : on n'a pas obligation d'aller travailler en mairie pas plus que la mairie n'a obligation de venir travailler avec nous »[3], c'est bien parce qu'il semble exister des difficultés dans la façon de travailler : pour un des techniciens territoriaux, « on n'a plus de relation : on nous transmet les dossiers et on les renvoie »[4]. La limite d'une gestion multi-acteurs implicite en secteur sauvegardé est donc bien palpable et pose la question de la pertinence de l'utilisation d'un tel outil tant qu'il ne sera pas plus décentralisé formellement. Dans ce contexte, on peut aisément comprendre que la négociation, qu'elle soit implicite ou explicite, constitue une forme d'action spécifique qui se développe de façon significative maintenant que les collectivités locales ont à cœur de gérer leurs projets urbains et leur image, éléments notoires participant au pouvoir d'attraction qu'elles souhaitent développer.

Une gouvernance patrimoniale ?

De la régulation à la gestion multi acteurs, comment qualifier les relations qui se tissent dans une action publique patrimoniale encadrée par un instrument ? Le terme de gouvernance, largement employé chez les acteurs publics, semble être une notion efficace pour caractériser ces cadres d'action publique même si nous allons voir qu'il est incomplet. Le terme sert en effet de base à la construction d'une action négociée et consensuelle : « le terme de gouvernance a été une tentative pour redéfinir l'action publique »[5]. Dans la mesure où les collectivités locales doivent travailler ensemble depuis la décentralisation, des formes de partenariats, de négociations, de contrats

[1] Entretien avec Michel Dollfus du 22 février 2010.
[2] Cf. *Supra*, Chapitre 10, I, A.
[3] Entretien avec Sybille Madelain-Beau du 10 juin 2009.
[4] Entretien avec Roland Alenet du 4 mai 2010.
[5] SIMOULIN Vincent, 2003, « La gouvernance de l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », pp. 307-327, *in Droit et société*, n°54, Paris, LGDJ, p. 309.

implicites ou formels, *etc*. se développent à toutes les échelles et pour tout type de politique publique : dans ce cadre, « la notion de gouvernance peut être utilisée comme un analyseur pour rendre compte de certaines inflexions des modes d'exercice du pouvoir »[1]. Tous ces éléments, que l'on peut ranger sous le terme de gouvernance de l'action publique, impliquent des pratiques collectives menant à une prise de décision et c'est notamment la montée en puissance des pouvoirs locaux qui induit des processus de négociation : « il semble assez clair que l'histoire du pouvoir local en France se résume assez bien par l'idée du passage d'un système d'administration centré sur l'État à un régime de gouvernement centré sur les élus des villes »[2], et ces élus doivent travailler avec les services de l'État pour pouvoir mener à bien leurs politiques. En somme, on est passé d'une approche *top down* à une approche *bottom up*. Le simple fait que ce soient des élus qui président les commissions consultatives montre par ailleurs la volonté croissante de l'État de les associer pleinement à la décision. De cette nécessité de coopération, naissent des interrelations toutes particulières que l'on se propose souvent d'aborder grâce à l'outil gouvernance : c'est donc la recomposition de l'action publique en réseaux qui se prête à une analyse complexe du jeu d'acteurs. De ce point de vue, le cas d'Angers pourrait être analysé en termes de gouvernance dans la mesure où les élus travaillent en concertation avec l'ABF dans le cadre des périmètres de protection des monuments historiques, sans instrument territorialisé. Les acteurs arrivent à négocier la règle au cas par cas en se conférant des marges de manœuvre plus ou moins grandes en fonction des situations et ils cherchent à atteindre le consensus dans la décision de façon à ce que tous les intérêts soient respectés autant se faire se peut. Ce système d'action concret, non institutionnalisé dans un instrument territorialisé, éviterait de léser les intérêts de tel ou tel acteur en ce qu'ils sont négociés à chaque fois. L'absence d'instrument régulateur appellerait donc une analyse en termes de gouvernance qui se définirait alors comme un système de gestion implicite et informel d'une action publique, même si pour l'ABF en place, il n'y a rien d'informel dans la prise de décision puisque sur chaque dossier, les protagonistes sont mobilisés (architectes, maîtres d'œuvres, *etc*.). Autrement dit, le système d'action concret n'est pas plus informel en l'absence d'instrument régulateur. Le cadre d'action n'est pas le même et il est moins lisible, mais pas inexistant. En même temps, si comme Maria Gravari-Barbas l'on utilise le terme de *gouvernance patrimoniale* pour décrire « la question des conditions de la mise en place d'une vraie politique patrimoniale »[3], alors la mise en œuvre des instruments de protection du patrimoine répond aux conditions décrites en amont dans la mesure où, décentralisés ou pas, ces outils doivent être acceptés et négociés par une pluralité d'acteurs locaux et supra-locaux. Néanmoins, l'utilisation de la gouvernance patrimoniale comme cadre d'analyse des jeux d'acteurs dans le processus de patrimonialisation ne saurait effacer le caractère centralisé des politiques patrimoniales. La gouvernance sous-tend une forme de coopération entre

[1] CHEVALLIER Jacques, 2003, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », pp. 203-217, *in Revue française d'administration publique*, vol. 1-2, n°105-106, Paris, École nationale d'administration, p. 206.
[2] LORRAIN Dominique, 1998, « Administrer, gouverner, réguler », pp. 85-92, *in Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, Paris, PUCA, p. 87.
[3] GRAVARI-BARBAS Maria, 2004b, « Quelle marge de manœuvre pour une "gouvernance patrimoniale" ? », pp. 84-93, *in Pouvoirs locaux*, n°63, Paris, Institut de la décentralisation, p. 85.

acteurs du « même rang » (sans tutelles), ayant des légitimités équivalentes. Mais si comme l'énonce Patrick Le Galès « l'État reste un acteur important mais banalisé, il est devenu un acteur parmi d'autres ou plutôt différents segments de l'État sont devenus des acteurs parmi d'autres »[1], il n'en reste pas moins que l'approbation finale des procédures de protection lui revient ce qui semble avoir une valeur plus symbolique que pratique : en se conférant « le dernier mot », l'État reste de fait garant du patrimoine au nom de sa dimension nationale. Comme nous l'avons montré dans la deuxième partie[2], la décentralisation patrimoniale n'a pas abouti et même si en pratique l'État accorde une certaine marge de manœuvre aux collectivités locales, il se positionne bien comme (juridiquement) responsable du patrimoine français.

Finalement, à Angers comme à Tours et Orléans, on se trouve bien en face d'un ensemble de pratiques nouvelles dans l'action publique consistant à négocier, contractualiser ou « partenarialiser » des politiques publiques jusqu'alors gérées par l'État ou tout du moins affichées comme telles. Indubitablement, il fallait trouver un concept qui puisse appréhender la stratégie des acteurs, qu'ils soient locaux ou étatiques, car ils mobilisent bien des outils en fonction de leurs besoins. Chaque instrument a des effets qui lui sont propres et qui produisent des interactions spécifiques ainsi que des modes de négociation particuliers. Si une analyse en termes de gouvernance patrimoniale a pu être envisagée, notre étude montre qu'il s'agit davantage de formes de régulations de l'action publique patrimoniale. La mise en place d'un instrument (ou son refus) révèle des choix de modes de régulation car chaque instrument entraîne un mode de régulation spécifique. Le choix des instruments d'action publique de protection du patrimoine ne se fait donc pas par hasard : qu'un élu demande un secteur sauvegardé ou une ZPPAUP n'a pas le même sens ni la même symbolique. Si ces deux outils n'agissent pas de la même manière sur le patrimoine en lui-même, ils intègrent aussi des modes de régulation totalement différents : implicite dans un cas, largement visible dans l'autre.

[1] LE GALÈS Patrick, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », pp. 57-95, *in Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, Paris, Presses de Sciences Po, p. 59.
[2] Cf. *Supra* Partie 2, Chapitre 5, II, C.

CONCLUSION

La construction locale des politiques patrimoniales : des processus contrastés

La construction locale des politiques patrimoniales ne suit pas forcément les évolutions de la prise en compte du patrimoine au niveau national. L'analyse fine des trois terrains d'étude montre bien l'importance des contextes locaux dans l'élaboration des politiques patrimoniales. Dans ces constructions locales, il convient de redonner toute leur place aux acteurs de l'action publique. Nul doute qu'à Tours, sans la volonté de deux protagonistes, le maire et un architecte passionné, le centre-ville aurait connu d'importantes transformations urbaines liées à sa rénovation projetée. *Idem* à Orléans où la détermination de l'ABF à convaincre l'équipe municipale de mettre en place une ZPPAUP a pu se concrétiser. Dans une autre mesure, Angers a su développer sa politique patrimoniale pleinement fondée sur la coopération entre les acteurs du champ patrimonial local. Ces observations tendent à prouver que la politique nationale du patrimoine portée par le ministère ne détermine pas totalement la construction locale des politiques patrimoniales. Il impulse des dynamiques que les acteurs locaux saisissent ou non. Par ailleurs, le poids de plus en plus important des collectivités territoriales réduit l'aura ministérielle qui semble devoir se limiter à des incitations en faveur de telle ou telle politique. Il n'est pas pour autant question d'afficher une décentralisation du patrimoine comme nous avons pu le développer précédemment. Mais une double tendance s'observe. D'une part, les services de l'État laissent une marge de manœuvre de plus en plus importante aux collectivités locales dans le choix de leur politique patrimoniale, et donc dans le choix des instruments de cette politique. D'autre part, certains acteurs déplorent un désengagement financier de l'État pour qui la décentralisation peut être une façon de transférer les compétences et le coût d'entretien du patrimoine. En même temps, le discours est ambivalent. Certaines mesures comme la série d'ordonnances prises en 2005 tendent à démontrer la volonté de l'administration patrimoniale de se cantonner à un rôle d'accompagnement de la mise en œuvre des politiques patrimoniales. Même avant, on peut analyser le fait qu'aucun secteur sauvegardé n'ait été créé en France sans l'aval de la collectivité locale concernée comme une volonté du ministère de rester dans ce rôle. Parallèlement, l'administration continue de veiller sur le patrimoine national au travers de la présence quasi systématique des ABF dans toutes les procédures. De ce point de vue, l'État se positionne en tant que contrôleur du patrimoine plus qu'en simple accompagnateur : libre à une collectivité de créer une ZPPAUP, entériner un PLU patrimonial ou demander la création d'un secteur sauvegardé ; au final, ce sont les services de l'État qui décident de la bonne marche à suivre en donnant, ou non, leur assentiment aux choix locaux. Le débat récent sur l'avis conforme des ABF en ZPPAUP illustre la question de la position de l'administration dans les politiques patrimoniales locales. D'abord supprimé, il a provoqué la colère des ABF mais aussi d'élus pour qui l'ABF représente une expertise et une assise solide. Le rétablissement de l'avis conforme par le Sénat montre par ailleurs le souhait de conserver à l'État son droit de regard.

Nous avons montré que les acteurs locaux avaient une importance considérable dans l'institutionnalisation et la construction des politiques patrimoniales locales. Les processus de patrimonialisation sont donc contrastés en fonction des contextes locaux : des évènements différents (destructions, restaurations expérimentales, *etc*.) autant que des acteurs clés spécifiques confèrent à chaque contexte son originalité dans la construction de sa politique patrimoniale.

L'instrument d'action publique territorialisé dans le processus de patrimonialisation

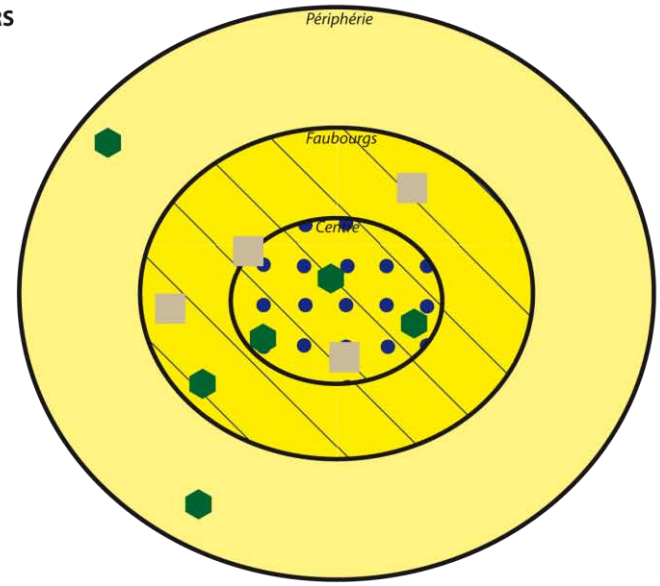
Dans la construction locale des politiques du patrimoine, les instruments d'action publique territorialisés ont une place de premier ordre. Contrairement aux outils opérationnels de valorisation du patrimoine, ils portent en eux un système de valeurs complexe. En premier lieu, ils sont des zonages patrimoniaux avec des limites destinées à circonscrire l'exception. Ils procèdent aussi à une codification juridique de l'espace qui s'affranchit du droit commun dans le but, là aussi, de considérer le patrimoine comme une exception. Enfin, à travers la symbolique attribuée au patrimoine, le zonage fondé sur des critères patrimoniaux constitue une forme de territorialisation de l'espace. La mise en place d'un instrument territorialisé de protection du patrimoine suggère une reconnaissance du patrimoine et donc son appropriation. Ainsi, quand Serge Grouard décide en 2005 la mise en œuvre d'une ZPPAUP sur le centre ancien d'Orléans, c'est parce qu'il souhaite se réapproprier un espace délaissé. La ZPPAUP qui suppose des études patrimoniales montre que l'équipe municipale reconnait l'existence d'un patrimoine non protégé. La délimitation du secteur sauvegardé de Tours, 10 ans après les premières restaurations, appuie aussi l'officialisation de la politique patrimoniale locale. L'instrument territorialisé marque donc l'institutionnalisation de la politique patrimoniale et participe à sa mise en visibilité. Pour autant, l'analyse de nos terrains montre que l'instrument territorialisé n'instaure pas à lui seul la politique patrimoniale. Même avant que ne soit mis en place le secteur sauvegardé à Tours, une politique du patrimoine urbain existait, mais elle prenait la forme de restaurations immobilières et de zonages d'intervention. C'est peut-être plus flagrant à Orléans, où la mise en place d'un zonage patrimonial semble ne faire qu'entériner une politique patrimoniale préalablement existante. Cela montre bien que l'absence d'un tel dispositif ne signifie pas l'absence d'une politique du patrimoine : l'étude du cas angevin l'a bien montré. En revanche, cette absence semble préjudiciable dans la mesure où sans outil de ce type, la patrimonialisation des espaces urbains n'est pas officialisée. De ce point de vue, il apparaît que les instruments territorialisés se comportent comme des dispositifs de territorialisation du patrimoine qui présupposent une reconnaissance du patrimoine, de fait, préexistante. Les autres outils a-territoriaux de l'action publique patrimoniale ne sont pas chargés de sens comme les précédents mais permettent de les compléter. Nous avons considéré ces instruments non territorialisés comme des dispositifs d'accompagnement des politiques du patrimoine urbain, mais cela ne signifie pas que c'est la mise en place d'un zonage patrimonial qui signe le commencement d'une politique patrimoniale. La

restauration immobilière est une politique du patrimoine mais qui n'entend pas reconnaître le patrimoine du point de vue de son caractère exceptionnel. Au demeurant, l'existence d'un instrument territorialisé ne semble pas enrayer l'évolution de la politique de classement et d'inscriptions puisqu'à grande échelle, si l'on regarde la situation dans nos trois terrains d'étude, il apparaît que la protection du patrimoine monumental se poursuit, malgré la mise en œuvre du secteur sauvegardé à Tours par exemple. Doit-on déduire que les services de l'État continuent de séparer la politique du patrimoine monumental de la politique du patrimoine urbain ?

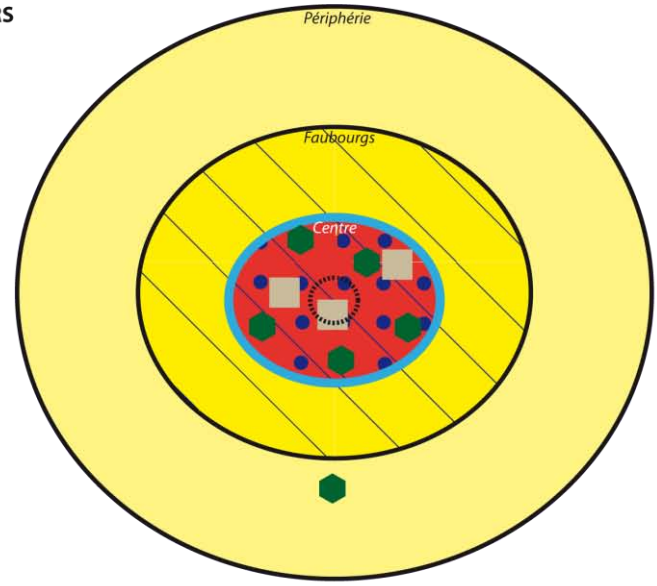
On a vu comment la procédure de classement ou d'inscription a pu être utilisée pour protéger des ensembles d'immeubles[1], mais un secteur sauvegardé n'a pas pour vocation à inclure le patrimoine monumental dans son champ d'action puisqu'il reconnaît justement le patrimoine urbain pour sa valeur d'ensemble et non en prenant en compte des édifices isolés. Il y a donc bien une politique du patrimoine monumental et une politique du patrimoine urbain qui cohabitent : le patrimoine urbain est alors une catégorie qui s'est imposée dans la politique patrimoniale de l'État, comme le patrimoine naturel au début du XXe siècle. Si nous pouvons, à cet égard, considérer la loi Malraux comme un moment clé dans la prise en compte du patrimoine urbain dans les politiques patrimoniales de l'État, on constate aussi que l'administration a su anticiper celle-ci en utilisant d'autres outils. La mise en œuvre de sites urbains dans les trois terrains montre la stratégie de l'administration pour protéger, sinon surveiller, des ensembles urbains. Même si certains instruments peuvent être détournés, on voit bien que d'une manière générale les outils de l'action publique patrimoniale sont spécifiques à certains types de patrimoines. C'est ce que nous avons montré dans la deuxième partie de la thèse lorsque nous avons analysé en détail les instruments territorialisés : secteurs sauvegardés, ZPPAUP, AVAP. Néanmoins, bien que les outils soient spécialisés pour traiter tel ou tel type de patrimoine, cela n'empêche pas les acteurs de dépasser leur champ d'application. À cet égard, nous avons montré comment le PLU pouvait être utilisé pour traiter la quasi-totalité du patrimoine matériel.

[1] Cf. la protection de perspectives urbaines comme la rue Royale à Orléans. *Supra*, Partie 2, Chapitre 4, I, B, 2.

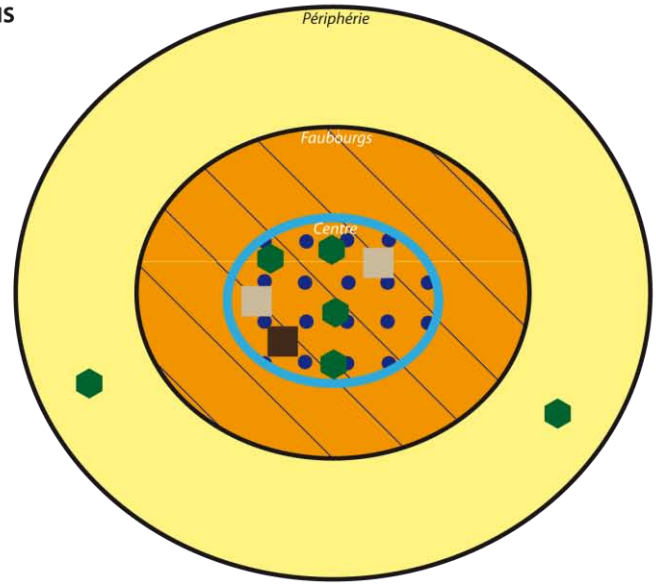
ANGERS



TOURS



ORLÉANS



Procédures de protection du patrimoine

Restauration dans la rénovation

ZPPAUP

Secteur sauvegardé

POS fin / PLU patrimonial + abords

POS / PLU + abords

Périmètre d'inscription UNESCO

Sites

Actions sur le paysage urbain

Requalification des espaces publics, piétonnisation

Ravalements de façades

Réhabilitation de l'habitat

OPAH patrimoniales

PNRQAD

Conception et mise en forme : M. Gigot, 2012

Figure 35. Synthèse schématique des politiques patrimoniales à Angers, Tours et Orléans

Accumulation et complémentarité des outils dans la fabrique de l'action publique patrimoniale

Au-delà de la territorialisation du patrimoine par un instrument dédié, il faut considérer l'action publique patrimoniale dans son ensemble si l'on veut comprendre les stratégies locales. La *Figure 35* synthétise et compare les politiques patrimoniales mises en place dans chacun des trois contextes étudiés. On y voit les différences majeures, notamment les processus de territorialisation du patrimoine, mais aussi les constantes dans les procédures opérationnelles et de mise en valeur. Chaque ville a utilisé les mêmes procédures opérationnelles sur le patrimoine, alors considéré en tant que paysage urbain. À cet effet, la mise en œuvre de politiques de ravalements de façades intègre à la fois le registre des politiques patrimoniales mais aussi celui des politiques de *marketing* territorial. Il devient d'ailleurs difficile de distinguer ces deux registres car la patrimonialisation des espaces urbains est souvent menée délibérément dans un but – entre autres – touristique. En effet, les politiques du patrimoine intègrent la mise en valeur et de ce fait participent à la marchandisation de la ville. Si les instruments territorialisés permettent la reconnaissance de la valeur patrimoniale d'un espace, les procédures opérationnelles quant à elles jouent sur la mise en valeur de cet espace et participent à la réalisation des objectifs de redynamisation des centres anciens. L'action publique patrimoniale s'insère donc dans un dispositif élargi sur les centres-villes. De ce point de vue, le patrimoine est une des dimensions des projets urbains portés par les différentes équipes municipales. Dans certains cas, il peut en constituer la base et avoir un rôle de pivot dans les différents outils mis en place dans le périmètre du centre-ville. À cet égard, la politique patrimoniale orléanaise fait figure d'exemple puisque la ZPPAUP s'intègre dans un projet urbain plus vaste qui comprend à la fois un volet territorial (la ZPPAUP en elle-même), un volet de réhabilitation de l'habitat (OPAH, PRI prévu, défiscalisations dans le cadre du dispositif Malraux) et un volet de mise en valeur du patrimoine (ravalements de façades, acquisition du label VPAH, *etc*.). L'ensemble du système de l'action publique à Orléans s'appréhende d'ailleurs facilement dans la présentation que la ville fait de son projet urbain[1]. C'est moins net à Tours car le temps de la patrimonialisation du centre-ville est plus distendu. La politique du patrimoine a d'abord commencé par des opérations de sauvetage avant d'être institutionnalisé par la mise en place du secteur sauvegardé. Ce n'est qu'à partir du moment où ce dernier a été créé que la municipalité a pu engager de multiples actions sur le patrimoine : ravalements de façades, quatre OPAH thématiques, labellisation, *etc*. Un écart de près de 30 ans sépare Tours et Orléans dans la mise en œuvre d'une politique patrimoniale complète, intégrant toutes les dimensions des dynamiques urbaines des centres-villes. Quant à Angers, la politique du patrimoine existe mais concerne principalement le patrimoine monumental même si des opérations de ravalements de façades et des OPAH ont été menées en centre ancien. L'absence de document territorialisé empêche l'institutionnalisation pleine et entière de la patrimonialisation du centre-ville alors que ce dernier connaît les mêmes mutations qu'à Tours et Orléans (piétonisation,

[1] Cf. la plaquette « Orléans 2015, promenons-nous demain ».

requalification des espaces publics, amélioration du paysage urbain, *etc*.). Le manque de reconnaissance officielle du patrimoine urbain par un instrument *ad hoc* explique d'ailleurs la mobilisation des associations locales de sauvegarde du patrimoine qui se posent en protectrices des espaces non protégés explicitement.

Finalement, la *Figure 35* synthétise les stratégies patrimoniales qui ont été mises en place dans les trois villes même si elle n'intègre pas la question des temporalités de mise en œuvre des instruments. Elle permet néanmoins de constater l'utilisation des différentes catégories d'instruments que nous avions dégagées dans le Chapitre 2[1]. Les *instruments normatifs* qui protègent le patrimoine urbain existent dans les trois villes, même s'ils sont différents, et produisent tous des effets juridiques sur l'espace. Les zonages patrimoniaux provoquent la réécriture des règles d'urbanisme, de façon plus ou moins précise, et dans le cadre d'un PLU patrimonial, les prescriptions existent même si elles ne sont pas rattachées à un zonage d'exception. Dans les trois cas, des *instruments incitatifs* ont aussi été utilisés : politique de ravalements de façades subventionnés, OPAH, *etc*. Ces mesures d'accompagnement peuvent être conçues comme des politiques de l'habitat même si elles peuvent s'analyser comme des politiques patrimoniales, en ce qu'elles concernent les centres anciens. Autrement dit, ces instruments rappellent que la politique patrimoniale ne doit pas se définir uniquement au travers des procédures de protection du patrimoine, mais plus largement par la prise en compte de toutes les actions menées en centre ancien. En cela, l'étude de la patrimonialisation des espaces urbains renvoie à une certaine géographie des centres-villes qui s'attache à prendre en considération l'ensemble de la politique urbaine dans ces espaces. Quant à la dimension cognitive des instruments, si elle est inhérente aux zonages patrimoniaux qui l'utilisent pour justifier la qualification juridique de l'espace, le cas d'Angers a été intéressant à développer. En plus d'un instrument normatif de droit commun, les acteurs ont choisi de développer un *instrument cognitif* (l'atlas du patrimoine, fruit d'un travail d'inventaire au niveau local), détaché du PLU, mais qui le complète, comme pour refonder les pièces d'un instrument territorialisé de protection du patrimoine.

Les effets des instruments territorialisés dans le temps : pérennité de la politique patrimoniale et remise en cause de la patrimonialisation

Les instruments sont choisis à un moment précis en fonction des effets qu'ils produisent : leur superposition sur un même espace ne peut pas être pensée comme une politique globale car la mise en place des procédures n'intervient pas dans les mêmes temporalités. Pourtant, c'est la forme que prend la construction locale d'un dispositif de régulation patrimoniale. Les frises synthétiques présentées dans la *Figure 36* ci-après montrent que si au final, tous les instruments se superposent et produisent, pour certains, des effets cumulés, cette superposition n'a pas été pensée telle quelle au même moment *t*. On a vu comment les instruments territorialisés de protection du patrimoine

[1] Cf. *Supra*, Partie 1, Chapitre 2, I, B, 3.

constituaient la base règlementaire et symbolique d'une patrimonialisation des centres anciens. De même, on a évoqué tous les outils opérationnels dont la puissance publique se saisit pour compléter sa politique patrimoniale dans sa dimension touristique, d'amélioration du cadre de vie, *etc*. Le renouveau des projets urbains en fonction des alternances politiques ou des changements d'orientation des équipes municipales en place entraîne parfois une remise en cause d'une patrimonialisation actée et inscrite sur le territoire par un zonage patrimonial. Ces évolutions dans la politique patrimoniale interpellent souvent les associations de sauvegarde du patrimoine qui se réfèrent directement à l'instrument territorialisé pour justifier leur opposition aux projets architecturaux qu'elles jugent néfastes pour la ville. Si l'argumentaire patrimonial cache parfois des enjeux tout à fait différents, il est intéressant de constater la capacité des associations à manier le sens porté par l'instrument territorialisé de protection du patrimoine : les élus peuvent se représenter l'instrument comme un dispositif qui facilite la gestion du patrimoine alors que les associations peuvent ne le considérer que comme une forme de reconnaissance et donc de sacralisation du patrimoine. Les enjeux liés aux instruments ne sont donc pas les mêmes en fonction des différents groupes d'acteurs. Si l'on considère le système d'action concret, l'instrument territorialisé peut se concevoir comme un dispositif de régulation de l'action publique patrimoniale alors que les acteurs du champ patrimonial, hors du système précité, peuvent en avoir des attentes plus larges. La controverse de la rue des Carmes à Orléans illustre les différences de représentation de la ZPPAUP, dispositif régulateur pour les uns, acte de reconnaissance patrimoniale pour les autres. Ce sont notamment ces différentes représentations qui sont à l'origine de controverses patrimoniales qui éclatent à l'occasion du montage des projets urbains.

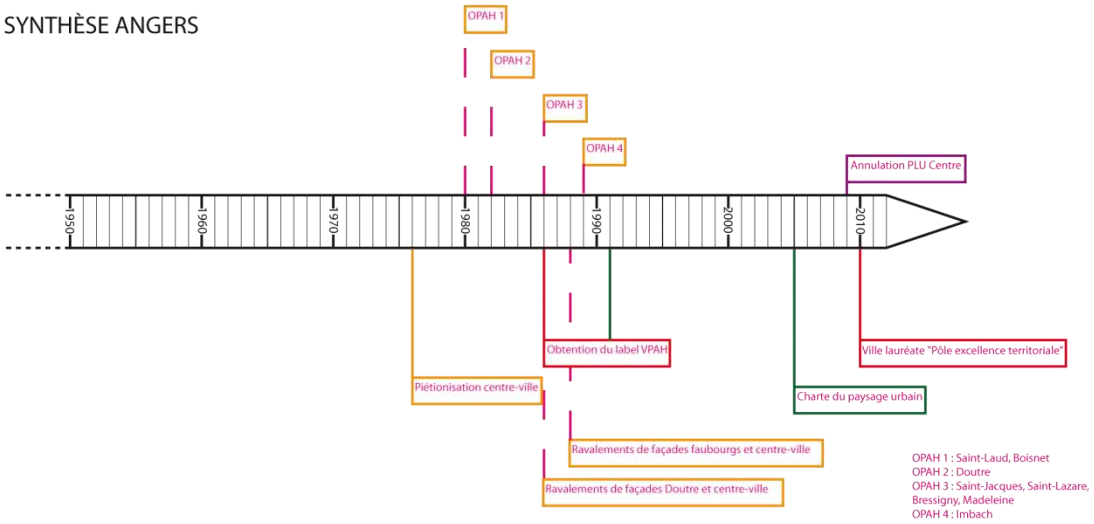
Des temporalités d'action différentes

La comparaison des trois terrains d'étude montre que dans chaque contexte, les acteurs ont su mettre en œuvre une politique patrimoniale avec des outils différents et dans des temporalités différentes. Difficile dans ces conditions de comparer à un temps *t* trois politiques *a priori* semblables. Nous avons donc construit une comparaison différenciée dans le temps : quand les élus tourangeaux mettent en œuvre la restauration dans la rénovation, c'est parce qu'aucun autre outil ne s'offre à eux pour poursuivre leurs objectifs. L'analyse du choix dans le mode d'institutionnalisation de la politique patrimoniale n'est donc pas la même à Tours qu'à Orléans dont les élus ont mis en place une ZPPAUP quand ils auraient pu préférer un secteur sauvegardé ou un PLU patrimonial. La temporalité des politiques publiques patrimoniales est alors un facteur clé dans l'analyse de l'instrumentation de ces contextes. Sur les raisons de la mise en place d'un secteur sauvegardé à Tours, L'ABF note qu'à « l'époque du premier secteur sauvegardé, il n'y avait pas de ZPPAUP donc ils se sont lancés. Il n'y avait pas d'autre alternative »[1]. Le temps de l'action publique patrimoniale est donc un élément primordial lorsque l'on s'attache à comprendre la logique des

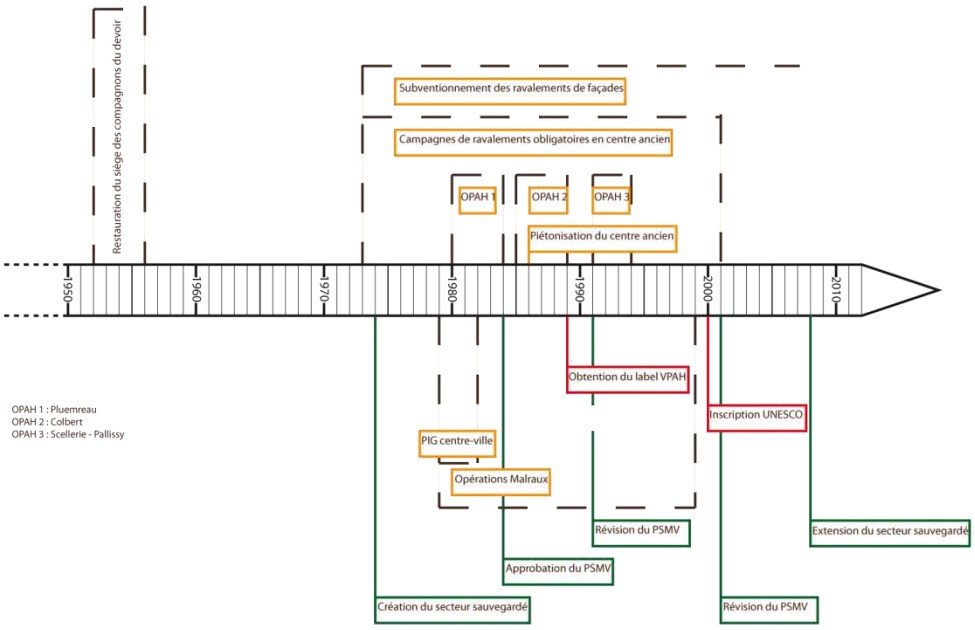
[1] Entretien avec Sybille Madelain-Beau du 10 juin 2009.

politiques patrimoniales. Autrement dit, on ne peut pas analyser les politiques du patrimoine comme la résultante du choix d'instruments disponibles sur étagère. Ce serait vrai si cette politique était mise en place aujourd'hui dans un cadre vierge de toute action publique patrimoniale. En réalité, les politiques patrimoniales qui existent aujourd'hui à Angers, Tours et Orléans sont le résultat de l'accumulation progressive et complexe de plusieurs outils sur un même espace. Cela ne signifie pas pour autant que les acteurs n'ont jamais eu le choix des outils à mettre en œuvre, mais démontre qu'il est abusif de concevoir les politiques publiques comme l'unique conséquence du choix des acteurs à un seul moment de l'action. Néanmoins, si les outils mobilisés dans chacun des terrains d'étude sont différents et ont été mis en œuvre dans des temporalités bien distinctes, on constate que malgré tout, au bout du compte, les résultats sont semblables. L'analyse des trois frises chronologiques qui reprennent les principales étapes de l'action publique patrimoniale dans chacun des contextes (*Figure 36*) montre que finalement, les mêmes dynamiques se mettent en place à des moments différents. Ainsi, on observe que de façon systématique, des campagnes de ravalements de façades ont eu lieu dans les trois contextes, au milieu des années soixante-dix, puis des OPAH dans les années quatre-vingts, *etc*. La comparaison est donc distendue en ce qu'il ne s'agit pas de faire une coupe à un instant *t* pour essayer de voir qui est avance ou qui est en retard. Son intérêt réside plutôt dans l'observation des dynamiques à l'œuvre au final : en regardant, aujourd'hui, quelle politique patrimoniale a été mise en œuvre dans chacun des contextes, on se rend compte que des constantes reviennent. Angers, comme Tours et Orléans ont procédé à des ravalements de façades et des OPAH – nous venons de le souligner – mais aussi à une requalification systématique des espaces publics du centre ancien puis à une procédure de labellisation (VPAH, pôle d'excellence, *etc*.). On pourrait presque dire que seul l'instrument territorialisé de protection du patrimoine diffère puisque, pour le reste, les trois contextes ont utilisé les mêmes outils dans une politique semblable de mise en valeur. Cela tendrait à montrer qu'un secteur sauvegardé peut produire les mêmes effets qu'une ZPPAUP ou qu'un PLU patrimonial, ou bien que tout ne passe pas par les instruments territorialisés et que l'administration patrimoniale produit des politiques qui ne s'inscrivent pas dans ces instruments. En réalité, si globalement les politiques patrimoniales se ressemblent du point de vue de leurs effets sur l'espace urbain, la différenciation se fait plus subtilement dans les jeux d'acteurs et le montage des opérations de mise en valeur.

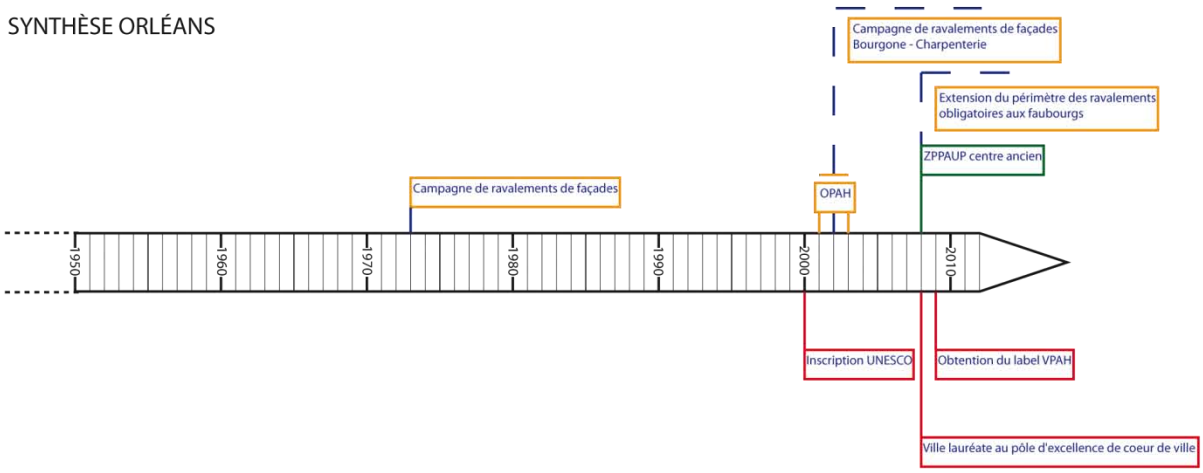
SYNTHÈSE ANGERS



SYNTHÈSE TOURS



SYNTHÈSE ORLÉANS



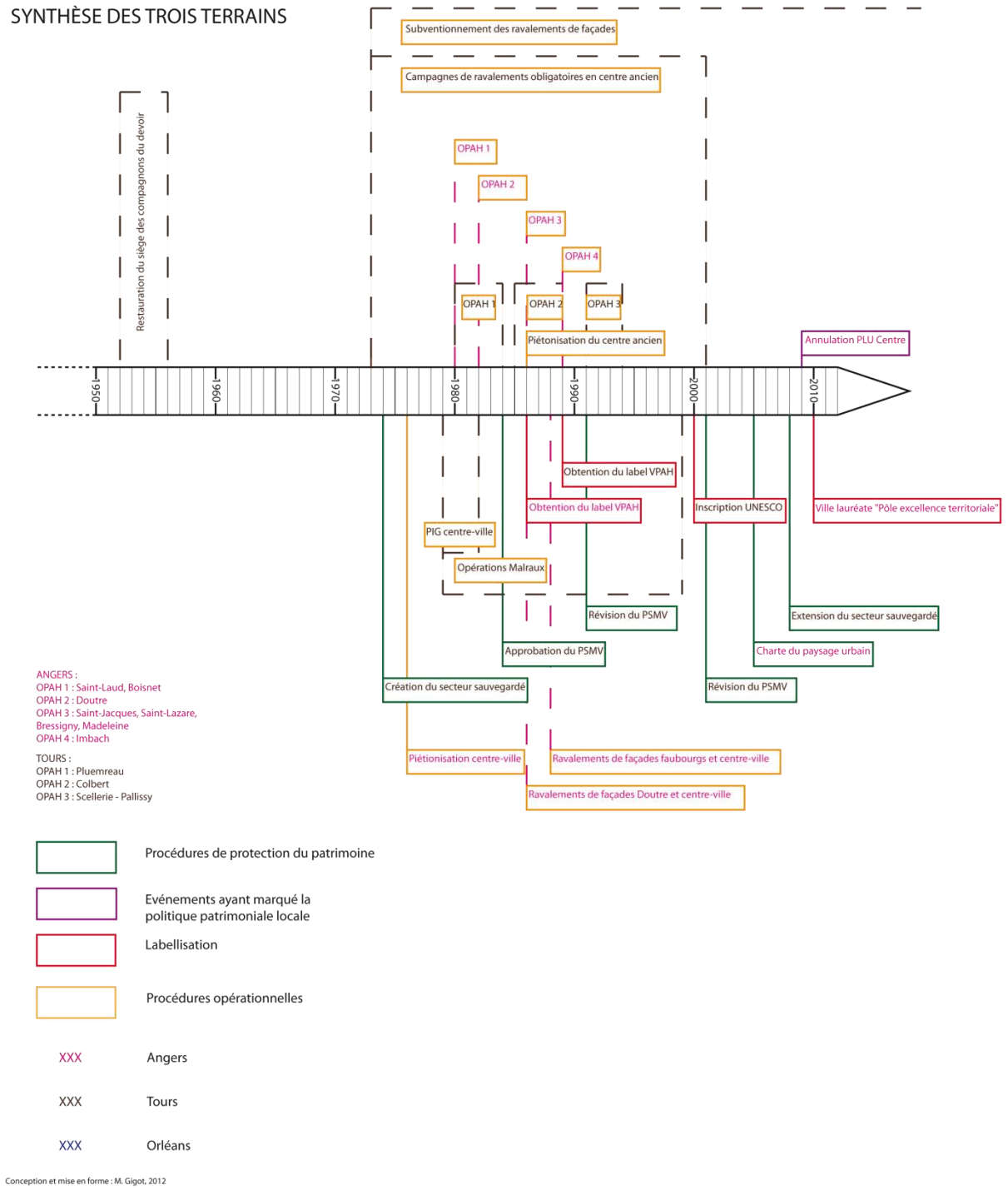


Figure 36. Synthèse des principales étapes de l'action publique patrimoniale à Angers, Tours et Orléans

Dans cette thèse, nous avons montré que les différents instruments de protection du patrimoine n'entraînaient pas les mêmes relations entre les acteurs du champ patrimonial et qu'ils ne permettaient pas non plus les mêmes effets sur l'espace. Si on peut penser qu'Angers, Tours et Orléans ont mis en place la même politique du patrimoine, c'est parce que les trois villes ont utilisé les mêmes outils pour « ce qui se voit » : les ravalements de façades et la requalification des espaces publics étant le reflet de cette politique patrimoniale. Mais en regardant plus en détail le fond de cette politique, des différences de traitement des centres subsistent : à Tours, le secteur sauvegardé a permis de protéger les intérieurs d'immeubles et d'initier des restaurations lourdes. À Orléans et à Angers, c'est davantage une politique de réhabilitation qui a été mise en œuvre plus tardivement. Il serait intéressant de poursuivre ce travail en étudiant de plus près les procédures opérationnelles de valorisation du patrimoine qui ont été mises en place dans chacune des villes afin de mieux appréhender la différence de traitement des centres anciens en fonction de la temporalité d'action et des instruments utilisés. Une des limites de cette thèse est justement de ne pas avoir pu étudier précisément le bilan des ravalements de façades, des OPAH ou des politiques de restauration menées depuis la fin des années cinquante. L'objet de la thèse n'était donc pas de comparer aujourd'hui et de façon fixe les politiques patrimoniales en place dans chacune des villes, mais plutôt de s'arrêter à des temps particuliers de l'action, différents selon les terrains.

La patrimonialisation des espaces urbains au prisme de ses instruments

Cette thèse a montré que la diversité des instruments mobilisés dans la construction des politiques patrimoniales constitue des cadres d'actions différenciés en fonction des spécificités locales. Mais l'analyse révèle aussi la limite de l'instrumentation du patrimoine et replace la volonté des acteurs de faire, la confiance qu'ils s'accordent et la teneur de leurs interrelations au cœur du processus de patrimonialisation des espaces urbains. Partant, l'instrument territorialisé de protection du patrimoine peut se concevoir comme un dispositif de régulation patrimoniale. Il ne crée pas de toute pièce la politique du patrimoine urbain mais lui donne un cadre officiel et l'institutionnalise. Nous avons vu comment se comportaient, à cet égard, les acteurs du système d'action patrimoniale à Tours et Orléans. Le secteur sauvegardé dans un cas et la ZPPAUP dans l'autre donnent un cadre réglementaire et explicite à une politique du patrimoine urbain qui peut préexister sous d'autres formes. L'analyse d'Angers montre d'ailleurs qu'une politique du patrimoine peut exister sans instrument régulateur mais le cadre d'action s'en trouve fragilisé et la politique est moins lisible. Penser l'instrument territorialisé comme le cadre d'une action publique patrimoniale permet de relativiser ses effets et de replacer les acteurs au cœur du processus de patrimonialisation des centres anciens. De plus, le problème de l'adaptabilité des instruments aux nouveaux patrimoines ou aux nouvelles échelles d'action montre que les outils ne peuvent, à eux seuls, permettre la construction d'une politique patrimoniale. À cet égard, il n'existe pas d'outil linéaire de protection du patrimoine culturel qui pourrait prendre en compte le Val de Loire inscrit au patrimoine de

l'humanité, mais c'est peut-être davantage la complexité des jeux d'acteurs et la multiplication des échelles d'intervention qui rend le plan de gestion compliqué à mettre en œuvre. Si *a priori* il n'est pas question d'inventer de nouveaux outils de gestion du patrimoine (comme en témoignent les AVAP qui ressemblent en tous points aux ZPPAUP) qui transcenderaient les échelles administratives ou même la matérialité du patrimoine, l'État affiche néanmoins sa volonté – timide – de laisser les collectivités locales mener leurs propres politiques patrimoniales. Timide, car nous avons montré au fil de ce travail qu'au final l'ABF conserve un rôle de premier ordre dans tous les instruments de protection du patrimoine. Si chaque collectivité peut choisir stratégiquement quelle politique patrimoniale elle veut mettre en œuvre, l'ABF reste, dans tous les cas, le garant du patrimoine sous toutes ses formes.

L'intérêt de ce travail est de sortir des cadres d'analyse classique des politiques publiques et de considérer l'action publique dans toute son épaisseur. L'entrée par les instruments d'action publique permet de dépasser une interprétation des politiques publiques selon une approche *top down* ou *bottom up* puisque nous prenons en considération l'instrument comme un dispositif de régulation de l'action publique patrimoniale. Un autre apport de cette recherche est d'avoir montré les différentes formes que pouvait prendre l'action publique patrimoniale. Les instruments traduisent des modalités d'interventions sur l'espace urbain, puisque l'on a souligné qu'il serait finalement possible d'obtenir des résultats similaires par le biais d'outils différents. Le choix d'un instrument à un moment donné peut donc être vu comme une clé d'analyse des modalités d'institutionnalisation locale des politiques patrimoniales. Mais ce serait autant lié aux instruments disponibles qu'à la représentation généralisée de la place du patrimoine dans la ville aujourd'hui. Pour comprendre la mise en place d'une politique patrimoniale, il ne faut pas penser les choses en termes d'adaptation des politiques du patrimoine à chaque contexte mais bien en termes de construction locale d'une action publique patrimoniale. Celle-ci s'est mise en place selon des temporalités variées et a pris des formes différentes. Si les instruments d'action publique jouent un rôle fondamental dans la construction des modalités locales de la régulation patrimoniale, ceux-ci ne doivent pas être envisagés comme la simple application locale de procédures et d'outils conçus au niveau national mais comme des opportunités d'action mises à la disposition des acteurs locaux. Notre recherche a ainsi permis de reconstituer la complexité de l'action publique patrimoniale et de sortir d'une interprétation des politiques publiques tournée soit du côté du droit et des processus réglementaires, soit du côté des dispositions ou des volontés des acteurs, pour saisir les modalités concrètes de construction locale des formes de la régulation patrimoniale.

BIBLIOGRAPHIE

ALBERTINI Pierre, 2011, *La France est-elle gouvernable ?* Paris, L'Harmattan, 220p.

AMOUGOU Emmanuel, 2001, *La réhabilitation du patrimoine architectural : une analyse sociologique de la domination des notables*, Paris, L'Harmattan, 201p.

ANDRÉ Jean-Louis, 1994, *Au cœur des villes*, Paris, Éditions Odile Jacob, 193p.

AUBERTIN Stéphane, 2005, *Les secteurs sauvegardés, quelles évolutions possibles ?* projet de fin d'études, formation des architectes et urbanistes d'État, Paris, Centre des hautes études de Chaillot, 28p.

AUBY Jean-Bernard & PERINET-MARQUET Hugues, 2004, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, Éditions Montchrestien, 1115p.

AUDRERIE Dominique, 1995, « Le champ de visibilité des monuments historiques et la jurisprudence », pp. 37-53 *in Droit et ville*, n°40, Toulouse, Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction.

AUDRERIE Dominique, 1997, *La notion et la protection du patrimoine*, Paris, Presses Universitaires de France, 128p.

ALLAMAN Martine, 2006, « Coup de jeune sur cœur ancien : coup double pour un projet », pp. 17-21, *in Diagonal*, n°173, Paris, STU.

BABONAUX Yves, 1978, « Orléans, Tours et la Vallée de la Loire », pp. 181-219, *in* BEAUJEU-GARNIER Jacqueline (dir.), *La France des villes. Volume 1 : Le Bassin parisien*, Paris, La Documentation Française, 222p.

BABONAUX Yves, 1978, « Angers, les Pays de la Loire », pp. 117-138, *in* BEAUJEU-GARNIER Jacqueline (dir.), *La France des villes. Volume 2 : Ouest et Centre-Ouest*, Paris, La Documentation Française, 176p.

BACHELARD Mireille, 1987, « Les centres commerciaux intégrés en centre-ville », pp. 271-281, *in Bulletin de l'association des géographes français*, n°3, Paris, Institut de Géographie.

BACHELOT-NARQUIN Roselyne, 2001, *Les maires : fête ou défaite ?* Paris, Éditions Anne Carrière, 123p.

BACHOUD Louis, JACOB Philipe & TOULIER Bernard, 2002, *Patrimoine culturel bâti et paysager*, Paris, Delmas, 280p.

BAECQUE (De) Francis & QUERMONNE Jean-Louis, 1981, *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences Po, 368p.

BAILEY Fréderick-George, 1971, *Les règles du jeu politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 254p.

BALEYNAUD Patrick, 1985, « Le rôle des collectivités locales : l'exemple de la ville de Tours », pp. 155-177, *in* JEGOUZO Yves (dir.), *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Économica, 305p.

BAREL Yves, 1984, *La société du vide*, Paris, Éditions du Seuil, p. 118.

BARRÈS Maurice, 1912 (éd. 2009), *La grande pitié des églises de France*, Paris, Déterna, 426p.

BAUDOT Pierre-Yves, 2011, « L'incertitude des instruments : l'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », pp. 79-103, *in Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, Paris, Presses de Sciences Po.

BEAUJEU-GARNIER Jacqueline, 1965, « Méthode d'étude pour le centre des villes », pp. 695-707, *in Annales de géographie*, n°6, Paris, Armand Colin.

BEGHAIN Patrice, 1998, *Le patrimoine : culture et lien social*, Paris, Presses de Sciences Po, 121p.

BEGHAIN Patrice, 2005, « De l'État aux collectivités territoriales : l'évolution des politiques patrimoniales », pp. 41-44, *in ESO*, n°23.

BELLESCIZE (De) Diane, 1986, « De l'ancienne à la nouvelle législation sur la protection du patrimoine architectural et des sites : les zones de protection du patrimoine architectural et urbain », pp. 771-813, *in Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, LGDJ.

BENOIT Véronique, COURNÉ Jean-Christophe, SALLE Didier & VIAUD Jean, 1995, *Angers, ma qualité*, Vauchrétien, Éditions Ivan-Davy, 127p.

BERTHIER Isabelle, 2002, « Du rôle protecteur du patrimoine protégé », pp. 28-32, *in Diagonal*, n°155, Paris, STU.

BERTHIER Nicole, 2008, *Les techniques d'enquête en sciences sociales*, Paris, Armand Colin, 352p.

BERTHOUD Gérald, 1986, « La comparaison : une idée ambiguë », pp. 5-15, *in Revue européenne des sciences sociales*, n°72, Genève, Librairie Droz, 247p.

BERTOLDI Sylvain, 2000, « Patrimoine – Musées » *in* MAILLARD Jacques (Dir.), *Angers XXe siècle*, Angers, Ville d'Angers, 317p.

BIDOU-ZACHARIASEN Catherine, 2003, *Retours en ville*, Paris, Descartes & cie, 268p.

BIRNBAUM Pierre, 1973, « Le pouvoir local : de la décision au système », pp. 336-351, *in Revue française de sociologie*, vol. 14, n°3, Paris, Association revue française de sociologie.

BIRNBAUM Pierre, 1976, « La conception durkheimienne de l'État : l'apolitisme des fonctionnaires », pp. 247-258, *in Revue française de sociologie*, vol. 17, n°2, Paris, Association revue française de sociologie.

BLAISE Yves & BRISSIER Alexandre, 2008, *Fiscalité du patrimoine immobilier*, Paris, Delmas, 429p.

BLEYON Jean-Benoit, 1979, *L'urbanisme et la protection des sites : la sauvegarde du patrimoine architectural et urbain*, Paris, LGDJ, 190p.

BOILLE Pierre, 1964, « La restauration du quartier nord-ouest de Tours », pp. 109-116, *in Bulletin de la société archéologique de Touraine*, n° 34, Tours, SAT.

BOILLE Pierre, 1973, *Délimitation du secteur sauvegardé : rapport explicatif*, Tours, Ministère des Affaires Culturelles, ministère de l'Équipement, ville de Tours, 43p.

BOILLE Pierre, 1990, « Trente ans de restauration du vieux Tours », pp. 309-323, *in Bulletin de la société archéologique de Touraine*, n° 42, Tours, SAT.

BOISSAVIT-CAMUS Brigitte, 2008, « Les espaces qualifiés au titre de leur qualité patrimoniale », pp. 129-143, *in* MELÉ Patrice & LARRUE Corinne (coord.), *Territoires d'action*, Paris, l'Harmattan, 272p.

BONDUE Jean-Paul, 1987, « Le commerce urbain français et les rapports centre-périphérie : la nouvelle donne », pp. 327-336, *in Bulletin de l'association des géographes français*, n°4, Paris, Institut de Géographie.

BONERANDI Emmanuelle, 2005, « Le recours au patrimoine, modèle culturel pour le territoire ? », pp. 91-100, *in Géocarrefour*, vol. 80, n°2, Lyon, Association des amis de la RGL.

BORIÈS Sandrine, 1995, *La politique de réhabilitation / restauration des quartiers anciens et de l'habitat existant à Orléans et Tours*, mémoire de DEA géographie, Orléans, Université d'Orléans, 66p.

BOUCHÉ Nancy, 2003, « Des problèmes opérationnels : des objectifs, des acteurs et des moyens », pp. 22-23*, in Les annonces de la Seine. Loi Malraux : 40 bougies pour éclairer l'avenir*, supplément au n°21, Paris, Journal officiel d'annonces légales, 40p.

BOUCHET Armelle, 2000, *Urbanisme et architecture du quartier des Prébendes d'Oé à Tours de 1830 à nos jours*, mémoire de maîtrise d'histoire de l'art, Tours, Université François-Rabelais, 93p.

BOURDIEU Pierre, 1984*, Questions de sociologie*, Paris, Éditions de minuit, 277p.

BOURDIN Alain, 1984, *Le patrimoine réinventé*, Paris, Presses Universitaires de France, 240p.

BOURDIN Alain, 1996, « Sur quoi fonder les politiques du patrimoine urbain ? », pp. 6-13, *in Annales de la recherche urbaine*, n°72, Paris, PUCA.

BOURDIN Alain, 2008, « Gentrification : un "concept" à déconstruire », pp. 23-37, *in Espaces et sociétés*, n°132, Paris, Éditions Éres.

BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre & MELÉ Patrice, 2006, « L'élaboration des règles du jeu urbain », pp. 21-51, *in* BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre & MELÉ Patrice (dir.), *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie, 316p.

BOURGUIGNON François, 1971, « Les secteurs sauvegardés » pp.39-57, *in Administration*, n°72, Paris, Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur.

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET Pauline (dir.), 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 518p.

BOUZELY Jean-Claude, 1986, « Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain », pp. 282-284, *in La revue administrative*, n°231, Paris, Éditions Pédone.

BRUNEL Sylvie, 2006, *La planète disneylandisée : chroniques d'un tour du monde*, Paris, Éditions Sciences Humaines, 275p

BURGEL Guy, 2006, *La revanche des villes*, Paris, Hachette, 329p.

BUUREN (Van) Peter J.J., 1992, « Environmental covenants possibilities and impossibilities: an administrative lawyer's view », pp. 49-55 *in* DUNNE Jan M., *Environmental contracts and covenants : new instruments for a realistic environmental policy ?* Rotterdam, Institute of Environmental Damages, 330p.

CASSIN Isabelle, 2003, « Les secteurs sauvegardés et les plans de sauvegarde et de mise en valeur quarante ans après la loi Malraux : aspects juridiques et contentieux », pp. 13-15*, in Les annonces*

de la Seine. Loi Malraux : 40 bougies pour éclairer l'avenir, supplément au n°21, Paris, Journal officiel d'annonces légales, 40p.

CASTOLDI Baptiste, 2009*, Enjeux et mécanismes du projet urbain : l'exemple de l'aménagement des quais à Orléans*, mémoire de Master 1 géographie, Tours, Université François-Rabelais, 108p.

CAZES Georges & POTIER Françoise, 1997, « Le tourisme urbain », pp. 48-53, *in Urbanisme*, n°296, Paris, Architecture et urbanisme.

CHAMARD Camille, 2004, « L'évaluation de l'image de marque d'une ville : création d'une échelle de mesure », pp. 123-139, *in* CUEILLE Sandrine, LE DUFF Robert & RIGAL Jacques (Dir.), *Management local, de la gestion à la gouvernance*, Paris, Dalloz, 475p.

CHARDIGNY Françoise & LEBRETON Philippe, 1994, « La politique française de protection des paysages et sites naturels », pp. 287-304, *in Géocarrefour*, vol. 69, n°4, Lyon, Association des amis de la RGL.

CHASSEL Francis, 2003, « Secteurs sauvegardés et ZPPAUP : complémentaires ou concurrents ? », pp. 18-24, *in Patrimoine et cadre de vie, les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n°160, Paris, LUR.

CHASTEL André, 1986, « La notion de patrimoine », pp. 405-450, *in* NORA Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire*. *Volume 2 : La nation*, Paris, Éditions Gallimard, 662p.

CHAVELET Catherine (propos recueillis par), 2002, « L'expérimentation comme remède au flou artistique », pp. 36-39, *in Diagonal*, n°155, Paris, STU.

CHEVALIER Bernard, 1983, *Tours ville royale : 1356-1520*, Chambray-lès-Tours, CLD, 343p.

CHEVALLIER Jacques, 2003, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », pp. 203-217, *in Revue française d'administration publique*, vol. 1-2, n°105-106, Paris, École nationale d'administration.

CHEVEREAU Sébastien, 2003, *Tours reconstruit*, Saint-Cyr-sur-Loire, Alan Sutton, 128p.

CHOAY Françoise, 1996, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Éditions du Seuil, 271p.

CHOAY Françoise, 2002, « La notion de patrimoine en urbanisme », pp. 23-31, *in* BAZIN Marcel & GRANGE Anne-Marie (dir.), *Les urbanistes et le patrimoine*, Presses Universitaires de Reims, 377p.

CHOAY Françoise, 2009, *Le patrimoine en questions : anthologie pour un combat*, Paris, Éditions du Seuil, 220p.

CLAVAIROLLE Françoise, 2010, « Contester un barrage. Anthropologie d'un processus de gestion sociale à Alqueva (Portugal) », pp. 291-304, *in* SHNEIER-MADANES Graciela, *L'eau mondialisée*, Paris, La Découverte, 496p.

CLAVEL Maïté, 2002, *Sociologie de l'urbain*, Paris, Anthropos, 123p.

COLLECTIF, 1995, *POS et paysages*, Paris, Direction de l'architecture et de l'urbanisme, 129p.

CORTOT Hugues, 2006, « Un outil au secours du patrimoine non protégé », pp. 46-49, *in La pierre d'angle*, n°43, Bordeaux, ANABF.

COUSIN Saskia, 2003, *L'identité au miroir du tourisme. Usages et enjeux des politiques de tourisme culturel*, thèse d'anthropologie sociale et ethnologie, Paris, EHESS, 623p.

COUDERC Jean-mary, 2001, « La conservation et la protection du patrimoine tourangeau au XXe siècle », pp. 27-40, *in Mémoires de l'académie de sciences, arts et belles lettres de Touraine*, tome 14, Chambray-lès-Tours, CLD, 247p.

CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, 437p.

DAMETTE Félix, 1994, *La France en villes*, Paris, La Documentation Française, 271p.

DANIAU Sylvain, 2010, *Élaboration d'un projet urbain en secteur sauvegardé : le haut de la rue Nationale à Tours*, mémoire de Master 1 géographie, Tours, Université François-Rabelais, 77p.

DAVALLON Jean, 2002, « Comment se fabrique le patrimoine ? », pp. 74-77, *in Sciences humaines*, hors série n°36, Paris, Éditions Sciences Humaines.

DEGORCE Juliette, 2007, *Les secteurs sauvegardés : bilan et perspectives de cet outil d'urbanisme et de protection patrimoniale*, rapport de stage à la DAPA, 32p.

DELAUNAY Bénédicte, 1995, « Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager », pp. 487-501, *in Annuaire des collectivités locales*, Paris, GRALE, 539p.

DELMAS Bernard, 2002, « Le contentieux en ZPPAUP : mythe ou réalité ? », pp. 161-174, *in* CORNU Marie & FROMAGEAU Jérôme (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, 275p.

DEMAZIÈRE Christophe & THIBAULT Serge, 2002, « Projets de territoires et observation des agglomérations : réflexions à partir des cas de Tours et d'Orléans », pp. 91-104, *in* JEAN Yves & CALENGE Christian (coord.), *Lire les territoires*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, 300p.

DENÈFLE Sylvette, 2002, « Zonages de protection patrimoniale et territoires. L'exemple de l'inscription de Lyon au patrimoine mondial », pp. 79-90, *in* JEAN Yves & CALENGE Christian (coord.), *Lire les territoires*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, 300p.

DENIZEAU Gérard, 2008, *Le patrimoine mondial : un héritage à partager*, Paris, Larousse, 128p.

DI MÉO Guy, 1996, « Production des identités et attachement au lieu », pp. 247-271, *in* LAMY Yvon (dir.), *L'alchimie du patrimoine : discours et pratiques*, Bordeaux, Éditions de la MSH d'Aquitaine, 532p.

DOLLFUS Agnès (propos recueillis par), 2002, « Oser faire des choix », pp. 33-35, *in Diagonal*, n°155, Paris, STU.

DRAPIER Monique, 1997, « La nouvelle Fondation du Patrimoine », pp. 38-41, *in Études foncières*, n°76, Paris, ADEF.

DROUIN Martin & RICHARD-BAZIRE Anne (dir.), 2011, *La sélection patrimoniale*, Québec, Éditions Multimondes, 374p.

DUBOIS Jérôme, 2009, *Les politiques publiques territoriales : la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 216p.

DUMAS Jean, 1995, « L'histoire en otage : la référence au passé dans la construction des politiques urbaines », pp. 39-46, *in* CHARRIÉ Jean-Paul, *Villes en projet(s), actes du colloque de 1995*, Talence, Éditions de la MSH d'Aquitaine, 408p.

DUMONT Marc, 2005, « Le développement urbain dans les villes intermédiaires : pratique métropolitaine ou nouveau modèle spécifique ? Le cas d'Orléans et Tours », pp. 141-162, *in Annales de géographie*, Paris, Armand Colin.

DUPUY Claude, LEROUX Isabelle & WALLET Frédéric, 2003, « Conflits, négociation et gouvernance territoriale», pp. 377-397, *in Droit et société*, n°54, Paris, LGDJ.

DUPUY François & THOENIG Jean-Claude, 1985, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 316p.

DURIEZ Bruno, 1979, « De l'insalubrité comme fait politique », pp. 37-55, *in Espaces et sociétés*, n°30-31, Paris, Éditions Éres.

ENCINAS DE MUNAGORRI Rafael, 2002, « Quel statut pour l'expert ? », pp. 379-389, *in Revue française d'administration publique*, n°103, Paris, ÉNA.

ETCHÉGARAY Jean-René, 2007, « L'évolution juridique attendue : la réformette des secteurs sauvegardés », pp. 35-39, *in Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux : actes du séminaire de Chinon*, Paris, ANVPAH&VSSP, 168p.

ETCHÉGARAY Jean-René, 2007, « Qu'est-ce qu'un PLU patrimonial ? », pp. 54-56, *in Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux : actes du séminaire de Chinon*, Paris, ANVPAH&VSSP, 168p.

FAYOLLE-LUSSAC Bruno, 2003, « Les ZPPAUP après 20 ans de mise en œuvre : regard critique et risques à venir », pp. 327-335, *in Patrimoine et développement des cœurs de ville : 4e assises du patrimoine du Grand-Ouest*, Bordeaux, Éditions Confluences, 402p.

FÉRAULT Marie-Agnès, 2002, « Présentation de l'outil et état des lieux », pp. 43-49, *in* CORNU Marie & FROMAGEAU Jérôme (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, l'Harmattan, 275p.

FERMIGIER André, 1991, *La bataille de Paris*, Paris, Éditions Gallimard, 399p.

FINKIELKRAUT Alain, GUILLEBAUD Jean-Claude & TILLINAC Denis, 2000, *Où va le monde ?* Genève, Éditions du Tricorne, 65p.

FOURNIER Pierre & MAZZELLA Sylvie, 2004, *Marseille, entre ville et ports*, Paris, La Découverte, 314p.

FREUD Sigmund, 1909 (éd. 2004), *Cinq leçons sur la psychanalyse*, Paris, Payot, 208p.

FREUND Julien, 1983, *Sociologie du conflit*, Paris, Presses Universitaires de France, 380p.

FREYSSINET Jacques, 2008, « L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation », pp. 199-212, *in Formation emploi*, n°101, Paris, La Documentation Française.

FRIER Pierre-Laurent, 1979, *La mise en valeur du patrimoine architectural*, Paris, Éditions du Moniteur, 247p.

FRIER Pierre-Laurent, 1997, *Droit du patrimoine culturel*, Paris, Presses Universitaires de France, 525p.

GAGNON Christiane & KLEIN Juan-Luis, 1991, « Le partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social », pp. 239-255, *in Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n°95, Laval, Université de Laval.

GALINIÉ Henri (dir.), 2007, *Tours antique et médiéval. Lieux de vie, temps de la ville. 40 ans d'archéologie urbaine*, Tours, FERACF, 440p.

GAILLARD Jean-Michel & RAMBERT Catherine, 1993, *La fête des maires : mégalomanes ou visionnaires ?* Paris, Éditions Jean-Claude Lattès, 431p.

GARNIER Jean-Pierre, 2008, « Scénographies pour un simulacre : l'espace public réenchanté », pp. 67-81*, in Espaces et sociétés*, n°134, Paris, ÉRES.

GAUDIN Jean-Pierre, 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales », pp. 31-56, *in Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, Paris, Presses de Sciences Po.

GÉNESTIER Philippe, OUARDI Samira & RENNES Juliette, 2007, « Le paradigme localiste au secours de l'action publique démocratique », pp. 69-80, *in Mots. Les langages du politique*, n°83, Lyon, ENS Éditions.

GENIEYS William, SMITH Andy, BARAIZE François, FAURE Alain & NÉGRIER Emmanuel, 2000, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre *leadership* et territoire », pp. 103-119, *in Pôle Sud*, n°13, Montpellier, ARPOS.

GERMAIN Annick, 1992, « Du patrimoine architectural au patrimoine urbain », pp. 31-36, *in* NEYRET Régis, *Le patrimoine atout du développement*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 156p.

GERVOIS Gérard, 1990, « Les secteurs sauvegardés en France : bilan et perspectives », pp. 115-125, *in* LÉVY Jean-Paul, 1990, *La réhabilitation des quartiers anciens et de l'habitat existant,* Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 173p.

GLÉVAREC Hervé & SAEZ Guy, 2002, *Le patrimoine saisi par les associations*, Paris, La Documentation Française, 416p.

GIGOT Mathieu, 2007, *Patrimoine et instruments d'action publique : le cas de la ZPPAUP d'Orléans*, mémoire de Master 2 géographie, Tours, Université François-Rabelais, 143p.

GIOVANNONI Gustavo, 1931 (éd. 1998), *L'urbanisme face aux villes anciennes*, Paris, Éditions du Seuil, 349p.

GONDRAN François, 2004, « Les architectes des bâtiments de France et la loi de 1913 », pp. 123-142, *in* AUDRERIE Dominique & PRIEUR Michel (dir.), *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* vol. 2, Paris, L'Harmattan, 268p.

GRASSIN Maurice, 1998, *Jean Monnier*, Laval, Siloë, 303p.

GRAVARI-BARBAS Maria, 2002, « Patrimoine et modernité : les monuments historiques dans les deux chartes d'Athènes, 1931-1933 », pp. 185-195, *in* BERDOULAY Vincent & CLAVAL Paul (dir.), *Aux débuts de l'urbanisme français*, Paris, L'Harmattan, 256p.

GRAVARI-BARBAS Maria, 2003, « Le patrimoine territorial. Construction patrimoniale, construction territoriale : vers une gouvernance patrimoniale ? », pp. 51-67, *in* BEAUCHARD Jacques (dir.), *La*

mosaïque territoriale : enjeux identitaires de la décentralisation, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 186p.

GRAVARI-BARBAS Maria, 2004a, « Patrimonialisation et réaffirmation symbolique du centre-ville du Havre. Rapport entre le jeu des acteurs et la production de l'espace », pp. 588-611, *in Annales de géographie*, n°640, Paris, Armand Colin.

GRAVARI-BARBAS Maria, 2004b, « Quelle marge de manœuvre pour une "gouvernance patrimoniale" ? », pp. 84-93, *in Pouvoirs locaux*, n°63, Paris, Institut de la décentralisation.

GRAVARI-BARBAS Maria & VESCHAMBRE Vincent, 2004, « Patrimoine: derrière l'idée de consensus, les enjeux d'appropriation de l'espace et des conflits », pp. 67-82, *in* MELÉ Patrice, LARRUE Corinne & ROSEMBERG Muriel (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, 224p.

GRAVARI-BARBAS Maria & VESCHAMBRE Vincent, 2005, « Approches et représentations du patrimoine : dynamiques, évolutions, projets », pp. 9-10, *in ESO*, n°23.

GREFFE Xavier, 2000, « Le patrimoine comme ressource pour la ville », pp. 29-38, *in Les annales de la recherche urbaine*, n°86, Paris, PUCA.

GREFFE Xavier, 2003, *La valorisation économique du patrimoine*, Paris, La Documentation Française, 384p.

GRÉMION Pierre, 1976*, Le pouvoir périphérique*, Paris, Éditions du Seuil, 478p.

GRÉSILLON Michel, 1995, *Orléans*, Paris, Anthropos, 160p.

GROUD Hervé, 2002, « L'évolution des outils de protection : l'exemple du paysage », pp. 41-71, *in* BAZIN Marcel & GRANGE Anne-Marie (dir.), *Les urbanistes et le patrimoine*, Reims, Presses Universitaires de Reims, 377p.

GUILLAUME Marc, 1980, *La politique du patrimoine*, Paris, Éditions Galilée, 196p.

GUILLOT Ch.-A. Philippe, 2006, *Droit du patrimoine culturel et naturel*, Paris, Éditions Ellipses, 159p.

HALBWACHS Maurice, 1950 (éd. 1997), *La mémoire collective*, Paris, Albin Michel, 295p.

HALPERN Charlotte & LE GALÈS Patrick, 2011, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres », pp. 51-78, *in Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, Paris, Presses de Sciences Po.

HAROUEL Jean-Louis, 1985, *Histoire de l'urbanisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 128p.

HEINICH Nathalie, 2009, *La fabrique du patrimoine : de la cathédrale à la petite cuillère*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 286p.

HERNANDEZ Frédérique, 2003, *Le processus de planification des déplacements urbains : entre projets techniques et modèles de ville*, thèse d'aménagement de l'espace, Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille III, 351p.

HERZOG Anne, 2011, « Les géographes et le patrimoine », *in EchoGéo* [en ligne], n°18, Paris, UMR 8586 PRODIG, consulté en 2012. URL : http://echogeo.revues.org/12840.

HOOD Christopher C., 1986, *The tools of government*, Chatam, Chatam House Publishers, 178p.

HOWLETT Michael, 2011, *Designing public policies : principles and instruments*, Abingdon, Routledge, 226p.

HUGO Victor, 1863 (éd. 2006), *Pamphlets pour la sauvegarde du patrimoine : guerre aux démolisseurs !* Apt, L'archange Minotaure, 54p.

HUGUES François, HIRCZAK Maud & SÉNIL Nicolas, 2006, « Territoire et patrimoine : la co-construction d'une dynamique et de ses ressources », pp. 683-700, *in Revue d'économie régionale et urbaine*, n°5, Paris, Armand Colin.

HÜTTMANN Christine, 1987, *Tours, la sauvegarde du patrimoine*, mémoire de recherche, Köln, 74p.

HUYGHUES DESPOINTES Franck, 2002, *Attentes et effets de l'inscription du Val de Loire sur la liste du patrimoine mondial*, mémoire de DEA géographie, Tours, Université François-Rabelais, 303p.

HUYGHUES DESPOINTES Franck, 2008, *Des barrages au patrimoine mondial : la Loire comme objet d'action publique,* thèse d'aménagement de l'espace – urbanisme, Tours, Université François-Rabelais, 440p.

INGRAIN Édouard, 1953, « Orléans : essai de géographie urbaine », pp. 98-105, *in L'information géographique*, vol. 17, n°3, Paris, Armand Colin.

IOGNA-PRAT Paul, 2009, *Le patrimoine culturel entre le national et le local : chances et limites de la décentralisation*, thèse de droit public, Angers, Université d'Angers, 813p.

IRVOAS-DANTEC, 2003, « L'intérêt d'une mise en réseau : "les villes et pays d'art et d'histoire" », pp. 147-157, *in Patrimoine et développement des cœurs de ville : 4e assises du patrimoine du Grand-Ouest*, Bordeaux, Éditions Confluences, 402p.

JACOBS Jane, 1991, *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Liège, Pierre Mardaga Éditeur, 435p.

JACQUOT Henri, 1995, « Paysages et droit de l'urbanisme », pp. 461-472, *in Annuaire des collectivités locales*, Paris, GRALE, p. 462

JACQUOT Sébastien, 2007, *Enjeux publics et privés du réinvestissement des espaces historiques centraux : une étude comparée de Gênes, Valparaiso et Liverpool*, thèse de géographie, Angers, Université d'Angers, 641p.

JACQUOT Sébastien, 2012, « Analyser l'action publique patrimoniale, un triple regard sur la patrimonialisation », pp. 7-18, *in* GIGOT Mathieu (coord.) *Construction politique et sociale des territoires : « Analyser la patrimonialisation des espaces urbains »,* n°1, Tours, UMR 7324 CITERES, 88p.

JANNEAU Jacques, 1974, *Les villes françaises : Angers et son agglomération*, n°4065-6-7, Paris, La Documentation Française, 79p.

JEUDY Henri-Pierre, 2001, *La machinerie patrimoniale*, Paris, Sens&tonka, 136 p.

JEUDY-DE-GRISSAC Alain, 2008, « Aires protégées », pp. 882-890, *in Encyclopédie Universalis*, vol. 19, Paris, Universalis.

KAFKA Franz, 1925 (éd. 2001), *Le procès*, Paris, Librairie française générale, 285p.

KERROUCHE Éric, 2006, « Les maires français : des managers professionnels ? », pp. 83-98, *in Annuaire des collectivités locales*, Paris, CNRS éditions.

KIMMEL Adolf, 1983, *L'assemblée nationale sous la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences Po, 394p.

KIS Martine, 1995, « Un outil de redécouverte du patrimoine », p.29 *in Le courrier des maires et des élus locaux*, n°46, Paris, Le Moniteur.

KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne & VARONE Frédéric, 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Helbing & Lichtenhahn, 398p.

KOLTIRINE Remi, 2001, « De l'urbanisme à visage humain », pp. 74-86, *in Le débat*, n°115, Paris, Éditions Gallimard.

LACHAISE Michel, 1972, « Rénovation, restauration des vieux quartiers », pp. 71-73, *in Ingénieurs des villes de France*, n°181 : « Tours, ville champignon de la dernière décennie », Paris.

LAJARTRE (De) Arnaud, 2011, « Le patrimoine au péril du développement durable ? », pp. 1529-1531, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz.

LAMY Yvon, 1996, « Le territoire revendiqué, le monument contesté, la ville patrimonialisée », pp. 232-244, *in* LAMY Yvon (dir.), *L'alchimie du patrimoine : discours et politiques*, Bordeaux, Éditions de la MSH d'Aquitaine, 532p.

LAMY Yvon, 2003, « Patrimoine et culture : l'institutionnalisation », pp. 45-63, *in* POIRRIER Philippe & VADELORGE Loïc (dir.), *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, La Documentation Française, 616p.

LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick, 2004a, « L'action publique saisie par les instruments », pp. 11-44, *in* LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 371p.

LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick, 2004b, « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », pp. 357-369, *in* LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 371p.

LASCOUMES Pierre & SIMARD Louis, 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments : introduction », pp. 5-22, *in Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, Paris, Presses de Sciences Po.

LAURENT Xavier, 2003a, *Grandeur et misère du patrimoine : d'André Malraux à Jacques Duhamel*, Paris, École des chartes, 384p.

LAURENT Xavier, 2003b, « André Malraux et les secteurs sauvegardés », pp. 7-9, *in Les annonces de la Seine. Loi Malraux : 40 bougies pour éclairer l'avenir*, supplément au n°21, Paris, Journal officiel d'annonces légales.

LAZZAROTTI Olivier, 2003, « Tourisme et patrimoine : *ad augusta per angusta* », pp. 91-110, *in Annales de géographie*, n°629, Paris, Armand Colin.

LAZZAROTTI Olivier, 2004, « Le patrimoine, une chance pour la décentralisation », pp. 104-108, *in Pouvoirs locaux*, n°63, Paris, La Documentation Française.

LAZZAROTTI Olivier, 2009, « Fréquenter et détruire : le patrimoine », pp. 25-35, *in* GIRAUD-LABALTE Claire, MORICE Jean-René & VIOLIER Philippe (dir.), *Le patrimoine est-il fréquentable ?* Angers, Presses Universitaires d'Angers, 360p.

LEBRETON Jean-Pierre, 2002, « ZPPAUP et documents locaux d'urbanisme », pp. 125-143, *in* CORNU Marie & FROMAGEAU Jérôme (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, 275p.

LEBRETON Jean-Pierre, 2011, « Vers le PLU patrimonial ? », pp. 1552-1557, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz.

LEBRUN François (dir.), 1975, *Histoire d'Angers*, Toulouse, Privat, 340p.

LECA Jean, 2001, *Pour(quoi) la philosophie politique*, Paris, Presses de science Po, 297p.

LEFÈVRE Benjamin, 2010, « Angers : étude chrono-chorématique » [en ligne], *in Mappemonde*, n°100, Montpellier, Belin-Reclus, consulté en 2012. URL : http://mappemonde.mgm.fr/num28/articles/art10404.html.

LE GALÈS Patrick, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », pp. 57-95, *in Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, Paris, Presses de Sciences Po.

LE LOUARN Patrick, 2002, « Le droit entre mémoire et prospective », pp. 59-64, *in Annales de la recherche urbaine*, n°92, Paris, PUCA, p. 63

LE LOUARN Patrick, 2006, « De l'État prescripteur à l'État partenaire, le cas des ZPPAUP et des périmètres de protection modifiés », pp. 327-342, *in* PRIET François (Études réunies par), *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 616p.

LEMIEUX Vincent, 2002, *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 199p.

LEMONIER Marc, 2002, « Troyes : secteur sauvegardé ; une aussi longue absence », pp. 50-52, *in Diagonal*, n°99, Paris, STU.

LENIAUD Jean-Michel, 2002a, *Les archipels du passé : le patrimoine et son histoire*, Paris, Fayard, 361p.

LENIAUD Jean-Michel, 2002b, « La décentralisation du patrimoine : limites et enjeux », pp. 341-350, *in Commentaire*, n°98, Paris, Commentaire.

LEROY Stéphane, 2000, « La Région Centre en modèles », pp. 36-40, *in Mappemonde*, n°58, Belin-Reclus, Montpellier.

LÉVY Jean-Paul, 1987a, « Réflexions sur l'évolution contemporaine des centres-villes », pp. 307-315, *in Bulletin de l'association des géographes français*, n°4, Paris, Institut de Géographie.

LÉVY Jean-Paul, 1987b, *Centres-villes en mutation*, Paris, Éditions du CNRS, 257p.

LIOCHON Pierre, 2003, « Loi SRU et patrimoine, le nouveau cadre législatif », pp. 293-297, *in Patrimoine et développement des cœurs de ville : 4e assises du patrimoine du Grand-Ouest*, Bordeaux, Éditions Confluences, 402p.

LORRAIN Dominique, 1998, « Administrer, gouverner, réguler », pp. 85-92, *in Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, Paris, PUCA.

LOYER François, 1998, « Du romantisme à l'archéologie. L'invention de la notion de patrimoine », pp. 113-120, *in* ANDRIEUX Jean-Yves (dir.), *Patrimoine et société*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 319p.

LOYER François, 2000, « Patrimoine urbain», pp. 301-311, *in* PAQUOT Thierry, LUSSAULT Michel & BODY-GENDROT Sophie (dir.), *La ville et l'urbain : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 441p.

LUSSAULT Michel, 1993, *Tours : images de la ville et politique urbaine*, Tours, Maison des Sciences de la Ville, 415p.

LUSSON-LEROUSSEAU Nicole, 1995, « Paysages et législation sur les monuments historiques et les sites », pp. 473-486, *in Annuaire des collectivités locales*, Paris, GRALE.

MABILEAU Albert, 1989, « Une logique politique d'action communale : pouvoir du maire et politiques municipales », pp. 21-51, *in* MABILEAU Albert & SORBETS Claude (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 188p.

MABILEAU Albert, 1997, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », pp. 340-376, *in Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, Paris, Presses de Science Po.

MADORE François, 1994, « Marchés immobiliers des espaces centraux et dynamiques sociales de moyennes villes françaises », pp. 15-44, *in* CHEVALIER Jacques & PEYON Jean-Pierre (dir.), *Au centre des villes : dynamiques et recompositions*, Paris, L'Harmattan, 264p.

MAFFRE Philippe, 2004, « Le patrimoine saisi par la décentralisation », pp. 63-67, *in Pouvoirs locaux,* n°63, Paris, La Documentation Française.

MAILLARD (De) Jacques, 2002, « Les associations dans l'action publique locale : participation formalisée et ouverture démocratique ? », pp. 53-65, *in Lien social et politiques*, n°48, Montréal, EHESP.

MAILLARD (De) Jacques, 2006, « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires », pp. 39-53, *in Pôle Sud*, n°25, Montpellier, ARPOS.

MAILLOT Dominique, 1993, « Dix ans d'urbanisme décentralisé. Réflexions à l'occasion d'un anniversaire », pp. 34-40, *in Études foncières*, n°59, Paris, ADEF.

MAKOWIAK Jessica, 2004, *Esthétique et droit*, Paris, LGDJ, 402p.

MAKOWIAK Jessica, 2006, « La protection des sites : analyse comparative et efficacité des instruments », pp. 2001-2010, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz.

MARINOS Alain, 2011, « Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager : le temps de l'évaluation », pp. 1532-1537, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz.

MASSON Dominique, 2007, « Situation des ZPPAUP », pp. 16-20, *in Les ZPPAUP – la restauration immobilière : actes du séminaire de Bayonne*, Paris, ANVPAH&VSSP, 176p.

MAZÉ Julie & PIHET Christian, 1997, « Élections municipales et pouvoir politique local. L'exemple d'Angers », pp. 495-505, *in Norois*, n°175, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

MÉDARD Jean-François, 1972, « La recherche du cumul de mandats par les candidats aux élections législatives sous la Cinquième République », pp. 139-159, *in* MABILEAU Albert (dir.), *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, Paris, Éditions Pédone, 411p.

MELÉ Patrice, 1998, *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 324p.

MELÉ Patrice, 2004, « Habitants mobilisés et devenir d'un espace patrimonial », pp. 223-230, *in Géocarrefour*, vol. 79, n°3, Lyon, Association des amis de la RGL.

MELÉ Patrice, 2007, « Identifier un régime de territorialité réflexive », pp. 45-55, *in* VANIER Martin (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 228p.

MELÉ Patrice, 2008, « Territoires d'action et qualifications de l'espace », pp. 15-45, *in* MELÉ Patrice & LARRUE Corinne (coord.), *Territoires d'action*, Paris, l'Harmattan, 272p.

MELÉ Patrice, 2009, « Pour une géographie du droit en action », pp. 25-42, *in Géographie et cultures*, n°79, Paris, L'Harmattan.

MELÉ Patrice, 2011, *Transactions territoriales : patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, 216p.

MÉNY Yves & THOENIG Jean-Claude, 1989, *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 391p.

MERLIN Pierre, 1991, *L'urbanisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 127p.

MICOUD André, 1995, « Le Bien Commun des patrimoines », pp. 25-38, *in* COLLECTIF, *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, Paris, La Documentation Française, 311p.

MICOUD André, 2005, « La patrimonialisation ou comment redire ce qui nous relie (un point de vue sociologique) », pp. 81-96, *in* BARRÈRE Christian, BARTHÉLEMY Denis, NIEDDU Martino & VIVIEN Franck-Dominique (éds.), *Réinventer le patrimoine : de la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine ?* Paris, L'Harmattan, 337p.

MINNAERT Jean-Baptiste, 2001, « Deux cents ans d'espaces résidentiels : petit abrégé tourangeau », pp. 115-137, *in* LUSSAULT Michel (coord.), *Tours, des légendes et des hommes*, Paris, Autrement, 232p.

MIRIEU DE LABARRE Éric, 2004, « Plaidoyer pour un nouveau régime des abords », pp. 11-62, *in* AUDRERIE Dominique & PRIEUR Michel (dir.), *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* vol. 2, Paris, L'Harmattan, 282p

MIRLOUP Joël, 2002, « Orléans : éléments d'un système métropolitain », pp. 36-41, *in Mappemonde*, n°68, Belin-Reclus, Montpellier.

MOLLET Albert, 1990, « OPAH et diversité des marchés immobiliers », pp. 99-113, *in* LÉVY Jean-Paul, *La réhabilitation des quartiers anciens et de l'habitat existant,* Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 173p.

MONGIN Olivier, 2010, « Le patrimoine au contact de l'immatériel, nouvelles perspectives », pp. 15-22, *in* BENHAMOU Françoise & CORNU Marie (dir.), *Le patrimoine culturel au risque de l'immatériel : enjeux juridiques, culturels, économiques*, Paris, L'Harmattan, 148p.

MONNIER Gérard, 1998, « Un patrimoine controversé : les édifices du XXe siècle », pp. 123-131, *in* ANDRIEUX Jean-Yves, *Patrimoine et société*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 123.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1985, « Les procédures spécifiques de protection du patrimoine culturel », *in* JEGOUZO Yves (dir.), *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Économica, 314p.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1994, « Environnement et paysage », pp. 588-595, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1996a, « La ville, le paysage et le beau », pp. 180-193, *in Archives de philosophie du droit*, tome 40, Paris, Dalloz.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1996b, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Éditions ESTEM, 251p.

NEYRET Régis, 2002, « Du patrimoine ordinaire au patrimoine partagé », pp. 79-82, *in* CORNU Marie & FROMAGEAU Jérôme (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, 275p.

NEZ Emmanuelle, 1999, *Orléans mise sur le tourisme urbain : la ville d'Orléans au printemps 1999 : bilan et perspectives de son activité touristique*, mémoire de DEA géographie, Orléans, Université d'Orléans, 55p.

NORA Pierre, 1986, *Les lieux de mémoire*, 3 vol., Paris, Éditions Gallimard, 4751p.

NOVARINA Gilles, 1997, « Les réseaux de politique urbaine. Concurrences et coopérations entre acteurs », pp. 213-254, *in* GODARD Francis (coord.), *Le gouvernement des villes ; territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie, 287p.

PAL Leslie A., 1992, *Public policy analysis : an introduction*, Toronto, Nelson, 303p.

PASSE Fabrice, 2007, *Usages et perceptions de la Loire à Tours : une représentation patrimoniale ?* mémoire de Master 1 géographie, Tours, Université François-Rabelais, 104p.

PASQUIER Thomas, 2009, *Patrimoine et identité dans le quartier de la Doutre à Angers*, mémoire de Master 2 géographie, Angers, Université d'Angers, 72p.

PATIN Katia, 2004, *La clientèle de l'architecte Pierre Boille*, mémoire de maîtrise d'histoire de l'art, Tours, Université François-Rabelais, 130p.

PATTE Yves, 2006, « Sur le concept de "champ" : l'approche "*more geometrico*" d'un débat public, la prostitution en Belgique », pp. 235-261, *in Sociologie et sociétés*, vol. 38, n°1, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

PÉRIGOIS Samuel, 2006, *Patrimoine et construction d'urbanité dans les petites villes. Les stratégies identitaires de la requalification des centres-villes en Isère*, thèse de géographie, Grenoble, Université Grenoble I Joseph-Fourier, 547p.

PERRIN-GAILLARD Geneviève & DURON Philippe, 2002, *Du zonage au contrat : une stratégie pour l'avenir*, Paris, La Documentation Française, 125p.

PICHAVANT Aline, 2002, « La ZPPAUP comme levier et outil incitatif pour les actions opérationnelles. La réhabilitation urbaine de tissus anciens à Dieppe », pp. 205-207, *in* CORNU Marie & FROMAGEAU Jérôme (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, 275p.

PLANCHET Pascal, 2009, *Droit de l'urbanisme et protection du patrimoine*, Paris, Éditions du Moniteur, 456p.

PLANCHET Pascal, 2011, « De la ZPPAUP à l'AVAP : le double jeu de la réforme », pp. 1538-1544, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz.

PINSON Gilles, 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », pp. 199-233, *in* LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 371p.

PONCET Patrick, 2004, « Du patrimoine national à la "société de conservation" », pp. 60-62, *in Pouvoirs locaux,* n°63, Paris, La Documentation Française.

PONTIER Jean-Marie, 2004, « Les expérimentations en matière de patrimoine », pp. 72-76, *in Pouvoirs locaux*, n°63, Paris, La Documentation Française.

PONTIER Jean-Marie, 2005, « Simplification et décentralisation pour les secteurs sauvegardés et les monuments historiques », pp. 2106-2111, *in Actualité juridique du droit administratif*, Paris, Dalloz.

POULAIN Caroline, 2003, « Un exemple de la continuité de la politique du patrimoine sous le régime de Vichy : la loi sur les abords des monuments historiques », pp. 335-349, *in* POIRRIER Philippe & VADELORGE Loïc (dir.), *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, La Documentation Française, 616p.

POULOT Dominique, 1997, *Musée, nation, patrimoine : 1789-1815*, Paris, Éditions Gallimard, 406p.

POULOT Dominique, 1998, « L'histoire du patrimoine : un essai de périodisation », pp. 21-33, *in* ANDRIEUX Jean-Yves (dir.), *Patrimoine et société*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 319p.

PREWYSZ-KWINTO Sophie, 1990, *Évolution du secteur sauvegardé de Tours*, mémoire de Maîtrise d'aménagement et d'urbanisme, Paris, Université de Paris-Sorbonne, 194p.

PUMAIN Denise, PAQUOT Thierry & KLEINSCHMAGER Richard, 2006, *Dictionnaire de la ville et de l'urbain*, Paris, Économica, 320p.

QUERMONNE Jean-Louis, 1991, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Éditions du Seuil, 330p.

RAUTENBERG Michel, 2003, *La rupture patrimoniale*, Paris, À la croisée, 173p.

RÉAU Louis, 1994, *Histoire du vandalisme*, Paris, Éditions Robert Lafont, 1190p.

REYNAUD Jean-Daniel, 1993, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 314p.

RIEGL Aloïs, 1903 (éd. 1984), *Le culte moderne des monuments,* Paris, Éditions du Seuil, 119p.

RIGAUD Jacques, 1995, *L'exception culturelle*, Paris, Éditions Grasset, 304p.

RIGAUD Jacques & DUHAMEL Olivier, 2011, « De l'utilité d'un ministre pour la culture : l'exemple de Jacques Duhamel », pp. 27-36, *in Le Débat*, n°164, Paris, Éditions Gallimard.

RIPOLL Fabrice & VESCHAMBRE Vincent, 2002, « Face à l'hégémonie du territoire : éléments pour une réflexion critique », pp. 261-287, *in* JEAN Yves & CALENGE Christian (coord.), *Lire les territoires*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, 300p.

RODIER Xavier, GALINIÉ Henri & BRUNET Roger, 2010, « Tours : étude chrono-chorématique » [en ligne], *in Mappemonde*, n°100, Montpellier, Belin-Reclus, consulté en 2012. URL : http://mappemonde.mgm.fr/num28/articles/art10406.html.

RONCAYOLO Marcel, 2001, « À la recherche des politiques urbaines », pp. 91-154, *in* RONCAYOLO Marcel (dir.), *La ville aujourd'hui : mutations urbaines, décentralisation et crise du citadin*, Paris, Éditions du Seuil, 898p.

ROSEMBERG Muriel, 2000, *Le* marketing *urbain en question*, Paris, Économica, 184p.

ROUSSO Henry (prés.), 2003, *Le regard de l'histoire : l'émergence et l'évolution de la notion de patrimoine au cours du XXe siècle en France*, Paris, Fayard, 389p.

ROY Jean-Philippe, 2001, « Terrains d'élection », pp. 194-203, *in* LUSSAULT Michel (dir.), *Tours, des légendes et des hommes*, Paris, Autrement, 232p.

ROY Jean-Philippe, 2002, « Tours. La fin de l'ère Royer, le début de l'ère Germain ? », pp. 323-333, *in* DOLEZ Bernard & LAURENT Annie (dir.), *Le vote des villes : les élections municipales des 11 et 18 mars 2001*, Paris, Presses de Science Po, 360p.

ROYER Jean, 1977, *La cité retrouvée*, Paris, Presses de la Cité, 123p.

ROYER Jean, 1997, *Il était une fois… un maire*, Chambray-lès-Tours, CLD, 173p.

RUSSEIL Sarah, 2001, *Les enjeux patrimoniaux entre processus de mobilisation et transformation de l'action publique locale : l'inscription au patrimoine mondial du Site Historique de Lyon*, mémoire de DEA sciences politiques, Lyon, Université Lumière-Lyon 2, 102p.

SALAMON Lester M., 1989, *Beyond privatization : the tools of government action*, Washington, The Urban Institute Press, 265p.

SALLE (De) Jean, 2002, « Les outils juridiques de protection et leur mise en œuvre : la politique de protection du patrimoine en Belgique », pp. 85-91, *in* BAZIN Marcel & GRANGE Anne-Marie (dir.), *Les urbanistes et la patrimoine*, Presses Universitaires de Reims, 377p.

SCHERRER Franck, 2000, « Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers », pp. 16-22, *in Annales des ponts et chaussées*, n°93, Paris, Éditions Elsevier.

SCHMIT Bruno, 1997, « La protection du patrimoine ordinaire », pp. 51-53, *in Diagonal*, n°99, Paris, STU.

SCHNEIDER Anne & INGRAM Helen, 1990, « Behavioral assumptions of policy tools », pp. 510-529, *in The journal of politics*, vol. 52, n°2, West Nyack, Cambridge University Press.

SCORNET (Le) Laure, 2007, « Orléans, le réveil d'une ville tranquille », pp. 22-28, *in Le particulier immobilier*, n°230, Paris, La Particulier et Finances éditions.

SÉRIER Florence, 2009, « Renouvellement des centres anciens : de l'urbain à l'humain », pp. 27-33, *in Techni.Cités*, n°167, Voiron, Territorial.

SIMON Herbert A., THOMPSON Victor A. & SMITHBURG Donald W., 1991, *Public administration*, New Brunswick, Transaction Publishers, 634p.

SIMOULIN Vincent, 2003, « La gouvernance de l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », pp. 307-327, *in Droit et société*, n°54, Paris, LGDJ.

SINÉ Alexandre, 2001, « Zonages territoriaux : du procès aux projets », pp. 20-27, *in Pouvoirs locaux*, n°48, Paris, La Documentation Française.

SINGELIN Patrick, 2002, « Les outils de protection du paysage et la ZPPAUP », pp. 111-114, *in* CORNU Marie & FROMAGEAU Jérôme (dir.), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, 275p.

SITTE Camillo, 1889 (éd. 1996), *L'art de bâtir les villes : l'urbanisme selon ses fondements artistiques*, Paris, Éditions du Seuil, 188p.

SÖDERSTRÖM Ola, 1992, *Les métamorphoses du patrimoine. Formes de conservation du construit et urbanité*, thèse de lettres, Lausanne, Université de Lausanne, 463p.

SOUCY Claude, 1980, *La crise des centres : orientation de la recherche, contribution à une sociologie des centres urbains*, Paris, Centre de sociologie urbaine, 164p.

SOUCY Claude, 2003, « La loi du 4 août devant la commune et devant l'Europe », pp. 25-28, *in Patrimoine et cadre de vie, les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n°160, Paris, LUR.

STEIN Véronique, 2003, *La reconquête du centre-ville : du patrimoine à l'espace public*, thèse de géographie, Genève, Université de Genève, 375p.

STEVE Michel, 2007, « Un PLU patrimonial à l'échelle de la ville : l'exemple de Nice », pp. 77-81, *in Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux : actes du séminaire de Chinon*, Paris, ANVPAH&VSSP, 168p.

STRUILLOU Jean-François, 1996, *Protection de la propriété privée immobilière et prérogatives de puissance publique*, Paris, L'Harmattan, 523p.

TER MINASSIAN Hovig, 2009a, *Ciutat Vella entre réhabilitation et gentrification : politiques et changements sociaux dans le centre ancien de Barcelone (1980-2008)*, thèse de géographie , Paris, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 571p.

TER MINASSIAN Hovig, 2009b, « Y a-t-il une gentrification à Barcelone ? Le district Ciutat Vella entre 1991 et 2005 », pp. 93-103, *in Géocarrefour*, vol. 84, n°1-2, Lyon, Association des amis de la RGL.

THOENIG Jean-Claude, 1975, « La relation entre le centre et la périphérie en France : une analyse systémique», pp. 77-123, *in Bulletin de l'institut international d'administration publique*, n°36, Paris, Institut international d'administration publique.

THOENIG Jean-Claude, 1998, « Politiques publiques et action publique », pp. 295-314, *in Revue internationale de politique comparée*, vol. 5, n°2, Bruxelles, De Boeck Université.

THOENIG Jean-Claude, 2005, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », pp. 285-306, *in* FILÂTRE Daniel & TERSSAC (De) Gilbert (coord.), *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octarès, 306p.

THOUVENOT Agnès, 2009, « Requalifier le logement des quartiers anciens », pp. 32-34, *in La gazette*, n° 2007, Paris, Le Moniteur.

TODOROV Tzvetan, 2004, *Les abus de la mémoire*, Paris, Arléa, 61p.

TOMAS François, 1985, « Quartiers anciens et stratégies urbaines, d'une crise à l'autre, vus de Saint-Etienne », pp. 174-203, *in Revue de Géographie de Lyon*, vol. 60, n°3, Lyon, Association des amis de la RGL.

TOMAS François, 2004, « Les temporalités du patrimoine et de l'aménagement urbain », pp. 197-212, *in Géocarrefour*, vol. 79, n°3, Lyon, Association des amis de la RGL.

TONEATTI Clara, 1996, « La protection du patrimoine architectural et urbain », *in La lettre du cadre territorial*, Voiron, Territorial.

TORRES Emmanuel, 2002, « Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité », *in* ZUINDEAU Bertrand (éd.), *Développement durable et territoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 297p.

TOUZEAU Line, 2010, *La protection du patrimoine architectural contemporain : recherche sur l'intérêt public et la propriété en droit de la culture*, Paris, L'Harmattan, 408p.

VALLAT Jean-Pierre (dir.), 2008, *Mémoires de patrimoines*, Paris, L'Harmattan, 320p.

VANNIER Serge, 2001, *Orléans au fil de son histoire*, Chambray-lès-Tours, CLD, 127p.

VARONE Frédéric, 1998, *Le choix des instruments des politiques publiques*, Bern, Haupt, 370p.

VESCHAMBRE Vincent, 2002, « Une mémoire urbaine socialement sélective. Réflexions à partir de l'exemple d'Angers », pp. 65-73, *in Les annales de la recherche urbaine,* n°92, Paris, PUCA.

VESCHAMBRE Vincent, 2004, « "Atlas territoriaux" et patrimoine », pp. 193-209, *in* BORD Jean-Paul & BADUEL Pierre-Robert (dir.), *Les cartes de la connaissance*, Paris, Karthala, 689p.

VESCHAMBRE Vincent, 2005, « Le recyclage urbain, entre démolition et patrimonialisation : enjeux d'appropriation symbolique de l'espace. Réflexions à partir de quatre villes de l'Ouest », pp. 79-92, i*n Norois*, n° 195, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

VESCHAMBRE Vincent, 2006, « Patrimoine et développement durable : pléonasme ou contradiction ? », pp. 57-60, *in Urbanisme*, n°348, Paris, Publications d'architecture et d'urbanisme.

VESCHAMBRE Vincent, 2007, « Patrimoine : un objet révélateur des évolutions de la géographie et de sa place dans les sciences sociales », pp. 361-381, *in Annales de géographie*, n°656, Paris, Armand Colin.

VESCHAMBRE Vincent, 2008, *Traces et mémoires urbaines : enjeux sociaux de la patrimonialisation et de la démolition*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 315p.

WINSEMIUS Pieter, 1992, « Environmental contracts and covenants : new instruments for a realistic environmental policy ? », pp. 5-15 *in* DUNNE Jan M., *Environmental contracts and covenants : new instruments for a realistic environmental policy ?* Rotterdam, Institute of Environmental Damages, 330p.

WOLL Peter, 1974, *Public policy*, Lanham, University Press of America, 265p.

ZURETTI Jean-Marc, 2002, « Les architectes des bâtiments de France : le *visa* conforme entre pouvoir et autorité », pp. 95-100, *in* BAZIN Marcel & GRANGE Anne-Marie (dir.), *Les urbanistes et le patrimoine*, Reims, Presses Universitaires de Reims, 377p.

TABLE DES FIGURES

Figure 1. L'organisation de l'administration patrimoniale 68
Figure 2. Structures et dynamiques spatiales de la Région Centre 96
Figure 3. L'évolution urbaine d'Angers jusqu'au XIIIe siècle 100
Figure 4. Schématisation de l'évolution urbaine de Tours 105
Figure 5. Les deux clés de la situation d'Orléans 108
Figure 6. L'évolution urbaine d'Orléans 111
Figure 7. Les maires angevins depuis 1947 selon leur couleur politique 115
Figure 8. Les maires tourangeaux depuis 1947 selon leur couleur politique 116
Figure 9. Les maires orléanais depuis 1947 selon leur couleur politique 118
Figure 10. Nombre de classements de monuments historiques par tranches chronologiques 138
Figure 11. Les étapes de la création d'un secteur sauvegardé et de l'approbation de son PSMV (après 2005) 165
Figure 12. Un aperçu des durées de procédures en secteur sauvegardé 166
Figure 13. Mise en relation date de création, durée de la procédure et superficies 167
Figure 14. Évolution cumulée du nombre de créations de secteurs sauvegardés et analyse 170
Figure 15. Nombre de créations de secteurs sauvegardés par année 171
Figure 16. Une typologie des secteurs sauvegardés selon une CAH 179
Figure 17. Délais de procédure en ZPPAUP 187
Figure 18. Les ZPPAUP abandonnées selon leur date de création 188
Figure 19. Nombre de ZPPAUP créées par année en 2009 198
Figure 20. La protection du paysage naturel dans le système législatif français 203
Figure 21. Chinon, un exemple de mise en cohérence des instruments territorialisés de protection du patrimoine 223
Figure 22. La complémentarité des instruments et leur hiérarchie 225
Figure 23. Synthèse chronologique de la prise en compte du patrimoine en France 251
Figure 24. Évolution du nombre d'arrêtés de classements et d'inscriptions des monuments historiques à Angers, Tours et Orléans 260
Figure 25. Frise chronologique des principales étapes de l'action publique patrimoniale à Angers .. 309
Figure 26. Frise chronologique des principales étapes de l'action publique patrimoniale à Tours 313
Figure 27. Le PSMV de Tours en 2001 317
Figure 28. Frise chronologique des principales étapes de l'action publique patrimoniale à Orléans 327
Figure 29. Image de synthèse du projet architectural rue des Carmes avec une vue sur « le Signal », ce bâtiment le plus haut de la rue imaginé comme un repère urbain 390
Figure 30. Image de synthèse du projet architectural rue des Carmes avec une vision des commerces projetés 390

Figure 31. Caricature reprenant la controverse de la rue des Carmes avec le débat national sur la suppression de l'avis conforme des ABF en ZPPAUP 395
Figure 32. Affiche de l'association *Aux Carmes citoyens* reprenant un dessin de l'ABF relatif à la restauration des maisons menacées de la rue des Carmes 396
Figure 33. La restauration de la rue des Carmes sur le modèle des quartiers est : une demande plébiscitée par l'opposition 397
Figure 34. Mise en tension de deux projets en concurrence : ce que les ravalements de façades pourraient produire..... 399
Figure 35. Synthèse schématique des politiques patrimoniales à Angers, Tours et Orléans 419
Figure 36. Synthèse des principales étapes de l'action publique patrimoniale à Angers, Tours et Orléans 425

TABLE DES CARTES

Carte 1. Situation des trois terrains d'étude 90
Carte 2. Typologie globale des espaces urbains angevins 101
Carte 3. Typologie globale des espaces urbains tourangeaux 107
Carte 4. Typologie globale des espaces urbains orléanais 110
Carte 5. Cumul des périmètres de protection des monuments historiques à Orléans 146
Carte 6. Représentation cartographique de la typologie des secteurs sauvegardés 181
Carte 7. Répartition des secteurs sauvegardés suivant leur date de création et leur superficie 183
Carte 8. Répartition des ZPPAUP abandonnées par départements 189
Carte 9. Répartition des ZPPAUP par départements en 2009 195
Carte 10. Collection de cartes représentant l'évolution spatiale des créations de ZPPAUP par classes, entre 1986 et 2010 201
Carte 11. Sites classés et sites inscrits à Angers 262
Carte 12. Sites classés et sites inscrits à Orléans 263
Carte 13. Sites classés et sites inscrits à Tours 264
Carte 14. Les premières interventions de restauration à Tours 271
Carte 15. Les principales opérations de rénovation urbaine des années soixante à Angers 279
Carte 16. La territorialisation du patrimoine urbain à Tours : un fait progressif 284
Carte 17. Les périmètres de ravalements de façades à Orléans 299
Carte 18. Les périmètres de ravalements de façades à Tours 301
Carte 19. Les périmètres de ravalements de façades à Angers 304
Carte 20. Les différents projets urbains à Orléans 324
Carte 21. Périmètre de la ZPPAUP d'Orléans 331
Carte 22. Les projets urbains angevins 335
Carte 23. Les périmètres de protection des monuments historiques suspendus par la ZPPAUP d'Orléans 336
Carte 24. Les projets urbains tourangeaux 339
Carte 25. Les zones étudiées par le service municipal angevin et disponibles en ligne en 2011 361
Carte 26. La protection du patrimoine dans le quartier des Prébendes d'Oé à Tours en 2006 365
Carte 27. Les projets urbains dans le quartier Carmes Madeleine d'Orléans 391

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1. Les thèses en cours avec « patrimoine » et « patrimonialisation » dans le titre 29
Tableau 2. Une typologie des instruments territorialisés 55
Tableau 3. Répartition des entretiens par terrain d'étude 84
Tableau 4. Synthèse méthodologique 87
Tableau 5. Progression du classement et des inscriptions MH entre 2002 et 2007 137
Tableau 6. Typologie du parc monumental classé 140
Tableau 7. L'extension spatiale et sémantique de la protection du patrimoine 154
Tableau 8. Déroulé de la mise en place d'une ZPPAUP 192
Tableau 9. Chronologie des débats sur la suppression de l'avis conforme des ABF en ZPPAUP 206
Tableau 10. Comparaison des ZPPAUP et des AVAP 213
Tableau 11. Comparaison des principales procédures de protection du patrimoine 220
Tableau 12. Les péripéties d'un secteur sauvegardé avorté 274
Tableau 13. Comparaison des différentes politiques patrimoniales en termes d'instruments 294
Tableau 14. Évolution de la population dans le centre-ville de Tours entre 1962 et 1975 311
Tableau 15. Actions de l'Agenda 21 angevin 355
Tableau 16. Les limites des instruments de gestion du patrimoine angevins, listées dans l'étude sur l'opportunité de créer une ZPPAUP à Angers 372
Tableau 17. Avantages et contraintes d'une ZPPAUP listés dans l'étude sur l'opportunité de créer une ZPPAUP à Angers 373
Tableau 18. Les points de contestation de la requête présentée en vue d'annuler le PLU Centre d'Angers 378
Tableau 19. Typologie des actions de l'AQUAVIT 381

TABLE DES PHOTOS

Photo 1. Un exemple de ravalement de façade à Orléans : grâce à l'endocrinologie, il est possible de restituer les couleurs d'un état donné 296
Photo 2. Un exemple de mobilier urbain en secteur ancien : le clou de la ville que l'on retrouve dans tout le secteur piétonnier et qui met en scène Jeanne d'Arc la libératrice historique d'Orléans 322
Photo 3. La requalification des espaces publics et la restauration des façades à « pan de bois » : deux éléments d'une action complète en centre ancien 325
Photo 4. Le haut de la rue Nationale avec les commerces en rez-de-chaussée et l'église Saint-Julien en arrière plan 340
Photo 5. Les commerces en rez-de-chaussée du haut de la rue Nationale 340
Photo 6. Vue de la rue des Carmes à Orléans depuis l'est avec au premier plan à gauche la partie reconstruite et au second plan la partie ancienne, plus étroite et promise à la démolition 389
Photo 7. Campagne d'affichage dans les vitrines des commerces de la rue des Carmes 399
Photo 8. Campagne d'affichage organisée par l'association de quartier prônant la restauration des façades sur la base de la campagne de ravalements organisée par la ville 399

TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 1. Le raisonnement stratégique comme entrée d'analyse du jeu des acteurs d'une politique publique 47
Encadré 2. Les différentes approches par les instruments d'action publique 50
Encadré 3. Une critique de la dimension juridique 61
Encadré 4. Orléans-Tours, une concurrence exacerbée ? 97
Encadré 5. La puissance d'une figure locale 116
Encadré 6. Le classement des monuments historiques aujourd'hui : procédure et effets 133
Encadré 7. L'inscription à l'inventaire aujourd'hui : procédure et effets 135
Encadré 8. Du déclassement des monuments historiques 141
Encadré 9. Le corps des architectes des bâtiments de France 144
Encadré 10. Les sites : procédure et effets 152
Encadré 11. Les changements introduits par l'ordonnance de 2005 163
Encadré 12. Les Sociétés d'Économie Mixte et la restauration immobilière 173
Encadré 13. Une typologie des ZPPAUP 200
Encadré 14. Synthèse du dispositif de défiscalisation Malraux 228
Encadré 15. La logique de la fiscalité Malraux : un contresens ? 229
Encadré 16. La circulaire du 3 mars 1977 relative à l'aménagement des centres et quartiers urbains existants 233
Encadré 17. Organisation et rôle de l'ANVPAH & VSSP 241
Encadré 18. La convention de l'UNESCO 245
Encadré 19. L'état des vieux quartiers de Tours dans les années soixante, avant leur restauration 267
Encadré 20. Une prise de position politique contre la rénovation bulldozer 267
Encadré 21. Les prémices de la notion de sauvegarde du paysage urbain 270
Encadré 22. Orléans après la guerre : un centre-ville dégradé 272
Encadré 23. La politique des ravalements de façades 297
Encadré 24. Un exemple de gestion multi-acteurs 316
Encadré 25 : Extrait d'un entretien avec le service d'urbanisme de la ville de Tours 340
Encadré 26. Le secteur sauvegardé : une contrainte ? 341
Encadré 27. Protéger le Val de Loire, une mission impossible ? 350
Encadré 28. Le POS, un outil au service du patrimoine XIXe tourangeau 364
Encadré 29. Extrait n°1 du règlement du POS de Tours 366
Encadré 30. Extrait n°2 du règlement du POS de Tours 368
Encadré 31. Extrait n°3 du règlement du POS de Tours 368
Encadré 32. Extrait n°4 du règlement du POS de Tours 369
Encadré 33. Les représentations d'une ZPPAUP par les élus angevins 373
Encadré 34. Extrait de la requête présentée par l'association *Renaissance de la Doutre* 375

Encadré 35. De la nécessité d'une modification du PSMV à Tours 385
Encadré 36. Un avis de l'ABF par voie de presse 387
Encadré 37. Un projet qui ne laisse pas indifférent 393
Encadré 38. Extrait n°1 du Conseil municipal d'Orléans du 10 juillet 2009 393
Encadré 39. Extrait n°2 du Conseil municipal d'Orléans du 10 juillet 2009 394
Encadré 40. Extrait n°3 du Conseil municipal d'Orléans du 10 juillet 2009 397
Encadré 41. Extrait du Conseil municipal d'Orléans du 27 mars 2009 398
Encadré 42. Extrait n°4 du Conseil municipal d'Orléans du 10 juillet 2009 398
Encadré 43. Extrait n°1 du Conseil municipal d'Orléans du 30 avril 2010 401
Encadré 44. Extrait du Conseil municipal d'Orléans du 26 novembre 2010 402
Encadré 45. Extrait n°2 du Conseil municipal d'Orléans du 30 avril 2010 403

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements i

Résumé iii

Liste des sigles v

Sommaire 1

Introduction 3

« Si cher patrimoine » 5

Protéger et détruire : l'ambivalence de la place du patrimoine dans la ville moderne 8

Pour une approche territoriale du patrimoine 10

Posture de recherche et structure de la thèse 11

Partie 1 Contexte de la recherche et cadre théorique 15

Introduction 17

Chapitre 1 De la patrimonialisation des espaces urbains 19

I. Patrimoine et patrimonialisation 19

A. De la signification du patrimoine et de la mise en patrimoine 19

1. Monument et patrimoine 20

2. De la sélection patrimoniale 21

3. Patrimoine et identité 24

B. Le patrimoine en sciences sociales 25

1. Quelles approches du patrimoine ? 25

2. Un succès croissant au regard des thèses sur le sujet 28

II. Analyser la patrimonialisation de l'urbain 30

A. Des recherches qui suivent l'évolution de la notion de patrimoine 31

1. La question d'une action publique patrimoniale 31

2. L'émergence d'une nouvelle catégorie : le patrimoine urbain 32

B. La place du patrimoine dans les recherches sur les centres-villes 34

1. La crise des centres 35

2. Retours aux centres 37

3. Une analyse cantonnée aux causes et conséquences de la patrimonialisation ? 40

Chapitre 2 Le patrimoine saisi par les instruments d'action publique 43
I. Comprendre les politiques publiques par les instruments 43
A. Les politiques publiques : un champ de recherche 43
1. Politiques publiques et processus décisionnels 43
2. L'usage du vocabulaire des politiques publiques 45
3. La qualification des jeux d'acteurs 46
B. L'instrument d'action publique : une entrée d'analyse pertinente 48
1. Les prémices de l'analyse par les instruments d'action publique 48
2. Construire l'instrument d'action publique comme catégorie d'analyse 51
3. Classer les instruments pour mieux comprendre leurs propriétés 53
II. Les apports d'une entrée d'analyse par les instruments d'action publique 56
A. Saisir les enjeux, comprendre le jeu 56
1. L'instrumentation comme catégorie d'analyse de la patrimonialisation 56
2. L'instrumentation comme grille de lecture des enjeux urbains 57
B. La dimension juridique des instruments d'action publique 59
C. Stratégies de recherche 62
1. Limites du cadre conceptuel 62
2. Hypothèses de recherche 63
III. Appréhender les acteurs de l'instrumentation patrimoniale 65
A. De l'administration du patrimoine au champ patrimonial 65
1. L'évolution de l'administration patrimoniale 65
2. La constitution de champs locaux du patrimoine 69
B. Un cadre d'action patrimoniale 70
1. La place de l'expert dans la décision patrimoniale 72
2. Des réseaux d'influence 75
C. Le « tiers secteur » associatif 76
1. Le « G8 » patrimonial 77
2. Des associations nationales aux associations locales 78
Chapitre 3 Trois terrains d'étude 79
I. Une analyse croisée de trois contextes urbains 79

A. L'intérêt de la comparaison 79
B. Deux échelles dans la définition d'une méthode 81
1. À petite échelle : examiner l'instrumentation du patrimoine 81
2. Une méthodologie pour comprendre l'institutionnalisation locale des politiques patrimoniales 83
II. Des contextes urbains relativement semblables 89
A. Deux facteurs prédominants dans la comparaison 90
1. Le Val de Loire, fil conducteur 91
2. La relation à Paris 93
3. Orléans – Tours : une comparaison plus fréquente 95
B. Des évolutions urbaines contrastées 97
1. Angers, « la belle endormie » 98
2. Tours, ville double : *martinopolis* et la cité 102
3. Orléans, ville ligérienne septentrionale 108
C. Retour sur des tendances politiques locales 114
1. Angers : dans les traces de Jean Monnier 114
2. Tours : la stabilité 116
3. Orléans : l'alternance et le cumul 117
Conclusion 121
L'intérêt d'une approche transversale 121
La place du patrimoine urbain dans les politiques urbaines 121
L'instrumentation de l'action publique patrimoniale : une entrée originale 122
Des terrains idéaux pour une comparaison construite 123
Partie 2 L'instrumentation de l'action publique patrimoniale 125
Introduction 127
Chapitre 4 Le patrimoine monumental et son intégration dans l'urbanisme 129
I. Une protection ponctuelle : les monuments historiques 129
A. Le classement des monuments historiques 130
1. La naissance du patrimoine national dans la conscience collective 130
2. D'inventaires en classements : les prémices de la loi de 1913 131

3. La loi de 1913 et ses conséquences juridiques 132
B. Une protection étendue : l'inscription sur l'inventaire supplémentaire 134
1. Liste d'attente ou protection à part entière ? 134
2. Hiérarchisation du patrimoine et usages détournés 135
C. Évolution, répartition et typologie du parc monumental français 136
II. Patrimoine et urbanisme 142
A. Les abords des monuments historiques et la création du corps des ABF 142
1. Quelle protection de l'environnement immédiat des monuments historiques ? 142
2. Une procédure amplement critiquée 147
B. La loi de 1930 et la notion de site urbain 150
1. Les sites, une procédure calquée sur celle des monuments historiques 150
2. L'utilisation des sites en pratique 152
C. Le patrimoine dans le droit commun 154
1. L'intégration du patrimoine aux plans d'occupation des sols 154
2. L'invention du plan local d'urbanisme patrimonial 155
Chapitre 5 La territorialisation du patrimoine urbain 159
I. Les secteurs sauvegardés ou la reconnaissance du patrimoine urbain 160
A. Rénovation *versus* restauration : l'invention du secteur sauvegardé 160
1. L'émergence d'un instrument dans un contexte particulier 160
2. Une procédure complète mais complexe 162
B. L'évolution d'une politique nationale des secteurs sauvegardés 169
1. Une interprétation de l'évolution des créations de secteurs sauvegardés 169
a. Les premiers secteurs sauvegardés 170
b. Une stagnation latente jusque dans les années quatre-vingts 172
c. L'évolution des secteurs sauvegardés depuis les lois de décentralisation 175
2. Typologie et répartition géographique 177
II. Les ZPPAUP et la décentralisation du patrimoine 184
A. Une amorce de décentralisation patrimoniale ? 184
1. Les ZPPAUP comme solution aux problèmes des abords 184
a. Un zonage pensé 185

b. Le partenariat public en action 190
2. Une procédure très utilisée mais qui présente des limites 196
a. La réussite d'un dispositif 197
b. Limites d'utilisation de la procédure 203
B. Vers la fin des ZPPAUP 205
1. Les débats sur la suppression de l'avis conforme en ZPPAUP 205
2. Du recyclage des ZPPAUP, ou l'invention des AVAP 209
C. Vers une décentralisation du patrimoine ? 214
III. Des outils concurrentiels ? 217
A. Secteurs sauvegardés, ZPPAUP, PLU : un parallèle fréquent 217
1. Similitudes et différences 217
2. Une gradation patrimoniale ? 221
B. De la complémentarité des procédures 222
Chapitre 6 Les dispositifs d'accompagnement des politiques du patrimoine urbain 227
I. Restauration et réhabilitation : quelles procédures incitatives ? 227
A. Les incitations fiscales en faveur du patrimoine 227
1. Le dispositif de défiscalisation introduit par la loi Malraux 227
2. L'intervention de la Fondation du Patrimoine 230
B. Des procédures opérationnelles en faveur de l'habitat 233
1. Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat 233
2. Les périmètres de restauration immobilière 235
3. Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés 236
II. Des politiques de mise en valeur diversifiées 238
A. Chartes et mise en valeur intégrée 238
B. Des labels locaux aux labels internationaux 239
1. Les villes et pays d'art et d'histoire et l'association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés 240
2. Un label pour le patrimoine du XXe siècle 242
3. L'Europe et le patrimoine 243
4. L'UNESCO ou la reconnaissance internationale 244

Conclusion 249
Un champ d'application toujours plus vaste qui tend à changer d'échelle 249
Les outils d'accompagnement : un autre niveau de l'action publique patrimoniale 253
Une autre lecture des instruments 254
Partie 3 L'institutionnalisation locale des politiques patrimoniales 255
Introduction 257
Chapitre 7 Des temps patrimoniaux 259
I. La construction locale d'une politique patrimoniale 259
A. La politique nationale de protection du patrimoine à l'échelle locale 259
B. Des évènements et des personnalités marquants 265
1. Des plans de reconstruction tourangeaux 265
2. L'influence des architectes 268
3. L'invention locale d'un instrument 269
C. Des prises de conscience difficiles 272
1. D'un désaccord aux conséquences locales fortes 272
a. Orléans : histoire d'un avortement douloureux 272
b. Rebondir après l'échec 275
2. Du conflit de proximité au patrimoine protégé 277
a. La politique de la table rase 277
b. La création d'un tissu associatif influent 280
II. Le temps de l'action publique territorialisée 281
A. L'institutionnalisation des politiques patrimoniales 281
1. Des contextes locaux propices 281
2. Des conséquences du contexte 285
B. Le patrimoine, un objet politisé ? 287
1. Des temps politiques aux temps patrimoniaux 287
2. La figure de l'élu dans la territorialisation du patrimoine 288
3. Existe-t-il un référentiel patrimonial local ? 290
Chapitre 8 Attentes et effets des instruments d'action publique 293
I. Des attentes liées aux propriétés des instruments 294

A. L'argument de la mise en valeur 295
1. La politique des ravalements de façades ou la mise en scène patrimoniale 295
2. Une course aux labels ? 305
B. Tours : le PSMV, un instrument de planification du centre-ville 311
1. Quel degré de planification ? 311
2. L'évolution du PSMV : vers une mise en valeur des espaces publics 315
C. Orléans : la ZPPAUP comme base du projet de centre-ville 319
1. Le patrimoine dans le projet de ville : une image de marque ? 319
2. Au cœur du projet de centre-ville : le patrimoine 321
II. Des effets prévus aux effets induits 329
A. La qualification de l'espace 329
1. Le zonage est perçu comme une limite 329
2. Des qualifications juridiques aux qualifications symboliques : chances et limites du zonage 332
B. L'argument de la contrainte 333
1. L'instrument fixe des règles 333
2. L'extension et la révision du secteur sauvegardé de Tours : entre aubaine et blocage . 337
C. Des effets régulateurs aux effets sociaux 341
1. La valorisation du patrimoine et ses conséquences sociales 342
a. Les actions opérationnelles sur l'habitat 343
b. Des évolutions sociales induites par la mise en valeur 345
2. Les impacts touristiques 347
D. Des effets de l'inscription à l'UNESCO : vers une gestion intégrée du Val de Loire ? 349
Chapitre 9 Patrimonialiser sans instrument territorialisé 353
I. L'initiative locale peut-elle produire des instruments ? 353
A. Angers : l'intégration du patrimoine dans les politiques urbaines 353
B. Les limites d'une action patrimoniale sans instrument dédié 356
1. La réaction des associations locales 357
2. L'atlas du patrimoine : un outil au service des associations ? 359
II. Un cadre d'action plus souple 362

A. Au préalable : un système d'acteurs rôdé ? 362
B. L'utilisation du POS fin et du PLU patrimonial à Tours 363
1. Le POS : une protection raisonnée 363
2. Une patrimonialisation à deux niveaux difficilement lisible 367
3. La transformation du POS en PLU et l'utilisation de l'article L.123-1 7° 370
III. À Angers, des associations en instance de veille 371
A. Une veille et des doléances constantes 371
1. Une demande presque satisfaite : le projet de ZPPAUP à Angers 371
2. Le choix angevin : l'utilisation du PLU patrimonial 374
3. L'annulation du PLU Centre d'Angers 375
B. Les associations comme acteurs à part entière 378
Chapitre 10 Les controverses comme réinterprétations des politiques patrimoniales 383
I. L'intégration difficile du patrimoine aux projets urbains 383
A. Tours : controverse autour d'un haut lieu patrimonial : la cathédrale 384
B. Le projet de tramway et les projets urbains afférents 386
II. Retournement(s) de situations 388
A. Un tramway nommé désir 388
1. Les raisons d'une controverse 389
2. Un débat aux échelles multiples 392
B. Du patrimoine protégé au patrimoine menacé : une situation ambivalente 395
1. Une injustice spatiale 395
2. De la controverse patrimoniale au conflit politique 400
Conclusion 407
De la régulation patrimoniale 407
La ZPPAUP d'Orléans : l'institutionnalisation d'un mode de régulation préexistant 408
Le secteur sauvegardé de Tours : une gestion multi-acteurs 409
Une gouvernance patrimoniale ? 410
Conclusion 413
La construction locale des politiques patrimoniales : des processus contrastés 415
L'instrument d'action publique territorialisé dans le processus de patrimonialisation 416

Accumulation et complémentarité des outils dans la fabrique de l'action publique patrimoniale 420

Les effets des instruments territorialisés dans le temps : pérennité de la politique patrimoniale et remise en cause de la patrimonialisation 421

Des temporalités d'action différentes..... 422

La patrimonialisation des espaces urbains au prisme de ses instruments 426

Bibliographie..... 429

Table des figures..... 447

Table des cartes..... 449

Table des tableaux..... 451

Table des photos 453

Table des encadrés..... 455

Table des matières 457

Annexes 467

Table des annexes 469

ANNEXES

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE 1. LISTE DES ACTEURS INTERROGÉS 471
ANNEXE 2. GRILLE D'ENTRETIEN TYPE UTILISÉE DANS LES TROIS CONTEXTES D'ÉTUDE .. 475
ANNEXE 3. LISTE DES ARTICLES DE PRESSE CITÉS DANS LA THÈSE 477
ANNEXE 4. LISTE DES TEXTES JURIDIQUES UTILISÉS DANS LA THÈSE 479
ANNEXE 5. TABLES DE CONCORDANCES ET CODIFICATIONS 483
ANNEXE 6. LISTE DES RAPPORTS OFFICIELS ET DES MANUELS MINISTÉRIELS UTILISÉS DANS LA THÈSE 487
ANNEXE 7. ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉCLASSEMENTS OU DE RADIATIONS DES MONUMENTS HISTORIQUES 489
ANNEXE 8. ÉTAT DES LIEUX DES SECTEURS SAUVEGARDÉS EN 2012 491
ANNEXE 9. CHRONOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE PATRIMONIALE À TOURS 493
ANNEXE 10. DÉROULÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA ZPPAUP D'ORLÉANS 495
ANNEXE 11. LISTE DES MONUMENTS HISTORIQUES À ANGERS, TOURS ET ORLÉANS 497
ANNEXE 12. EXEMPLE DE FICHE IMMEUBLE DU SECTEUR SAUVEGARDÉ DE TOURS 499
ANNEXE 13. LES CAMPAGNES DE RAVALEMENTS DE FAÇADES À ANGERS, TOURS ET ORLÉANS 501

ANNEXE 1. LISTE DES ACTEURS INTERROGÉS

La présente liste comprend tous les entretiens qui sont cités dans le corps de texte de la thèse. Certains ont été réalisés dans le cadre de la maîtrise de géographie[1] (indiqués par [*]) ou du Master 2 Recherche[2] de géographie (indiqués par [**]).

Entretiens réalisés au niveau national ou sur des contextes locaux différents de ceux étudiés dans la thèse

- *Ministère de la Culture et de la Communication*
    - Dominique Masson, Responsable du département des sites protégés, le 6 avril 2009 à Paris, dans son bureau.
    - Alain Marinos, Inspecteur général de l'architecture et du patrimoine, le 6 avril 2009 à Paris, dans son bureau.
    - Jean-Michel Pérignon, Inspecteur général de l'architecture et du patrimoine, le 6 avril 2009 à Paris, dans son bureau.
- *ANVPAH & VSSP*
    - Jean-Michel Galley, technicien, le 6 avril 2009 à Paris, dans un café.
- *Acteurs privés*
    - Gabriel Guédel, Responsable à Interligne France, le 26 février 2009 à Paris, dans son bureau.
- *Contexte local : Chinon*
    - Yves Dauge, Sénateur d'Indre-et-Loire et adjoint au maire de Chinon, président de la commission nationale des secteurs sauvegardés, le 5 juillet 2010 à Chinon, dans son bureau.
    - Antoine Borgne, Technicien au service de l'aménagement urbain de la ville de Chinon, le 13 janvier 2009 à Chinon, dans son bureau.
    - Ludovic Chuzeville, Chef de projet à l'agence de développement urbain du chinonais, le 13 janvier 2009 à Chinon, dans son bureau.

Entretiens réalisés à Angers

- *Élus et services municipaux*
    - Jean-Luc Rotureau, Adjoint au maire en charge de l'urbanisme, le 8 octobre 2009 à Angers, dans une salle de réunion de la mairie (avec Pascal Gautier).
    - Pascal Gautier, Architecte municipal, le 8 octobre 2009 à Angers, dans une salle de réunion (avec Jean-Luc Rotureau).

[1] Cf. GIGOT Mathieu, 2006, *Patrimoine et patrimonialisation dans le quartier des Prébendes d'Oé à Tours*, mémoire de Maîtrise de géographie, Tours, Université François-Rabelais, 124p.
[2] Cf. GIGOT Mathieu, 2007, *op. cit*.

    - Olivier Biguet, Conservateur au service municipal de l'inventaire, le 15 septembre 2009 à Angers, dans son bureau (avec des interventions de Dominique Letellier, sa collègue).
- *Services déconcentrés de l'État*
    - Dominique Latron, Architecte des bâtiments de France au SDAP du Maine-et-Loire, le 15 septembre 2009 à Angers, dans son bureau.
- *Représentants d'associations*
    - Paul Iogna-Prat, *Association Renaissance de la Doutre* et ancien administrateur territorial à la ville d'Angers (ancien directeur de cabinet du maire), le 2 octobre 2009 à Angers, à son domicile.
    - Florence Denier-Pasquier, Vice-présidente *Sauvegarde de l'Anjou*, le 18 septembre 2009 à Angers, dans la permanence de l'association.
    - Vincent Veschambre, Géographe et adhérent à la *Sauvegarde de l'Anjou*, le 2 octobre 2009 à Angers, à son domicile.

Entretiens réalisés à Tours

- *Élus et services municipaux*
    - Alain Devineau, Adjoint au maire en charge de l'urbanisme et au patrimoine (depuis 2008), le 27 octobre 2009 à Tours, dans son bureau.
    - Sylvie Roux, Adjointe au maire en charge de l'urbanisme, du patrimoine et des jardins (1995-2008), février 2006 à Tours, dans son bureau [*].
    - Françoise Panterne, Adjointe au maire déléguée à la sauvegarde du patrimoine (1983-1995), le 12 juin 2012 à Tours, à son domicile.
    - Giselle Ratsimbazafy, Directrice du service de l'urbanisme, le 24 septembre 2008 à Tours, dans son bureau.
    - Roland Alenet, Technicien territorial au service de l'urbanisme, le 4 mai 2010 à Tours, dans son bureau.
    - Jean-Luc Porhel, Conservateur du patrimoine et responsable du service patrimoine, le 16 juin 2008 à Tours, dans son bureau.
- *Services déconcentrés de l'État*
    - Michel Dollfus, Architecte des bâtiments de France au SDAP d'Indre-et-Loire (jusqu'en 2007), le 28 février 2006 à Tours, dans son bureau [*] puis le 22 février 2010 à Langeais, dans son bureau.
    - Sybille Madelain-Beau, Architecte des bâtiments de France au SDAP d'Indre-et-Loire (depuis 2007), le 10 juin 2009 à Tours, dans son bureau.
- *Représentants d'associations*
    - Annie Goélo, Secrétaire de l'*AQUAVIT*, le 6 juillet 2012 à Tours, à son domicile.

Entretiens réalisés à Orléans

- *Élus et services municipaux*
    - Olivier Carré, Député du Loiret et adjoint au maire en charge de l'urbanisme, le 26 février 2007 à Orléans, dans son bureau [**] puis le 15 juin 2009 dans les mêmes conditions.
    - Audrey Luder, Chargée de mission projet centre-ville, le 13 février 2007 à Orléans, dans son bureau [**] puis le 16 juin 2009 dans les mêmes conditions.
    - Laurent Mazuy, Médiateur du patrimoine, le 14 février 2007 à Orléans, dans son bureau [**].
    - Franck Moreau, Chargé de mission ravalements de façades, le 16 juin 2009 à Orléans, dans son bureau.
    - Clément Alix, Archéologue contractuel (ravalements de façades) et doctorant à l'université François-Rabelais de Tours, le 31 mars 2010 à Orléans, dans un café.
- *Services déconcentrés de l'État*
    - Frédéric Aubanton, Architecte des bâtiments de France au SDAP du Loiret (depuis 2001), le 19 février 2007 à Orléans, dans son bureau [**] puis le 15 juin 2009, dans les mêmes conditions.
- *Représentants d'associations*
    - Jean-Gibert Aincy, Président de l'association *SCEVE*, le 20 février 2007 à Orléans, dans un café [**].
    - Olivier Marchant, Président de l'association *Aux Carmes citoyens*, le 6 juillet 2009 à Orléans, à son domicile.
- *Autres*
    - Corinne Leveleux-Teixeira, Juriste et conseillère municipale d'opposition, le 6 juillet 2009 à Orléans, à son domicile.
    - Élisabeth Blanc-Duché, Architecte-urbaniste chargée de l'étude de la ZPPAUP, le 13 mars 2007 à Orléans, à la DRAC Centre [**].

ANNEXE 2. GRILLE D'ENTRETIEN TYPE UTILISÉE DANS LES TROIS CONTEXTES D'ÉTUDE

Cette grille d'entretien a été adaptée en fonction des contextes et de la fonction des acteurs. Elle est principalement destinée aux acteurs institutionnels, le guide d'entretien à destination des associations étant spécifique aux contextes et aux conflits étudiés.

Acteur interrogé :
Fonction :
Date de l'entretien :
Lieu :

I. La politique patrimoniale et ses objectifs

Quelles ont été les évolutions des formes et des modalités de l'action publique patrimoniale dans votre ville ?
Quelles sont pour vous les principales étapes de l'action patrimoniale dans votre ville ?
Comment les choses ont-elles commencé ?
Y a-t-il eu des moments de conflits et de controverses patrimoniaux ?
Existe-t-il des secteurs « délaissés » dans votre ville ?
Comment définiriez-vous l'action publique patrimoniale ? En termes de politique, gestion, gouvernance, projet…
Est-ce que cela s'insère dans un projet urbain plus vaste ?
Quels sont les objectifs de cette politique ?
Par quelles actions sur l'espace se traduit-elle ?
Qu'est-ce qu'une bonne politique patrimoniale ?

II. Le choix des outils

Quelles sont pour vous les principales actions mises en place dans votre ville ?
Ici, il y a tel outil, pourquoi celui-ci et pas un autre ?
Doit-on voir une corrélation entre l'outil en place et la période à laquelle il a été choisi ?
Qu'est-ce que la mise en place de l'instrument change dans la gestion du patrimoine ?
Y a-t-il un projet plus global autour de la question du patrimoine ?
En quoi cette façon de faire apporte plus qu'une autre ?
L'outil *X* a-t-il été choisi en fonction des effets qu'il produit ?
L'action patrimoniale se décline-t-elle à travers d'autres outils ?
Si oui, sont-ils complémentaires d'un autre instrument ?
Que dire des temporalités de mise en œuvre des outils ?

Qu'est-ce qu'un bon secteur sauvegardé ? Une bonne ZPPAUP ? Un bon PLU patrimonial ?

Des villes voisines ont choisi un mode d'action différent. Pensez-vous qu'elles arriveront à des résultats différents ?

III. Relations entre acteurs et régulation patrimoniale

Quel rôle avez-vous dans la politique patrimoniale ?

Avec qui collaborez-vous ? (acteurs publics et privés)

Quelles relations entretenez-vous avec les autres acteurs de la politique patrimoniale ?

Avec quels services collaborez-vous pour mener votre politique patrimoniale ?

Y a-t-il des processus de discussion ? négociation ?

Est-ce que l'instrument *X* permet des collaborations qui n'existaient pas auparavant ?

Que peut-on penser de l'organisation du système d'acteurs du champ patrimonial ?

Quelle est la base du partenariat entre les acteurs ? (contractuelle, informelle, en réseau…)

IV. Les effets des politiques patrimoniales

Est-ce que la mise en place d'outils de protection patrimoniale induit des effets sur l'espace autre qu'un nouveau cadre règlementaire ?

Si oui, quels effets observez-vous :

Au niveau social ? Au niveau commercial ? Au niveau de la fréquentation ?

Au niveau du cadre paysager ? Au niveau du tourisme ?

Comment percevez-vous les spécificités de ce qui se fait localement ?

Quelles marges de manœuvre avez-vous pour construire une politique patrimoniale ?

Est-ce qu'un phénomène de renouvellement de la population s'observe ?

Est-ce que le parc de logement a changé depuis la mise en place de l'outil X ?

F. Bourguignon disait en 1971 à propos de l'arrêt de création des secteurs sauvegardés : « l'insuffisance de la mise en valeur condamne la sauvegarde ». Qu'en pensez-vous ?

Que dire si l'on compare ce qui se fait ici avec les deux autres cas d'étude ?

ANNEXE 3. LISTE DES ARTICLES DE PRESSE CITÉS DANS LA THÈSE

Presse nationale

- « Du neuf avec du vieux », *Le Monde* du 20 janvier 1989.
- « En quête de considération », *Le Monde* des 13 & 14 octobre 1991.
- « La grogne des architectes à tout faire du public », *Libération* du 14 octobre 1991.
- « Architectes des bâtiments de France : une transition difficile », *Le Moniteur* du 28 avril 1995.
- « Orléans-Tours ; puissance économique : égalité », *L'Express* du 6 mars 2003.
- « Les limites de la loi Malraux pour la sauvegarde du "patrimoine urbain" », *Le Monde supplément argent* du lundi 7 avril 2003.
- « État ou collectivités locales : quels sont les meilleurs garants du patrimoine ? », *Le Monde* du 3 octobre 2003.
- « À Orléans, la rue des Carmes redoute le grand nettoyage », *Libération* du 26 juin 2007.
- « Angers, le calme et la tempête », *Le JDD.fr* du 11 février 2008.
- « Orléans, reconquête du centre ancien », *Le Moniteur* du 30 janvier 2009.
- « Un vote du Parlement pourrait mettre en danger le patrimoine urbain et paysager », *Le Monde* des 13 & 14 juin 2010.
- « Patrimoine, jusqu'où restaurer ? », *Télérama* du 15 septembre 2010.
- « Si cher patrimoine », *Le Monde culture & idées* du 15 septembre 2012.

Presse locale

Angers

- « Le remodelage des berges crée des remous », *Le Courrier de l'Ouest* du 29 septembre 2009.

Tours

- « La rénovation du vieux Tours », *L'Espoir* du 29 juillet 1961.
- « La commission des secteurs sauvegardés a établi une liste de 14 villes à protéger en priorité », *La Nouvelle République* du 20 décembre 1963.
- « Le Conseil municipal étudie les problèmes posés par la restauration du quartier nord-ouest de la ville », *La Nouvelle République* du 18 mars 1964.
- « La restauration de nos vieux quartiers : une opération délicate commandée par la nécessité de réhabiliter la partie noble de notre ville », *La Nouvelle République* du 15 février 1968.
- « La restauration des quartiers historiques », *L'Espoir* du 3 janvier 1970.
- « La rue Colbert sous les bâches », *La Nouvelle République* du 6 mars 1989.
- « Colbert : tout a changé en dix ans », *La Nouvelle République* du 31 juillet 1992.

- « Cathédrale : Michel Conaut sauve les meubles », *La Nouvelle République* des 22 & 23 janvier 1994.
- « Urbanisme : "attention au souffle au cœur" », *La Nouvelle République* du 5 janvier 1995.
- « Patrimoine: "on ne peut pas entasser les habitants" », *La Nouvelle République* du 9 février 1996.
- « Pétition pour la place François-Sicard », *La Nouvelle République* du 16 février 1996.
- « Parvis de la cathédrale : enfin ! », *La Nouvelle République* du 25 novembre 1996.
- « En avant le loyer », *la Nouvelle République* du 31 mai 1997.
- « Une maison Charles X démolie boulevard Béranger », *La Nouvelle République* du 15 octobre 1998.
- « Réviser le plan de sauvegarde pour restructurer la ville », *La Nouvelle République* du 17 octobre 2006.
- « Rue Nationale : place nette autour du tram ? », *La Nouvelle République* du 7 janvier 2010.
- « Sybille Madelain-Beau : pour qu'une ville soit belle », *La Nouvelle République* du 13 janvier 2010.
- « On ne change pas ses fenêtres à la légère », *La Nouvelle République* du 19 juin 2010.
- « Centre-ville : la tour de la discorde », *La Tribune de Tours* du 17 mars 2011.
- « Classement à l'UNESCO : un argument touristique », *La Nouvelle République* du 17 août 2012.

Orléans

- « La réhabilitation des vieux quartiers », *La République du Centre* du 15 mai 1975.
- « La complète mutation du quartier des Carmes annoncée », *La République du Centre* du 29 juin 2007.
- « Alignement de la rue des Carmes : globalement, vous êtes pour ! », *La République du Centre* du 20 juillet 2007.
- « Alignement de la rue des Carmes : les élus insistent sur la concertation », *La République du Centre* des 29 et 30 novembre 2008.
- « Orléans reçoit le label "cœur de ville" », *La Nouvelle République du Centre-Ouest* du 20 décembre 2008.
- « La majorité alignera la rue des Carmes », *La République du Centre* des 28 et 29 mars 2009.
- « La société archéologique et historique monte au créneau », *La République du Centre* du 4 mai 2009.
- « Carmes : l'aval de Frédéric Mitterrand », *La République du Centre* du 8 septembre 2010.
- « La rue des Carmes devenant piétonne "l'alignement n'a plus aucun sens" », *La République du Centre* du 16 février 2011.

ANNEXE 4. LISTE DES TEXTES JURIDIQUES UTILISÉS DANS LA THÈSE

Codes en vigueur

- Code de l'Urbanisme.
- Code du Patrimoine.
- Code de l'Environnement.
- Code de la Construction.

Lois

- Loi du 30 mars 1887 sur la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique.
- Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique.
- Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.
- Loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.
- Loi n°92 du 25 février 1943 sur les abords des monuments historiques.
- Loi n°62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, dite loi Malraux.
- Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 : loi d'orientation foncière.
- Loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.
- Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite loi Deferre.
- Loi n°85-729 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.
- Loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, dite loi paysages.
- Loi n°96-590 du 2 juillet 1996, relative à la fondation du patrimoine.
- Loi n°97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés et inscrits et dans les secteurs sauvegardés.
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 dite loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU).
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
- Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
- Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
- Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (I).

- Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Ordonnances

- Ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier, Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.
- Ordonnance n°2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du Code du Patrimoine.
- Ordonnance n°2005-864 du 28 juillet 2005 relative aux secteurs sauvegardés.
- Ordonnance n°2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés.
- Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

Décrets

- Décret n°58-1465 du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine.
- Décret n°62-462 du 13 avril 1962 modifiant le décret n°58-1465 du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine.
- Décret n°63-691 du 13 juillet 1963 portant rap pour application de la loi 62-903 du 4 août 1962.
- Décret n°84-304 du 25 avril 1984 relatif aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain.
- Décret n°94-87 du 28 janvier 1994 relatif à la Commission supérieure des monuments historiques.
- Décret n°97-179 du 28 février 1997.
- Décret n°99-78 du 5 février 1999 relatif à la Commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux.
- Décret n°95-667 du 9 mai 1995 modifiant la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et le Code de l'Urbanisme.
- Décret n°2011-1903 du 19 décembre 2011 relatif aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

Arrêtés

- Arrêté préfectoral n°02-08 du 16 janvier 2008 portant extension du secteur sauvegardé et prescrivant la révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de Tours.

Circulaires

- Circulaire du 3 mars 1977 relative à l'aménagement des centres et quartiers urbains existants.
- Circulaire n°85-45 du 1er juillet 1985 relative aux zone de protection du patrimoine architectural et urbain.
- Circulaire du 18 juin 1999 sur le patrimoine du XXe siècle.
- Circulaire n°2001-006 du 1er mars 2001 relative à l'institution d'un label *Patrimoine du XXe siècle*.
- Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et au programme d'intérêt général.

Comptes rendus / Décisions / Journal Officiel

- Compte rendu intégral de la séance du 5 décembre 2008, Sénat.
- Compte rendu intégral de la séance du 14 octobre 2008, Assemblée nationale, XIIIe législature, session ordinaire de 2008-2009.
- Compte rendu intégral de la séance du 11 juin 2009, Assemblée nationale, XIIIe législature, session ordinaire de 2008-2009.
- Compte rendu intégral de la séance du 6 mai 2010, Assemblée nationale, XIIIe législature, session ordinaire de 2009-2010.
- Compte rendu n°57 de la Commission des affaires économiques du 31 mars 2010.
- Compte rendu n°46 de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du 7 avril 2010.
- Décision du Conseil constitutionnel n°2009-575 DC du 12 février 2009.
- Journal Officiel de la République Française du 17 avril 1962, p. 3984.
- Journal Officiel de la République Française du 3 janvier 1968, p. 3.

ANNEXE 5. TABLES DE CONCORDANCES ET CODIFICATIONS

MONUMENTS HISTORIQUES - ABORDS

Codification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques

(*Code du Patrimoine, Livre VI, Titre II, Chapitre 1er, Articles L.621-1s*)

Code du Patrimoine	Ancienne référence
L.621-1	Art. 1er, alinéas 1 à 5 (1ère phrase)
L.621-2	Art. 1er, alinéa 5 (à partir de la 2ème phrase) et alinéa 6
L.621-3	Art. 2, alinéas 1 et 2
L.621-4	Art. 3, alinéa 1
L.621-5	Art. 4
L.621-6	Art. 5
L.621-7	Art. 1er, alinéa 7
L.621-8	Art. 13, 1ère phrase
L.621-9	Art. 9, alinéas 1 (1ère phrase) et 2
L.621-11	Art. 9, alinéa 3
L.621-12	Art. 9-1, alinéas 1 à 3
L.621-13	Art. 9-1, alinéa 4
L.621-14	Art. 9-1, alinéa 5
L.621-15	Art. 10
L.621-16	Art. 12, alinéas 3 et 4
L.621-17	Art. 12, alinéa 2
L.621-18	Art. 6
L.621-19	Art. 7
L.621-20	Art. 11
L.621-21	Art. 9-2
L.621-22	Art. 8, alinéa 4
L.621-23	Art. 8, alinéa 1
L.621-24	Art. 8, alinéas 2 et 3
L.621-25	Art. 2, alinéas 4 et 5 (1ère phrase)
L.621-27	Art. 2, alinéas 6 à 8
L.621-29	Art. 2, alinéa 9
L.621-30	Art. 12, alinéa 1
L.621-31	Art. 13 *bis*
L.621-32	Art. 13 *ter*

L.621-33	Art. additionnel
L.622-1	Art. 14, alinéas 1 et 2
L.622-2	Art. 15, excepté la 2ème phrase du 2ème alinéa
L.622-3	Art. 15
L.622-4	Art. 16
L.622-5	Art. 14, alinéa 3
L.622-6	Art. 24
L.622-7	Art. 22, alinéa 1
L.622-8	Art. 23
L.622-9	Art. 25
L.622-10	Art. 26, alinéas 1 et 2
L.622-11	Art. 26, alinéa 3
L.622-12	Art. 27
L.622-13	Art. 18, alinéa 1
L.622-14	Art. 18, alinéas 2 et 3
L.622-15	Art. 19, alinéa 1
L.622-16	Art. 19, alinéas 2 et 3
L.622-17	Art. 20
L.622-18	Art. 21
L.622-19	Art. 38
L.622-20	Art. 24 *bis*, alinéa 1
L.622-21	Art. 24 *bis*, alinéas 2 à 4
L.624-1	Art. 29
L.624-2	Art. 30
L.624-3	Art. 30 *bis*
L.624-4	Art. 31
L.624-5	Art. 33
L.624-6	Art. 34
L.624-7	Art. 37, alinéa 1

SITES

Codification de la Loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque

(*Code de l'Environnement, Livre III, Titre IV, Articles L.341-1s*)

Code de l'Environnement	Ancienne référence
L.341-17	Art. 3
L.341-18	Art. 3-1
L.341-1	Art. 4
L.341-2	Art. 5
L.341-3	Art. 5-1
L.341-4	Art. 6
L.341-5	Art. 7
L.341-6	Art. 8
L.341-7	Art. 9
L.341-8	Art. 10
L.341-9	Art. 11
L.341-10	Art. 12
L.341-12	Art. 16
L.341-13	Art. 14
L.341-14	Art. 13
L.341-15	Art. 26, alinéa 3, sauf la première phrase
L.341-18	Art. 27
L.341-19	Art. 21
L.341-20	Art. 22
L.341-21	Art. 22-1
L.341-22	Art. 26, alinéa 1

ZPPAUP - AVAP

Codification de 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.

(*Code du Patrimoine, Livre VI, Titre IV, Chapitre 2, Articles L.642-1s*)

Nouvelle référence	Ancienne référence
L.642-1	Art. 70, alinéa 1
L.642-2	Art.70, alinéas 2 à 5
L.642-3	Art. 71, alinéas 1 à 3
L.642-4	Art. 71, alinéas 4 à 7
L.642-5	Art. 72, alinéas 1 et 2
L.642-6	Art. 72, alinéa 3
L.642-7	Art. 72, alinéa 4

SECTEURS SAUVEGARDÉS

Codification de la loi n°62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, dite loi Malraux.

Partie législative : *Code de l'Urbanisme, Livre III, Titre I, Chapitre 3, Section 1, Articles L.313-1 à L.313-2-1*

Partie réglementaire : *Code de l'Urbanisme, Livre III, Titre I, Chapitre 3, Section 1, Sous-sections 1 à 6, Articles R.313-1 à R.313-22*

ANNEXE 6. LISTE DES RAPPORTS OFFICIELS ET DES MANUELS MINISTÉRIELS UTILISÉS DANS LA THÈSE

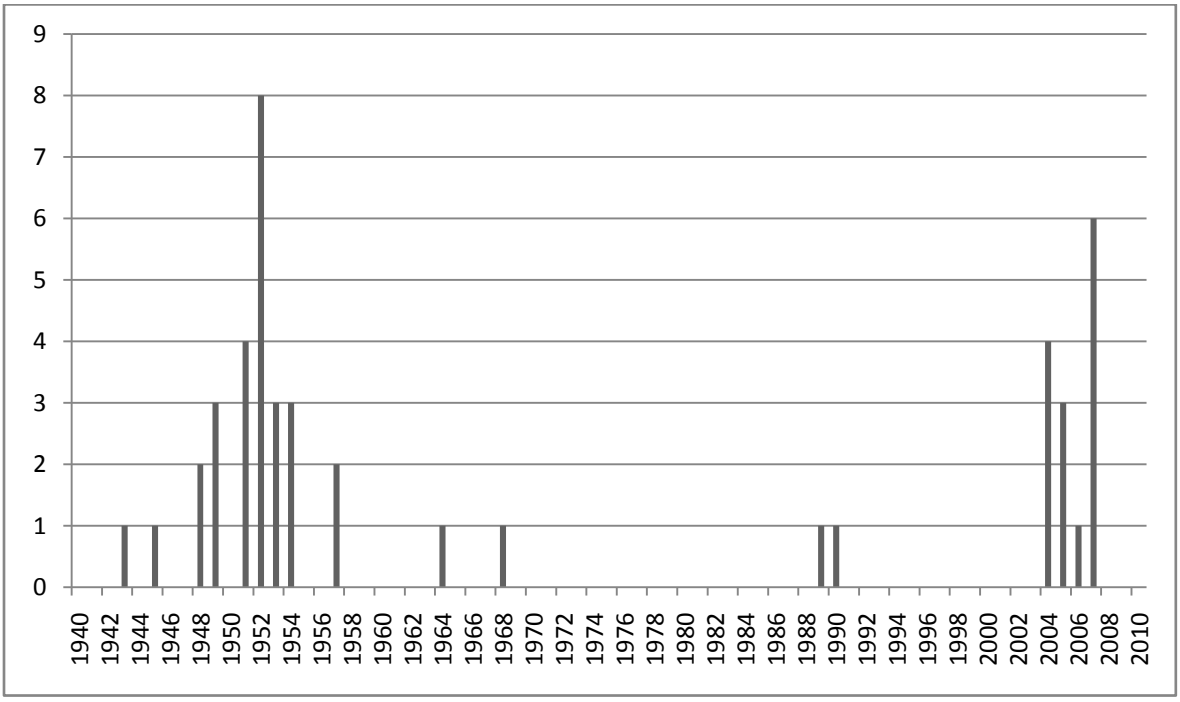
Rapports officiels

- Ministère de la Culture et de la Communication, Direction de l'architecture et du patrimoine, 2002, *ZPPAUP – Évaluation* (par Catherine Le Hérisse).
- Gaillard Yann, 2002, *Rapport sur la mission de contrôle sur l'action en matière de patrimoine*.
- Ministère de la Culture et de la Communication, Direction de l'architecture et du patrimoine, 2007, *Rapport sur l'état du parc monumental français*.
- *La prise en compte de la dimension patrimoniale dans la mise en œuvre de la planification. Étude comparative de trois villes françaises : Chinon, Auxerre et Nice*. Rapport de l'ADUC, décembre 2007.

Manuels méthodologiques

- Ministère de la Culture et de la Communication, Direction de l'architecture et du patrimoine & ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2000, *Les secteurs sauvegardés* (par Chantal Ausseur-Dolléans).
- Ministère de la Culture et de la Communication, Direction de l'architecture et du patrimoine, 2003, *La protection des immeubles au titre des monuments historiques* (par Francis Jamot, Jean Marx, Martine Audibert & Sylvie Denante).
- Ministère de la Culture et de la Communication, Direction de l'architecture et du patrimoine, 2005, *Élaboration des ZPPAUP : guide pratique* (par Marie-Agnès Férault).

ANNEXE 7. ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉCLASSEMENTS OU DE RADIATIONS DES MONUMENTS HISTORIQUES[1]



[1] Source : Légifrance.

ANNEXE 8. ÉTAT DES LIEUX DES SECTEURS SAUVEGARDÉS EN 2012

Région	Département	Code INSEE	Commune	Date de création	Date d'approbation du PSMV	Approbation-création (annés)	Superficie (ha)	Nb habitants ville	Modification	Révision du PSMV	Extension	Label VAH / PAH	ZPPAUP (création)	UNESCO	Observations
Languedoc-Roussillon	Gard	30003	Aigues-Mortes	13/09/05	-		65	6798					abandonnée		Mise à l'étude ZPPAUP : 01/12/1983
PACA	Bouches du Rhône	13001	Aix-en-Provence	17/12/64	-		67	134222					07/08/98		
Midi Pyrennées	Tarn	81004	Albi	19/01/68	21/01/93	25	65	49106							
Centre	Indre et Loire	37003	Amboise	21/07/89	18/02/02	13	79	11457				PAH		2000	
PACA	Bouches du Rhône	13004	Arles	09/08/66	03/03/93	27	54	51614							
Bourgogne	Saone et Loire	71014	Autun	09/11/73	08/09/81	8	74	18085		14/03/91		VAH			
Bourgogne	Yonne	89024	Auxerre	29/05/68	20/10/81	13	67	40292				VAH			
PACA	Vaucluse	84007	Avignon	16/09/91	-		173	88312							
Lorraine	Meuse	55029	Bar-le-Duc	07/05/75	20/01/93	18	23	18079				VAH			
Basse Normandie	Calvados	14047	Bayeux	15/12/71	08/07/87	16	81	15403	23/11/04	16/09/98					
Aquitaine	Pyrennées Atlantiques	64102	Bayonne	07/05/75	24/04/07	32	80	41778				en cours		1998	
Languedoc-Roussillon	Gard	30032	Beaucaire	03/01/86	31/12/01	15	45	13940				VAH	abandonnée		Mise à l'étude ZPPAUP : 01/12/1989
Franche Comté	Doubs	25056	Besançon (Battant)	31/12/64	31/01/92	28	31	122308	06/01/03			VAH			Candidate UNESCO (Sites Vauban)
Franche Comté	Doubs	25056	Besançon (Centre)	01/12/94	-		238	122308				VAH			
Languedoc-Roussillon	Hérault	34032	Béziers	22/09/92	-		235	71428							
Centre	Loir et Cher	41018	Blois	03/09/70	07/08/96	26	44	51832	24/03/99			VAH		2000	
Aquitaine	Gironde	33063	Bordeaux	16/02/67	13/02/02	35	150	218948		28/06/91 & 27/01/1998		VAH		1998 & 2007	
Centre	Cher	18033	Bourges	18/02/65	20/07/94	29	64	76075				VAH		1998	
PACA	Hautes Alpes	05023	Briançon	15/01/87	-		28	11287				VAH			
Midi Pyrennées	Lot	46042	Cahors	10/10/72	13/10/88	16	30	21432				VAH			
Languedoc-Roussillon	Aude	11069	Carcassonne	03/10/97	-		37	46216							
Bourgogne	Saone et Loire	71076	Chalon-sur-Saône	17/01/74	26/04/90	16	63	52260				VAH			
Rhône Alpes	Savoie	73065	Chambéry	08/05/69	09/05/90	21	19	57592				VAH	en projet		
Champagne Ardennes	Ardennes	08105	Charleville-Mézières	06/02/01	-		98	58092							
Centre	Eure et Loire	28085	Chartres	22/06/64	30/06/71	7	64	42059		12/02/91 & 23/06/05				1979	
Pays de la Loire	Mayenne	53062	Château-Gontier	27/06/85	-		66	11702					22/01/91		
Centre	Indre et Loire	37072	Chinon	07/03/68	01/02/02	34	21	8169			12/09/05	VAH	17/02/97	2000	
Bourgogne	Nièvre	58079	Clamecy	28/01/85	21/05/99	14	13	4570							
Auvergne	Puy de Dôme	63113	Clermont-Ferrand	27/08/64	28/11/97	33	22	141004						1998	
Bourgogne	Saone et Loire	71137	Cluny	22/09/94	-		63	4543				PAH			
Alsace	Haut Rhin	68066	Colmar	07/01/66	13/02/02	36	35	67163							
Bourgogne	Côte d'Or	21231	Dijon	19/08/66	08/02/90	24	107	153813				VAH			Candidate UNESCO (Climats de Bourgogne)
Bretagne	Côtes d'Armor	22050	Dinan	20/06/88	30/08/96	8	90	11833				VAH			
Franche Comté	Jura	39198	Dôle	23/06/67	27/12/93	26	116	26015	19/02/03			VAH			
Midi Pyrennées	Lot	46102	Figeac	11/03/86	03/12/99	13	33	9963				VAH		1998	
Pays de la Loire	Vendée	85092	Fontenay-le-Comte	18/06/85	18/02/02	17	80	15419				VAH			
PACA	Alpes Maritimes	06069	Grasse	25/11/74	-		11	44790				VAH			
Pays de la Loire	Loire Atlantique	44069	Guérande	30/04/76	30/08/93	17	17	14296				VAH	08/01/08		PNR, Natura 2000, Loi Littoral
Basse Normandie	Calvados	14333	Honfleur	04/09/74	11/01/85	11	39	8139							
Bourgogne	Yonne	89206	Joigny	10/03/95	-		65	10737				VAH			
Poitou Charentes	Charente Maritime	17300	La Rochelle	14/01/70	08/09/81	11	75	80055	24/02/03				18/06/09		
Champagne Ardennes	Haute Marne	52269	Langres	22/03/72	26/03/85	13	68	8761	01/12/92	18/03/93 & 26/06/05		VAH	en projet		
Picardie	Aisne	02408	Laon	29/05/68	06/05/95	27	370	27878		26/08/04		VAH			Plus grand secteur sauvegardé
Pays de la Loire	Sarthe	72181	Le Mans	29/03/66	20/05/74	8	18	150605				VAH			
Auvergne	Haute Loire	43157	Le Puy-en-Velay	11/08/67	08/09/81	14	35	22010	05/10/93	05/12/86 (p) & 28/11/00 (p)		PAH		1998	
Nord Pas de Calais	Nord	59350	Lille	11/08/67	04/08/80	13	56	191164	28/09/94 (p)			VAH			Agenda 21
Centre	Indre et Loire	37132	Loches	07/06/68	18/04/79	11	24	6370		11/05/87	11/05/87	VAH			
Rhône Alpes	Rhône	69381	Lyon	12/05/64	19/09/85	21	31	453187		14/10/91 (p) & 03/02/92 & 27/11/98			25/07/94	1998	Plus ancien secteur sauvegardé créé
PACA	Alpes Maritimes	06083	Menton	25/05/93	30/06/03	10	22	29266		23/01/07		VAH			
Picardie	Somme	80533	Mers-les-Bains	07/08/86	-		18	3477			30/08/88				
Lorraine	Moselle	57463	Metz	29/09/75	24/11/86	11	23	127498					en projet		
Aquitaine	Dordogne	24280	Monpazier	09/04/90	18/02/02	12	23	533					06/11/95		
Midi Pyrennées	Tarn et Garonne	82121	Montauban	24/02/86	-		73	54421				VAH			
Languedoc-Roussillon	Aude	34172	Montpellier	11/08/67	01/09/77	10	97	229055		23/09/81 &11/04/01	23/09/81 & 11/04/01		28/09/06		
Lorraine	Meurthe et Moselle	54395	Nançy	22/07/76	30/07/96	20	150	105830			prévue		en projet	1983	
Pays de la Loire	Loire Atlantique	44109	Nantes	22/03/72	21/10/83	11	126	277728		07/02/92 & 26/05/98		VAH			
Languedoc-Roussillon	Aude	11262	Narbonne	30/03/05	-		64	48020				VAH			
Aquitaine	Lot et Garonne	47195	Nérac	23/12/08	-		34	7519							
Lorraine	Vosges	88321	Neufchâteau	22/04/99	-		58	8040							
PACA	Alpes Maritimes	06088	Nice (Port)	09/09/94	-		30	345892							
PACA	Alpes Maritimes	06088	Nice (Vieux Nice)	11/09/69	17/12/93	24	30	345892	22/10/97		28/01/85				
Languedoc-Roussillon	Gard	30189	Nîmes	15/03/85	05/06/07	22	41	137740				VAH			
Ile de France	Paris	75103	Paris (Marais)	21/12/64	23/08/96	32	126	2125246		15/06/06	16/04/65			1991 & 1998	
Ile de France	Paris	75107	Paris (Ville)	25/09/72	26/07/91	19	171	2125246		15/06/06				1991 & 1998	
Poitou Charentes	Deux Sevres	79202	Parthenay	05/11/91	18/02/02	11	71	11168			26/09/97	PAH			
Aquitaine	Dordogne	24322	Périgueux	29/01/70	12/03/80	10	20	32294	20/12/88			VAH			
Languedoc-Roussillon	Hérault	66136	Perpignan	13/09/95	-		98	107241				VAH			
Languedoc-Roussillon	Hérault	34199	Pézenas	21/06/65	-		17	8511				PAH	en projet		ZPPAUP en cours
Poitou Charentes	Vienne	86194	Poitiers	29/03/66	10/04/85	19	200	87012		19/10/00	14/01/70 & 19/10/00	PAH			
Bretagne	Ille et Vilaine	35238	Rennes	07/01/66	19/09/85	19	33	212494	07/04/87 & 25/08/89 & 10/08/95 & 26/01/07			VAH			
Centre	Indre et Loire	37196	Richelieu	20/09/65	20/11/97	32	27	2194							
Auvergne	Puy de Dôme	63300	Riom	13/02/67	31/07/00	33	38	19324				VAH / PAH			
Poitou Charentes	Charente Maritime	17299	Rochefort	13/11/09	-		137	25317				VAH	09/05/05		
Haute Normandie	Seine et Marne	76540	Rouen	04/09/64	20/05/74	10	42	108758		19/11/86		VAH			
Centre	Loir et Cher	41198	Saint-Aignan Noyer	15/07/08	-		107	3399					abandonnée		Mise à l'étude ZPPAUP : 01/01/1989
Aquitaine	Gironde	33394	Saint-Émilion	04/08/86	-		28	2444					04/10/07	1999	
Poitou Charentes	Charente Maritime	17415	Saintes	26/01/90	20/07/07	17	63	27723				VAH	02/04/98	1998	
Ile de France	Yvelines	78551	Saint-Germain-en-Laye	15/11/74	03/03/88	14	64	40162	12/12/00						
Languedoc-Roussillon	Gard	30258	Saint-Gilles	31/12/01	-		41	12201						1998	
Limousin	Haute Vienne	87161	Saint-Léonard-de-Noblat	26/11/09	-		23	4757				PAH	19/04/91	1998	
Aquitaine	Dordogne	24520	Sarlat-la-Canéda	27/08/64	30/06/71	7	11	10423				VAH			
Pays de la Loire	Maine et Loire	49328	Saumur	27/08/64	30/06/71	7	63	31700	14/06/82 & 05/05/94 (p)	18/05/00	18/05/00	VAH	28/02/01	2000	
Champagne Ardennes	Ardennes	08409	Sedan	22/09/92	-		52	21117				VAH			
Bourgogne	Côte d'Or	21603	Semur-en-Auxois	29/12/98	-		190	5012				PAH			
Picardie	Oise	60612	Senlis	20/09/65	18/02/02	37	45	17192							
Languedoc-Roussillon	Gard	30321	Sommières	09/03/00	-		60	4505							
Alsace	Bas Rhin	67482	Strasbourg	17/01/74	01/02/85	11	78	267051		25/01/93		VAH		1988	
Auvergne	Puy de Dôme	63430	Thiers	31/10/74	07/02/85	11	28	13338		30/07/02					
Bourgogne	Yonne	89418	Tonnerre	15/01/08	-		66	5579							
Midi Pyrennées	Haute Garonne	31555	Toulouse	21/08/86	-		230	398423						1998	
Bourgogne	Saone et Loire	71543	Tournus	09/11/00	-		93	5892				PAH			
Centre	Indre et Loire	37261	Tours	09/11/73	18/10/83	10	120	137046	20/11/91 & 09/05/12	30/12/1991 & 14/02/01	16/01/08	VAH		2000	Réseau AVEC
Bretagne	Côtes d'Armor	22362	Tréguier	09/08/66	-		24	2947	27/06/85		02/03/07				
Champagne Ardennes	Aube	10387	Troyes	21/09/64	19/05/03	39	53	62612			31/10/68	VAH	29/07/05		
Languedoc-Roussillon	Gard	30334	Uzès	13/01/65	08/03/78	13	48	7859		25/07/05	25/07/05				
Bretagne	Morbihan	56260	Vannes	19/08/66	09/03/82	16	19	54773							
Ile de France	Yvelines	78646	Versailles	06/03/73	15/11/93	20	246	88476		07/04/99	18/09/95			1979 & 2007	
Bourgogne	Yonne	89446	Vézelay	23/12/93	-		33	473							
Languedoc-Roussillon	Gard	30351	Villeneuve-les-Avignon	13/09/95	-		67	12078					abandonnée		Mise à l'étude ZPPAUP : 01/03/1985
Bretagne	Ille et Vilaine	35360	Vitré	30/04/76	21/12/94	18	32	15908			19/08/81	VAH			
Rhône Alpes	Ardèche	07346	Viviers	12/01/82	-		25	3768							
						MOYENNE :	*18*	*71*							

(p) = partiel
Date d'approbation du PSMV : par arrêté ministériel ou décret
Date de création : par arrêté ministériel
Date de modification : par arrêté ministériel
Date de révision : par décret
Date d'extension : par arrêté ministériel
TOTAL : 100

Source : www.annuaire-mairie.fr

Source : ANVPAHVSSP

ANNEXE 9. CHRONOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE PATRIMONIALE À TOURS[1]

1958 à 1960	Étude de la rénovation du secteur centre-ville par l'architecte urbaniste Poirier.
Mars 1961	Apparition de plusieurs types d'opérations selon les îlots (rénovation totale, partielle, restauration et réhabilitation) – Architecte : Pierre Labadie.
Décembre 1961	Délimitation du périmètre général de l'opération englobant la rénovation proprement dite et un secteur de restauration autour de la place Plumereau.
1962	Pierre Boille est chargé par le ministère de la Construction de dresser une esquisse de plan masse. Sur la base d'une enquête immeuble par immeuble, il propose un projet de restauration du quartier.
1963	Proposition de Plan Masse pour création d'un périmètre opérationnel de rénovation.
Octobre 1963	Arrêté Ministériel fixant le périmètre de la ZAD couvrant rénovation et restauration.
1965 à 1973	Modification du Plan Masse de Rénovation tendant à en casser la rigueur (les bâtiments en longue bande ont été abandonnés au profit d'immeubles moins importants).
1973	Nouvelle orientation de la municipalité, décidant de limiter la rénovation le long de deux axes principaux : rue des Tanneurs et rue de la Victoire, où la Ville est déjà trop engagée pour changer de politique. Pour le reste, elle souhaite l'abandon du Plan de Rénovation, le maintien et la réhabilitation du quartier, les immeubles anciens faisant l'objet d'une restauration aussi légère que possible afin de réduire le coût et de maintenir sur place la population assez pauvre en conservant l'esprit et l'âme du tissu ancien.
9 novembre 1973	Création du Secteur Sauvegardé, d'une superficie de 90 hectares, limité à l'Est par la rue Mirabeau et la rue Blanqui, à l'Ouest par la rue de la Grosse Tour et la rue Bretonneau, au Nord par la Loire et la rue des Tanneurs, et au Sud par les rues de Clocheville, Etienne-Palu, des Minimes…
21 août 1974	Arrêté Préfectoral constituant le groupe de travail chargé de l'élaboration du Plan de Sauvegarde.
3 février 1977	Accord du groupe de travail sur les dispositions du Plan.
19 septembre 1977	Arrêté Préfectoral abrogeant l'arrêté Préfectoral du 21 août 1974 et créant la Commission Locale du Secteur Sauvegardé.
28 novembre 1977	Avis favorable du Conseil municipal sur les dispositions du Plan.
14 décembre 1977	Accord de la Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés sur les dispositions du Plan.
18 mai 1978	Publication du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur.
29 mai – 23 juin 1978	Enquête publique.

[1] Source : Archives municipales de Tours, services techniques municipaux ; urbanisme et construction.

6 avril 1979	Examen par la Commission Locale des observations consignées au registre du commissaire-enquêteur.
13 juin 1980	Examen par la Commission Locale des observations consignées au registre du Commissaire-enquêteur.
6 octobre – 22 octobre 1980	Enquête publique complémentaire.
5 décembre 1980	Examen par la Commission Locale des observations consignées au registre du Commissaire-enquêteur.
17 décembre 1980	La Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés estime comme erreur de procédure d'avoir fait une enquête publique complémentaire et demande le retour au Plan publié en ce qui concerne la modification demandée par Monsieur le préfet d'Indre-et-Loire (extension des bâtiments de la Préfecture).
12 mars 1981	Accord de la Commission Locale du Secteur Sauvegardé sur les dispositions du plan.
2 avril 1981	Avis favorable du Conseil Municipal sur les dispositions du Plan.
25 juin 1981	Avis favorable de la Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés.
Décembre 1971	À la demande du Service Central – Complément du rapport de présentation : données sur la démographie et sur l'habitat.
18 octobre 1983	Approbation du PSMV.
20 novembre 1991	Modification du PSMV.
30 décembre 1991	Révision du PSMV.
14 février 2001	Révision du PSMV.
16 janvier 2008	Extension du secteur sauvegardé.
9 mai 2012	Modification du PSMV (haut de la rue Nationale).

ANNEXE 10. DÉROULÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA ZPPAUP D'ORLÉANS

Dates	Étapes	Acteurs
	1- Mise à l'étude de la création d'une ZPPAUP	Commune
avr-03	1.1 Décision prise sur délibération du conseil municipal	Commune
	1.2 Réponse de principe de la DRAC sur le financement, après avis du SDAP	DRAC
	2- Élaboration du projet	
mai-03	2.1 Étapes préalables à l'étude	
	2.1.1 Appel à candidature	Commune
	2.1.2 Examen des offres et choix de l'équipe chargée de l'étude en concertation avec le SDAP	Commune, SDAP
	2.1.3 Réponse de la DRAC (financement de l'étude)	DRAC
fev-04 à juin-05	2.2 Étude En 4 phases : collecte des données, repérage et analyse du patrimoine, proposition d'orientations, rédaction du document définitif Et dans le cadre du groupe de travail mis en place par la commune	Chargé d'étude, commune ABF, groupe de travail Commune
	2.3 Avis du conseil municipal sur le projet définitif de l'étude	Commune
juin-05	***3- Présentation pour information à la CRPS***	DRAC, ABF
	4- Enquête publique	
nov-06	4.1 Mise à l'enquête publique	Préfecture de département
déc-06	4.2 Rapport du commissaire enquêteur	Commissaire enquêteur
	5- Saisie du préfet de région - Examen par la CRPS	Préfecture de région, (DRAC)
mars-07	5.1 Examen pour avis de la CRPS Présentation du dossier par la personne responsable de l'étude, le maire et l'ABF	
	5.2 Modifications éventuelles de l'étude	Chargé d'étude, commune, ABF
nov-07	***6- Accord définitif du conseil municipal et du préfet de région***	Commune, préfecture de région
fev-08	***7- Création de la ZPPAUP***	
	Par décision du Conseil municipal avec accord du préfet de région	Commune, préfecture de région
2008	***8- Annexion au PLU (ou POS)***	Commune
2008	***9- Mise à disposition du public***	Commune, préfecture de département

ANNEXE 11. LISTE DES MONUMENTS HISTORIQUES À ANGERS, TOURS ET ORLÉANS

Arrêtés portant classement ou inscription sur l'inventaire au titre des monuments historiques[1]

	ANGERS		ORLEANS		TOURS	
	Classement	*Inscription*	*Classement*	*Inscription*	*Classement*	*Inscription*
1840 (Liste)	4		1		2	
1862 (Liste)	3		7		4	
1875 (Liste)	2		2		1	
1886 (Liste)					1	
1889 (Liste)			3		1	
1900						
1901	1					
1902	3					
1903						
1904	1					
1905						
1906						
1907	2					
1908	1		1			
1909						
1910					2	
1911						
1912			6			
1913			1		1	
1914					1	
1915			2		1	
1916					2	
1917					1	
1918			1			
1919					1	
1920						
1921	3				1	
1922	3					
1923					1	
1924						1
1925	1	4		14		
1926		2		5		5
1927		1		1		3
1928	1		2	5		7
1929		1		2	1	1
1930	2					
1931		2		1		1
1932			1		1	1
1933			1			
1934						
1935		1				
1936						
1937				1	2	
1938						
1939						3
1940				2		2
1941						4
1942						2
1943					1	
1944				1		
1945				1		
1946						54
1947		3				1

[1] Source : Légifrance.

1948					1	12
1949					1	
1950					1	1
1951		1			1	
1952						
1953					1	
1954						2
1955	1	1				
1956						
1957						
1958						
1959						
1960						
1961		1				
1962	2					2
1963	4	3				
1964		3				
1965	5	5			4	
1966						1
1967	1					
1968	2	4				
1969		1				
1970		1				
1971						
1972		1				
1973					1	1
1974						
1975		2		1		1
1976						1
1977		3				1
1978		4				
1979						
1980		1				1
1981				1		
1982						
1983		3			2	1
1984	1	1				2
1985						
1986		3			1	
1987		1		1		1
1988						
1989				1		
1990	2					
1991		1				2
1992	1	2		1	1	1
1993		1				
1994		2		3		3
1995		2				
1996						1
1997		1	1	1		
1998		3				1
1999						1
2000		1		1	1	1
2001		1				
2002						
2003						1
2004		2				
2005			1	1		
2006		3		1		
sous total	46	72	30	45	40	123
TOTAL	118		75		163	

ANNEXE 12. EXEMPLE DE FICHE IMMEUBLE DU SECTEUR SAUVEGARDÉ DE TOURS[1]

121 - 1

SECTEUR SAUVEGARDE DE TOURS

DESCRIPTION SOMMAIRE :

BATIMENT A : SS + R + 2 + CA

BATIMENT B : R + 1 + CA

BATIMENT A : époque XIII ème et XVème Siècle

Façade sur rue du Murier, pierre 2 travées de fenêtres avec meneaux en pierre. Au 1er et 2ème étage, fenêtre murée ; pignon en pierre.
Appuis de fenêtres moulurés du 1er et 2ème étage - Gargouille pierre coté Nord Ouest.
Façade sur cour à l'Est. Tourelle d'escalier en plan octogonal en pans de bois et brique.
Fenêtre à meneau murée sur la façade Est en pierre
Les étages du bâtiment A. sont constitués d'arcature à l'intérieur. Pièce voûtée à RDC au bat.A

BATIMENT B :

Façade sur rue Briçonnet, façade pierre enduite 2 travées de fenêtres - rez-de-chaussée commercial, de mauvaise qualité architecturale.

Façade sur rue du Murier : façade pierre porte au RDC et fenêtre à l'étage, probablement XIII - XVème S.

APPRECIATIONS

BAT.A. : bâtiment de très bonne qualité architecturale

BAT.B. : médiocre à l'exception du mur sur rue du Murier

	ETAT	INTERET
	A B	G
	M	M

REFERENCE CADASTRALE

SECTION : E.I Parcelle 269

REFERENCE ILOT SECTEUR SAUVEGARDE N°121

ADRESSE :

. 29, rue Briçonnet
. rue du Murier

NOM DU PROPRIETAIRE PRESUME :

S E M I R E V I T

5 place Plumereau - TOURS

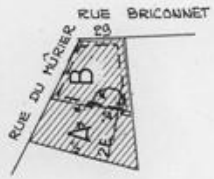
AFFECTATION ACTUELLE :

Bat.B : boulangerie et patisserie commerce désaffecté

PROTECTION M.H.
ou INTERVENTIONS SOUHAITABLES
M.H. : façades et toitures; tourelle d'escalier sur cour
M.H. 20 décembre 1965

BAT.A. : à restaurer avec soin reconstituer les bandeaux formant appuis de fenêtres, réouvrir les fenêtres au 1er et 2ème étage, reconstituer les meneaux pierre aux fenêtres du 1er à droite et du 2ème à gauche.

Supprimer le bat.B sauf s'il peut être conservé comme activité commerciale mais il faudrait le remodeler pour conserver uniquement le RDC



Nord

Echelle 1/500

1974-1975

[1] Source : Archives départementales d'Indre-et-Loire, cote 30J : dossiers de travail. En cours de classement.

ANNEXE 13. LES CAMPAGNES DE RAVALEMENTS DE FAÇADES À ANGERS, TOURS ET ORLÉANS

N.B. : Les campagnes obligatoires sont systématiquement subventionnées.

- Angers

Dates	*Type*	*Périmètre*
10/06/1986 à 31/05/1988	Obligatoire	Quartiers Doutre Bressigny
27/10/1987 à 31/12/1989	Obligatoire	Rues Saint-Lazare, Saint-Jacques, Voltaire, Lices, Sain-Aubin, Toussaint
03/12/1991 à 31/12/1993	Obligatoire	Plateau piétonnier
22/12/1994 à 31/12/1996	Obligatoire	Jonction des deux premières campagnes, Gare, Justice, Madeleine, Ney
01/01/1999 à 31/12/2000	Obligatoire	Rues Mail, Imbach, Saint-Julien, Plantagenet, Roë, Montault, Paul-Bert
01/01/2002 à 31/12/2004	Obligatoire	Rues Haras, d'Anjou, Delaage, Denis-Papin, Préfecture, Turpin de Crissé
01/01/2007 à 31/12/2008	Obligatoire	1ère ligne de tramway, Loire à vélo, abords du Château
01/01/2009 à 31/12/2011	Obligatoire	Rues Létanduère, Winston-Churchill, place Lafayette
01/02/2012 à 31/01/2014	Obligatoire	Rues du Mail, David d'Angers, Boisnet, place Hérault, boulevard Ayrault

- Tours

Dates	*Type*	*Périmètre*
CM 13/07/1973	Obligatoire	Divers
CM 10/12/1983	Obligatoire	Rues Trois Ecritoires, Rotisserie, Serpe, Champ de Mars, Alleron
01/01/1986 à 31/12/1989	Obligatoire	Colbert, secteur sauvegardé
01/06/1990 à 31/06/1994	Obligatoire	Rues de la Grosse Tour, Bretonneau, Balais, Trois Ecritoires, Rotisserie, Colbert, Blanqui, places Foire le Roy, Grand Marché
CM 06/04/1992	Subventionnée	Quartier Scellerie-Palissy
01/06/1994 à 31/05/1997	Obligatoire	Rues Léon-Boyer, Rouget de l'Isle, Barbuse, de la Bourde, Jules-Charpentier, place Gaston-Pailhou, Cobert, Blanqui, Rotisserie, place du Grand Marché
08/07/1997 à 31/12/1999	Obligatoire	Rue Nationale et place Jean-Jaurès
01/12/1997 à 31/12/2000	Obligatoire	Rues Jules-Charpentier, Barbuse, place Gaston-Pailhou, rue Rouget de L'Isle, place des Halles, place du Grand Marché
15/11/1999 à 31/12/2000	Subventionnée	Avenue de la Tranchée, quai Portillon, quai Paul-Bert
CM 16/10/2002	Subventionnée	Place de la Tranchée, rue du Nouveau Calvaire, rue Saint-Gatien, rue de l'Ermitage, rue Losserand, quai Paul-Bert, rue Mirabeau, secteur Prébendes

- Orléans

Dates	*Type*	*Périmètre*
CM 28/06/1973	Subventionnée	Centre ancien
CM 29/03/2002	Obligatoire	Centre ancien (*intra-mails*) et rues de Bourgogne, des Carmes, Porte-Madeleine et Porte Saint-Jean
CM 26/11/2004	Obligatoire	Charpenterie
CM 23/03/2007	Obligatoire	Rues de Bourgogne, Préfecture, Pothier, Royale
CM 30/05/2008	Obligatoire	Périmètre de la ZAC Dessaux
CM 20/02/2009	Obligatoire	Rues Royale, Etienne-Dolet, Louis-Roguet, Trois Maries, Trois Clés, place de la République
CM 27/01/2012	Obligatoire	Rues de la Vieille Monnaie, Pastoureaux, Saint-Éloi, Parisie, Bœuf Sainte-Croix, Gobelet, place du Cardinal Touchet, place Louis XI. Rues du Faubourg Saint-Vincent, du Faubourg Bannier, place du Martroi
CM 27/01/2012	Subventionnée	Périmètre de la ZPPAUP

Mathieu GIGOT

LES DIMENSIONS TERRITORIALES DES POLITIQUES DU PATRIMOINE URBAIN

Instruments, enjeux et jeux d'acteurs dans trois villes du Val de Loire (Angers, Tours et Orléans)

Résumé

L'objectif de cette thèse est d'interroger la mise en œuvre locale des politiques du patrimoine urbain. Ce travail propose de dépasser une approche juridique des instruments d'action publique pour analyser leurs dimensions territoriales et appréhender leurs effets sur les centres-villes. Nous avons construit une approche comparée des modalités de l'institutionnalisation locale de l'action patrimoniale à partir de l'étude de trois villes du Val de Loire (Angers, Tours et Orléans) pour montrer le rôle des instruments dans la patrimonialisation des espaces urbains. Ce travail retrace l'instrumentation du patrimoine depuis le XIXe siècle jusqu'à aujourd'hui, avant de confronter les outils aux réalités locales. Les modalités de mise en œuvre des politiques patrimoniales ont été différentes dans les trois villes, tant dans leurs temporalités, effectivités et dimensions territoriales que dans le choix des outils. Il s'agit de comprendre en quoi les instruments sont une grille de lecture des enjeux de la patrimonialisation des centres anciens. Ce travail interroge les relations entre diffusion des politiques patrimoniales et instruments territorialisés. Il permet de saisir, dans sa complexité, les spécificités locales de la mise en œuvre de politiques patrimoniales.

Mots clés : Patrimoine – Patrimonialisation – Instrument d'action publique – Politique publique – Régulation – Angers – Tours – Orléans.

Abstract

The aim of this thesis is to examine the implementation of local policies in the field of the protection of urban heritage. This work seeks to overcome a legalistic approach of the tools of public action, to analyze their territorial dimensions, and to understand their effects on city centers. We have constructed a comparative approach considering the different forms of local "institutionalization". We have used this comparative approach to examine what "players"“ did to enact heritage preservation regulations in three towns of the Loire Valley : Angers, Tours and Orleans. We have shown the role of the various tools in the process of heritage protection. This study analyzes these tools used to protect the heritage from the XIXth century to the present, and examines how the process confronts local realities. The forms of heritage policies implementation have been different in the three cities in their temporality, efficacy and territorial dimensions due to the choice of these tools. The objective of this study is to show how these tools are useful as keys to aid in understanding the stakes of patrimonialization of the old city centers. This study also examines the links between the expanding of heritage policies and the use of localized tools. In conclusion, it helps to grasp, in all its complexity, the local specificities of the implementation of heritage policies.

Key words : Heritage – Patrimonialization – Instrument of public action – Public policy – Regulation – Angers – Tours – Orléans.