



HAL
open science

L'évolution de la prise en compte des patrimoines dans l'élaboration des documents d'urbanisme

Margaux Maréchal

► **To cite this version:**

Margaux Maréchal. L'évolution de la prise en compte des patrimoines dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Architecture, aménagement de l'espace. 2019. dumas-02487585

HAL Id: dumas-02487585

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02487585v1>

Submitted on 21 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'ÉVOLUTION DE LA PRISE EN
COMPTE DES PATRIMOINES
DANS L'ÉLABORATION DES
DOCUMENTS D'URBANISME

MARGAUX MARÉCHAL
ENSA NANTES 2019

Pour son accompagnement et ses corrections, je remercie mon directeur de mémoire Rémy Jacquier.

Pour les témoignages apportés, je remercie l'ensemble des personnes rencontrées aux différentes phases de mes recherches.

Pour leur soutien et leurs encouragements, je remercie enfin mes parents, mes amis, ainsi que toute l'équipe TICA.

SOMMAIRE

GLOSSAIRE	p.8
INTRODUCTION	p.11
I.I DU MONUMENT À L'URBAIN, EN PASSANT PAR LE PAYSAGE	p.15
DE L'APPROPRIATION À LA PRÉSERVATION D'UN HÉRITAGE	
LA NAISSANCE DES MONUMENTS HISTORIQUES	
DES SOCIÉTÉS NATURALISTES AU PATRIMOINE PAYSAGER	
LE PATRIMOINE COMME ENJEU INTERNATIONAL	
LE PATRIMOINE URBAIN	
UN HÉRITAGE IMMATÉRIEL	
I.II VERS UNE DÉCENTRALISATION DES POUVOIRS DE GESTION : LES ACTEURS DU PATRIMOINE	p.29
L'ÉTAT	
LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION	
LA MONTÉE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
LE PATRIMOINE COMME ENJEU MAJEUR DES COLLECTIVITÉS	
LES ASSOCIATIONS ET LA PARTICIPATION HABITANTE	
L'UNION EUROPÉENNE ET L'EUROPE	
L'UNESCO	
I.III LES OUTILS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES DE LA GESTION DU PATRIMOINE	p.49
LA PROTECTION DES MONUMENTS HISTORIQUES ET DE LEURS ABORDS	
LES SITES CLASSÉS ET INSCRITS	
LES PSMV	
DES ZPPAU, ZPPAUP ET AVAP AUX PVAP	
LES PLU	

II.I LA LOI LCAP ET LE PLU PATRIMONIAL	p.87
LE PROJET DE LOI LCAP	
LE GROUPE DE RECHERCHE PLU PATRIMONIAL	
LES RISQUES DU PLU PATRIMONIAL	
RECTIFICATION DE LA LOI LCAP	
QUEL AVENIR POUR LE PLU PATRIMONIAL ?	
MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE	
II.II ÉTUDES DE CAS	p.97
LES ENJEUX DES PETITES ET MOYENNES COMMUNES LITTORALES BRETONNES	
II.II.a CARNAC	p.99
PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	
FORMULATION DES ENJEUX LOCAUX	
TRADUCTION DE LA PRISE EN COMPTE DU PATRIMOINE DANS LE PLU	
REGARD CRITIQUE SUR L' EFFICACITÉ DE L'OUTIL À PROTÉGER LES PATRIMOINES ET À LES INTÉGRER AUX DYNAMIQUES D'ÉVOLUTION DU TERRITOIRE	
II.II.b VANNES	p.125
PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	
FORMULATION DES ENJEUX LOCAUX	
TRADUCTION DE LA PRISE EN COMPTE DU PATRIMOINE DANS LE PLU	
REGARD CRITIQUE SUR L'EFFICACITÉ DE L'OUTIL À PROTÉGER LES PATRIMOINES ET À LES INTÉGRER AUX DYNAMIQUES D'ÉVOLUTION DU TERRITOIRE	
CONCLUSION	p.153
BIBLIOGRAPHIE	p.159

GLOSSAIRE

ABF : Architecte des Bâtiments de France
ACMH : Architecte en Chef des Monuments Historiques
AVAP : Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine
CDNPS : Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites
CDOM : Commission Départementale des Objets Mobiliers
CDPENAF : Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers
CDSPP : Commission Départementale des Sites, Perspectives et Paysages
CLAVAP : Commission Locale de l'AVAP
CLSPR : Commission Locale du Site Patrimonial Remarquable
CNM : Centre des Monuments Nationaux
CNMH : Commission Nationale des Monuments Historiques
CNPA : Commission Nationale du Patrimoine et de l'Architecture
CNPJ : Conseil National des Parcs et Jardins
CNSS : Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés
CoRePHAE : Commissions Régionales du Patrimoine Historique, Archéologique et Ethnologique
CRPA : Commission Régionale du Patrimoine et de l'Architecture
CRPS : Commission Régionale du Patrimoine et des Sites
CSMH : Commission Supérieure des Monuments Historiques
DAF : Direction des Archives de France
DAPA : Direction de l'Architecture et du Patrimoine
DGP : Direction Générale des Patrimoines
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DMF : Direction des Musées de France
DGP : Direction Générale des Patrimoines
DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles
EBC : Espace Boisé Classé
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

FNASSEM : Fédération Nationale des Associations de Sauvegarde des Sites et Ensembles Monumentaux
ISMH : Inventaire Supplémentaire des Monuments Historiques
JO : Journal Officiel
LCAP (loi) : Loi relative à la Liberté de Création, à l'Architecture et au Patrimoine
PDA : Périmètre Délimité des Abords
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PNR : Parc Naturel Régional
POS : Plan d'Occupation des Sols
PPA : Périmètre de Protection Adapté
PPA : Personnes Publiques Associées
PPM : Périmètre de Protection Modifié
PSMV : Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur
PVAP : Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine
SPR : Site Patrimonial Remarquable
ZPPAU : Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain
ZPPAUP : Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

INTRODUCTION

Si la notion de patrimoine a évolué pour désormais couvrir un champ très large, elle reste néanmoins intrinsèquement liée à celles de mémoire et de transmission. Cette conception sous-entend toujours une ancienneté - c'est à dire une préexistence - mais également une attention portée, liée à un risque de disparition du sujet considéré. Le patrimoine constitue donc une richesse à préserver pour les générations futures. Cependant l'enjeu sera également de lui donner un sens au présent, de lui trouver une place dans la société actuelle.

« *Quelle est aujourd'hui la place du patrimoine dans la fabrique de la ville ? Comment faire du patrimoine un levier de développement ? Grâce à quels outils ?* » seront les questions que je me poserai ici. Car loin des visions passéistes d'un patrimoine figé et sacralisé, c'est bien dans le cadre d'une pensée ouverte à l'évolution que j'envisage cet héritage. Il me paraît en effet être une formidable ressource pour construire la ville, qui doit être prise en compte dans une démarche de développement urbain durable.

Dans l'objectif de réaliser un travail suffisamment précis, j'orienterai mes recherches vers une échelle particulière et me détacherai des territoires métropolitains afin de m'intéresser à d'autres espaces souvent moins traités, mais porteurs d'enjeux tout aussi importants : les petites et moyennes communes. Affectés par la baisse des dotations aux collectivités locales et le retrait progressif des services de l'État, ces territoires ne se révèlent pourtant ni paralysés, ni dépourvus de ressources. Le patrimoine local constitue en effet un véritable atout, pouvant participer à leur revitalisation, au développement harmonieux du cadre de vie des habitants et être le support d'une activité

économique liée notamment à l'attractivité touristique des sites. Je m'intéresserai donc à ces structures porteuses de projets de développement et d'aménagement de leur espace, mettant en œuvre des outils partagés de gestion du territoire et tenterai de **comprendre les conditions d'élaboration d'une stratégie urbaine patrimoniale efficace à répondre aux enjeux locaux.**

Il sera intéressant pour commencer le travail d'illustrer la prise de conscience progressive de la ressource que constituent les différents types de patrimoine. La notion s'est en effet enrichie depuis une cinquantaine d'années, passant du monument au paysage, intégrant les espaces naturels et bâtis, ainsi que les « petits patrimoines ». L'approche de la protection est devenue plus large et plus pertinente, dans la mesure où la notion s'est développée au-delà de l'architecture aux domaines culturels, géographiques et historiques des sites.

Si la gestion de ce patrimoine a longtemps relevé du domaine de l'État, on assiste depuis peu à une décentralisation et à une montée en puissance des acteurs locaux, conséquence de nouvelles compétences en matière d'urbanisme des collectivités locales. La législation de l'urbanisme depuis la loi SRU de 2000 a fourni aux collectivités les moyens de construire une politique de protection de leur patrimoine intégrée à leur stratégie d'aménagement. Les communes peuvent désormais faire usage d'outils dont elles ont la maîtrise complète. L'émergence du PLU semble bien révélateur de ces transformations profondes, tant du point de vue de la conception de l'action publique (processus de décentralisation) que de la conception même de ce que recouvre la notion de patrimoine. Cet outil permet en effet de traduire une politique d'aménagement cohérente et intégrée en prenant en compte les usages, les espaces publics et les paysages.

Aujourd'hui et dans le cadre de la loi LCAP (relative à la Liberté de la Création, à l'Architecture et au Patrimoine), un nouvel outil encore plus spécifique a fait son apparition : le PLU Patrimonial. Il devrait permettre à n'importe quelle commune ou intercommunalité d'injecter une réelle ambition patrimoniale dans sa planification urbaine. Cet outil, qui n'a pour le moment pas d'existence législative, est devenu le cadre d'un programme de recherche visant à « *évaluer l'ampleur des différences de pratiques qui se font jour, d'une collectivité à l'autre, en matière d'identification et de protection des patrimoines dans le PLU* ». L'analyse porte pour l'essentiel sur une quinzaine de cas d'étude, majoritairement situés en Rhône-Alpes (Le Grand-Lyon et Grenoble) et en zone ligérienne (entre Tours et Nantes).

Dans le cadre de mon mémoire et en lien avec le programme de recherche ci-dessus, je m'attacherai à l'analyse de quelques cas de communes présentant cette volonté patrimoniale forte. Les questionnements incluront non seulement une analyse fine de la réglementation actuelle, mais également une observation des pratiques sociales, des démarches territoriales et des jeux d'acteurs. Il s'agira de comprendre comment la planification urbaine réussit – ou non – à protéger les patrimoines et quels outils réglementaires permettent d'intégrer cet héritage aux dynamiques d'évolution des territoires et à la création d'un développement urbain durable.

Les patrimoines que nous analyserons dans le cadre de ces études seront avant tout constitués de patrimoines culturels matériels, donc principalement d'éléments bâtis. Laissant de côté la protection de la biodiversité, la démarche d'analyse intégrera néanmoins une partie du patrimoine naturel en tant que composante des paysages.

La préservation, la gestion et la mise en valeur du patrimoine sont tributaires de l'histoire et de l'organisation administrative du pays. Il sera donc intéressant pour comprendre les logiques de protection patrimoniale actuelles, leurs avantages et leurs limites, d'analyser l'évolution de la notion de patrimoine, ayant conduit à la mise en place de strates successives de protection, mais également l'évolution des politiques urbaines et la répartition des compétences entre le niveau national et local, à l'origine de l'apparition de nouveaux outils de gestion.

I.I DU MONUMENT À L'URBAIN, EN PASSANT PAR LE PAYSAGE

Si le concept de patrimoine a évolué et s'est enrichi au fil des siècles, il a toujours été caractérisé par la volonté de transmission et de mémoire. Cette constante nous permet de replacer, à la manière de Françoise Choay - historienne des formes urbaines et architecturales -, les premières préoccupations patrimoniales au XVème siècle et de les différencier des collections précédentes.

« Pour suivre la genèse de ce concept, il faut remonter au moment où naît le projet d'étudier et de conserver un édifice pour la seule raison qu'il est témoin de l'histoire et œuvre d'art ».¹

1 CHOAY Françoise. L'allégorie du patrimoine. Paris, Seuil, 1992. p.23

DE L'APPROPRIATION À LA PRÉSERVATION D'UN HÉRITAGE

Dès l'Antiquité la civilisation romaine s'intéresse aux œuvres d'art anciennes et commence à les collectionner. Les Empereurs et les grandes familles accumulent les pièces, notamment de la période classique hellénistique, mais peut-on déjà parler de volonté patrimoniale ?

Si les amateurs d'art sensibles à la qualité et à la finesse des œuvres sont déjà présents, les collectionneurs sont le plus souvent animés par la recherche de prestige social qu'apporte la possession de ces trésors. Les romains souhaitent s'imprégner de la gloire qui entoure cet héritage. Cela passe donc par un processus d'appropriation des œuvres et des fragments d'édifices (colonnes, frises...), affectés à de nouveaux usages. Il s'agit par leur réemploi de s'imprégner du faste de l'Empire grec et de son hégémonie passée.

Il n'existe pas encore à l'époque de démarche réflexive sur les œuvres possédées. Ni les biens meubles, ni les immeubles n'étant encore investis d'une valeur historique, on ne peut pas parler à l'époque de vision patrimoniale. De plus, aucun principe n'interdisant encore la destruction des édifices ou des objets d'art, leur préservation repose le plus souvent sur des choix arbitraires.

Le Moyen Âge ensuite (V-XVème siècles) sera une période de destruction massive pour les héritages antiques (invasions barbares et extensions du territoire chrétien). Ceux préservés seront reconnus pour leurs qualités, mais à cette époque qui souhaitait définitivement tirer un trait sur les temps païens, « *l'altérité d'une culture autre n'était pas assumable* »¹. La préservation de l'héritage gréco-romain passe

¹ CHOAY Françoise. L'allégorie du patrimoine. Paris, Seuil, 1992. p.32



Réemploi de patrimoines antiques au Moyen-Âge.
Détails de la corniche ornant la façade méridionale de la cathédrale Notre-Dame-de-Nazareth à Vaison, dans le Vaucluse. Les blocs utilisés pour l'ornementation proviennent du forum romain voisin.
Source : photographies C. Lefebvre.

donc là encore par un réemploi direct, une appropriation des sujets d'admiration. C'est ainsi que Rome deviendra une source prestigieuse pour les nouveaux sanctuaires chrétiens.

Le Quattrocento (XVe siècle italien, Première Renaissance succédant au Moyen Âge), période de « *grande révolution humaniste des savoirs et des mentalités* »¹, témoigne d'un regain d'intérêt pour les édifices et œuvres de l'Antiquité. Si le goût des vestiges n'est pas nouveau au sein des cercles lettrés et érudits, le siècle marque néanmoins un tournant majeur par rapport aux précédents. Le XVème siècle voit en effet naître une attitude nouvelle, s'appuyant sur la conceptualisation au siècle antérieur de l'histoire en tant que discipline et de l'art comme activité à part entière. Pétrarque propose ainsi sa périodisation ternaire : Belle antiquité, Âge obscur et Renaissance moderne, les monuments et l'art dignes d'intérêt ne pouvant qu'être « *antiques ou contemporains* »².

Un regard neuf est donc porté sur les marques du passé, « *distancé et esthète, affranchi des passions médiévales, qui, en se posant sur les édifices antiques, les métamorphose en objets de réflexion et de contemplation* »³. C'est aux papes qu'incombe la tâche de préservation. Il s'agit désormais d'une sauvegarde moderne, « *non plus appropriative et lésante, mais distancée, objective et assortie de mesures de restauration et de protection des édifices antiques contre les agressions multiples dont ils sont l'objet* »⁴.

Il faudra néanmoins nuancer et souligner que malgré la prise de conscience au Quattrocento de la double valeur historique et

1 CHOAY Françoise. L'allégorie du patrimoine. Paris, Seuil, 1992. p.23

2 ibid, p.42

3 ibid, p.36

4 ibid, p.44

artistique des monuments de l'Antiquité, leur préservation ne sera pas systématique. En effet, face aux forces de destruction qui les menacent -liées à l'embellissement et à la modernisation de la ville- les édifices, n'ayant pour seules protections que « *la passion du savoir et l'amour de l'art* »⁵, seront souvent transformés en carrières à ciel ouvert.

Entre le XVème et le XVIIIème siècle, l'attrait pour les ruines se fait grandissant en Europe. En même temps que les premiers écrits apparaissent sur le sujet, le corpus des antiquités s'accroît avec la redécouverte de grands sites d'Italie du Sud comme Pompéi ou Herculaneum. Les sources d'étonnement et d'admiration se multiplient et attirent les spécialistes de toute l'Europe.

Vers 1750 naît le mouvement Néo-classique, caractérisé par la volonté d'un retour à une « vertu » et à une simplicité des arts antiques après les excès du Baroque. Portée par les écrits de théoriciens dont Johann Joachim Winckelmann sera le principal représentant, cette expression nouvelle d'un style ancien participera à au développement de l'histoire de l'art et de l'archéologie.

La notion de patrimoine se développera ensuite largement au XIXème siècle, chaque étape réglementaire de la protection étant historiquement associée à un risque de dénaturation ou de perte.

LA NAISSANCE DES MONUMENTS HISTORIQUES

C'est dans le contexte de la Révolution Française de 1789 et du vandalisme idéologique et religieux qui

5 CHOAY Françoise. L'allégorie du patrimoine. Paris, Seuil, 1992. p.42

l'accompagne, que l'expression de Monument Historique va faire son apparition sous la plume de L.A. Millin. Naturaliste et bibliothécaire français, érudit dans plusieurs domaines -notamment en archéologie et en histoire de l'art médiéval et classique- il est en effet reconnu comme le premier à employer le terme à l'occasion de la démolition de la Bastille.

L'expression fera son entrée dans les dictionnaires français dans la deuxième moitié du XIXème siècle -marquant au passage la reconnaissance officielle de l'objet qu'elle désigne-; mais son usage se répand dès le début du siècle et est consacré par Guizot lorsqu'à peine nommé ministre de l'Intérieur en 1830 il crée le poste d'inspecteur des Monuments Historiques à la demande de L. Vitet (homme politique et écrivain français, féru d'histoire, d'archéologie et de musique), qui occupa le poste jusqu'en 1834.

P. Mérimée prendra sa suite pendant de longues années et participera à la création, en 1837, de la Commission des Monuments Historiques. Cette administration aura pour rôle de recenser les édifices intéressants et dégradés, représentatifs de l'identité nationale et de conduire leur sauvegarde. Au début du XIXème siècle apparaissent donc les premières lois destinées à préserver les édifices anciens et le patrimoine archéologique. Dans chaque département est établie la liste des bâtiments anciens qui présentent un intérêt historique ou artistique.

*« La poignée d'Hommes qui combattirent le vandalisme au sein des Comités et Commissions révolutionnaires cristallisaient, sous l'urgence du danger, les idées communes aux amateurs d'art, aux architectes et aux savants de l'époque des Lumières ».*¹

Le rôle de l'État prédominera dans cette identification du

1 CHOAY Françoise. L'allégorie du patrimoine. Paris, Seuil, 1992. p.23

patrimoine et sera confirmé par loi 1887 qui protège les édifices anciens et organise les modalités d'intervention, puis la loi 1913 sur le Monuments Historiques, toujours en vigueur aujourd'hui.

En parallèle des processus de destruction et de sauvetage, la Révolution Française donnera naissance à un autre phénomène : la vente des Biens Nationaux. S'appuyant sur l'idée d'un héritage culturel commun à tous les citoyens, les biens de l'Église seront confisqués en vertu du décret du 2 novembre 1789. Ce patrimoine saisi sera ensuite revendu afin d'amortir la crise financière causée par la Révolution. Les édifices et les terres du Clergé livrés aux initiatives privées seront en partie reconvertis et participeront au développement des villes. Autre conséquence, le droit à la propriété privée fera barrière au classement de nombreux bâtiments comme Monuments Historiques.

DES SOCIÉTÉS NATURALISTES AU PATRIMOINE PAYSAGER

Parallèlement à la naissance de cette administration des Monuments Historiques et à l'élaboration des premiers instruments de préservation (inventaires photographiques², classements, musées), la vision du patrimoine va commencer à s'étendre. Ce sont les sociétés naturalistes, apparues au milieu du XIXème siècle, qui vont les premières y contribuer en œuvrant pour la connaissance et la protection des milieux naturels puis des paysages. Le développement des moyens de transport (train, voiture...) à la fin du siècle sera également un facteur clé de cette évolution, car il permettra au plus grand nombre de découvrir la richesse et la diversité des paysages nationaux.

2 Illustration page suivante



Palais de la reine Hortense et Palais de l'Industrie. Photographies d'Eugène Atget. Source : Bibliothèque Nationale de France.

1 L'oeuvre photographique d'Atget, consacrée au vieux Paris, dresse un inventaire du patrimoine de la capitale au XIXème siècle, alors que le tissu urbain historique est sacrifié au profit d'une conception hygiéniste de la ville. « L'environnement est gorgé d'histoire et de culture, et la mission du photographe est de perpétuer un savoir sur ces choses » E. Atget.

*« La sensibilité au paysage naît alors que les villes s'étendent et se transforment dans un contexte économique d'industrialisation et d'élargissement géographique des échanges marchands ».*¹

Peu à peu, le champ du patrimoine intègre donc ces nouvelles préoccupations et s'élargit au paysage par une politique de préservation des sites dès 1906, consolidée en 1930. La protection des milieux naturels et des paysages aura dès l'origine deux caractéristiques importantes qui la différencient de celle du patrimoine culturel : elle est décentralisée et associe la société civile. Cette sensibilité à l'esthétique du paysage amènera finalement à reconsidérer la place du monument dans son environnement bâti ou naturel en 1943, par l'établissement d'une loi instituant autour de chaque Monument Historique un périmètre protégé de 500m.

LE PATRIMOINE COMME ENJEU INTERNATIONAL

La première moitié du XXème siècle se révélera dévastatrice pour le patrimoine. Face aux dommages causés par les Guerres, la mise en place d'outils capables d'assurer le maintien d'une paix durable apparaît vite nécessaire. C'est cet objectif que poursuit depuis 1945 l'UNESCO, en promouvant la culture et la préservation du patrimoine comme éléments clés de la prospérité des sociétés. Dès 1954 des textes internationaux seront adoptés pour protéger le patrimoine culturel, notamment en cas de conflits armés et en 1972, sur les conseils de l'International Council of Monuments and Sites (ICOMOS), l'organisation adoptera la Convention pour la protection du patrimoine culturel et naturel, autrement

¹ BARIOL-MATHAIS Brigitte. Le patrimoine territorial en projet. Paris, Gallimard, 2015. p18

appelé "patrimoine mondial de l'humanité". Les sites identifiés célèbrent ainsi « *la richesse et la diversité de la culture humaine dans le monde* ».¹

LE PATRIMOINE URBAIN

La notion de patrimoine s'institutionnalise donc un peu plus au XXème siècle et va continuer de s'étendre. Après une approche par monuments élargie à la prise en compte des abords et des paysages, dans la seconde moitié du siècle le champ intègre le patrimoine urbain, nouvelle notion multidimensionnelle. On parle ici d'une structure où interagissent plusieurs éléments : l'architecture, les espaces, la topographie, les réseaux... ; d'une composition cohérente formée d'édifices remarquables comme d'éléments d'architecture plus banale réunis par des caractéristiques similaires, une époque commune ou un agencement particulier.

*« Le patrimoine urbain comprend trois grandes catégories : - le patrimoine monumental d'une valeur culturelle exceptionnelle ; - les éléments du patrimoine qui, sans offrir de valeur exceptionnelle, sont présents de manière cohérente et en abondance relative ; - les nouveaux éléments urbains à prendre en considération (par exemple) : le bâti urbain ; les espaces ouverts : rues, espaces publics ouverts ; les infrastructures urbaines : réseaux et équipements physiques ».*²

Cette nouvelle vision plus globale est le reflet de changements

1 BARIOL-MATHAIS Brigitte. Le patrimoine territorial en projet. Paris, Gallimard, 2015. p.10

2 "Patrimoine urbain", d'après le projet SUIIT (Sustainable development of Urban historical areas through an active Integration within Towns) [PDF], rapport de recherche n° 16 de l'Union européenne.

importants dans la manière de concevoir le patrimoine. « *La valeur de l'objet patrimonial n'est plus déterminée par des qualités intrinsèques, ni par l'époque à laquelle il a été créé, mais par le regard que lui porte l'époque qui l'adopte* »³. Autre conséquence de cette évolution de la notion, les Monuments Historiques s'ouvrent à l'architecture vernaculaire, au patrimoine industriel et à l'architecture civile, puis plus tard aux grands ensembles du XXème siècle.

Depuis la création de la première Commission des Monuments Historiques en 1837, les seules catégories considérées étaient en effet les vestiges de l'Antiquité, les édifices religieux du Moyen Âge et quelques châteaux. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, si le nombre des biens inventoriés avait été multiplié par dix, leur nature était restée la même. « *Jusque dans les années 60, le cadre chronologique dans lequel s'inscrivait les Monuments Historiques était quasiment illimité en amont, où il coïncidait avec celui de la recherche archéologique, mais il ne franchissait pas en aval les bornes de la moitié du XIXème siècle* »⁴. La nouvelle considération d'un patrimoine urbain plus inclusif élargit désormais les perspectives.

C'est dans ce contexte d'émergence de la notion et au cours d'une période de rénovation urbaine que la loi « Malraux » sur les secteurs sauvegardés va être créée en 1962. Cette loi, destinée à assurer la préservation d'ensembles urbains exceptionnels, va élargir les dispositifs de protections ponctuels déjà en place aux centres anciens dans leur intégralité. Des plans de sauvegarde sont établis, véritables outils d'urbanisme adaptés à la ville ancienne.

3 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.29

4 CHOAY Françoise. L'allégorie du patrimoine. Paris, Seuil, 1992. p.10



Le Vieux Lyon, quartier médiéval et Renaissance de la ville aux deux collines, est l'un des premiers Secteurs Sauvegardés établi en 1964.
Source : https://fr.wikipedia.org/wiki/Vieux_Lyon

« Le secteur sauvegardé est emblématique de la volonté d'éviter la destruction des quartiers anciens, à l'instar des Monuments Historiques destinés à protéger certains monuments de la démolition lors des décennies post-révolutionnaires du XIX^{ème} siècle »¹

En intégrant des préoccupations telles que le social, l'économie, la culture, le tourisme... la question du patrimoine devient plus complexe mais plus riche et marque son entrée dans le champ de l'urbanisme.

UN HÉRITAGE IMMATÉRIEL

En travaillant à « une définition harmonisée des concepts patrimoniaux et à des méthodes d'intervention adaptées »², l'ICOMOS conduira à la prise en compte du patrimoine immatériel en 2003. Cette évolution des concepts patrimoniaux adoptés par l'UNESCO témoigne de l'influence des cultures du monde. Pour éviter une vision trop eurocentrée, l'organisation s'ouvre aux approches non occidentales, comme par exemple à la vision japonaise « moins centrée sur la pérennité matérielle des objets patrimoniaux que sur la transmission de savoirs et de savoir-faire »³. L'UNESCO passe donc progressivement de l'idée de conservation des objets dans leur stricte matérialité au principe de sauvegarde de processus culturels. Cette nouvelle approche d'un patrimoine immatériel est particulièrement

1 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.41

2 BARIOL-MATHAIS Brigitte. Le patrimoine territorial en projet. Paris, Gallimard, 2015. p2

3 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.26

intéressante dans le sens où elle s'accompagne d'une prise de distance par rapport à l'ancienne conception d'un patrimoine figé et ancré dans le passé.

La notion de patrimoine, qui aurait pu sembler simple de prime abord, se révèle donc complexe à appréhender dans son ensemble car elle ne cesse d'évoluer, englobant des domaines toujours plus vastes. Il est intéressant de souligner que ces éléments considérés successivement ne sont néanmoins jamais par nature patrimoniaux : « *ils le deviennent par une identification de leur intérêt particulier et de leur fragilité* »¹. Aujourd'hui qualifiés de patrimoine, ils forment un héritage reconnu qu'il s'agira de transmettre sans perdre de cohérence.

I.II VERS UNE DÉCENTRALISATION DES POUVOIRS DE GESTION : LES ACTEURS DU PATRIMOINE

Pendant des siècles, la gestion du patrimoine a été le monopole de l'État, seul responsable de son identification, de sa préservation et de sa mise en valeur. L'élargissement progressif de la notion a cependant fait apparaître de nouveaux acteurs, les rôles ayant été redistribués selon l'évolution des patrimoines à sauvegarder.

L'ÉTAT

Dans cette nouvelle répartition des pouvoirs, l'État conserve néanmoins un rôle majeur grâce à deux administrations complémentaires, l'une centralisée et l'autre déconcentrée.

La Direction Générale des Patrimoines d'abord, constituée le 13 janvier 2010 à partir des Directions des Musées de France (DMF), des Archives de France (DAF) ainsi que de la Direction de l'Architecture et du Patrimoine (DAPA), est l'une des quatre organisations dépendant du Ministère de la Culture et de la Communication. Chargée de « *recenser, d'étudier, de protéger, de conserver et de valoriser le patrimoine architectural, mobilier, urbain, archéologique, ethnologique, immatériel, photographique et les richesses artistiques de la France* »¹, elle exerce ses missions au travers des services du patrimoine et de l'architecture.

Le premier service est responsable « *de la politique de protection, de conservation, d'entretien, de restauration et*

¹ BARIOL-MATHAIS Brigitte. Le patrimoine territorial en projet. Paris, Gallimard, 2015. p12

¹ La direction générale des Patrimoines (DGP) [en ligne], <http://www.culture.gouv.fr>, publié le 24.08.2017

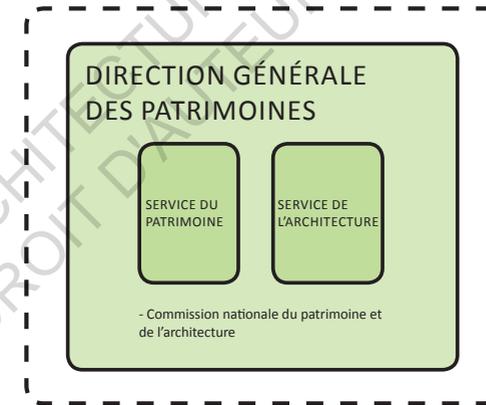
de valorisation des Monuments Historiques, du patrimoine archéologique et des espaces protégés »¹. Les missions de protection des biens culturels obéissant aux Codes de l'urbanisme et du patrimoine, elles ne peuvent être remplies sans un appareil législatif rigoureux. Le service veille donc à l'élaboration et à l'application de textes législatifs et réglementaires dédiés. Il assure également la protection, la gestion et le suivi des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Le service de l'architecture s'assure quant à lui de la prise en compte des problématiques patrimoniales par les autres administrations, facilitant ainsi l'élaboration de textes complémentaires entre les Codes de l'urbanisme, du patrimoine et de l'environnement.

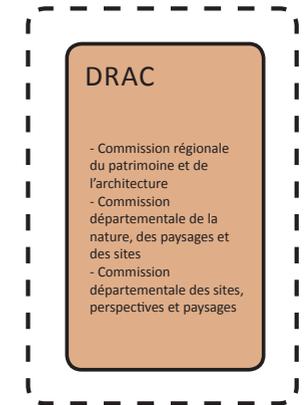
Si l'État reste décisionnaire quant aux mesures de protection à mettre en place, il s'appuie néanmoins sur l'avis préalable d'experts, de membres de l'administration et de représentants des collectivités pour prendre ses décisions. L'administration se réfère notamment à la Commission Nationale du Patrimoine et de l'Architecture (CNPA), créée en 2016 de la fusion de la Commission Nationale des Monuments Historiques (CNMH) (autrefois Commission Supérieure des Monuments Historiques), de la Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés (CNSS) et du Conseil National des Parcs et Jardins (CNPJ). Le premier rôle de cette Commission est d'assurer la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel. Elle pourra demander à l'État d'engager une procédure de classement ou d'inscription au titre des Monuments Historiques ou de classement au titre des Sites Patrimoniaux Remarquable, mais pourra également être consultée en matière

¹ La direction générale des Patrimoines (DGP) [en ligne], <http://www.culture.gouv.fr>, publié le 24.08.2017

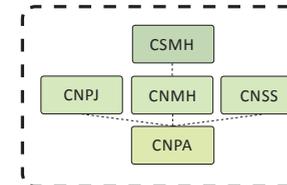
CENTRALISÉ



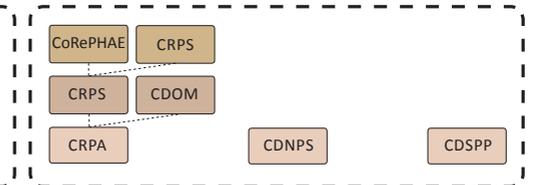
DÉCONCENTRÉ



CENTRALISÉ



DÉCONCENTRÉ



de création ou de gestion de servitudes d'utilité publique ou de documents d'urbanisme établis à des fins de protection patrimoniale.

Au niveau déconcentré, ce sont les Directions Régionales des Affaires Culturelles (DRAC) qui représentent le pouvoir étatique. Créés en 1969 et prenant la suite des Conservations Régionales des Monuments Historiques mises en place en 1950, elles sont placées sous l'autorité du préfet. Ces services ont pour rôle de conduire la politique culturelle de l'État dans les régions et départements. À cette échelle, trois commissions consultatives sont chargées des Monuments Historiques, des espaces protégés et des sites : la Commission Régionale du Patrimoine et de l'Architecture (CRPA) (autrefois Commission Régionale du Patrimoine et des Sites), la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (CDNPS) et la Commission Départementale des Sites, Perspectives et Paysages (CDSPP). Ces assemblées s'appuient sur l'expertise de plusieurs corps de fonctionnaires spécialisés : Architectes en Chef des Monuments Historiques (ACMH), inspecteurs généraux du patrimoine ou Architectes des Bâtiments de France (ABF).

PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

Alors que le patrimoine urbain apparaît peu à peu comme un enjeu patrimonial à part entière, on assiste dans les années 80 à un transfert progressif des compétences de gestion vers les collectivités territoriales. Ce phénomène est à mettre en relation directe avec la décentralisation de l'urbanisme, instaurée par les lois du 7 janvier 1983 et du 18 juillet 1985. Les communes, reconnues comme premières concernées par la gestion de leurs espaces et l'aménagement de leurs sols

se voient déléguer une grande partie des pouvoirs d'action. Détentrices d'un savoir-faire et désormais en capacité d'agir, les communes deviennent du même coup légitimes à gérer leur patrimoine urbain. Leur fine connaissance du petit patrimoine local, dorénavant aussi pris en compte dans les processus de protection, jouera d'autant plus en faveur de leur implication.

La décentralisation des compétences de l'État vers les collectivités locales peut également s'expliquer par des raisons financières. La diversification du patrimoine s'est en effet accompagnée d'une augmentation du nombre d'éléments patrimoniaux à protéger. Pour exemple, on recensait en 2014 « plus de 40 000 monuments classés et inscrits, quelques centaines de secteurs sauvegardés, près de 8000 sites classés et inscrits (...) ; contre 2000 Monuments Historiques au 19^{ème} siècle »¹. Ce nombre croissant d'édifices à protéger implique inmanquablement une hausse des coûts de gestion. Face à des exigences financières croissantes, l'État en quête de solutions finira par déléguer certains pouvoirs aux collectivités.

Ce sont donc à la fois les compétences acquises par les collectivités territoriales dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, ainsi que les charges financières toujours plus importantes qui amèneront à repenser la répartition des rôles de l'État et des collectivités territoriales en matière de gestion du patrimoine.

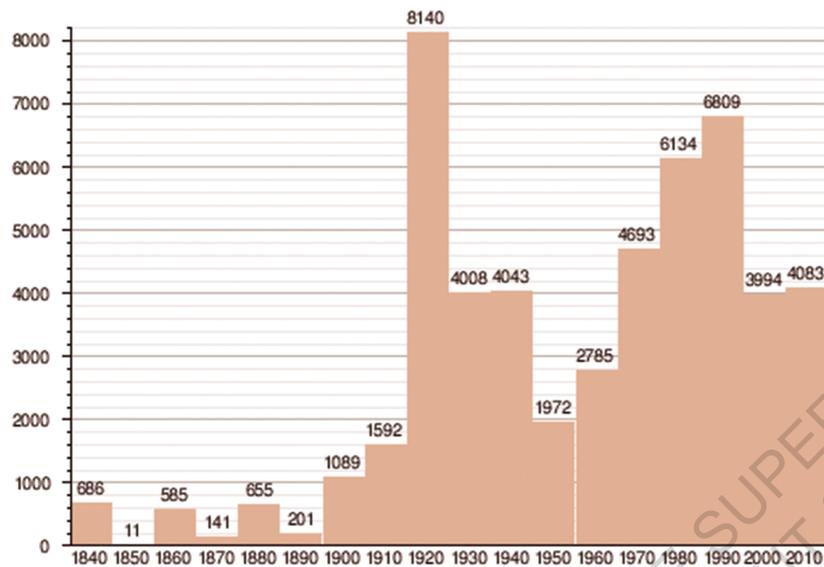
1 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.76
Illustration page suivante.

LA MONTÉE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La décentralisation de la gestion patrimoniale se fera par étapes successives, au cours desquelles des dispositifs de protection impliquant de manière croissante les collectivités vont être mis en place.

La création des Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (ZPPAU) en 1983 est un premier pas vers le partage d'objectifs communs de protection du patrimoine urbain avec les communes. « *Outil au service de la collectivité territoriale dans une perspective de défense et de mise en valeur du patrimoine local* », le dispositif introduit pour la première fois un mode de gestion partagé, le choix du périmètre et la détermination des prescriptions faisant l'objet d'une concertation entre les élus et les fonctionnaires de l'État. Facultatifs, les ZPPAU sont créés à l'initiative de la commune et ne peuvent pas être imposés par l'État, contrairement aux Secteurs Sauvegardés. Elles deviendront des Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) en 1993, des Aires de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) en 2010 et finalement des Plans de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP) en 2016.

La loi du 7 janvier 1983, qui marque une étape importante de la décentralisation des compétences d'urbanisme aux communes, s'illustre également par sa dimension patrimoniale. Les élus locaux, dont le rôle a été largement renforcé dans l'élaboration et l'approbation du Plan d'Occupation des Sols (POS), ont désormais la possibilité de « *délimiter les quartiers, rues, monuments et sites à protéger ou à mettre en valeur pour*



Nombre de classements et d'inscriptions au titre des Monuments Historiques par décennie.

Source : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Monument_historique_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Monument_historique_(France))

1 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.79

des motifs d'ordre historique ou esthétique »¹. Ces documents d'urbanisme connaîtront plusieurs améliorations, notamment dans le but de mieux appréhender la protection du patrimoine. En 1993 par exemple, la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages « *permet l'identification dans le POS des éléments naturels et urbains significatifs, dont la modification ou la destruction est soumise à autorisation* »². Il faudra noter que cette facette patrimoniale du Plan d'Occupation des Sols ne sera finalement que très peu exploitée par les élus, à une époque marquée par les politiques de rénovation urbaine.

Le 21ème siècle annonce un changement de stratégie de développement des villes. La rénovation urbaine cède place au renouvellement urbain et les outils évoluent. La loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) de 2000, qui « *traduit la volonté des pouvoirs publics de promouvoir un développement des villes plus cohérent, plus durable et plus solidaire* »³, va véritablement fournir aux collectivités les moyens de construire une politique de protection du patrimoine intégrée à leur stratégie d'aménagement. Le Plan Local d'Urbanisme (PLU), nouvel outil venant remplacer le POS et dont les collectivités ont la maîtrise complète, permet en effet de mener une politique d'aménagement patrimonial en prenant en compte les usages, les espaces naturels, les espaces publics et le paysage.

« La protection peut désormais s'appliquer à des îlots, à des immeubles et aux espaces publics avec pour objectif non seulement la mise en valeur du bâti ancien, mais aussi

1 Article 13 de la Loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, compétence désormais déléguée aux élus locaux.

2 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.127

3 *ibid*, p.50

sa requalification. (...) En précisant au niveau du quartier la planification détaillée d'un projet, le PLU, qui sert également d'outil de mise en œuvre et de suivi, va apparaître comme un document très complet pour l'accomplissement d'une politique patrimoniale ».⁴

En 2001, dans l'objectif de clarifier le rôle de chacun dans le domaine du patrimoine, mais également de dégager des pistes pour les étapes suivantes de la décentralisation, l'État mettra en place les "protocoles de décentralisation culturelle", processus expérimentaux établis avec 12 collectivités territoriales.

En 2004, la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales engage une série de mesures : « *la décentralisation de l'Inventaire général du patrimoine culturel aux régions, le transfert de la propriété de certains Monuments Historiques aux collectivités territoriales et le transfert expérimental des crédits relatifs à l'entretien et à la restauration des Monuments Historiques n'appartenant pas à l'État* ».⁵

LE PATRIMOINE COMME ENJEU MAJEUR DES COLLECTIVITÉS

Face aux nécessités d'un développement urbain durable, les nouvelles politiques appellent donc à l'évolution de la ville sur elle-même et à une croissance par mutation du tissu urbain. Les collectivités, disposant désormais des compétences d'urbanisme, jouent un rôle central dans ce processus. Elles peuvent s'appuyer sur leur patrimoine, abordé comme outil au service des stratégies de développement. Celui-ci n'est plus un

4 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.80

5 *ibid*, p.76

frein à la croissance de la ville, il « *échappe à la muséification pour devenir un catalyseur des mutations économiques et sociales* »¹ et devient levier de transformation de l'espace.

« *Porteur de culture et d'identité, le patrimoine est susceptible de constituer un moteur important dans les stratégies visant à amorcer une dynamique de revalorisation des quartiers anciens et une redéfinition de leur identité culturelle* ».²

Véritable atout en faveur du développement urbain, il faudra cependant admettre que la prise en compte de cet héritage dans le cadre d'opérations nécessite une volonté politique forte. La situation est notamment délicate lorsque les périmètres de protection se situent dans des quartiers promis à d'importants développements. Malgré la sensibilité affichée par de nombreux élus, les engagements peuvent s'avérer difficiles à tenir lorsque les objectifs de préservation entrent en contradiction avec des enjeux économiques ou sociaux.

Il n'en demeure pas moins que le patrimoine s'impose aujourd'hui comme une ressource incontournable pour la construction et le développement des territoires. Il s'agit pour les élus de faire des choix, pour transmettre cet héritage en restant compatible avec les besoins d'évolution de la commune. Ils pourront s'appuyer sur l'avis d'un autre acteur pour les aider dans ce processus de décision : les associations.

1 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.81

2 ibid, p.85

LES ASSOCIATIONS ET LA PARTICIPATION HABITANTE

Les associations constituent un autre acteur de la gestion du patrimoine dont le rôle a connu un renforcement ces dernières décennies. Elles s'engagent notamment dans la protection et la promotion du patrimoine de proximité, « *vecteur d'une identité collective et symbole d'une appropriation du territoire* »³. L'explosion du champ patrimonial local doit en effet être mis en lien direct avec le travail de ces organisations, qui réussissent à fédérer les élus locaux autour de la connaissance et de la valorisation leurs richesses.

Ces associations sont aujourd'hui nombreuses. La FNASSEM (Fédération Nationale des Associations de Sauvegarde des Sites et Ensembles Monumentaux) en recense en effet plus de 3800 sur le territoire, agissant pour la défense et la préservation du patrimoine et des paysages. Tandis que les grandes associations nationales reconnues d'utilité publique (Fédération Patrimoine-Environnement ; La Demeure Historique ; Ligue Urbaine et Rurale ; Maisons Paysannes de France ; REMPART ; Sauvegarde de l'Art Français ; Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France ; Vieilles Maisons Françaises) exercent une influence sur la définition des politiques publiques du patrimoine et sur la défense des intérêts des collectivités engagées, la multitude d'associations locales opère une veille constante sur la prise en compte du patrimoine dans les documents d'urbanisme communaux.

Cette montée en puissance, en parallèle de la redistribution des compétences entre l'État et les collectivités locales, atteste de l'entrée de la société civile dans le dispositif de gestion

3 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.106

patrimonial. Celle-ci s'accompagne de nombreuses avancées juridiques en faveur de l'intégration des associations dans les processus décisionnels. Pour exemple, les associations sont désormais partenaires dans l'Inventaire général du patrimoine. Elles peuvent également depuis 1984 prendre l'initiative de l'inscription d'un immeuble au titre des Monuments Historiques. Leur rôle étant reconnu, elles sont aujourd'hui écoutées et souvent suivies dans leurs propositions.

Le secteur associatif s'est donc imposé comme « *un véritable contre-pouvoir capable d'influencer les pratiques et les politiques publiques* », mais également comme « *un facilitateur de la valorisation du patrimoine* »¹.

Les associations participent également à l'appropriation par les citoyens de leur héritage. Autrefois uniquement constituées d'experts, elles engagent dès les années 1960 un vaste mouvement d'ouverture vers le grand public. Elles œuvrent à la diffusion des connaissances patrimoniales et contribuent à l'ouverture du champ aux néophytes au moyen de visites, de conférences, de publications...

« *Le fait d'identifier un ensemble bâti, urbain ou paysager comme ayant une valeur patrimoniale ne suffit pas à en faire le patrimoine de tous. Les activités pédagogiques qui permettent de faire connaître le patrimoine à l'échelle urbaine et paysagère sont nécessaires à l'appropriation par les usagers et à la compréhension des politiques de gestion mises en œuvre, qui peuvent générer des contraintes* ».²

1 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.108

2 BARIOL-MATHAIS Brigitte. Le patrimoine territorial en projet. Paris, Gallimard, 2015. p.27

G8 Patrimoine

À l'image du dialogue fructueux qui s'est progressivement instauré entre les associations et les autorités, a été créé en janvier 2005 la Réunion des associations nationales du patrimoine -plus connue sous le nom de G8 Patrimoine-. Ce "groupe national d'information et de concertation " présidé par le Ministre chargé de la Culture rassemble les présidents des huit associations nationales de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine bâti et paysager reconnues d'utilité publique. L'assemblée a pour missions d'organiser les échanges d'informations entre l'État et les associations concernant les politiques publiques ou privées en faveur du patrimoine et de débattre sur tout sujet relatif à la sauvegarde et à la mise en valeur de celui-ci.

Les présidents des principales institutions se réunissent tous les mois. Ces rencontres régulières leur permettent d'arrêter des positions communes sur les sujets majeurs. Le Groupe national étant une instance de concertation et de réflexion, il est également consulté à ce titre sur les projets de lois et de textes réglementaires que prépare la Direction chargée du patrimoine. Enfin, le G8 sera l'occasion pour les institutions nationales de « *soutenir des actions entreprises par l'une ou l'autre des associations, ou par plusieurs d'entre elles, et d'engager des opérations communes lors d'enjeux dépassant l'action propre de chacun des membres* »³. Le Ministère de la Culture pourra dans ce cadre apporter un soutien financier.

3 Réunion nationale du patrimoine [en ligne], <https://www.reunionnationalepatrimoine.fr>

UNION EUROPÉENNE ET EUROPE

Selon l'article 167 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), l'UE a pour rôle « *d'encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, d'appuyer et de compléter leur action* »¹ dans le domaine de la culture. Si la politique patrimoniale relève donc principalement de la responsabilité des nations, l'Union européenne s'est néanmoins engagée à préserver et à valoriser les richesses culturelles de l'Europe à travers un certain nombre d'actions et de programmes portés par ses institutions.

La Commission européenne

La Commission, dont le rôle repose sur l'article 3.3 du traité de Lisbonne qui dispose que l'Union doit respecter « *la richesse de sa diversité culturelle* », et veiller « *à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen* »², se verra conférer par le TFUE la tâche spécifique de contribuer à « *l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité* », tout en « *mettant en évidence l'héritage culturel commun* »³.

Dans le cadre de cette fonction, la Commission invite toutes les parties prenantes à réfléchir ensemble à la façon de mieux organiser les politiques publiques pour exploiter sur le long terme et de manière durable la valeur du patrimoine culturel de l'Europe, et pour concevoir une approche plus intégrée à l'égard de la préservation et de la valorisation de celui-ci. Elle publiera en juillet 2014 *Vers une approche intégrée du patrimoine culturel européen*, texte examinant « *les mesures*

1 Article 167 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

2 Article 3.3 du Traité de Lisbonne.

3 Article 167 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

que l'UE pourrait prendre pour accroître la valeur intrinsèque du patrimoine et tirer parti du potentiel économique et social de ce dernier »⁴.

Le Parlement européen

Le Parlement européen, qui occupe un rôle essentiel dans la législation de l'Union européenne, soutient également cette dynamique et adoptera en septembre 2015 la Résolution précédemment évoquée et soumise par la Commission (*Vers une approche intégrée du patrimoine culturel européen*). D'autres mesures législatives relatives au patrimoine seront prises. La récente révision de la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement (datant initialement de 2014) a par exemple permis de renforcer l'obligation faite aux États membres d'évaluer les effets de certains projets publics et privés sur les biens matériels et le patrimoine culturel.

Le patrimoine européen bénéficie donc de toute une série de politiques portées par l'UE. Des programmes viennent en complément de celles-ci, à l'image des journées européennes du patrimoine, du prix du patrimoine culturel de l'UE ou du label du patrimoine européen, dont l'objectif est de « *mettre en valeur la dimension européenne des biens culturels, monuments, sites naturels ou urbains et des lieux de mémoire, témoins de l'histoire et de l'héritage européen* »⁵. Enfin, l'UE agira pour le patrimoine en apportant un soutien financier : « *De 2007 à 2013, le Fonds européen de développement régional a ainsi investi*

4 Vers une approche intégrée du patrimoine culturel européen [PDF], Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, publié le 22.07.2014

5 Label du Patrimoine européen [en ligne], <http://www.culture.gouv.fr>, publié le 12.02.2015

3,2 milliards d'euros dans le patrimoine; le Fonds européen agricole pour le développement rural a consacré 1,2 milliard d'euros au patrimoine rural, tandis que le 7^e programme-cadre a financé la recherche dans le domaine du patrimoine à hauteur de quelque 100 millions d'euros ».¹

Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe ne fait pas partie de l'Union européenne. Il s'agit d'une organisation intergouvernementale indépendante qui a pour objectifs, entre autres, de défendre les droits de l'Homme et de promouvoir la diversité culturelle de l'Europe. Hors UE, il constitue néanmoins la principale instance européenne en matière de patrimoine, notamment au travers de ses programmes et des quatre conventions majeures : la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Grenade, 1985) ; la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (La Valette, 1992) ; la Convention européenne du paysage (Florence, 2000) et la Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Faro, 2005).

Le réseau European-Heritage.net (Herein) joue depuis 1999 un rôle essentiel dans le suivi de ces différentes conventions. Herein est un « système permanent d'information regroupant les services gouvernementaux responsables du patrimoine culturel dans le cadre du Conseil de l'Europe »². Il se compose d'une base de données sur les politiques du patrimoine et a pour objectifs de promouvoir la collaboration et l'échange d'expériences entre les différents États, ainsi que d'informer le public.

1 Promouvoir le patrimoine culturel [en ligne], <https://ec.europa.eu>

2 Action internationale [en ligne], <http://www.vie-publique.fr>, article mis à jour le 10.12.2013

UNESCO

La politique de protection du patrimoine s'inscrit également dans un cadre international. Depuis 1945, l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) s'efforce en effet de « protéger et de sauvegarder le patrimoine culturel et naturel du monde (...), tout en soutenant la créativité, l'innovation et l'émergence de secteurs culturels dynamiques »³. L'institution s'appuie pour cela sur plusieurs traités, dont la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée en 1972 et ratifiée par la France en 1975. Cette convention reconnaît l'existence de biens d'une « valeur universelle exceptionnelle », qui constituent un « patrimoine mondial de l'humanité »⁴ (et non patrimoine commun de l'humanité, ce qui permet d'internationaliser la protection des biens, tout en préservant leur statut de propriétés nationales).

Le traité, qui rassemble aujourd'hui 186 États, engage chaque pays signataire à assurer la bonne conservation des sites du patrimoine mondial qui se trouvent sur son territoire, mais également à préserver l'ensemble de son patrimoine national.

« Les Etats parties sont encouragés à intégrer la protection du patrimoine culturel et naturel dans les programmes de planification régionaux, à mettre en place du personnel et des services sur leurs sites, à entreprendre des études scientifiques et techniques sur la conservation et à prendre des mesures pour conférer à ce patrimoine une fonction dans la vie quotidienne

3 <https://fr.unesco.org>

4 Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel [PDF], Paris, 16 novembre 1972

des citoyens ».¹

La ratification à la Convention confère aux États le droit de soumettre de nouvelles propositions d'inscriptions à la Liste du patrimoine mondial. Pour y figurer, les sites et monuments doivent, en plus de présenter une valeur universelle exceptionnelle, satisfaire à au moins l'un des dix critères de sélection mentionnés dans les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention. Il faudra également qu'ils bénéficient d'un système de protection et de gestion garantissant leur transmission aux générations futures. La liberté est généralement laissée aux États dans le choix des instruments juridiques de protection. Le droit national est ainsi considéré comme satisfaisant en France et la plupart des sites sont aujourd'hui gérés à travers l'application du Code du patrimoine, de l'environnement ou de l'urbanisme. « C'est à l'autorité publique qui a l'initiative de proposer une nouvelle inscription d'apprécier quel est l'instrument existant qui correspond le mieux à la spécificité du site et à ses besoins de protection »². Depuis 2007 néanmoins, des plans de gestions adaptés aux problématiques particulières des sites du patrimoine mondial sont exigés. Ceux-ci doivent définir les mesures de préservation spécifiques et les mécanismes de suivi adéquats aux caractéristiques de ces lieux très fréquentés.

La procédure de candidature et d'inscription d'un bien sur la Liste du patrimoine mondial relève du Département des Affaires Européennes et Internationales (DAEI) de la Direction Générale des Patrimoines. La sous-direction des Monuments

1 La Convention du patrimoine mondial [en ligne], <https://whc.unesco.org/fr/convention>

2 PRIEUR Michel, Les conséquences juridiques de l'inscription d'un site sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Revue juridique de l'Environnement, Hors Série, Année 2007.

Historiques et des espaces protégés (Service du patrimoine, DGP) coordonne quant à elle la protection et la gestion des biens culturels français une fois inscrits au patrimoine mondial, en liaison avec un réseau de correspondants dans chaque DRAC. Des commissions locales, composées des représentants de l'État, du maire et des élus, des propriétaires des biens, sont mises en places et présidées par le Préfet du Département. La commission est « *décisionnaire concernant les grandes orientations et la stratégie à long terme du bien, assure la surveillance des bonnes pratiques de conservation et de protection, examine tout projet pouvant affecter la valeur universelle exceptionnelle, veille à la qualité des actions de médiation et est la garante du respect et de la promotion des valeurs de l'UNESCO* »³. Elle est un donc un lieu privilégié de concertation et de débats entre les acteurs.

L'inscription présente de nombreux avantages. Elle confère tout d'abord un prestige qui renforce l'attractivité du monument ou du site. Bien planifiée et organisée conformément aux principes du tourisme durable, elle stimule l'économie locale et peut être une source majeure de revenus pour financer l'entretien du bien. Autre avantage, l'accès aux Fonds du patrimoine mondial est particulièrement utile aux pays en développement. « *Chaque année, environ quatre millions de dollars EU sont alloués pour aider des États parties à identifier, préserver et promouvoir des sites du patrimoine mondial* »⁴. L'inscription offre enfin la possibilité de bénéficier d'une assistance d'urgence pour réparer les dommages causés par les catastrophes naturelles ou l'activité humaine.

3 WATREMEZ Anne, Les plans de gestion patrimoine mondial de l'Unesco : un outil de développement territorial au service des collectivités locales ?. La Lettre de l'OCIM [En ligne], publié le 27 septembre 2015.

4 La Convention du patrimoine mondial [en ligne], <https://whc.unesco.org/fr/convention>

En contrepartie, l'inscription induit un suivi de l'UNESCO. Les États devront en effet rendre compte régulièrement au Comité du patrimoine mondial de l'état de conservation de leurs biens inscrits. Ces rapports sont cruciaux car ils permettent d'évaluer la situation des sites, de prendre des décisions concernant les besoins spécifiques et de régler les problèmes récurrents. En cas de non respect de ses engagements, un pays pourra se voir retiré un site de la Liste du patrimoine mondial. L'État français est donc garant de la pérennité de l'inscription du site devant l'UNESCO, dans la mesure où celle-ci relève d'une convention internationale signée par le pays. Les collectivités territoriales et locales, au titre de leurs compétences en matière de patrimoine et d'urbanisme, ou encore de leurs politiques d'aménagement du territoire, sont partenaires de l'État dans l'exercice de cette responsabilité.

I.III LES OUTILS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES DE LA GESTION DU PATRIMOINE

La protection et la gestion des patrimoines monumentaux et urbains sont assurées par différents outils spécifiques. Plusieurs dispositifs se sont complétés au fil du temps - à mesure du croisement des préoccupations patrimoniales et urbanistiques - et coexistent aujourd'hui. Rattachés à plusieurs législations indépendantes, ils relèvent soit du Code du patrimoine (pour les périmètres des MH, les ZPPAUP, les AVAP et les PVAP), du Code de l'urbanisme (pour les PSMV ou les PLU), ou du Code de l'environnement (pour les sites classés et inscrits).

Nous nous intéresserons ici à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires sur lesquelles vont pouvoir s'appuyer les pouvoirs publics (État et collectivités) pour mettre en œuvre leur politique patrimoniale, cherchant à comprendre leurs caractéristiques, les objets de leur protection et leur fonctionnement. Nous aborderons ainsi successivement :

- La protection des Monuments Historiques et de leurs abords
- La protection des sites
- Le PSMV
- Les ZPPAU, ZPPAUP, AVAP et PVAP
- Le PLU

LA PROTECTION DES MONUMENTS HISTORIQUES ET DE LEURS ABORDS

Définition

« Un Monument Historique est un immeuble ou un objet mobilier recevant un statut juridique particulier destiné à le protéger, du fait de son intérêt historique, artistique, architectural mais aussi technique ou scientifique »¹.

Ce statut est une reconnaissance par la nation de la valeur patrimoniale du bien. Aujourd'hui encore, la loi de 1913 -insérée en 2004 dans le Code du patrimoine- demeure le fondement du système d'intervention de l'État pour la protection et la sauvegarde de ces monuments.

On distingue deux niveaux de protection des Monuments Historiques, véritables instruments juridiques : le classement -plus strict- et l'inscription -plus souple-. Ils constituent tous deux des servitudes d'utilité publique (limitations administratives au droit de propriété, instituées dans un but d'utilité publique), inscrites en annexe des PLU.

Effets

Cette protection implique un certain nombre de contraintes et d'obligations, en vue de la préservation de l'édifice et de sa transmission aux générations à venir.

Les propriétaires seront par exemple tenus de réaliser les travaux nécessaires à conservation de leur bâtiment. Concernant ce point, le régime législatif et réglementaire a connu plusieurs évolutions au cours de ces dernières années. Depuis le 2005,

1 Les monuments historiques [en ligne], <http://www.culture.gouv.fr>

le service des Monuments Historiques s'est désengagé de la maîtrise d'ouvrage des édifices classés. Le rôle revient au propriétaire privé ou public du monument, qui a de plus depuis 2009 le choix de l'architecte et des entreprises à faire intervenir.

« Alors qu'auparavant les travaux de restauration devaient obligatoirement être réalisés par l'ACMH territorialement compétent et les travaux d'entretien par l'ABF, l'État a supprimé le recours obligatoire à l'administration, sauf pour ses propres biens. Ainsi, tous les architectes dits « du patrimoine » (c'est-à-dire diplômés d'une formation complémentaire, soit effectuée à l'École de Chaillot, soit validée par le diplôme de spécialisation en architecture et patrimoine de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville ou équivalent) peuvent prétendre aux travaux d'entretien et de « réparation » sur monument classé ; tandis que les travaux de « restauration » sont ouverts à la concurrence des architectes (...) qui possèdent une expérience de dix ans de restauration du bâti ancien »².

Cette responsabilité du propriétaire est assortie de règles très précises concernant la mise en œuvre des travaux, qui font par ailleurs l'objet d'un contrôle scientifique et technique exercé par la DRAC. En contrepartie de ces toutes ces prescriptions, l'entretien est partiellement financé par l'État et une défiscalisation est possible pour les propriétaires. *« Les travaux d'entretien, de réparation et de restauration peuvent bénéficier d'une participation financière de l'État, qui n'exclut pas les aides que d'autres collectivités peuvent consentir au maître d'ouvrage »³.*

On notera que les biens protégés nécessiteront toujours une

2 Les monuments historiques [en ligne], <http://www.culture.gouv.fr>

3 Protéger un immeuble au titre des monuments historiques [PDF], <http://www.culture.gouv.fr>, mise à jour en juillet 2017

autorisation préalable des pouvoirs publics pour pouvoir faire l'objet de travaux. Lorsque la demeure est répertoriée ISMH (Inscrite sur l'Inventaire Supplémentaire), les propriétaires sont dans « *l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble ou partie de l'immeuble inscrit sans avoir, quatre mois auparavant, avisé le préfet de région de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent d'effectuer* »¹, indique le Code du patrimoine. Le préfet de région pourra s'y opposer en engageant une procédure de classement au titre des Monuments Historiques. Si le bien est classé, il « *ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, sans autorisation de l'autorité administrative* »². De même, aucune construction neuve ne pourra être adossée à l'édifice protégé sans accord préalable du ministre. Enfin, en cas de vente de la propriété, le particulier devra prévenir en amont les services de l'État. Le nouveau propriétaire devra également être informé avant la vente du statut de l'édifice.

Procédure

Une demande d'inscription ou de classement peut être présentée par le propriétaire d'un immeuble, ainsi que par toute personne physique ou morale ayant intérêt à la protection du bien (ex : association de défense du patrimoine, collectivité territoriale...). Les dossiers de demande de protection sont instruits par les services déconcentrés de l'État (notamment la DRAC), puis soumis pour avis à la Commission Régionale du Patrimoine et de l'Architecture (CRPA). Ils peuvent ensuite être présentés à la Commission Nationale du Patrimoine et de l'Architecture (CNPA) dans le cas d'un classement. La décision

1 Article 2 de la Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, Code du patrimoine

2 Article L 621-9 du Code du patrimoine

d'inscription fera l'objet d'un arrêté du préfet de région, le classement d'un arrêté ministériel ou d'un décret en Conseil d'État à défaut d'un accord du propriétaire. Le classement ou l'inscription sur l'inventaire supplémentaire seront notifiés par lettre recommandée au propriétaire et publiés au Journal Officiel.

Réglementation sur les abords des MH

Si la conservation des Monuments Historiques est essentielle, ceux-ci restent indissociables de l'espace qui les entoure. Toute modification de leur environnement a des conséquences sur leur perception et donc leur sauvegarde.

C'est à ce titre qu'a été institué le 25 février 1943 le régime juridique dit « des abords ». Cette protection a le caractère d'une servitude d'utilité publique qui s'applique « *aux immeubles, bâtis ou non bâtis, qui sont visibles du Monument Historique ou visibles en même temps que lui (covisibilité) et qui sont situés dans un périmètre de 500m* »³. La loi impose l'avis de l'ABF pour toute demande d'autorisation de travaux susceptible de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble inscrit dans ce périmètre de protection. Dans le secteur concerné, toute nouvelle construction ou démolition devra également faire l'objet d'une déclaration préalable (généralement permis de construire avec avis de l'ABF).

Le régime a évolué en 2000 afin de permettre la modification de ces périmètres rigides et leur adaptation aux particularités de chaque territoire. Loi SRU a ainsi offert plus de souplesse, en permettant de substituer au périmètre de 500m un Périmètre de Protection Modifié (PPM) ou un Périmètre de Protection

3 Espaces protégés - Les abords des Monuments Historiques [PDF], Ministère de la culture Direction générale des patrimoines - publié en juin 2017

Adapté (PPA), plus ajustés aux réalités topographiques et patrimoniales locales. Ces modifications du périmètre permettent d'élargir ou de restreindre celui de 500 m, mais ne modifient en aucun cas le contenu de la servitude. Ils sont adoptés sur proposition de l'ABF, en accord avec la commune, soit au moment de la protection au titre des Monuments Historiques d'un immeuble -il s'agit alors d'un PPA-, soit dans le cadre de l'élaboration, de la modification ou de la révision du PLU pour les immeubles déjà protégés -c'est alors un PPM-.

« Les Périmètres de Protection Modifiés (PPM) permettent de réserver l'action de l'Architecte des Bâtiments de France aux zones les plus intéressantes situées autour d'un Monument Historique. Autrement dit l'ancien périmètre de 500 mètres autour du monument est remplacé par un secteur géographique recentré sur les enjeux essentiels et sur les lieux les plus sensibles au regard de la préservation du monument concerné. Le principe de base du PPA est assez similaire à celui du PPM : Faire en sorte que la zone protégée autour d'un immeuble soit en phase avec les différents éléments géographiques, architecturaux, etc de l'ensemble concerné. La différence essentielle est que le PPA est cette fois élaborée de façon concomitante avec la protection de l'immeuble. Autrement dit, c'est au moment de la protection d'un immeuble que l'on proposera un PPA (et non pas à posteriori comme pour le PPM) »¹.

La loi relative à la Liberté de Création, à l'Architecture et au Patrimoine (LCAP) du 7 juillet 2016 a cherché à clarifier les régimes de protection alors en place, en redéfinissant les dispositions applicables aux abords des Monuments Historiques.

¹ Les périmètres de protection modifiés ou adaptés[en ligne], <http://www.culture.gouv.fr>, publié le 11.06.2012

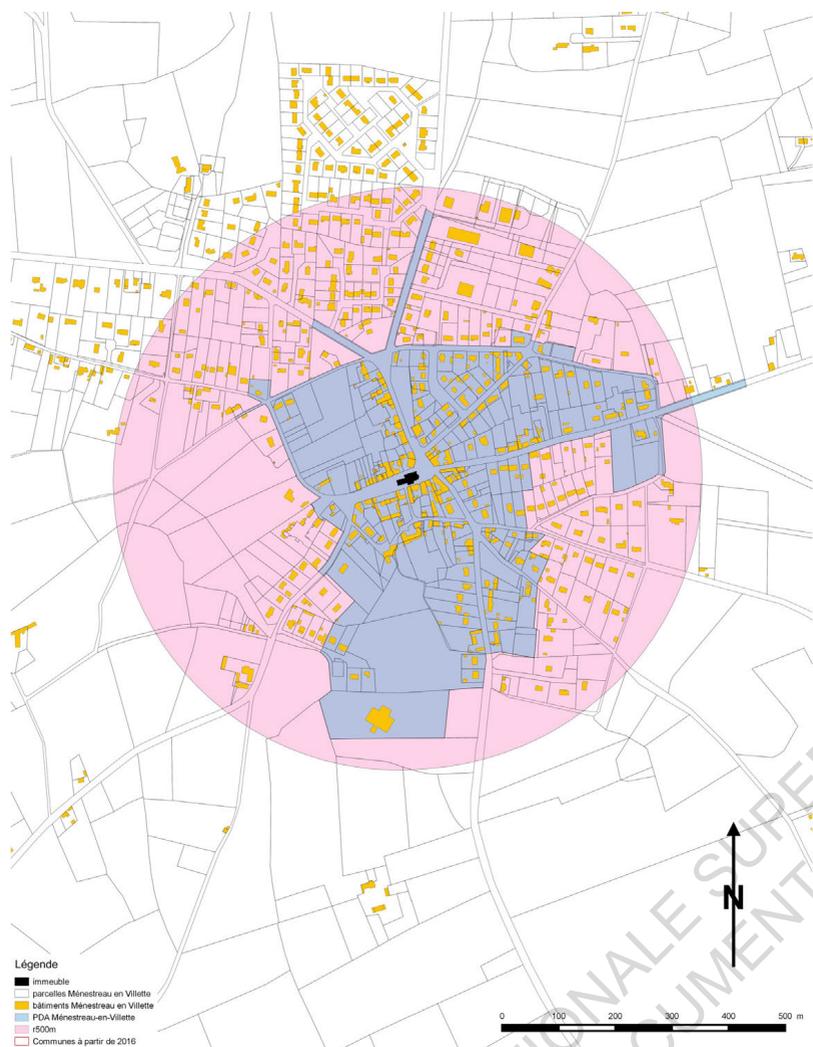
La protection s'applique désormais aux immeubles situés dans le Périmètre Délimité des Abords (PDA), secteur adapté à chaque Monument Historique et à chaque territoire. Ce périmètre doit permettre *« une plus grande lisibilité des enjeux patrimoniaux et une meilleure appropriation et compréhension des abords par les habitants »*². Le périmètre des abords peut être instruit simultanément à l'élaboration, à la révision ou à la modification du document d'urbanisme, avec alors enquête publique unique. Ce périmètre peut être commun à plusieurs Monuments Historiques.

A compter du 8 juillet 2016, les PDA se substituent donc aux actuels Périmètres de Protection Modifiés (PPM) et Périmètres de Protection Adaptés (PPA). À défaut, la protection au titre des abords s'applique aux immeubles situés dans le champ de visibilité d'un Monument Historique à moins de 500 mètres de celui-ci.

On notera pour finir que la mise en place d'une ZPPAUP (ou AVAP, ou PVAP) influe sur le périmètre de protection établi autour d'un Monument Historique. En cherchant à *« assurer la protection du patrimoine paysager et urbain et à mettre en valeur les quartiers et sites »*³, la ZPPAUP exprime l'ambition d'améliorer les périmètres en place, en leur substituant une zone d'action plus globale. Si la création d'une telle zone est sans effet sur le régime de protection propre aux immeubles inscrits ou classés situés dans son périmètre, ceux-ci n'engendrent cependant plus de périmètre de protection (qu'il s'agisse du rayon des 500 mètres ou d'un PDA), au profit de la zone délimitée par le nouvel outil. Il s'agit là d'une suspension de la

² Les abords des monuments historiques [en ligne], <http://www.culture.gouv.fr>

³ Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain, et paysager (ZPPAUP) [en ligne], <https://geo.data.gouv.fr>



Délimitation de l'ancien périmètre de protection (rayon de 500m) et proposition du nouveau Périmètre Délimité des Abords autour de l'église Notre-Dame de Ménéstreau-en-Villette, classée Monument Historique.

servitude et non d'une suppression de celle-ci. En effet, en cas de suppression de la ZPPAUP, le périmètre de protection des Monuments Historiques entre à nouveau en vigueur.

SITES CLASSÉS ET SITES INSCRITS

Définition

Un site classé ou inscrit est un espace naturel ou bâtis dont « le caractère *historique, artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque* appelle, au nom de l'intérêt général, la conservation en l'état (*entretien, restauration, mise en valeur...*) ainsi que la préservation de toutes atteintes graves (*destruction, altération, banalisation...*) »¹. Ces sites sont représentatifs de la richesse et de la grande diversité des paysages français.

Si le classement a d'abord concerné des éléments remarquables mais ponctuels - rochers, cascades, fontaines, arbres isolés - il s'est peu à peu étendu aux parcs et châteaux, avant de prendre en compte les points de vue et enfin les espaces beaucoup plus vastes comme les ensembles géologiques, géographiques ou paysagers. Les classements consacrent ces lieux pour leur caractère exceptionnel, lié à leur beauté, leur singularité, mais aussi à leur mémoire.

Du point de vue de la législation, la première protection sur les sites (loi du 21 avril 1906) a été renforcée par la loi du 2 mai 1930, aujourd'hui intégrée au Code de l'environnement. Afin d'éviter toute confusion, il paraît important de souligner que « la loi de 1930 se différencie de celle de 1976 sur la protection de la nature en ce qu'elle s'intéresse à la protection esthétique des sites, tandis que celle de 1976 a un but scientifique de

¹ Articles L. 341-1 à 22 du Code de l'environnement

protection de la nature au sens large »¹.

Effets

De tels sites justifient un suivi qualitatif, une protection que l'État se garantit d'apporter. Ainsi, si en site inscrit les travaux d'exploitation des fonds ruraux restent permis, les demandes d'autorisation de travaux susceptibles d'affecter l'espace seront quant à elles soumises à l'accord de l'ABF. En site classé, toute modification de l'état ou de l'aspect du site nécessitera une autorisation spéciale soit du préfet, soit du ministre chargé des sites après consultation de la commission départementale. Un permis de construire ne pourra être délivré qu'avec l'accord exprès du ministre.

On remarquera que ni l'inscription ni le classement n'impliquent un programme automatique de restauration écologique ou paysagère. *« Cependant, s'il y a accord des collectivités concernées, un site qui s'est avec le temps dégradé (à la suite d'une surfréquentation par exemple) peut bénéficier d'une intégration dans le Réseau des grands sites de France, qui implique alors un programme de restauration »².* Ces travaux d'entretien et de mise en valeur pourront être subventionnés par l'État.

Procédure

La loi prévoit comme pour les Monuments Historiques deux niveaux de protection : l'inscription et le classement.

1 BEZANCON Xavier. Le Guide de l'urbanisme et du patrimoine. Paris, Le Moniteur, 1992. p.135

2 DUVAL Mélanie ; GAUCHON Christophe. Analyse critique d'une politique d'aménagement du territoire, les Opérations Grands Sites. Annales de géographie, Armand Colin, 2007

Dans les deux cas, l'initiative du lancement de la procédure peut revenir soit au ministre, soit aux Directions Régionales de l'Environnement (DIREN), soit aux Commissions Départementales des Sites, Perspectives et Paysages (CDSPP). Elle pourra également être sollicitée par un particulier, une association, une collectivité territoriale ou une administration.

Dans le cas d'une inscription, l'instruction du dossier est prise en charge par la DIREN. Le préfet communique la proposition pour avis au conseil municipal des communes dont le territoire est concerné par le projet. Après consultation de la CDSPP – et sans que l'accord des propriétaires soit requis-, l'inscription est prononcée par arrêté ministériel. L'arrêté doit en revanche être notifié par le préfet aux propriétaires, affiché en mairie et publié au Journal Officiel.

S'il s'agit d'un classement, c'est la CDSPP qui a le soin d'instruire le dossier. Une enquête de 20 jours, préalable à la décision de classement, est organisée par le préfet. Toute personne peut alors prendre connaissance du projet et faire part de ses observations, qui seront ensuite transmises à la Commission. On notera que si le site appartient à l'État ou à une personne publique, l'enquête n'est pas nécessaire. Dans le même délai, les propriétaires concernés font connaître au préfet leur accord ou leur opposition au projet. Leur silence vaut pour approbation. Le classement d'un site sera finalement décidé par arrêté ministériel, ou par décret en Conseil d'État en cas d'opposition des propriétaires. Il sera comme pour l'inscription notifié aux personnes privées concernées, affiché en mairie et publié au Journal Officiel. Une indemnité pourra être versée au propriétaire si le classement modifie l'état ou l'utilisation des lieux et entraîne un préjudice direct, matériel et certain.

Dans les communes dotées d'un PLU approuvé, le périmètre du site inscrit ou classé devra impérativement figurer en annexe, en tant que servitude d'utilité publique.

Sites protégés et ZPPAUP

On notera que si les ZPPAUP n'affectent pas le régime juridique des sites classés, les effets d'un site inscrit sont en revanche suspendus dans le périmètre de la zone de protection. En cas de suppression de la ZPPAUP, les effets entrent à nouveau en vigueur.

LES PSMV

Définition

On a vu précédemment qu'en 1962, sous la loi « Malraux », était né le Secteur Sauvegardé, zone urbaine soumise à un règlement exigeant en raison de « *son 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* »¹.

Découlant de l'élargissement de la notion de patrimoine et s'inscrivant en réaction aux politiques de rénovation urbaine, les Secteurs Sauvegardés affichent la volonté d'éviter la destruction des quartiers anciens, tout en répondant aux besoins de logement des villes. Le but n'est pas ici de protéger un patrimoine figé, mais bien de mettre en valeur un tissu urbain vivant, auquel on reconnaît une valeur d'usage. « *Il s'agit d'assurer la sauvegarde des quartiers anciens et d'en améliorer les conditions d'habilité (...), afin de proposer une alternative*

1 Article L. 313-1 du Code de l'urbanisme

aux logements neufs construits en périphérie »². Les Secteurs Sauvegardés cherchent donc à associer -dans une démarche d'urbanisme qualitatif- préservation, mise en valeur et évolution harmonieuse du cadre bâti.

Cette nouvelle servitude d'urbanisme que constituent les Secteurs Sauvegardés s'accompagne d'un instrument de planification patrimonial : le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV), document fixant précisément la réglementation applicable aux immeubles et aux espaces concernés. Ce cadre réglementaire est complété par un nouveau type de procédure opérationnelle : la restauration immobilière, visant à faciliter les opérations de réhabilitation des immeubles détenus par les propriétaires privés.

Aujourd'hui les Secteurs Sauvegardés ont cédé leur place à un autre dispositif. La loi du 7 juillet 2016 relative à la Liberté de Création, à l'Architecture et au Patrimoine (LCAP) a en effet créé les Sites Patrimoniaux Remarquables (SPR), « *villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, du point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public* »³. Le dispositif doit permettre d'identifier clairement l'ensemble des enjeux patrimoniaux d'un territoire, retranscrits ensuite dans un plan de gestion qui pourra prendre deux formes : soit un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMP, document d'urbanisme), soit un Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP, servitude d'utilité publique). Ce nouveau dispositif vient donc se substituer aux Secteurs Sauvegardés existants, mais également aux Aires de

2 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.117

3 Article L. 631-1. du Code du patrimoine

Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) et aux Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) encore en place.

Concernant la création de nouveaux SPR, la procédure s'effectue en deux temps : le classement du périmètre d'abord, puis l'élaboration du document de gestion et son approbation. C'est la CNPA qui décidera quel outil de gestion sera le plus adapté, après proposition de la collectivité et du chargé d'étude. Suite à l'enquête publique, le périmètre de la zone classée SPR et l'instrument indiqué pour sa gestion seront approuvés par décision ministérielle.

Dans le cas où un PSMV a été prescrit, l'outil vient se substituer intégralement au document d'urbanisme local sur sa zone d'action. Les deux documents ne se superposent pas, à la différence du règlement des PVAP qui s'ajoute à celui du PLU. Depuis 2005 cependant, a été mis en place le principe de compatibilité entre le PSMV et le PADD du PLU, l'évolution s'inscrivant dans le sens d'une coopération entre pouvoirs étatiques et locaux.

« La réglementation d'urbanisme du Secteur Sauvegardé [aujourd'hui SPR, ndlr] doit donner la priorité à la préservation et à la mise en valeur des richesses patrimoniales sans pour autant constituer un droit d'exception indifférent aux besoins du reste du territoire urbain »¹.

L'objectif poursuivi est d'inscrire le PSMV dans le projet urbain conçu à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité. Cette précaution permet de résoudre en amont d'éventuelles contradictions entre les projets de développement urbain et la

préservation du patrimoine.

Contenu et Effets

Le PSMV se compose de plusieurs documents : un rapport de présentation, des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), un règlement écrit, des documents graphiques et des annexes.

Le rapport de présentation d'abord, analyse l'état initial de l'environnement et expose la manière dont le Plan de Sauvegarde prendra en compte sa protection. Il établit également la compatibilité du PSMV avec le PADD du PLU : il présente la manière dont le règlement aborde chaque orientation du PADD et expose les adaptations nécessaires à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine. Il justifie également les choix retenus pour établir les OAP, le zonage et le règlement.

Le PSMV comporte ensuite des Orientations d'Aménagement et de Programmation. Inscrites elles aussi dans un rapport de compatibilité avec le PADD du PLU, elles garantissent au Plan de Sauvegarde son caractère opérationnel en permettant la programmation et l'encadrement d'interventions destinées à valoriser le secteur protégé.

« les OAP peuvent porter sur le patrimoine mais également sur d'autres sujets (la mise en valeur de l'environnement, les paysages, les entrées de ville, la lutte contre l'insalubrité...). Une OAP sera utilisée (...) fréquemment pour fixer le cadre d'une opération de restauration ou de réhabilitation d'un ensemble bâti localisé, plus ou moins vaste, afin, par exemple, de résorber son insalubrité, de programmer des actions de curetage ou de

¹ PLANCHET Pascal. L'écriture du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur - Les liens entre le PSMV et le PLU [PDF], GRIDAUH, publié le 15.10.2012

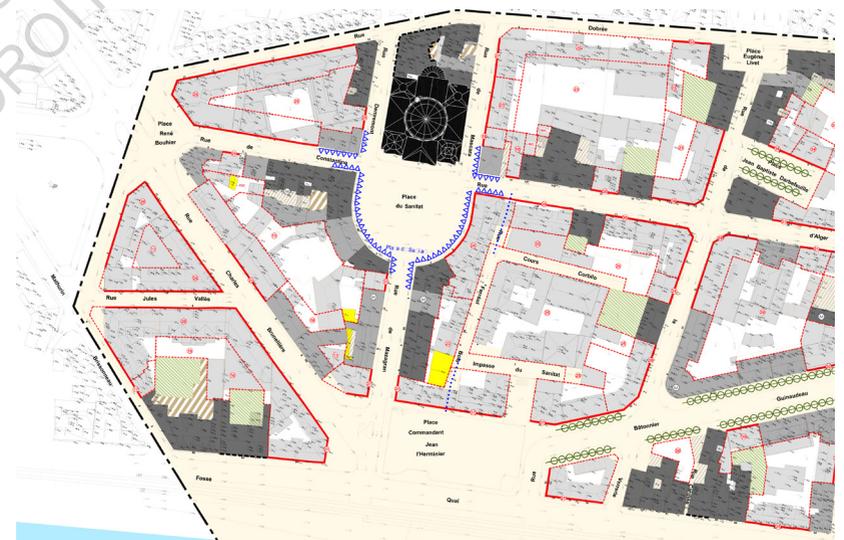
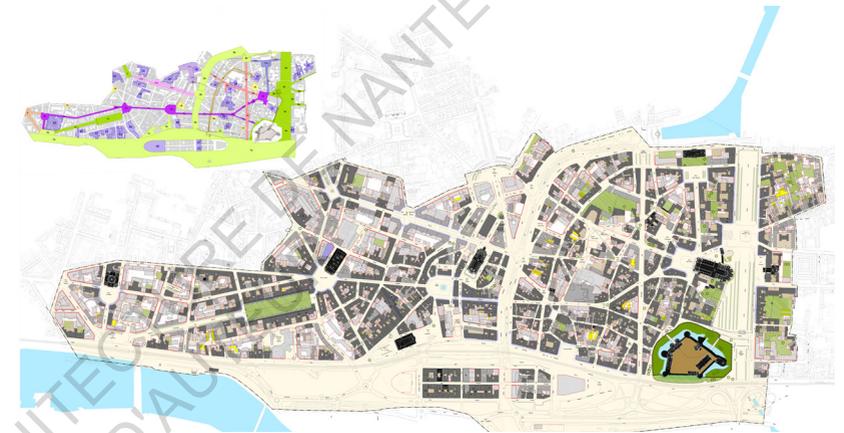
permettre l'évolution de la destination d'un bâtiment ancien »¹.

Le règlement du PSMV précise quant à lui les conditions architecturales de préservation des immeubles et du cadre urbain. Le document est bien plus précis et contraignant que le PLU. Une enquête approfondie s'appuyant sur la description fine des immeubles donne lieu à de nombreuses prescriptions, portant autant sur les intérieurs que sur les extérieurs.

Le plan arrive ensuite. Celui-ci illustre les règlements précédemment définis et comporte notamment « l'indication des immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition, l'enlèvement, la modification ou l'altération sont interdits, ainsi que l'indication des immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition et la modification pourra être imposée par l'autorité administrative à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées »².

Dans le périmètre des Sites Patrimoniaux Remarquables couvert par un PSMV, l'ABF aura la responsabilité des travaux entrepris. Son accord sera nécessaire à la délivrance de toute autorisation d'urbanisme : permis de construire, de démolir... Il devra donner son avis sur la conformité du projet avec le PSMV et formuler d'éventuelles prescriptions. Son avis sera réputé favorable passé un délai de 1 mois.

On notera que la mise en place d'un PSMV confère des avantages fiscaux aux propriétaires qui entreprennent des opérations de rénovation.



- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> — Périmètre d'application du PSMV ★ Immeuble Monument Historique ••• Espace libre protégé ■ Immeuble à conserver (type A) ■ Immeuble à conserver (type B) ★ Element à conserver in situ — Mur à conserver ▲▲ Ordonnance architecturale à respecter | <ul style="list-style-type: none"> — Liaison piétonne ■ Anciennes fortifications ■ Emplacement réservé ■ Cour pavée ■ Espace de dégagement à dominante minérale ■ Jardin à conserver et mettre en valeur ■ Espace de dégagement à dominante végétale ○ Ordonnance végétale ○ Arbre à préserver |
|---|---|

1 PLANCHET Pascal. L'écriture du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur - Les liens entre le PSMV et le PLU [PDF], GRIDAUH, publié le 15.10.2012

2 BEZANCON Xavier. Le Guide de l'urbanisme et du patrimoine. Paris, Le Moniteur, 1992

PSMV de Nantes. Plan de synthèse et détail du règlement graphique.

Procédure

Élaboration

Les PSMV ont depuis 1962 beaucoup évolué. À l'origine élaboré sous la tutelle de l'administration centrale, le document est désormais coproduit par les services déconcentrés de l'État et l'autorité compétente en matière d'urbanisme de la commune. L'instruction reste cependant conduite sous l'autorité du préfet. Un architecte chargé des études et de proposer un plan est désigné par le maire après agrément ministériel -à défaut de décision du maire, c'est le préfet qui le nomme-. Une fois le projet établi, celui-ci est soumis à une Commission locale, comprenant des élus de la commune et des représentants de l'État. Cette consultation sur le projet donne lieu à une délibération qui doit intervenir dans les trois mois. Au-delà, l'avis est réputé favorable. Après consultation du conseil municipal, le PSMV est présenté pour avis à la CNPA puis rendu public. Si le public et les associations ne sont pas directement associés à l'élaboration, ils peuvent lors de l'enquête faire part de leurs remarques. Après d'éventuelles modifications, le projet sera finalement approuvé par arrêté préfectoral. L'acte sera publié au J.O. et le plan sera tenu à la disposition du public à la mairie de la commune, ainsi qu'à la préfecture.

Révision, modification et mise à jour

La révision, procédure par laquelle le PSMV pourra être partiellement ou totalement remis en cause, engage la même démarche que pour son élaboration. La modification pourra être employée pour apporter des changements mineurs au plan, à condition que cela ne porte pas atteinte à l'économie générale du PSMV. C'est le préfet qui pourra opérer la modification, sur demande du conseil municipal de la commune ou de l'organe

délibérant de l'EPCI compétent, ou bien après avoir lui-même initié la procédure et après les avoir consultés. La collectivité devra par la suite organiser une enquête publique comme lors de l'élaboration du plan. L'approbation de la modification se fera par arrêté préfectoral. La mise à jour enfin, permettra de modifier le contenu des annexes du PSMV et se fera également par arrêté préfectoral. Dans les trois cas, l'arrêté portant sur la révision, la modification ou la mise à jour du PSMV devra respecter les mesures de publicité en vigueur et être affiché durant le délai d'un mois à la mairie ou au siège de l'EPCI.

PSMV, MH et sites inscrits

On observera que ni la servitude de protection des abords des Monuments Historiques, ni les servitudes liées à l'existence d'un site inscrit ne s'appliquent au sein des Sites Patrimoniaux Remarquables qui disposent d'un PSMV approuvé. Cette précaution permet d'éviter la superposition de règles protectrices.

DES ZPPAU, ZPPAUP ET AVAP AUX PVAP

Définition

ZPPAU et ZPPAUP

La Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (ZPPAU) est un instrument régi par le Code du patrimoine et créé par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Contrairement aux PSMV, les ZPPAU ne constituent pas un document d'urbanisme, mais une servitude d'utilité publique, annexée au PLU.

Dispositif innovant associant pour la première fois l'État et les communes dans l'institution d'un instrument de protection, la ZPPAU ne peut pas être imposée par le pouvoir central et ne crée donc pour les collectivités aucune obligation qui ne soit librement consentie. Traduisant une volonté partagée de mise en valeur du patrimoine local, cette « *mesure d'accompagnement de la décentralisation des compétences en matière d'urbanisme, qui tend à confier aux élus de nouvelles prérogatives* »¹, permet aux communes de mener conjointement avec l'État une démarche d'analyse, de protection et d'évolution harmonieuse des territoires.

Cherchant initialement à faire participer les collectivités à la définition des conditions d'urbanisation des abords des Monuments inscrits ou classés (l'outil permet en effet aux pouvoirs locaux de redéfinir un périmètre de protection plus pertinent que celui arbitraire de 500m et de fixer les règles précises à appliquer dans cette zone), les ZPPAU s'adaptent finalement à tous les types de lieux dotés d'une identité patrimoniale et sont créés « *dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel* »². L'outil, qui permet de saisir la diversité des éléments du patrimoine local, détermine une zone de protection adaptée à sa préservation et à sa mise en valeur, et fixe les prescriptions qui s'y appliquent.

Outil de protection, la ZPPAU vise à promouvoir un aménagement respectueux du patrimoine plutôt qu'une conservation stricto sensu. C'est par ailleurs un dispositif au contenu renouvelé par rapport aux dispositifs de protection

1 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.122

2 ibid, p.123

traditionnels : il fait notamment appel à la consultation des habitants, envers lesquels son élaboration est l'occasion d'une démarche de pédagogie du patrimoine.

En 1993, « *perspectives, déambulation et points de vue deviennent des éléments constitutifs du paysage à préserver et valoriser* »³ et l'outil devient « Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager » (ZPPAUP).

AVAP

Le 12 juillet 2010, la loi portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II) fait encore évoluer le dispositif juridique en créant les Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP), destinées à se substituer aux ZPPAUP. Ce nouvel outil, toujours rattaché au Code du patrimoine, reprend les principes fondamentaux des Zones de Protection : « *un partenariat et une démarche consensuelle entre la collectivité et l'État, un périmètre sur mesure au regard des intérêts patrimoniaux en présence, un cadre préalable de prescriptions partagé* »⁴. La principale évolution consiste en la prise en compte, en plus des dimensions de protection et de mise en valeur du patrimoine, des objectifs de développement durable. L'AVAP, servitude d'utilité publique annexée au PLU, est désormais « *fondée sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental prenant en compte les orientations du*

3 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.123

4 Les différents types d'espaces protégés - travaux en espaces protégés [PDF], Ministère de la culture - Direction générale des patrimoines, publié en février 2012

PADD »¹.

Les ZPPAUP continuent de produire leurs effets pendant une durée de six ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit jusqu'au 14 juillet 2016. Passé ce délai, si aucune AVAP n'a été créée, elles disparaissent. Les ZPPAUP en cours d'élaboration, de modification ou de révision à cette date font néanmoins l'objet de mesures transitoires.

On notera qu'il n'est pas obligatoire de reprendre les servitudes existantes lors du passage d'une ZPPAUP à une AVAP. Cette évolution a constitué une porte ouverte à la concrétisation de projets autrefois irréalisables, par l'allègement de certaines contraintes. La possibilité d'assouplir les règles de protection aura été la source de polémiques importantes entre les partisans de la préservation du patrimoine et les porteurs de projets.

PVAP

Le 7 juillet 2016, l'outil évolue encore avec loi LCAP. Les ZPPAUP encore existantes ainsi que les AVAP sont transformées en Sites Patrimoniaux Remarquables (SPR), gérés par un Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP). Le contenu de ce nouvel outil reste sensiblement le même : il s'agit toujours d'une servitude d'utilité publique s'appuyant sur un périmètre défini sur mesure et des prescriptions adaptées aux spécificités du patrimoine local.

On notera que les règlements des ZPPAUP et AVAP continuent de produire leurs effets jusqu'à ce que s'y substitue un PVAP. La même loi permet par ailleurs de mener à leur terme les

1 DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française. Paris, Agence Française de Développement, 2014. p.129

AVAP en cours d'études selon l'ancienne procédure pour être également classées en SPR.

Contenu et Effets

Le PVAP se compose d'un rapport de présentation fixant les objectifs du plan, d'un règlement comportant des prescriptions, ainsi que d'un document graphique. Malgré la ressemblance du contenu avec celui du PLU ou du PSMV, il ne s'agit pas d'un document d'urbanisme, mais d'une servitude d'utilité publique annexée au PLU.

Le rapport de présentation se base sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental du territoire. Celui-ci comprend notamment « *un inventaire du patrimoine historique, urbain, architectural, archéologique, artistique et paysager* », ainsi qu'une « *analyse de l'architecture par immeuble ou par groupe d'immeubles présentant des caractéristiques architecturales homogènes, y compris des éléments de décoration, des modes constructifs et des matériaux* »². La qualité et la finesse du rapport, ainsi que la pertinence des objectifs qu'il énonce doivent permettre de justifier les prescriptions qui seront ensuite formulées.

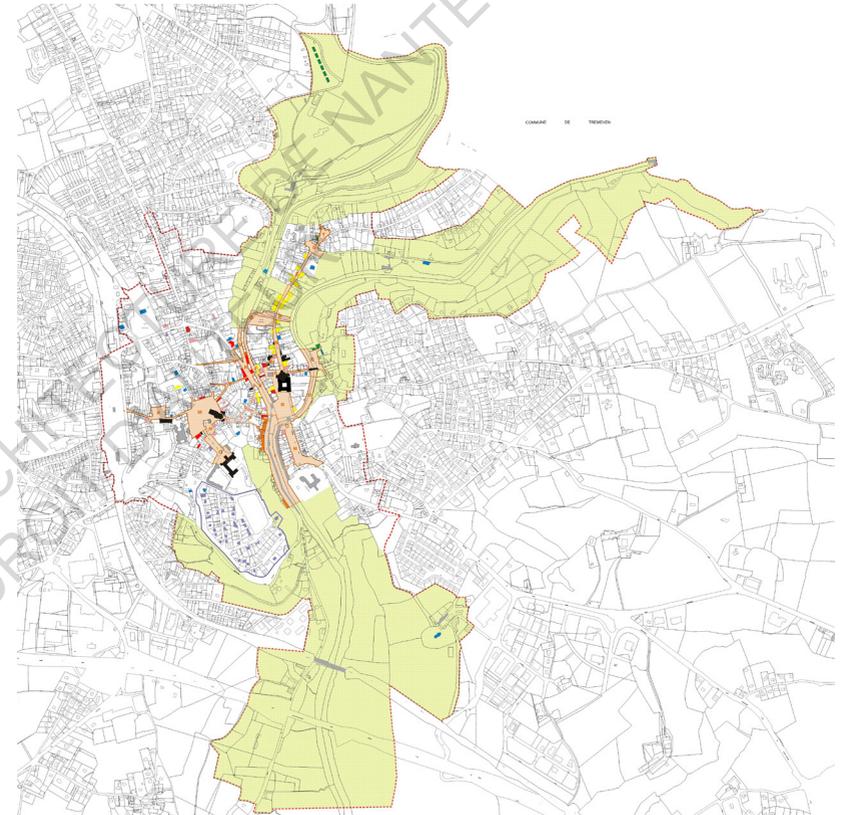
Le règlement résulte des conclusions du rapport de présentation, en application des objectifs définis par celui-ci. Il comprend « *des prescriptions relatives à la protection et à la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces naturels ou urbains ; des règles relatives à la qualité architecturale des constructions neuves ou existantes, à leur matérialité, ainsi qu'à leur implantation, leur*

2 Site Patrimonial Remarquable (SPR) et Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP) - Procédures de création et de suivi [PDF], Direction Régionale des Affaires Culturelles, publié le 21.09.2017

volumétrie et leurs abords (aménagement, maintien) »¹.

Ces prescriptions urbaines, architecturales et paysagères s'accompagnent d'un document graphique faisant apparaître le périmètre de protection couvert par le plan. À partir de l'analyse des données géographiques et de la typologie des patrimoines, différentes zones sont définies, avec pour chacune d'entre elle les règles correspondant à ses caractéristiques. Les principales dispositions de mise en valeur du paysage (cône de vue à maintenir, espaces de dégagement, parcs et jardins à composer...) seront également illustrées sur le document. De même y apparaîtra l'inventaire du patrimoine (réalisé lors du diagnostic du rapport de présentation), généralement accompagné d'un cahier faisant office de source documentaire et décrivant par secteur l'ensemble des éléments considérés, accompagnés de plans anciens et de relevés photographiques.

Dans ce périmètre du PVAP, les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect extérieur des immeubles seront contrôlés et soumis à autorisation spéciale, « *délivrée par l'autorité compétente, après avis conforme de l'ABF, fondé sur les prescriptions et les recommandations du plan* »². Son avis sera réputé favorable dans un délai d'un mois suivant la transmission de la demande par l'autorité en charge de son instruction. On notera que La loi LCAP du 7 juillet 2016 maintient la possibilité de recours au préfet de région en cas de désaccord entre le maire et l'ABF sur les autorisations de travaux.



LÉGENDE:

Périmètre Z.P.P.A.U.P.	Hôtels particuliers
Espaces paysagers remarquables	Maisons de négociants, de marchands ou artisans
Espaces urbains remarquables	Immeubles de rapport
Quartier du Bel-Air	Maisons de faubourgs, maisons ouvrières
Monuments historiques	Maisons bourgeoises
	Pavillons des années 1920-1930
	Autres maisons

1 Site Patrimonial Remarquable (SPR) et Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP) - Procédures de création et de suivi [PDF], Direction Régionale des Affaires Culturelles, publié le 21.09.2017

2 ibid.

ZPPAUP de Quimperlé. Plan de synthèse du règlement.

Comme dans le cadre d'un secteur géré par un PSMV, un Site Patrimonial Remarquable soumis à un PVAP ouvre la possibilité « *aux organismes publics, ainsi qu'aux associations de propriétaires constituées dans le cadre d'opérations de restauration d'immeubles ou d'ensembles d'immeubles, de bénéficier de mesures fiscales incitatives, à condition de respecter le cadre réglementaire applicable au secteur et aux immeubles concernés* »¹. Dans le périmètre des PVAP, les propriétaires bailleurs peuvent ainsi imputer sur leur revenu global les déficits fonciers générés par des opérations de restauration immobilières dont les travaux ont été déclarés d'utilité publique.

Les propriétaires occupants ne peuvent quant à eux généralement pas bénéficier des dispositions fiscales relevant de la restauration immobilière. Cependant, « *leurs travaux de restauration peuvent (...) être éligibles à des aides particulières mises en place à l'initiative des collectivités ou de l'État, auxquelles viennent s'ajouter l'aide de la délégation locale de la Fondation du Patrimoine* »².

Procédure

Élaboration

Dès que la mise à l'étude du PVAP est décidée (après classement du SPR), le diagnostic du territoire est conduit afin de déterminer les objectifs et les dispositions de l'outil. Cette étape permet de délibérer sur les orientations pressenties du projet, telles qu'elles seront définies dans le cahier des charges.

1 Site Patrimonial Remarquable (SPR) et Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP) - Procédures de création et de suivi [PDF], Direction Régionale des Affaires Culturelles, publié le 21.09.2017

2 *ibid.*

L'élaboration du projet est ensuite conduite par un chargé d'étude. Celui-ci est assisté par un groupe de travail auquel est associé l'ABF. La Commission locale est informée régulièrement de l'avancement du projet et valide les différentes étapes de son élaboration. Le projet fait par ailleurs l'objet d'une concertation régulière avec le public (expositions, présentations publiques) tout au long de l'étude. La concertation avec la société civile est renforcée par rapport à la procédure du PSMV : les habitants sont associés en amont du projet et non pas seulement en aval, au moment de l'enquête publique. Lorsque le dossier est complet, le projet de PVAP, validé par la CLSPR, est arrêté par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI. Il est alors adressé au préfet de région qui le présente pour avis à la CRPA, qui délibérera et se prononcera en pouvant prescrire des modifications. Le préfet consulte également les personnes publiques concernées par le projet. Leur silence gardé pendant trois mois vaut avis favorable. Le projet arrêté sera ensuite soumis à enquête publique. Au terme de celle-ci, des modifications pourront être apportées selon les conclusions du commissaire enquêteur. Dernière étape à la procédure de création de l'outil, le préfet de région donne son accord, permettant ainsi au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI d'adopter le PVAP par délibération. La décision fera ensuite l'objet des mesures de publicité et d'information réglementaires.

Une fois le PVAP approuvé, la CLSPR doit en assurer le suivi. Il est d'usage de réunir la Commission au moins une fois par an et sur un rythme plus fréquent lors de la modification ou de la révision du PVAP.

Révision et Modification

La mise en révision du PVAP a lieu dans les mêmes

conditions que sa création. En ce qui concerne la modification : « *Le Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine peut être modifié lorsqu'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale de ses dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti et des espaces* »¹. La procédure entraîne par la même occasion la modification du PLU.

PLU

Définition

Le Plan Local d'Urbanisme, qui remplace depuis la loi SRU de 2000 le Plan d'Occupation des Sols (POS), est un document d'urbanisme qui traduit à l'échelle de la commune un projet d'aménagement et fixe en conséquence les règles d'utilisation des sols. On remarquera que lorsqu'une collectivité est regroupée avec d'autres communes voisines sous la forme d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale, le PLU définit le projet urbain à l'échelle de cet EPCI et on parle alors de PLUI (PLU Intercommunal).

Parmi les objectifs affichés du document figure la « sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable ». Outil décentralisé comme nous l'avons vu précédemment, le PLU permet donc aux collectivités de mettre en œuvre indépendamment de l'État des politiques de protection du patrimoine dont elles ont la maîtrise complète.

S'il s'agissait avec le POS de « *tenir compte de l'élargissement du champ du patrimoine en garantissant un minimum de*

1 Site Patrimonial Remarquable (SPR) et Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP) - Procédures de création et de suivi [PDF], Direction Régionale des Affaires Culturelles, publié le 21.09.2017

protection aux éléments importants de la mémoire collective locale qui ne bénéficiaient pas déjà de mesures de sauvegarde au titre d'une législation spéciale »², le PLU peut désormais s'appuyer sur une dimension opérationnelle pour poursuivre des objectifs de requalification de monuments, de sites ou d'espaces publics. Le document apparaît donc comme un outil efficace d'aménagement patrimonial intégré à un projet global de développement communal.

Contenu et Effets

Le PLU se compose d'un rapport de présentation, d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), d' Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), d'un règlement, de documents graphiques et d'annexes.

Le rapport de présentation, qui sert à justifier les grandes orientations réglementaires prises en matière d'urbanisme, est constitué de plusieurs éléments : Un diagnostic territorial d'abord, permet de comprendre la situation de la commune et de formuler ses principaux enjeux. Une étude environnementale ensuite, « *analyse l'état initial de l'environnement* », évalue « *les incidences des orientations du plan sur l'environnement* » et expose « *la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur* »³. Il faut souligner que parmi les objets inclus dans la notion d'environnement figure bien celui de la protection du patrimoine. Les PLU sont donc tenus de comporter un diagnostic précis du patrimoine présent sur le territoire communal, une analyse des incidences de la mise en œuvre du projet urbain sur ces biens et les mesures envisagées pour en éviter, en réduire et en compenser l'impact.

2 PLANCHET Pascal. PLU et patrimoine - introduction [PDF], GRIDAUH, publié le 22.10.2012

3 *ibid.*

Le rapport de présentation devra préciser comment le PLU s'articule avec les autres outils de protection du patrimoine. Il s'agira de porter un regard transversal et d'établir comment le projet urbain s'accorde avec les autres périmètres de protection, qu'ils prennent la forme d'un PSMV, d'un PVAP, ou de servitudes d'utilités publiques autour des Monuments Historiques.

« Le document est donc amené à présenter le niveau de protection dont bénéficient les biens, les sites et les éléments remarquables et à justifier l'adoption par le PLU de mesures de sauvegarde complémentaires »¹.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) arrive ensuite. Ce document exprime les objectifs à long terme de la commune en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme. La préservation du patrimoine, qui apparaît comme un véritable élément de la politique du territoire, constitue aujourd'hui un chapitre essentiel de la plupart des PADD.

« Le thème est fréquemment associé à la protection des paysages, à l'environnement, à la valorisation du cadre de vie. Souvent, il constitue le pan d'un programme plus vaste d'amélioration de la qualité urbaine. Sa fonction identitaire est également mise en avant. Dans certains documents, le patrimoine est aussi envisagé par le PADD dans sa dimension économique, notamment par sa capacité à générer de l'activité touristique ou à s'intégrer dans une offre culturelle plus large »².

1 PLANCHET Pascal. PLU et patrimoine - introduction [PDF], GRIDAUH, publié le 22.10.2012

2 PLANCHET Pascal. PLU et patrimoine - La prise en compte du patrimoine par les différents pièces du PLU [PDF], GRIDAUH, publié le 22.10.2012

La place accordée au patrimoine dans le PADD est bien entendu fonction de l'importance des richesses que comporte le territoire et de la volonté politique d'en faire un axe de développement de la commune.

On remarquera qu'en présence d'un Site Patrimonial Remarquable, le PADD sera tenu d'intégrer les zones couvertes par un PSMV ou un PVAP à la formulation du projet urbain. Le document doit en effet se placer à l'échelle du territoire communal pris dans sa globalité.

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) sont des dispositifs d'urbanisme opérationnels. *« [Elles] comprennent, en cohérence avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements »³.*

En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent *« définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune »*. Elles peuvent également *« porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager »⁴.*

Le règlement va fixer, pour chaque zone définie dans le document graphique, les dispositions réglementaires applicables. Il sera notamment l'occasion de définir les règles propres à la préservation du patrimoine. Le document va se présenter différemment selon que le PLU s'appuie ou non sur les dispositions prévues au 7° de l'article L. 123-1-5 du Code

3 Article L.151-6 du Code de l'urbanisme

4 Article L.151-7 du Code de l'urbanisme

de l'urbanisme. La protection du patrimoine peut en effet s'envisager sans le recours à ce dispositif, soit parce que le sujet n'est pas considéré comme prioritaire par les autorités communales par rapport aux autres enjeux auxquels doit répondre le PLU, soit parce que la municipalité estime que les autres outils (périmètres des Monuments Historiques, PVAP, PSMV) offrent déjà des garanties suffisantes.

Dans le cas où la commune choisit de ne pas utiliser le 7° de l'article L. 123-1-5, c'est sur l'article 11 du règlement que la protection du patrimoine va essentiellement s'appuyer. La référence dans l'article à « *l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels et urbains ainsi qu'aux perspectives monumentales* » en fait une base juridique suffisante pour permettre d'imposer aux projets de construction ou d'aménagement, au coup par coup, une prise en compte du patrimoine local.

Pascal Planchet, professeur de Droit public à l'Université de Lyon et membre du GRIDAUH [Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat] soulève toutefois que « *la seule application de cette disposition engendre souvent des incertitudes quant à la nature et l'étendue des obligations qui pèsent sur les opérateurs* »¹. Il relève de nombreuses règles imposant un traitement qualitatif du bâti dont il est difficile de déterminer les effets et met ainsi en évidence le problème de la subjectivité des prescriptions : « *obligation de "mettre en valeur" les caractéristiques des constructions qui présentent un intérêt architectural ; nécessité d'assurer aux bâtiments "un aspect soigné"...* »².

1 PLANCHET Pascal. PLU et patrimoine - La prise en compte du patrimoine par les différents pièces du PLU [PDF], GRIDAUH, publié le 22.10.2012

2 *ibid.*

Le PLU devra donc s'attacher à fixer avec un minimum de précision le sens de ses prescriptions et limiter les formulations d'ordre général.

On remarquera que d'autres articles du règlement (6 à 10) relatifs à l'implantation des constructions, à la hauteur et à l'emprise au sol pourront, en complément du 11, participer à la protection de la morphologie des quartiers et donc du patrimoine urbain.

Le 7° de l'article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme constitue cependant aujourd'hui le principal dispositif par lequel les PLU assurent la protection du patrimoine communal. Celui-ci permet au règlement « *d'identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection* »³.

L'article, dont le champ d'application est particulièrement étendu de par la diversité des éléments visés et l'ampleur des motifs qui peuvent être invoqués, permet aux autorités locales une grande liberté dans la détermination des patrimoines à protéger. On notera tout de même que la protection ne pourra pas concerner les parties intérieures des bâtiments, spécificité des PSMV.

L'application du 7° repose sur un repérage graphique des éléments et des espaces protégés sur le plan de la commune. Cette identification entraîne des conséquences juridiques que la collectivité peut estimer suffisantes : « *l'application d'un régime de déclaration préalable en cas de travaux et l'exigence*

3 Article L. 123-1-5, 7° du Code de l'urbanisme

d'un permis de démolir préalablement à la destruction d'un bâtiment protégé »¹. Des prescriptions supplémentaires, de nature à assurer la requalification des éléments patrimoniaux ou renforcer leur protection pourront cependant être ajoutées. Celles-ci sont susceptibles d'être insérées dans tous les articles du règlement :

« Les PLU privilégient souvent l'article 2, les articles morphologiques (6 à 10) et, bien évidemment, l'article 11 qui comporte les mesures les plus importantes. Il est aussi envisageable de formuler les prescriptions dans un chapitre ou une partie du règlement distinct du chapitre ou de la partie présentant les règlements de zone puisque le Code de l'urbanisme n'impose pas aux PLU de présentation particulière. Cette option exige d'indiquer expressément comment s'opère l'articulation entre les dispositions des règlements de zone et les mesures prises au titre de l'article L. 123-1-5, 7° »².

On remarquera pour finir que de nombreux PLU mêlent plus ou moins intimement dans leur règlement prescriptions et recommandations. Cette démarche, qui vise à éclairer sur les mesures utiles à la protection et à la mise en valeur des éléments patrimoniaux, aboutit souvent à des incertitudes quant à la réelle obligation juridique de répondre à ces exigences. Face à cette situation, Pascal Planchet engage à *« adopter un parti rédactionnel différent, qui assure une séparation nette entre ce qui est imposé et ce qui est seulement préconisé. Le corps du règlement ne doit comporter que ce qui est opposable aux tiers. Les recommandations sont alors reléguées en annexe »³.*

1 Articles. R. 421-17 d, R. 421-23 h, R. 421-28 e du Code de l'urbanisme

2 PLANCHET Pascal. PLU et patrimoine - La protection du patrimoine au titre de l'article L. 1231-5 [PDF], GRIDAUH, publié le 22.10.2012

3 *ibid.*

Procédure

Élaboration

L'élaboration du PLU peut être prescrite par la collectivité elle-même, ou par l'autorité compétente de l'Établissement Public Intercommunal (EPCI) concerné en cas de document partagé entre plusieurs communes (PLUI). La conception du plan reste ensuite placée sous l'autorité du maire ou de l'EPCI. Celle-ci commence par le débat sur les orientations générales du PADD, au sein du conseil municipal de la ou des commune(s) intéressée(s) (ainsi qu'au sein de l'organe délibérant de l'EPCI s'il existe). Une fois la rédaction terminée, le conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'EPCI) arrête le projet. Le document est transmis pour avis aux Personnes Publiques Associées, qui ont trois mois pour se prononcer. À défaut, leur avis est réputé favorable. En cas de modification du projet, une consultation devra être relancée. Le PLU arrêté est dans un troisième temps soumis à enquête publique. Les habitants de la commune peuvent alors faire part de leurs observations, qui amèneront à d'éventuelles modifications. Le projet est finalement approuvé par délibération du conseil municipal (et éventuellement de l'organe délibérant de l'EPCI). Le PLU fait l'objet des mesures de publicité et d'affichage en vigueur et c'est suite de ces formalités que le plan devient exécutoire, c'est à dire opposable.

Mise à jour, modification, révision et mise en compatibilité

Plusieurs procédures permettent de faire évoluer le contenu d'un PLU après son approbation. En fonction de la nature des transformations apportées, le lancement de la procédure, les niveaux de concertation, de consultation du public et d'association des Personnes Publiques Associées (PPA) vont varier.

La mise à jour est la méthode la plus simple et la plus rapide d'adaptation du PLU. Elle ne peut toutefois concerner que ses annexes. Elle est prononcée par un arrêté du maire (ou du président de l'EPCI). Celui-ci doit être transmis au préfet pour validation. Une fois reçue la confirmation, la mise à jour est effective et l'arrêté doit être affiché en mairie pendant un mois.

La modification ensuite, est la procédure la plus utilisée. Elle est employée pour faire évoluer le règlement ou les OAP du PLU. L'initiative revient au maire ou au président de l'EPCI. Elle devra obligatoirement être motivée si elle concerne l'ouverture d'une zone à l'urbanisation. Le projet de modification sera notifié aux PPA pour avis, puis soumis à enquête publique. Le projet sera ensuite approuvé par délibération du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de l'EPCI). Une fois publiée, la modification devient exécutoire.

Une procédure de modification simplifiée pourra éventuellement être envisagée en cas de modification légère (concernant notamment les rectifications d'erreurs de plume). La procédure est la même que précédemment, mais une mise à disposition du public du projet remplace l'enquête publique.

La révision sera utilisée pour changer les orientations générales du PADD ou diminuer la superficie d'une zone A, N ou d'un Espace Boisé Classé (EBC). La procédure est en tout point identique à celle de l'élaboration du PLU.

Il existe néanmoins une procédure de révision du plan accélérée, lorsqu'il n'y a pas atteinte au PADD. Il n'y a dans ce cas pas de débat sur ses orientations initiales. Le projet arrêté est envoyé en enquête publique, éventuellement modifié, puis approuvé (même procédure que l'élaboration, mais sans le débat initial).

Enfin, le PLU pourra évoluer pour être mis en compatibilité avec des normes supérieures ou des projets déclarés d'utilité publique. Cette procédure pourra se faire à l'initiative du préfet, qui en informera alors la commune ou l'EPCI.

Rapport PLU et outils de gestion des SPR

Sur un territoire couvert par un PLU, le PVAP se présente comme un outil complémentaire d'intervention, « *permettant d'apporter une réponse mieux ajustée à un besoin de protection patrimoniale par la détermination d'un périmètre ad hoc, un mode de gestion marqué par un étroit partenariat et des effets spécifiques* »¹.

Il est prévu que le document soit établi à partir d'un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental prenant en compte les orientations du PADD du PLU. La loi s'oppose en effet à la création d'un PVAP incompatible avec les dispositions du document d'urbanisme de la commune et prévoit si nécessaire la possibilité de faire évoluer le PLU afin d'assurer la compatibilité des deux plans.

Il n'y a pas que les orientations générales des documents qui doivent concorder. Les prescriptions contenues dans le PLU et le PVAP se superposant, il est également essentiel qu'il n'y ait pas discordance entre les deux règlements. Afin d'empêcher toute forme de concurrence, il est par ailleurs souvent judicieux de donner la priorité au PVAP pour aborder les questions de protection du patrimoine sur le périmètre du SRP, les dispositions du PLU s'appliquant en complément, autour du

¹ CORNU Marie, FERAULT Marie-Agnès et FROMAGEAU Jérôme. Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales - colloques des 6,7 et 8 décembre 2001. Paris, L'Harmattan, 2002. p.262

secteur.

Les PSMV devront eux aussi s'articuler avec les documents d'urbanisme locaux. On a vu précédemment que l'ordonnance du 28 juillet 2005 imposait la mise en cohérence du Plan de Sauvegarde avec le PADD du PLU. Pour cela, le document d'urbanisme de droit commun devra s'emparer de la question patrimoniale sur l'ensemble du territoire de la commune.

« Le PLU ne peut se désintéresser du morceau de ville couvert par le PSMV au prétexte qu'il ne lui appartient pas de définir les règles d'urbanisme qui s'y appliquent. Afin de ne pas singulariser à l'excès le centre historique de la commune et de l'intégrer au mieux au projet urbain, le PADD est tenu de fixer les objectifs d'aménagement applicables au secteur »¹.

Il faudra noter qu'en cas d'incompatibilité persistante entre les deux documents, le PLU pourra ici aussi être amené à suivre une procédure de modification ou de révision pour que puisse être approuvé le PSMV.

En affichant un lien étroit avec les PLU, PSMV comme PVAP illustrent la recherche d'une unité dans la gestion du territoire communal. Pascal Planchet va plus loin et évoque *« une évolution vers la reconnaissance, en matière de politique patrimoniale, d'un rôle éminent de la collectivité »².*

1 PLANCHET Pascal. PLU et patrimoine - introduction [PDF], GRIDAUH, publié le 22.10.2012

2 ibid.

Après une première partie retraçant l'évolution de la protection et de la gestion du patrimoine en France, nous nous intéresserons ici à un nouvel outil ayant fait son apparition dans le cadre de la loi LCAP : le PLU patrimonial ; et tenterons de comprendre à travers différentes études de cas les conditions d'élaboration d'une stratégie urbaine patrimoniale efficace à répondre aux enjeux locaux des collectivités.

II.I LA LOI LCAP ET LE PLU PATRIMONIAL

LE PROJET DE LOI LCAP

Le projet de loi du ministère de la Culture sur la Liberté de Création, l'Architecture et le Patrimoine lancé début 2012 proposait initialement de reporter une partie de la protection des patrimoines sur le PLU, dans une idée de simplification des outils de gestion. Ayant vocation à répondre dans son projet d'aménagement aux différents enjeux du territoire, le Plan Local d'Urbanisme est en effet apparu légitime à assurer la sauvegarde de nouvelles formes d'espaces protégés.

La proposition du Gouvernement prévoyait donc de remplacer l'ensemble des Secteurs Sauvegardés, AVAP et ZPPAUP encore en place par un dispositif unique : la Cité Historique, gérée au choix des élus par un PSMV ou un PLU dit « patrimonial » (les Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur déjà en place n'ayant pas vocation à être modifiés). Plus souple et moins contraignant que son alternative, le nouvel outil était simplement défini comme *« une planification urbaine intégrant la protection des patrimoines »¹.*

1 Argumentaire - PLU PATRIMONIAL [en ligne], <https://plupat.hypotheses.org>

GRUPE DE RECHERCHE PLU PATRIMONIAL

Alors que le projet de loi LCAP se précise et fait porter beaucoup d'espoirs sur le « PLU Patrimonial », naît en 2015 le programme de recherche du même nom, porté par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR). Rassemblant juristes, urbanistes et géographes, celui-ci a pour objectif d'étudier de manière scientifique cet instrument censé fonctionner sur le terrain, mais ne possédant pas encore de réelle existence législative.

Le programme vise à combler un manque important en matière de connaissance de ce que les collectivités territoriales ont mis en place en matière d'identification et de protection du patrimoine dans leur document d'urbanisme. L'objectif de l'étude n'est pas de réaliser un portrait robot de ce que serait un « PLU patrimonial », mais plutôt de « voir comment les municipalités arrivent à injecter du patrimoine dans leur PLU sans pour autant bloquer le projet urbain »¹.

S'appuyant sur l'étude d'une sélection de territoires majoritairement situés en Rhône-Alpes et en zone ligérienne, le programme cherche à évaluer l'ampleur des différences de pratique qui se font jour et à mettre en évidence les avantages ainsi que les limites de l'outil, afin répondre à la question suivante : « La planification urbaine que constitue par excellence le Plan Local d'Urbanisme peut-elle - et doit-elle- suffire à la protection des patrimoines territoriaux ? ».

LES RISQUES DU PLU PATRIMONIAL

Cette question fondamentale que se pose l'équipe

1 DE LAJARTRE Arnaud. Entretien réalisé à Angers le 01.03.2018

de recherche va également être relayée par les associations de protection du patrimoine qui, bien que favorables au renforcement du rôle des collectivités dans la gestion patrimoniale, mettent en évidence plusieurs limites à l'utilisation généralisée de l'outil PLU.

La première crainte évoquée est que le dispositif ne soit pas suffisamment exigeant. Elles ne souhaitent pas prendre le risque que « des secteurs aujourd'hui protégés par un outil efficace [AVAP, ZPPAUP, ndlr] redescendent à un niveau plus bas de protection »². Pour Alain de la Bretesche, président de la Fédération patrimoine-environnement, l'idée selon laquelle la protection du patrimoine pourrait être prise en compte presque intégralement par un PLU ne paraît pas convaincante :

« Il serait déraisonnable de croire qu'un « PLU patrimonial » peut, à lui seul, gérer efficacement la protection de l'ensemble du patrimoine de son territoire. [Le document PLU] ne dispose en effet que d'un nombre d'outils restreint, qui ne présentent pas la qualité et la précision d'un Secteur Sauvegardé ou d'une ZPPAUP. La pratique actuelle de l'outil L 123-1-5 7° montre des insuffisances, en particulier le manque de précision des prescriptions édictées dans les PLU pour la protection du patrimoine visé. Et même dans l'hypothèse où le règlement d'un PLU édicterait des prescriptions architecturales aussi précises qu'un PSMV, les moyens de contrôle de l'évolution du secteur délimité seraient plus aléatoires, car aucune intervention de l'ABF ne serait requise lors de la délivrance des autorisations d'occupations du sol »³.

Le retrait complet des services de l'État participe donc

2 DE LA BRETESCHE Alain. Le Plu patrimonial vu par la Fédération Patrimoine-Environnement [Vidéo]. Canal U, Tourné à Paris le 9 mai 2017

3 ibid.

également à rendre l'outil « PLU patrimonial » risqué aux yeux des associations. Face à un désengagement du pouvoir central, le degré de protection du patrimoine de la commune ne résulterait en effet que de l'intérêt que les élus y portent, et l'on pourrait de se retrouver face à d'importantes inégalités de traitement sur l'ensemble du territoire. La protection du patrimoine risquerait d'être affaiblie en étant directement confrontée à d'autres impératifs majeurs et immédiats : économiques, sociaux (accès au logement), environnementaux (questions énergétiques et climatiques)... Face à ces craintes, de nombreux acteurs du patrimoine concluent donc à la nécessité du rôle de l'État en tant que régulateur, permettant d'assurer une protection suffisante à l'échelle de tout le pays. « *Ce que l'on cherche à protéger ne représente pas que l'identité culturelle d'une commune, mais le bien commun de la Nation* »¹. Dès lors, si le mouvement de décentralisation du patrimoine est en plein essor aujourd'hui, l'État ne saurait être totalement déchargé de sa mission traditionnelle de garant du patrimoine commun.

Enfin, la volatilité potentielle du PLU est mise en cause dans ce nouveau rôle qui lui est accordé. Alors que le patrimoine s'envisage plutôt sur le temps long -ce qui en fait d'ailleurs l'un des attributs de la ville durable- le PLU est positionné sur le moyen terme et s'avère relativement flexible. Le Plan Local d'Urbanisme est en effet un instrument offrant de la souplesse, ce qui est positif si l'on est face à une municipalité prête à renforcer la protection de son patrimoine, mais également risqué, car la modification des textes est en même temps aisée pour passer outre une protection. Tout dépend donc de la volonté politique locale à un temps « t » et une nouvelle municipalité peut détruire ce qu'avait élaboré la précédente.

1 DE LA BRETESCHE Alain. Le Plu patrimonial vu par la Fédération Patrimoine-Environnement [Vidéo]. Canal U, Tourné à Paris le 9 mai 2017

*« Une fois que l'on a adopté un PSMV, cela prend tellement de temps qu'on ne le change pas comme ça. On peut le réviser au bout de 15 ans, 20 ans, souvent au sein de son propre périmètre, mais un PLU sera lui soumis à révision obligatoire au moins tous les 10 ans. Entre temps il y a les révisions simplifiées, les modifications, donc c'est vite fait d'enlever des éléments de patrimoine, même si la volonté initiale était ambitieuse »*².

RECTIFICATION DE LA LOI LCAP

Face à la polémique opposant les associations au Gouvernement, le projet de loi est remis à l'étude. Après un consensus compliqué, l'outil « PLU patrimonial » est finalement retiré des textes et la loi est votée le 7 juillet 2016.

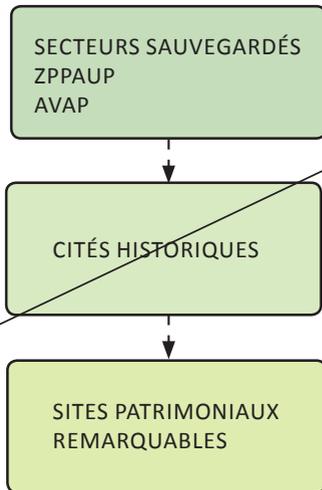
Les espaces protégés (Secteurs Sauvegardés, AVAP et ZPPAUP) sont désormais remplacés par un dispositif intitulé Site Patrimonial Remarquable (SPR) et gérés soit par un PSMV -comme envisagé initialement dans le cadre des Cités Historiques- soit au choix des élus par un Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP), très éloigné du « PLU patrimonial » car il n'est plus question ici d'un document d'urbanisme, mais d'une servitude d'utilité publique.

Pour Arnaud De Lajartre, enseignant et chercheur en droits de l'environnement, de l'urbanisme et du patrimoine, « *on a changé les étiquettes, mais sur le fond ça n'a pas changé grand chose* »³. La formule retenue (PVAP) ressemble en effet beaucoup aux mécanismes qu'elle est censée remplacer (AVAP et ZPPAUP).

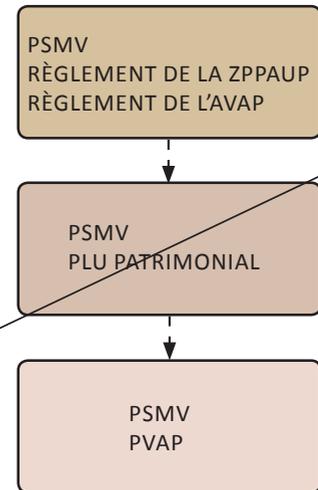
2 DE LAJARTRE Arnaud. Entretien réalisé à Angers le 01.03.2018

3 ibid.

ESPACES PROTÉGÉS



OUTILS DE GESTION



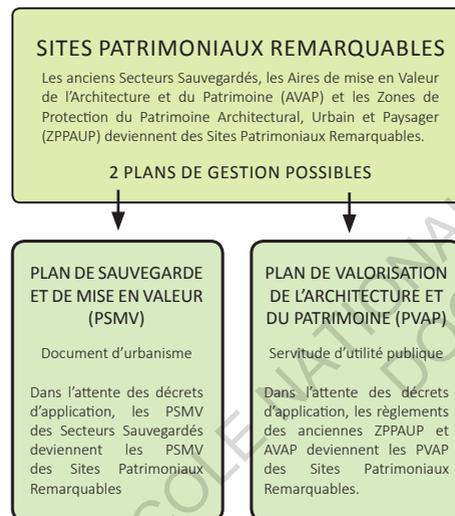
QUEL AVENIR POUR LE PLU PATRIMONIAL ?

Sorti des outils de gestion des espaces protégés, on aurait pu croire que le « PLU patrimonial » était voué à disparaître et le programme de recherche homonyme par la même occasion, faute de sujet d'étude. On va cependant voir qu'il n'en est rien et que malgré le changement d'orientation de la loi LCAP, l'outil répond encore à de nombreux usages.

Si le projet de loi donnait initialement plus de responsabilités aux collectivités locales, on assiste finalement à assez peu de changements. On pourrait même parler d'une certaine « recentralisation » de la politique patrimoniale, dans la mesure où ces nouveaux Sites Patrimoniaux Remarquables font l'objet d'un classement au terme d'une procédure assez rigide impliquant le niveau ministériel (les SPR ne peuvent en effet être classés que par décision du ministre chargé de la Culture, après avis de la Commission Nationale du Patrimoine et de l'Architecture). Conséquence de cette complexification, de nombreuses communes souhaitant injecter une dimension patrimoniale à leur politique urbaine se retrouvent dissuadées d'entreprendre la démarche. Alors que la loi LCAP l'avait mis de côté, le PLU retrouve donc paradoxalement de l'intérêt pour les collectivités qui voient là un outil facile à instaurer et dont elles gardent la maîtrise complète. Ce phénomène est d'ailleurs confirmé par Arnaud De Lajarte :

« Le fait d'avoir enlevé le PLU patrimonial de la loi peut donner le sentiment que l'outil retournerait dans les fonds de tiroirs, alors qu'en pratique, ce qu'on constate, c'est qu'il s'en développe beaucoup. La réalité, c'est qu'il y a de plus en plus de territoires qui ont décidé d'injecter une prise en compte du patrimoine dans leur PLU. La loi n'a donc pas du tout signé la mort du PLU

LOI LCAP



patrimonial. »¹.

Le document est ainsi une manière pour les communes ne souhaitant pas s'orienter vers la mise en place d'un SPR de se saisir quand même de leur patrimoine. En complément d'outils sectoriels instaurés par le pouvoir central (Monuments Historiques, Sites Classés...) ou alors même que le patrimoine local n'est pas reconnu par l'État, le Plan Local d'Urbanisme permet aux collectivités de mener une démarche patrimoniale sur l'ensemble de leur territoire.

La question du régime fiscal joue également en faveur de l'utilisation du Plan Local d'Urbanisme. Dans le périmètre d'un PVAP ou d'un PSMV, les propriétaires vont pouvoir bénéficier d'avantages fiscaux et déduire de leurs revenus imposables le montant des travaux qu'ils ont fait sur leur bâtiment. Il y a là un enjeu budgétaire pour l'État, qui ne va pas accepter une extension perpétuelle des PVAP et PSMV, et pourra préférer que des PLU prennent le relais autour, en complément, permettant d'assurer une protection des patrimoines sans trop diminuer les rentrées budgétaires.

Le PLU patrimonial pourra donc être utilisé pour réaliser une « zone tampon » autour d'un Site Patrimonial Remarquable. Dans le cas d'un PSMV se substituant au Plan Local d'Urbanisme, la mise en place d'un PLU patrimonial en périphérie permettra de protéger le patrimoine du reste de la commune et d'éviter une rupture trop brutale entre le SPR et un urbanisme de droit commun. Cette stratégie est également envisageable autour d'un PVAP (ou d'une AVAP ou ZPPAUP). Bien que s'appliquant également sur la zone du Plan de Valorisation, le PLU se contentera généralement d'édicter des règles en faveur de la protection du patrimoine en périphérie du SPR,

afin d'éviter la superposition de prescriptions et ainsi le risque de confrontations.

Ce sont donc tous ces cas de figure que va désormais cibler le programme PLU PATRIMONIAL.

En lien avec le groupe de recherche, je m'attacherai moi-même à l'analyse de deux cas de communes présentant une volonté patrimoniale forte. Il s'agira de comprendre comment la planification urbaine réussit - ou non - à protéger les patrimoines et quels outils réglementaires permettent d'intégrer cet héritage aux dynamiques d'évolution des territoires et à la création d'un développement urbain durable.

MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

Afin que les études réalisées puissent également alimenter le travail du programme de recherche, la méthodologie employée s'inspirera de celle du groupe PLU PATRIMONIAL. Les questionnements incluront donc non seulement une analyse fine de la réglementation actuelle, mais également une observation des pratiques sociales, des démarches territoriales et des jeux d'acteurs.

On s'intéressera à la nature des patrimoines pris en compte par le PLU, aux processus de désignation et au degré d'ambition des communes en matière de mise en valeur et de protection du patrimoine. Il s'agira d'étudier la diversité des interprétations et des modes d'appropriation des possibilités offertes par le Code de l'urbanisme, et d'en évaluer les conséquences spatiales locales.

Pour ce faire, l'analyse portera d'abord sur l'ensemble des pièces

1 DE LAJARTRE Arnaud. Entretien réalisé à Angers le 01.03.2018

du dossier PLU : rapport de présentation, Projet d'Aménagement et de Développement Durable, Orientations d'Aménagement et de Programmation, partie graphique du règlement, règlement écrit et annexes. Ce travail de radiographie du document sera complété par des entretiens avec des acteurs de l'élaboration et du renouvellement du PLU : élus et techniciens en charge du dossier, fonctionnaires en charge du patrimoine... Les conflits ainsi que les contentieux qui se font jour depuis quelques années constitueront des indicateurs pertinents pour repérer les documents dans lesquels la protection est jugée insuffisante ou inversement ceux qui sont critiqués comme trop ambitieux et contraignants.

II.II ÉTUDES DE CAS

Nous nous intéresserons ici à Carnac et à Vannes, communes morbihannaises et côtières ayant toutes deux fait le choix de compléter la protection de leur patrimoine emblématique (mégolithes pour l'une, centre-ville historique pour l'autre) par une politique urbaine patrimoniale établie sur l'ensemble de leur territoire.

LES ENJEUX DES PETITES ET MOYENNES COMMUNES LITTORALES BRETONNES

Les grandes métropoles attirent aujourd'hui toujours plus de population, du fait de leur dynamisme, d'une large offre d'emploi et de services variés. Face à une dynamique actuelle de concurrence des territoires, il s'agit pour les petites et moyennes communes de s'appuyer sur leurs qualités propres afin de renforcer leur attractivité.

La qualité du cadre de vie constitue un facteur déterminant sur lequel les élus locaux peuvent agir. Dans une logique actuelle de densification venant remplacer un étalement urbain longtemps incontrôlé dans le Golfe du Morbihan, l'enjeu est de donner du plaisir à habiter en ville et d'affirmer une identité forte, appropriable par les habitants. Dans ce sens, la valorisation des richesses que constituent les patrimoines architecturaux, urbains et paysagers semble être un levier d'action décisif pour les communes. La démarche vise à préserver cet héritage, à le mettre en valeur, sans figer le territoire qui doit pouvoir continuer à vivre et à se développer. Inversement, le développement urbain ne devra pas porter atteinte à ces différents visages sur lesquels repose l'identité

de la collectivité. L'objectif est de protéger le patrimoine tout en maintenant l'initiative du projet urbain et les usages d'une vie locale afin d'éviter la muséification.

« Une démarche urbanistique qualitative devra permettre une évolution urbaine harmonieuse alliant développement urbain, protection du patrimoine et cohésion sociale au sein de la commune »¹.

Il faudra également mettre en avant l'enjeu économique que représente la prise en compte du patrimoine pour ces communes. L'essor du tourisme culturel porté par les labels démontre bien que celui-ci constitue une véritable ressource et que sa reconnaissance, sa protection et sa mise en valeur peuvent devenir des leviers de revitalisation économique.

II.II.a CARNAC

PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Administration et démographie

Carnac est une commune littorale bretonne, située sur la côte sud du Morbihan. D'une superficie de 32,71 km², elle fait partie de la communauté de communes Auray Quiberon Terre Atlantique qui regroupe depuis 2014 vingt-quatre municipalités.

Connue pour ses alignements mégalithiques ainsi que pour sa station balnéaire qui en fait une destination prisée, Carnac accueille sur son territoire près de 5 000 habitants à l'année et jusqu'à 50 000 en saison estivale. Si la population résidente a connu une forte augmentation depuis les années 60, elle a commencé à se stabiliser dans les années 90, puis à décroître légèrement depuis 2006 (l'INSEE estime que la population totale était de 4 236 habitants en 2015 contre 4428 en 2008).

Économie

Sur le plan économique, Carnac est un bassin d'emploi dynamique dont le tourisme reste le secteur d'activité principal. Deuxième station bretonne la plus connue, la 9ème en France [source TNS Sofres], le tourisme pèse un poids considérable pour l'économie de la commune avec près de 80 % des entreprises qui y sont consacrées. C'est également le secteur qui bénéficie du plus fort développement puisque 83,3% des établissements créés en 2013 était des établissements de service.

¹ Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur, Rapport de présentation. [PDF] Commune de Vannes, publié le 23.05.2018. p.12

Patrimoine archéologique

Carnac est aujourd'hui mondialement connue pour la taille et la singularité de ses sites archéologiques. Il faut remonter à la préhistoire (400 000 ans av. J.-C.) pour dater les premières traces de présence humaine sur le territoire actuel de la commune; mais c'est surtout à l'époque néolithique (entre 6000 et 4000 ans av. J.-C.), que l'homme va véritablement s'y installer, nous léguant un riche patrimoine mégalithique de menhirs, dolmens et tumulus.

Classés Monuments Historiques depuis 1889, ces différents sites sont gérés par le Centre des Monuments Nationaux (CMN), établissement public sous tutelle du Ministère de la Culture et de la Communication, qui met en place un vaste programme de sauvegarde, d'aménagement et de mise en valeur.

Depuis 1996, des démarches pour faire reconnaître ces sites au Patrimoine Mondial de l'UNESCO ont également été engagées, sans réel succès. Afin de faire aboutir l'inscription, l'association « Paysages de Mégalithes » a été créée en décembre 2011 et dans un souci de cohérence et d'adéquation aux nouvelles exigences de classement de l'UNESCO, le dépôt d'une candidature à une plus vaste échelle (Sud du Morbihan) a été préconisée. Sur ce territoire, « 550 sites mégalithiques dont la diversité et les qualités esthétiques sont remarquables ont été identifiés par la DRAC de Bretagne : 166 de ces sites sont inscrits aux Monuments Historiques et 237 sont recensés sur l'Atlas des Patrimoines parmi les sites à conserver et à protéger »¹.

¹ Vers une reconnaissance au Patrimoine Mondial de l'UNESCO [en ligne], <https://www.carnac.fr/Territoire-d-exception/Capitale-des-Megalithes/Vers-une-reconnaissance-au-Patrimoine-Mondial-de-l-UNESCO>



Menhir « le Géant du Manio »



Dolmens du Mane Kerioned

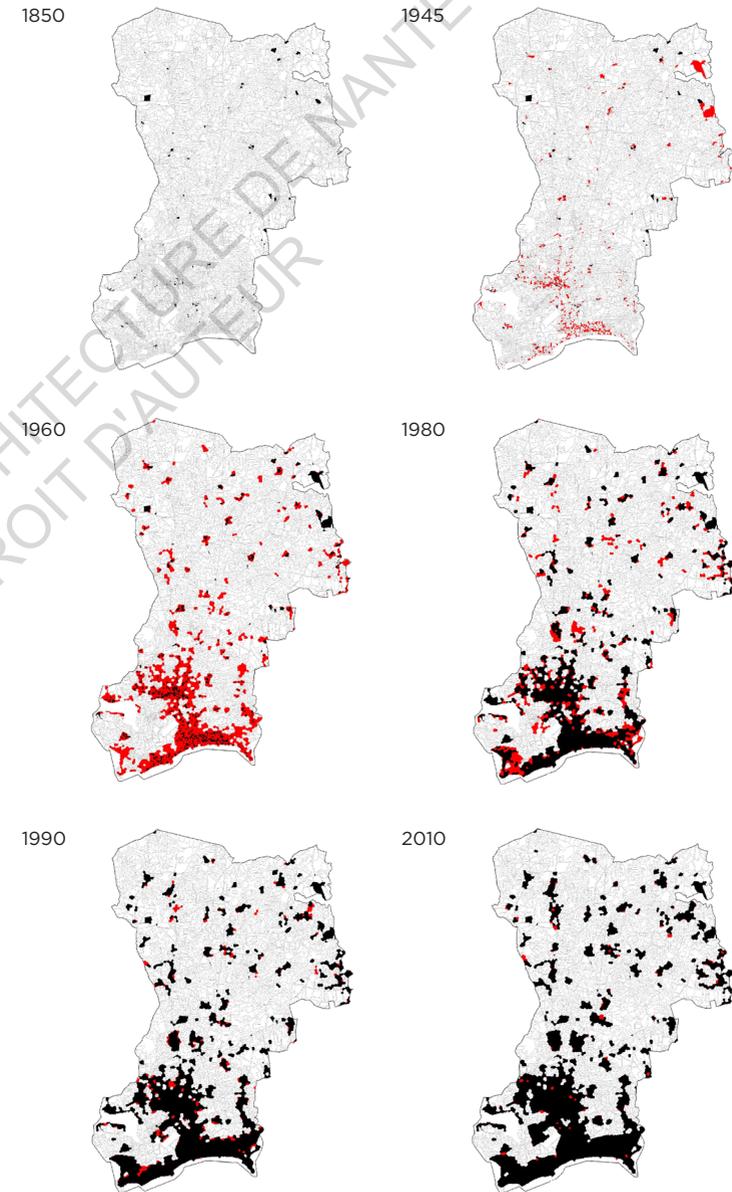
L'association œuvre donc pour la connaissance, la mise en valeur et la préservation du patrimoine mégalithique de Carnac et de 25 autres communes. Les orientations et les travaux de l'association sont décidés, contrôlés et validés par un comité scientifique placé sous l'autorité du Professeur paléontologue Yves COPPENS et présidé par le Maire de Carnac Olivier LEPICK. Les gestionnaires de sites, le conservatoire du littoral, les trois communautés de communes concernées, le département et l'Etat sont également associés au projet.

En fin d'année 2016, l'association a présenté une déclaration de valeur universelle exceptionnelle du nouveau périmètre auprès du Ministère de la Culture, première étape du dépôt de candidature d'inscription au Patrimoine Mondial. Cette demande de classement a ensuite été déposée sur liste indicative par le Ministère. Le comité scientifique se concentre désormais sur l'élaboration d'un plan de gestion du patrimoine, nécessaire à la finalisation du dossier de candidature.

Évolution urbaine

Aujourd'hui bicéphale avec le centre-bourg d'un côté et Carnac-plage de l'autre, la ville a connu différentes dynamiques d'urbanisation qui expliquent sa forme actuelle.

Majoritairement agricole pendant des siècles, Carnac s'est au départ organisée autour d'un bourg - lieu des grandes manifestations (foires, marchés) - et de plusieurs villages périphériques. Cette tendance a évolué lorsque la commune, d'abord marquée par sa ruralité, a vu arriver à la fin du XIXème siècle une nouvelle population attirée par le littoral. Cet essor du tourisme balnéaire, porté par la construction de lignes de chemin de fer en Bretagne à la Révolution Industrielle, va amorcer l'urbanisation du bord de mer. Dès 1945 Carnac-plage



Évolution urbaine de Carnac. Source : Rapport de présentation du PLU.

commence à se dessiner, tandis que le bourg continue de s'étoffer en parallèle. L'urbanisation de la commune s'intensifie dans les années 60, jusqu'à ce que les deux pôles Carnac-bourg et Carnac-plage se rejoignent. Dans les années 1980 l'enveloppe urbaine continue de s'étendre, avec un rythme cependant moins soutenu. Aujourd'hui, la lutte contre l'étalement urbain apparaît comme un objectif majeur de la politique de la ville, ce qui conforte la position des deux polarités (bourg et plage) dans le paysage de la commune.

Patrimoine bâti

À côté de son large patrimoine archéologique, la commune possède donc un riche patrimoine architectural et urbain apparu au fil des siècles :

- Patrimoine bâti en campagne

L'économie agricole ayant forgé le territoire communal, le patrimoine architectural de Carnac est en grande partie rural. On identifiera et distinguera ainsi :

- Les fermes, qui « *représentent une grande partie du bâti vernaculaire de la commune* »¹.
- Les maisons rurales. « *Elles apparaissent au début du XIX^{ème} siècle. (...) Il s'agit de maisons situées dans les hameaux et qui ne comprennent pas de dépendances agricoles* »².

- Patrimoine urbain du bourg

Le centre-ville de Carnac ne s'est densifié qu'après la construction de l'église paroissiale au 17^{ème} siècle. « *On retrouve donc au coeur un bâti rural englobé par la suite par des bâtiments publics, des maisons urbaines de commerçant, des maisons*

1 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016, p.132

2 ibid.

bourgeoises et des maisons plus modestes de faubourg. (...) De sa structure de village rural, le bourg a conservé le principe de lignes de constructions parallèles, offrant leurs façades vers le soleil du Sud »³.

- Patrimoine bâti du bord de mer

Avec le tourisme qui développe tout au long du XX^{ème} siècle, l'économie du bâtiment est en pleine expansion et Carnac-plage accueille une nouvelle typologie architecturale : les villas balnéaires. « *Les premières villas apparaissent en 1900, elles sont au départ de grandes maisons simples (...) avec un plan symétrique, dans le style des maisons de villes. Les styles architecturaux se sont ensuite diversifiés dans les années 30 jusqu'à la deuxième guerre. On retrouve ainsi les villas sous forme de manoirs bretons (...) ou les villas de type basque. (...) Dans les années 50, les villas veulent se fondre dans les boisements, les formes contemporaines sont à l'honneur avec des formes basses et de larges ouvertures sur la mer* »⁴.

- Patrimoine religieux et petit patrimoine

Enfin, Carnac se distingue par l'omniprésence de son patrimoine religieux et un petit patrimoine foisonnant (moulins, fours, puits, fontaines, greniers à sel, murets...)

On notera que Carnac compte 67 édifices protégés au titre des Monuments Historiques (61 édifices comportent au moins une partie classée ; les 6 autres étant inscrits).

3 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016, p.133

4 ibid.



Villas balnéaires du boulevard de la Plage



Longère et chapelle du village de Saint-Colomban

Patrimoine paysager

Forte de son patrimoine bâti, la commune peut également se targuer d'un vaste patrimoine paysager. Celui-ci est mise en évidence dans le rapport de présentation du PLU, qui dresse le portrait du territoire de la commune :

- Les entités paysagères rurales

« Le paysage rural de Carnac est marqué par la présence de bois de résineux et d'une strate arbustive dominée par des ajoncs. Le taux de boisement est très élevé par rapport à la moyenne départementale. Les secteurs cultivés restent bordés par des chemins creux, des murs de pierre ou des talus, caractéristiques du bocage. La vision de l'espace rural reste très partielle, puisque cloisonnée par la végétation des haies et des boisements. (...) Ce paysage est notamment le cadre dans lequel s'inscrivent les alignements mégalithiques »¹.

« Un mince secteur rural se singularise au Sud de la commune : celui entretenu par des agriculteurs installés entre le centre de Carnac et Carnac-plage. Le paysage y est ouvert, l'arbre rare où réduit à des lignes de saules qui soulignent un ruissellement d'eau vers la côte. La densité des murets en pierre y reste élevée (entre le bourg et Le Pô) »².

- Les entités paysagères maritimes

« Les plages : La grande plage bénéficie d'une orientation privilégiée au Sud, protégée de la houle et des vents dominants par le cordon dunaire. Les plantations de résineux et la végétation

1 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016, p.102

2 ibid.

des jardins des villas aux variétés exotiques (arbousier, mimosa, palmier,...) confèrent une unité à un ensemble urbain constitué au fil du temps de maisons de styles variés. Vers l'Ouest, les plages de Ty Bihan et de Saint Colomban sont bordées par des constructions plus récentes où les éléments de végétation plus jeunes restent aussi plus discrets »³.

« L'anse ostréicole du Pô : L'anse du Pô est ceinturée par des exploitations ostréicoles dont la présence marque la bordure du rivage. Au Sud, le village de Saint Colomban domine l'horizon avec la silhouette de son clocher. La côte rocheuse a conservé son caractère sauvage où s'étend une végétation de lande maritime »⁴.

« La rivière de Crac'h : Les paysages pittoresques de la rivière de Crac'h sont variés, tantôt les rives rocheuses se rapprochent, tantôt elles s'écartent, et de grandes vasières remontent au milieu des champs ou des boisements. L'activité ostréicole moins développée qu'autour de l'anse du Pô y est aussi plus discrète, car les cônes de vues sur le bras de mer sont limités depuis le domaine terrestre. Le caractère rural des lieux l'emporte sur l'ambiance maritime »⁵.

« Les anciennes salines : À l'arrière du cordon dunaire initial, les anciennes salines du Breno offrent un paysage caractéristique avec des bassins maintenus en eau. Ces éléments patrimoniaux soulignent la transition entre le secteur urbain de Carnac et l'agglomération balnéaire. La perception de ces espaces est cependant aujourd'hui difficile, du fait de d'un envahissement

3 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016, p.101

4 ibid.

5 ibid.

par une végétation dense de friche et de baccharis »¹.

Après cette présentation de Carnac, il s'agit désormais de dégager quelques enjeux propres au territoire et de comprendre comment la prise en compte du patrimoine dans le PLU cherche à y répondre. Nous nous appuyons pour cela sur les différentes pièces du document d'urbanisme. Les entretiens menés auprès des acteurs locaux nous permettront dans un dernier temps de porter un regard critique sur l'efficacité de l'outil PLU à protéger les patrimoines et à les intégrer aux dynamiques d'évolution du territoire.

FORMULATION DES ENJEUX LOCAUX

Les objectifs poursuivis par la commune sont formalisés dans le PADD de son PLU.

Il s'agira tout d'abord *« d'améliorer le cadre de vie par une politique volontariste »²*. La municipalité souhaite en effet offrir à ses habitants un cadre de vie qualitatif. *« Les objectifs à atteindre sont en faveur d'une qualité de vie affirmée, d'une cohésion sociale s'exprimant par le rapprochement entre les habitants et leur environnement, d'une structuration de l'espace où les ressources naturelles et le patrimoine apparaissent comme un pilier de l'identité communale »³*. Dans cette perspective, patrimoines paysagers, architecturaux et urbains seront à convoquer et à valoriser.

1 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.101

2 Plan Local d'Urbanisme, Projet d'Aménagement et de Développement Durable [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.2

3 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.15

« Promouvoir un développement urbain maîtrisé »⁴ fait également partie des objectifs énoncés. Une gestion économe de l'espace s'inscrit dans une logique environnementale à plus large échelle et va de paire avec une protection des milieux naturels et des paysages.

Le PLU prévoit également *« d'agir pour le développement de l'économie et de l'emploi »⁵*, notamment en *« développant une politique touristique ambitieuse »⁶*. Nous avons vu précédemment que l'activité touristique était le moteur de l'économie carnacoise. Afin de conforter l'attractivité de la commune, le PLU s'engage à protéger et mettre en valeur les sites emblématique du territoire. La municipalité ne se limitera cependant pas aux mégalithes et au littoral. Afin de promouvoir une vie locale dynamique à l'année, la commune souhaite développer *« un tourisme différenciateur et désaisonnalisé »⁷* grâce à des secteurs d'activités qui se diversifient et se complètent, *« entre un tourisme de patrimoine naturel et culturel dans ses formes exceptionnelles, mais également vernaculaires : patrimoine rural, tourisme vert diffus... »⁸*.

TRADUCTION DE LA PRISE EN COMPTE DU PATRIMOINE DANS LE PLU

Cette nécessaire prise en compte des patrimoines qui se dessine donc dès la formulation des objectifs du PLU va se traduire dans le règlement à différentes échelles.

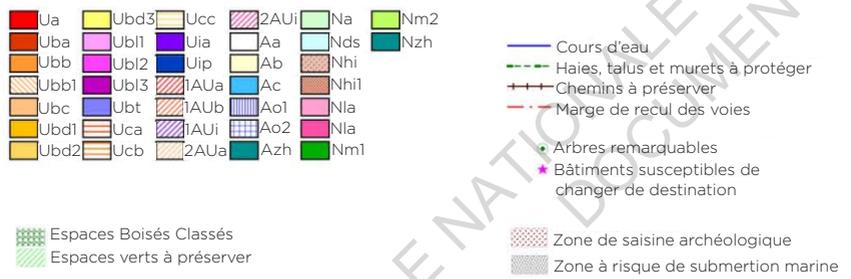
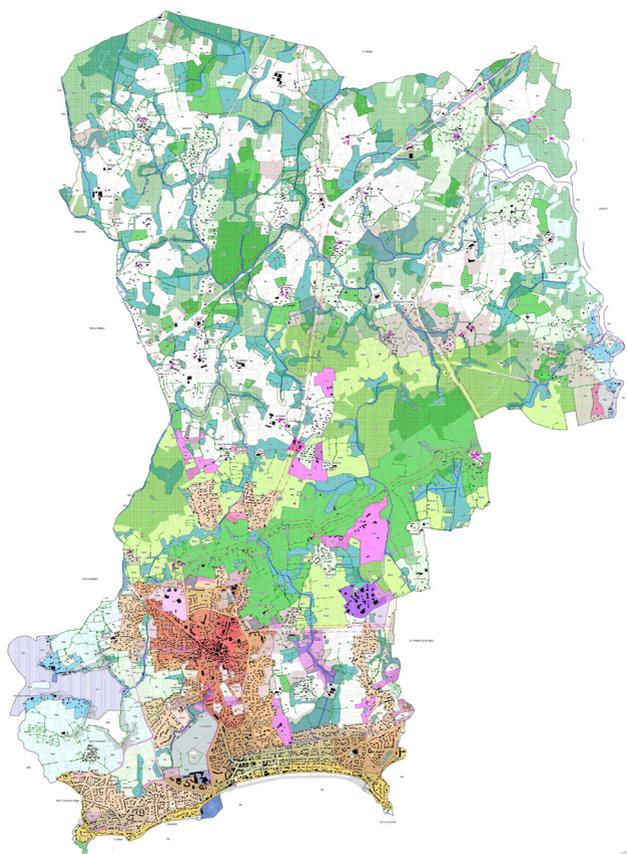
4 Plan Local d'Urbanisme, Projet d'Aménagement et de Développement Durable [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.2

5 ibid.

6 ibid.

7 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.17

8 ibid.



Les choix retenus pour établir le règlement graphique

Le PLU prévoit la différenciation des tissus urbains de la commune par l'application de zonages fixant des règles d'urbanisme en cohérence avec le bâti existant et la vocation urbaine de chaque secteur : Ua pour la zone centrale de l'agglomération du bourg et les limites de l'urbanisation traditionnelle, Ub pour les extensions principalement pavillonnaires du centre-ville et du secteur de Carnac-plage, Uc pour les coeurs d'îlots identifiés dans le cadre de l'étude sur le foncier résiduel.

Au-delà de cette triple distinction assez générale, certains périmètres à l'identité forte vont pouvoir s'appuyer sur des zonages spécifiques du PLU afin de préserver leur caractère distinctif. C'est par exemple le cas de la zone Ubd, correspondant à Carnac-plage. « Dans ce secteur, les possibilités de densification sont limitées afin de conserver le tissu urbain qui a une dimension patrimoniale (lotissement balnéaire du début du XXème siècle). En effet, une densification de ce secteur conduirait à la réduction de la présence de l'arbre, essentielle à la conservation de l'identité des lieux. Les CES (Coefficients d'Emprise au Sol) et les hauteurs y sont donc limités »¹.

Si le zonage porte une attention particulière aux patrimoines bâtis de la commune, il a également pour vocation de préserver les paysages emblématiques du territoire : zones humides, cours d'eau, boisements, bocages, milieux agricoles, littoraux... La grande majorité de ces milieux se retrouve donc intégrée à un zonage protecteur adapté :

- Zone Nds : La zone Nds correspond aux espaces remarquables de la loi Littoral (L146-6). On la retrouve sur les sites de la baie de Quiberon, les anciennes salines du Breno, ou les abords de la rivière de Crac'h. Elle s'appuie principalement sur l'intérêt paysager et biologique des milieux côtiers.

« Sur cette zone les constructions, installations ou travaux sont interdits. Le règlement intègre cependant plusieurs exceptions relatives (...) à la gestion conservatoire des milieux, à leur ouverture au public et notamment à la gestion de la fréquentation, mais également aux activités agricoles et aquacoles et à la préservation du patrimoine bâti ». Le PLU compte 210,9 Ha de zones Nds, soit 6,2% de la surface communale totale.

- Zone Nm : Les zones Nm correspondent aux zones de protection des sites mégalithiques et de leurs abords. Elles délimitent les parties du territoire affectées à la sauvegarde, à l'étude et à la mise en valeur des sites archéologiques. Le PLU y prévoit par exemple des emplacements réservés au développement de cheminements doux, afin de canaliser la circulation sur les lieux les plus fréquentés. Cette zone Nm se décompose en deux sous-secteurs :

« Nm1 : zone de protection et d'aménagement paysager des alignements de Carnac formant le cœur de la protection du site mégalithique et des sites isolés dispersés sur le reste du territoire. Les possibilités de construction et d'aménagement y sont plus restreintes qu'en zone Nm2. N'y sont pas autorisés par exemple les changements de destination.

Nm2 : zone de protection constituant l'écrin naturel des alignements, comprenant également quelques sites

1 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.279

archéologiques »².

Le PLU garantit le classement en zone Nm de 697,7 Ha, soit 21% de la commune.

On notera que plusieurs secteurs susceptibles de devenir des zones de protections archéologiques n'ont finalement pas été classés Nm, en raison de leur coïncidence avec des parcelles déjà bâties, des campings existants, des zones humides ou des espaces remarquables du littoral. Ces secteurs figurent en revanche sur les zones de saisine archéologique afin de pouvoir engager un diagnostic lors d'éventuels travaux.

- Zone NzH et AzH : Les zones NzH et AzH correspondent aux zones humides recensées sur le territoire communal. Le classement NzH indique des zones humides situées en secteur naturel tandis que le classement AzH correspond aux zones entretenues et cultivées.

Dans ces zones, l'utilisation et l'occupation du sol sont limitées, au regard de la nécessaire protection de ces espaces : « Seules les activités, travaux et installations liés à la défense nationale et à la sécurité civile, ou à la salubrité publique peuvent être autorisés et sous réserve qu'ils répondent à une nécessité technique impérative. Certains aménagements légers peuvent également être autorisés lorsqu'ils sont nécessaires à l'ouverture au public des milieux ou lorsqu'ils répondent à une finalité de conservation et/ou de protection du milieu. L'exploitation des terres agricoles y est également possible »³. Les zones humides représentent sur la commune, 518 Ha, soit 14,9% du territoire, dont 490 classés NzH ou AzH et 28 Ha déjà classés Nds.

2 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.211

3 ibid. p.281

Il est intéressant de noter que la majorité des OAP prend en compte la proximité de ces zones humides et impose la réalisation de transition vers ces milieux : constitution de haies végétales, réalisation d'espaces verts...

- Zone Na : La zone Na correspond à une autre zone de protection stricte des milieux et des paysages. Elle couvre les grands secteurs boisés au Nord de la commune, la frange littorale en complément de la zone Nds autour de l'anse du Pô, une bande de protection de 35m de part et d'autre des cours d'eau en complément de la zone Nzh et les principaux espaces verts de la commune.

« Sur cette zone, les constructions, activités et aménagements sont soumis à la condition d'une bonne intégration et sont limités : aux ouvrages d'utilité publique et aux réseaux d'intérêt collectif pour lesquels il existe une nécessité technique impérative ; aux aménagements nécessaires à la gestion et à l'ouverture au public de ces espaces ; aux reconstructions, extensions, ou changement d'affectation sous réserve de remplir certaines conditions liées à leur localisation et au respect de prescriptions de surface et de volume »¹.

Le PLU prévoit le classement en zone Na de 546,5 Ha, soit 16% de la commune.

En complément de ces différents zonages, certains éléments spécifiques du patrimoine de la commune sont repérés sur les documents graphiques du PLU afin d'être protégés :

1 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.280

- Les EBC

Un périmètre de protection de certains boisements se superpose au zonage du PLU. *« Le classement des terrains en Espace Boisé Classé interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol qui serait de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements »².* Identifiés par un travail combiné d'analyse du POS, de repérage sur orthophotographies et de sorties sur le terrain, 734 Ha ont été classés en EBC, soit 63% des superficies boisées de la commune.

- Les éléments du patrimoine protégés au titre de l'article L123-1-5, 7° du Code de l'urbanisme

Le règlement prévoit que les travaux ayant pour effet de détruire ou de modifier les éléments bâtis ou paysagers identifiés par le PLU à ce titre doivent faire l'objet d'une autorisation préalable auprès de la commune. À Carnac sont protégés :

- Les haies et les talus. Le PLU identifie près de 155,82 kilomètres de haies à préserver. Cela représente environ 70,7% des linéaires de haies recensés par la commune en 2012. Les critères sur lesquels s'appuie le classement des haies sont les suivants : état de la végétation, strate représentée, continuité, composition végétale.

- Les espaces verts de lotissement. *« Les espaces verts doivent conserver leurs fonctions initiales : aménagements paysagers participant à la qualité du cadre de vie, espaces publics récréatifs pour le quartier, présence du végétal en ville... »³.* À ce titre, *« tous travaux et aménagements sur ces espaces verts contraires à ces fonctions sont soumis à autorisation et pourront être refusés »⁴.*

2 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.282

3 ibid. p.284

4 ibid.

Les choix retenus pour établir le règlement écrit

Les règles inscrites aux articles 6 à 11 du règlement, qui permettent de définir les formes urbaines adaptées aux objectifs de chaque zone, participent à la prise en compte des patrimoines urbains, architecturaux et paysagers. En fonction de la localisation des constructions, dans le but d'assurer une trame urbaine cohérente avec le patrimoine du bourg ou l'intégration des constructions dans les paysages de campagne, différents champs sont abordés et développés.

- L'implantation des constructions par rapport aux voies
En zone Ua, l'implantation du bâti en limite de voie sera par exemple imposée pour des raisons de cohérence avec le tissu existant du centre-ville. En zone Ubd1, le long du boulevard de la plage, les constructions devront être implantées à au moins 10m de la limite de l'emprise des voies et emprises publiques, afin de maintenir le caractère boisé du front de mer. On notera toutefois que dans les deux cas, *« une implantation différente, dans le prolongement de constructions existantes pourra être exigée pour des motifs d'ordre architectural ou d'unité d'aspect »*¹.

- Les hauteurs maximales des constructions
Des altimétries maximales sont fixées par zone pour conserver *« le caractère du secteur »*. Le PLU stipule néanmoins qu'une *« hauteur supérieure ou inférieure pourra être ponctuellement autorisée ou imposée en vue d'harmoniser la construction avec les bâtis voisins et permettre sa meilleure intégration dans l'environnement »*².

1 Plan Local d'Urbanisme, Règlement écrit [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.20

2 ibid.

- L'aspect extérieur des constructions

Le règlement à l'article 11 prévoit des règles spécifiques concernant le bâti traditionnel des différentes zones. Celles-ci concernent la composition des façades, les pentes de toitures ou les matériaux à mettre en œuvre. En Ubd1 par exemple :

*« Les enduits et peintures revêtant les maçonneries des constructions seront de ton clair neutre. (...) Les façades en bois peintes en teinte claire et neutre sont admises. (...) Le bardage en bois naturel et le zinc de teinte sombre sont autorisés lorsqu'ils sont utilisés pour ne couvrir qu'une partie des façades »*³.

*« Dans leurs volumes principaux les toitures auront au moins 2 pans dont la pente sera comprise entre 40° et 50°. Ces toitures doivent être couvertes en ardoise naturelle ou en zinc prépatiné couleur ardoise. Hors des volumes principaux, les pentes comprises entre 20 et 50° sont admises »*⁴.

- L'aménagement des abords des constructions

À propos de l'aménagement des abords, le PLU de Carnac développe en particulier le sujet des clôtures. Dans toutes les zones, talus et murets de pierre remplissant un rôle d'enceinte devront obligatoirement être maintenus et entretenus. Dans le cas de la création de nouveaux éléments en zone Ua, Ub ou Uc, l'aspect, les dimensions et les matériaux *« devront tenir compte du bâti et des clôtures environnantes pour ne pas porter atteinte aux caractères des lieux »*⁵. Cela passera notamment par une *« recherche de la simplicité des formes, des structures (...) et*

3 Plan Local d'Urbanisme, Règlement écrit [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.34

4 ibid. p.35

5 ibid. p.36

des matériaux »¹. Enfin, le règlement stipule que les clôtures en limite d'espace naturel ou agricole devront être constituées d'essences bocagères locales afin de garantir une cohérence paysagère.

L'insertion des constructions dans leur environnement à plus large échelle pourra parfois faire l'objet d'un paragraphe spécifique dans le règlement. Ce sera le cas pour certaines zones à urbaniser à proximité de sites archéologiques (1Aub du Méneac et 1AUd du Runel), où il est bien stipulé que « *l'aménagement du secteur (...) nécessitera un traitement paysager spécifique et qualitatif de manière à assurer l'insertion paysagère des futures constructions et à limiter au maximum toute co-visibilité avec les sites mégalithiques* »².

Les changements de destination

En plus des différentes orientations données au PLU et présentées précédemment, la sauvegarde du patrimoine bâti est encouragée en zone A par la possibilité de changement de destination des bâtiments agricoles. Alors que toute nouvelle construction ou installation non nécessaire à l'exploitation agricole y est interdite, le règlement peut « *désigner des bâtiments à valeur patrimoniale et architecturale susceptibles de faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que celui-ci ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site* »³. Cette opportunité, qui concerne d'anciennes granges ou d'anciens corps de ferme - 84 édifices sont aujourd'hui recensés sur le territoire communal - encourage la préservation

1 Plan Local d'Urbanisme, Règlement écrit [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.36

2 ibid. p.65

3 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.267

du patrimoine rural vernaculaire.

On notera que « *le changement de destination sera soumis à l'avis conforme de la CDPENAF (Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers) si le bâtiment se trouve en zone agricole ou bien de la CDNPS (Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites) si le bâtiment se trouve en zone naturelle. Cet avis est émis une première fois lors de l'élaboration du PLU et une seconde fois lors de la demande d'autorisation d'urbanisme* »⁴.

REGARD CRITIQUE SUR L'EFFICACITÉ DE L'OUTIL A PROTÉGER LES PATRIMOINES ET À LES INTÉGRER AUX DYNAMIQUES D'ÉVOLUTION DU TERRITOIRE

Si la préoccupation patrimoniale est ancienne à Carnac, ce n'est que depuis juin 2016 et le remplacement du POS par le PLU que celle-ci a véritablement été traduite dans les documents d'urbanisme de la commune au-delà des servitudes impliquées par les Monuments Historiques.

Un zonage précis, accompagné d'un règlement écrit détaillé dans ses articles 6 à 11 constituent depuis une garantie à la cohérence des ensembles urbains patrimoniaux et des paysages (centre bourg, Carnac-plage, hameaux, abords des mégalithes, littoraux...).

Jean-Luc Servais, adjoint chargé de l'Aménagement et de l'Urbanisme à la mairie de Carnac, souligne bien l'importance du rôle joué par le document : « *Le PLU par ses restrictions, ses contraintes, ses obligations, ses interdictions, a permis de*

4 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation [PDF]. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016. p.269

limiter les erreurs et les blessures indélébiles sur de nombreux bâtiments »¹. Mais il lui reconnaît également quelques limites. En effet, en l'état actuel, « on n'est absolument pas à l'abri de démolitions de bâtisses ou d'éléments qui ont un intérêt patrimonial, mais qui n'avaient pas un intérêt suffisant pour être classés Monuments Historiques. Aujourd'hui si un promoteur veut racheter une villa et décide de la démolir pour reconstruire un immeuble, certes celui-ci va plus ou moins s'intégrer dans le paysage parce qu'on a le PLU, mais le document ne permet pas d'empêcher la destruction initiale »².

L'identification d'éléments à protéger au document graphique du PLU au titre de l'article 123-1-5, 7° - au-delà des haies, talus et espaces verts de lotissements - aurait pu permettre à la mairie de s'opposer à des permis de démolir tels que précédemment évoqués. Cependant, pour Hélène Thomas, Instructrice en droit des sols au service Urbanisme, « un "étoilage" sur le plan n'identifierait et ne sauverait que les plus beaux bâtiments de Carnac. Une gradation serait difficile à mettre en place avec cet outil »³.

Le document du PLU, qui a amorcé la politique patrimoniale de la commune à l'échelle de l'ensemble de son territoire, va donc bientôt être complété - fin 2019 - par un autre outil de gestion du patrimoine : une AVAP.

Au contraire du Plan Local d'Urbanisme, l'AVAP intégrera la possibilité d'établir différents niveaux de protection du patrimoine et de préserver avec des degrés de contrainte dégressifs selon la valeur patrimoniale du bien. Rien que concernant le bâti, le document distinguera par exemple trois

1 SERVAIS Jean-Luc. Entretien réalisé à Carnac le 14.12.2018

2 ibid.

3 THOMAS Hélène. Entretien réalisé à Carnac le 14.12.2018

catégories : le patrimoine bâti exceptionnel ou particulier ; le patrimoine bâti typique ou remarquable ; les immeubles d'accompagnement. Sur un même bâti, il sera également possible de distinguer les interventions : ce qui est toléré sur une façade moins vue ne sera pas forcément accepté sur une façade principale.

Un bureau d'étude (GHECO) ainsi qu'un groupe d'élus travaillent donc sur ce dossier qui touche aujourd'hui à sa fin. Les réunions sont désormais l'occasion d'ajuster les derniers détails avant de figer les documents et de les communiquer à la Commission Locale de l'AVAP (CLAVAP), composée de représentants de la commune, de l'État et des associations locales.

Les dernières discussions portent actuellement sur la compatibilité entre les différents outils. Il a en effet été décidé que le PLU garderait son volet patrimonial, jugé satisfaisant bien qu'insuffisant. L'AVAP, en tant que servitude d'utilité publique, viendra prochainement apporter de nouvelles prescriptions protectrices. Il est important qu'il n'y ait pas de contradictions entre les deux règlements.

Parallèlement à la procédure d'enquête publique de l'AVAP seront donc entamées deux actions sur le PLU : d'une part la mise en compatibilité du document sur le périmètre de l'AVAP (des modifications limitées du PLU permettront de mettre à jour le règlement sur les questions de hauteur, de matérialité...); d'autre part une procédure de modification du PLU sur les zones en frange de l'AVAP assurera l'homogénéité de l'approche patrimoniale sur l'ensemble du territoire communal. À noter que ces modifications limitées ne remettront pas en question les grandes orientations du PLU.

Enfin, les outils de protection du patrimoine pouvant être source de polémiques, un aspect pédagogique devra également accompagner la mise en place de ces nouvelles prescriptions patrimoniales. « *Quand vous demandez à quelqu'un, il est spontanément outré de voir la belle maison à côté de chez lui ou ailleurs sur la commune démolie ou défigurée. Mais s'il s'agit de lui mettre une contrainte sur sa propre maison, il ne va pas comprendre qu'il n'a pas le droit de mettre un Velux et qu'il faut une lucarne. Il faut faire comprendre aux gens et aux entreprises que ce n'est pas forcément bien pour eux de faire n'importe quoi sur leur patrimoine* »¹.

Il ne s'agira donc pas uniquement de définir des règles, mais bien de transmettre à la population l'idée qu'une politique urbaine intégrant la protections des patrimoines peut participer à la qualité de leur cadre de vie et stimuler l'économie locale. Cette dimension pédagogique passera par une communication régulière sur le sujet et c'est là l'un des rôles du magazine trimestriel de la commune, qui sensibilise le public à la question depuis plusieurs années déjà.

1 SERVAIS Jean-Luc, Entretien réalisé à Carnac le 14.12.2018

II.II.b VANNES

PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Administration

Vannes est une commune située dans l'Ouest de la France, sur la côte sud de la région Bretagne. Bâtie en amphithéâtre au fond du Golfe du Morbihan, la ville profite d'une situation privilégiée entre le bord de mer et l'intérieur des terres.

Territoire à dominante urbaine, dense, d'une superficie de 32,2 km², Vannes est la ville-centre de son agglomération. Elle appartient depuis le 1er janvier 2017 à l'intercommunalité Golfe du Morbihan - Vannes agglomération, née de la fusion de Vannes Agglo, de Loc'h Communauté et de la Communauté de communes de la presqu'île de Rhuys.

Passant d'une population de 45 644 habitants en 1990, à 51 759 en 1999 et à 53 200 en 2015 [*source INSEE*], elle est aujourd'hui la deuxième ville la plus peuplée du département.

Économie

Pôle d'emploi attractif, Vannes joue un rôle essentiel au sein de son aire urbaine. Si on l'estime en termes d'emplois, l'économie du pays vannetais est surtout basée sur le tertiaire (à hauteur de 79 %). Le tourisme fait notamment partie des grands partenaires de l'économie locale, puisque Vannes concentre 5 % des emplois du département liés à ce secteur. On remarquera cependant que si la ville attire, elle reste aujourd'hui plutôt un territoire d'excursion, accueillant beaucoup de passage mais encore peu de séjours.

Label ville d'Art et d'Histoire

La ville doit son dynamisme « à son positionnement géographique, à sa caractéristique littorale et aux nombreux axes qui la desservent »¹, mais également à la richesse de son patrimoine. Depuis 1990, Vannes est d'ailleurs reconnue « Ville d'Art et d'Histoire ». Ce label décerné par le Ministère de la Culture affirme la présence « d'un patrimoine architectural et urbanistique de qualité », ainsi que « d'une tradition culturelle forte »².

L'objectif de cette reconnaissance est de « préserver la qualité des villes et de les faire connaître »³. Chacune d'entre elle est donc engagée par convention auprès de l'État dans une politique d'entretien, de mise en valeur et d'animation de son patrimoine bâti. Différentes actions sont menées dans ce sens, comme l'effacement des réseaux aériens, la rénovation d'habitats anciens ou la mise en place de programmes de découverte du patrimoine.

Evolution urbaine

Le patrimoine de Vannes recouvre plus de 2 000 ans d'histoire. C'est dans le pays des Vénètes que les Romains fondent au I^{er} siècle avant J.-C. la ville de Darioritum. Au III^{ème} siècle, la construction d'un castrum pose les bases de la ville fortifiée, qui atteindra à la fin du Moyen Âge une superficie de dix hectares. Située sur un axe maritime et territorial majeur,

1 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Tome 1 : diagnostic. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.10

2 ibid. p.130

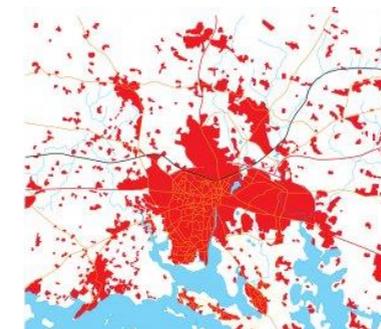
3 Les Petites Cités de Caractère bretonnes [en ligne]. <https://www.tourismebretagne.com/selon-mes-envies/culture-et-patrimoine/les-petites-cites-de-caracteres-bretonnes>



Début du XVII^{ème} siècle



Début du XIX^{ème} siècle



2010

Évolution urbaine de Vannes. Source : Rapport de présentation du PLU.

Vannes connaît un rapide développement et devient vite un port stratégique. Florissante grâce au commerce, la ville s'étend peu à peu en faubourgs au-delà de ses murailles. Le comblement des estuaires et des marais à la même époque modifie la structure urbaine et rompt définitivement avec la vision de la ville antique.

Haut lieu de pouvoir spirituel, la ville est contrôlée par différentes instances entre le XV^{ème} et le XVI^{ème} siècle. Les guerres ralentissent le développement du territoire et s'accompagnent d'une succession de rois et de ducs.

Dans les premières années du XVII^{ème} siècle, la communauté apaisée s'emploie à de nouveaux aménagements urbains et portuaires. Le passage d'une « *d'une ville de bois en une ville de pierre* »¹ est opéré et l'extension par les faubourgs se poursuit.

Conséquence de la concurrence d'autres villes bretonnes (Lorient, Brest...), Vannes connaît au XVIII^{ème} siècle une décroissance affirmée, tant démographique qu'économique. La ville trace de nouveaux axes dans son tissu urbain au nom d'un plan d'embellissement, mais ce ne sera qu'à partir de 1860 et l'arrivée du chemin de fer que l'activité de construction sera véritablement relancée.

Le XX^{ème} siècle marque un nouveau tournant dans l'évolution de la morphologie de Vannes. Les lotissements font une apparition significative vers 1930, puis de nouveau après la Seconde Guerre mondiale, accroissant progressivement l'enveloppe urbaine de l'époque. Dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle la logique est toujours à l'étalement urbain, en réponse à la demande d'habitats pavillonnaires résidentiels

1 Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur, Rapport de présentation. [PDF] Commune de Vannes, publié le 23.05.2018

en périphérie. À partir de 2006, l'urbanisation correspond essentiellement à des poches d'habitat dispersées en extension et - les stratégies de densification faisant leur chemin - en comblement de l'enveloppe urbaine existante.

Patrimoine bâti

Le patrimoine bâti aujourd'hui recensé par la ville de Vannes est principalement issu d'un inventaire mené en amont par la DRAC.

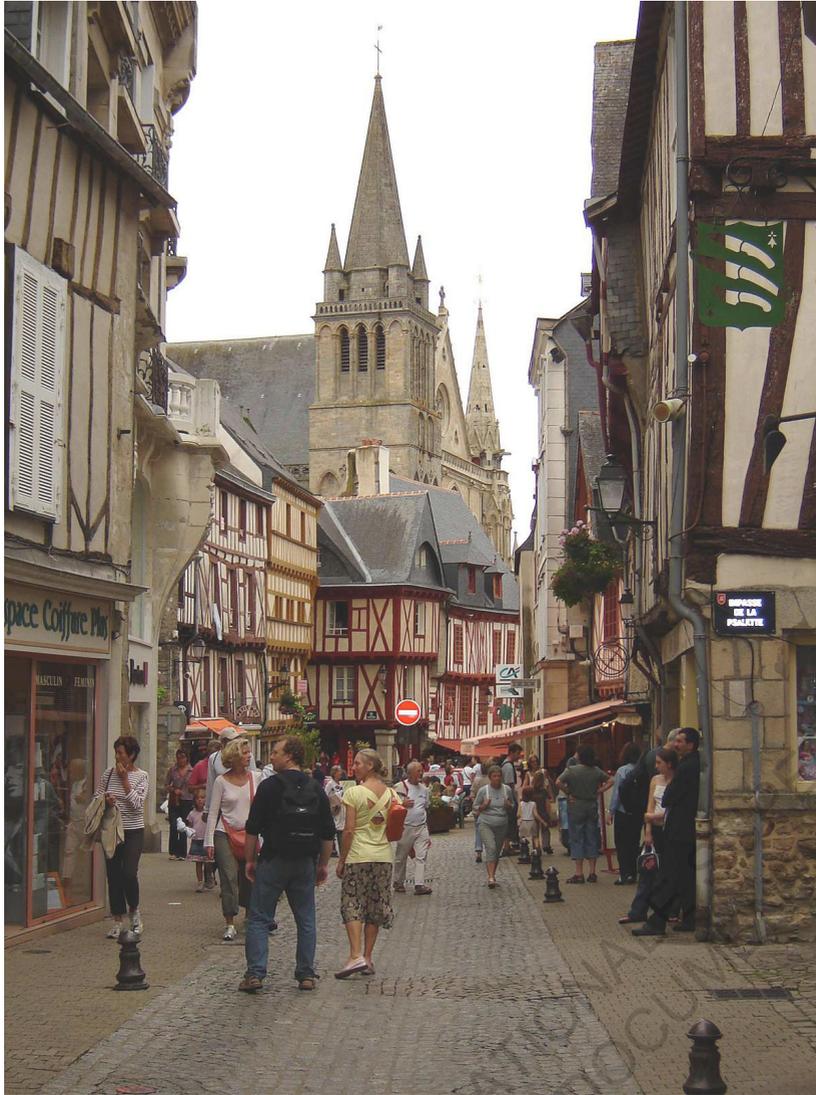
- Le centre historique

Le centre ancien de Vannes est délimité par ses remparts, existants ou disparus. Se concentre dans ce périmètre la majorité des édifices classés et inscrits de la ville. De grands monuments y structurent l'espace public, à l'image de la cathédrale autour de laquelle s'est développée la ville médiévale avec ses ruelles étroites et ses maisons à pans de bois.

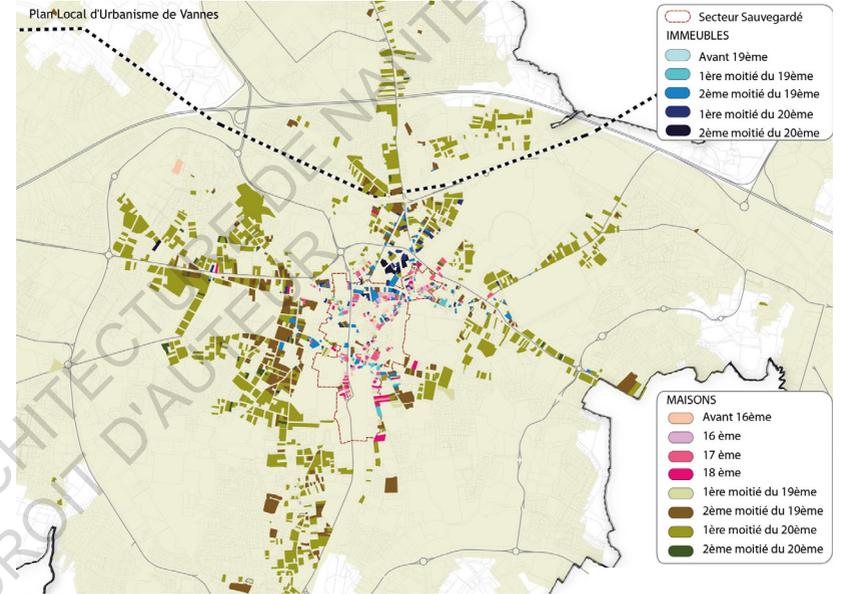
La création en 1982 d'un Secteur Sauvegardé et de son PSMV avait pour objectif « *la préservation de la qualité et de la richesse* »² de ce coeur historique. Révisé depuis, l'outil concerne aujourd'hui un périmètre élargi de 47Ha (contre 19,8 Ha à l'origine). Le secteur faisant déjà l'objet de protections spécifiques, nous nous intéresserons surtout ici au patrimoine qui ne lui est pas circonscrit.

Diverses typologies et morphologies d'habitat se sont développées et organisées au fil du temps pour former le tissu urbain actuel de Vannes. Ce patrimoine est identifié par la Direction Régionale des Affaires Culturelles qui distingue notamment :

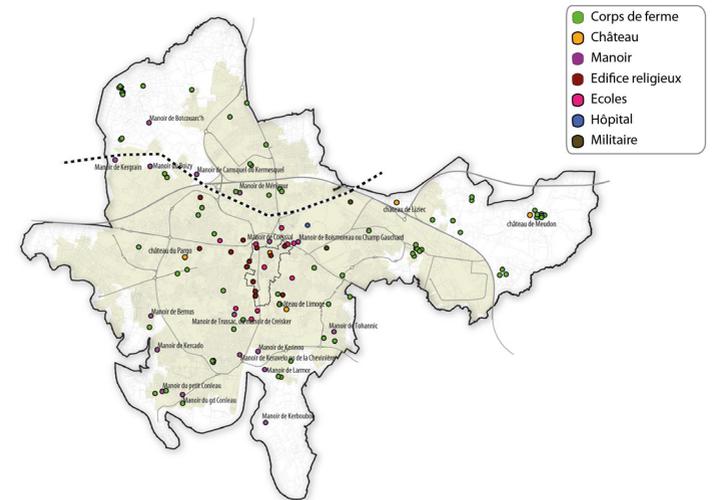
2 Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur, Rapport de présentation. [PDF] Commune de Vannes, publié le 23.05.2018



Centre historique de Vannes, Quartier médiéval.



Évolution et structuration de l'habitat patrimonial.



Typologies du patrimoine bâti diffus de Vannes.

Source : Rapport de présentation du PLU.

- Le patrimoine des faubourgs

Les quartiers de faubourg correspondent aux premières extensions hors de la ville close, le long des axes principaux. Une concentration de patrimoine bâti y est notable, avec encore quelques maisons à colombage, mais surtout de nombreuses maisons en pierre (R+2 + combles) avec commerces au rez-de-chaussée.

D'autres typologies d'habitats patrimoniaux sont recensées par la DRAC, comme les villas du début du XXème siècle ou les immeubles sur cour, caractéristiques de la même période.

Enfin, si l'inventaire du patrimoine bâti met en évidence une logique concentration de celui-ci vers le centre, d'autres patrimoines diffus et plus éloignés sont également identifiés : châteaux et manoirs sont repérés sur l'ensemble du territoire, de même qu'un petit patrimoine religieux. Les hameaux et les écarts historiques constituent quant à eux un riche patrimoine rural ponctuant la commune.

Patrimoine paysager

En dehors des secteurs urbanisés (2/3 de la commune), le territoire de Vannes réunit plusieurs éléments de paysage considérés comme emblématiques de la Bretagne : côte rocheuse, port, petits ruisseaux, bocage... Ceux-ci composent au total 7 unités paysagères distinctes identifiées au rapport de présentation du PLU :

- La vallée du Meucon

Situé au Nord-Ouest de Vannes, ce secteur bocager est traversé par une rivière qui structure le paysage avec un léger relief boisé à l'approche du cours d'eau. Le territoire de cette vallée connaît un fort développement des bourgs et des villages.

Cerné par les périphéries urbaines, le secteur est aujourd'hui marqué par un réseau d'infrastructures majeures (ligne à haute tension, voie ferrée...).

- Les vallées de Gornay et de Park Carré

Cette unité paysagère présente de nombreuses similitudes avec la Vallée du Meucon. Le ruisseau de Gornay dispose en effet des mêmes repères paysagers : une vallée très boisée avec quelques espaces agricoles et bocagers à proximité des principaux hameaux. Également soumis à la pression urbaine, « *le bâti est très présent le long des voies d'accès, que ce soit en limite de secteur avec le développement de logements pavillonnaires et de zones d'activité commerciale, ou à l'intérieur avec le développement des villages* »¹.

- La vallée du Vinci

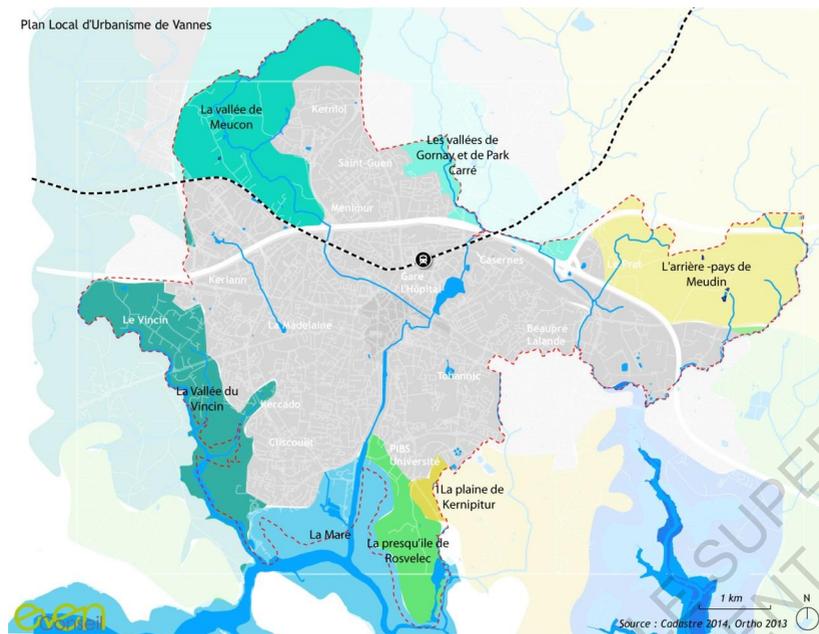
Contrairement aux vallées précédentes, cette vallée a gardé son identité naturelle forte. Le plateau dispose d'un relief peu marqué où l'eau et l'activité agricole sont les éléments structurants du paysage. « *Le secteur est peu urbanisé à l'exception du Nord de la vallée, où le bâti y est diffus et peu visible, car caché par des éléments boisés ou arborés* »².

- La Marle

Ce secteur situé au Sud de la ville et appartenant au Conservatoire du littoral est un vaste domaine où se mélangent bois, prairies et marais. « *L'existence de pins, plantés au fil des décennies pour leur caractère méditerranéen, a aujourd'hui modifié les paysages de côtes bretonnes à l'origine caractérisés par un couvert végétal limité et principalement composé de*

1 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Tome 2 : État initial de l'environnement [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.36

2 ibid.



Unités paysagères de Vannes. Source : Rapport de présentation du PLU.

landes »¹. Trait de côte fréquenté, une promenade permet au visiteur de longer la rive et de rejoindre l'île de Conleau.

- L'arrière-pays de Meudon

Ce secteur au relief accentué est fortement marqué par le bocage, les ruisseaux et les espaces boisés. Les hameaux y sont peu soumis à la pression urbaine, l'arrière-pays du Meudon restant encore préservé du fait d'un éloignement de la ville et de limites urbaines franches (route R165).

- La presqu'île de Rosvelec

« Situé entre la Marle et la rivière de Sené, cette plaine est marquée par un relief plat où les éléments boisés, les haies, mais surtout le hameau de Rosvelec constituent des points de repère pour les promeneurs depuis la rive d'en face »².

- La plaine de Kerniptur

Vaste unité paysagère, elle ne concerne Vannes qu'au travers de quelques parcelles prises dans l'enveloppe urbaine. « Du fait de cette enclave, ce secteur a aujourd'hui perdu de son intérêt paysager, bien qu'il soit le marqueur d'une plaine bocagère qui s'étendait autrefois de façon plus importante sur le territoire »³.

Les espaces naturels et agricoles de Vannes appartiennent également au périmètre du Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan.

« Un PNR est un territoire habité reconnu au niveau national pour sa forte valeur paysagère, mais fragile, qui s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé

1 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Tome 2 : État initial de l'environnement [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.36

2 ibid.

3 ibid.

sur la protection et la valorisation de son patrimoine »¹. Créé par décret ministériel le 2 octobre 2014, sa superficie couvre aujourd'hui un territoire de 64 200 Ha, auquel est associée une aire d'intérêt maritime d'environ 17 000 Ha.

Le Parc Naturel Régional ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire à proprement parlé. Cependant, en approuvant la charte, les collectivités s'engagent à ce que leurs documents d'urbanisme (PLU, SCOT...) soient compatibles avec les orientations et les mesures prises par le parc.

FORMULATION DES ENJEUX LOCAUX

La commune de Vannes, qui affiche de nombreuses spécificités liées à son histoire et à la structure de son territoire, présente tout de même plusieurs points communs avec Carnac et se voit donc soumise à des enjeux similaires.

Comme pour le premier cas étudié, le PADD, qui formalise les intentions d'aménagement et de développement du territoire, affirme tout d'abord la nécessité d'offrir un cadre de vie de qualité aux habitants. Au cœur du projet urbain et facteur d'attractivité, le maintien de ce cadre de vie passera notamment par « *l'affirmation de la richesse du patrimoine architectural et paysager de la commune* »².

Dans une optique de développement économique, le projet de PLU entend également mettre en valeur les atouts touristiques de la ville. L'enjeu sera de « *valoriser les patrimoines et les*

1 Le Parc Naturel Régional [en ligne]. <http://www.parc-golfe-morbihan.bzh/fiche-didentite-du-parc>

2 Plan Local d'Urbanisme, Projet d'Aménagement et de Développement Durables [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017

spécificités des espaces littoraux et ruraux, afin de mettre en place un tourisme durable qui conforte l'attractivité de la destination Golfe du Morbihan et soutient les autres secteurs économiques du territoire »³.

TRADUCTION DE LA PRISE EN COMPTE DU PATRIMOINE DANS LE PLU

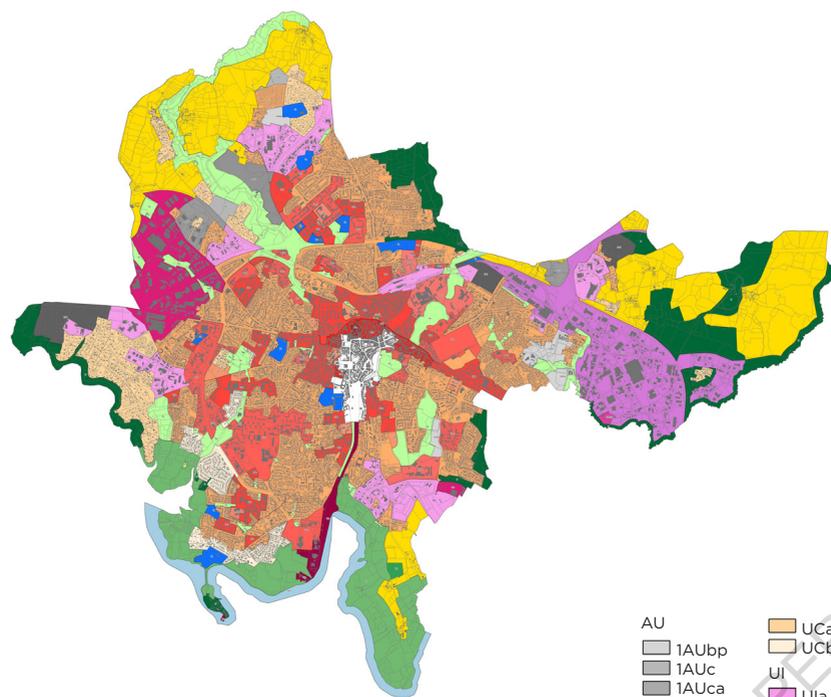
Le cadre de vie des vannetais, notamment composé des patrimoines bâtis et des paysages du territoire, fait donc l'objet de mesures visant à le protéger et à le mettre en valeur.

Les choix retenus pour établir le règlement graphique

Autour du Secteur Sauvegardé - exclusivement soumis au règlement du PSMV - le PLU définit un zonage correspondant aux différents tissus urbains de Vannes.

La zone Ua rassemble les tissus denses et groupés à dominante d'habitat. La zone Ub correspond aux zones urbaines mixtes, associant équipements, habitats collectifs, commerces et services. La zone Uc correspond aux secteurs urbains présentant une densité moins élevée, majoritairement pavillonnaires. On remarquera que ce zonage Uc a été maintenu sur les villages et les anciens écarts d'urbanisation aujourd'hui situés en continuité d'agglomération. Il a en revanche été retiré de la majorité des hameaux situés au Nord-Ouest ainsi qu'au Nord-Est du territoire, qui sont désormais inscrits en zone naturelle ou agricole. Cette stratégie - que l'on retrouve également à Carnac - vise à limiter l'extension de l'enveloppe urbaine et ses impacts sur le paysage.

3 Plan Local d'Urbanisme, Projet d'Aménagement et de Développement Durables. Commune de Vannes [PDF], publié le 30.06.2017.



- | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------|-------|------|-------|-------|------|-----|-----|-----|-----|-----|------|--------|-------|-----|-----|----|-----|-----|--------|-----|-----|---|---|----|----|-----|----|-----|----|
| AU | 1AUbp | 1AUc | 1AUca | 1AUla | 1AUL | 2AU | UCa | UCb | UI | UIa | UIb | UIb(p) | UIc | UIp | | | | | | | | | | | | | | | |
| U | UAa | UAb | UBa | UBc | UBd | UBe | UBf | UBg | UBq | UBp | UBpa | UC | UC(i) | UCa | UCb | UI | UIa | UIb | UIb(p) | UIc | UIp | A | N | Nd | Ns | Nsa | Nv | Nsm | SS |

PLU de Vannes. Source : Règlement graphique du PLU.



- | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------|-----------------------|--|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|---|-------|---------------------------------|-----------------|--------------------------------|-----------------------|--|--|--------------------------------------|
| • Arbre remarquable | ★ Patrimoine agricole | •••• Cheminement doux à créer ou conserver | •••• Haies, alignements d'arbres | — Axes structurants paysagers | — Marge de recul des principaux axes | — Disposition spécifique de hauteur (22m) | ■ OAP | ■ Périmètre d'attente de projet | ■ Zones humides | ■ Risques de submersion marine | ■ Espace Boisé Classé | ■ Ensemble urbain boisé d'intérêt paysager | ■ Patrimoine bâti (article L.151-19 du C.U.) | ■ Manoirs (article L.151-19 du C.U.) |
|---------------------|-----------------------|--|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|---|-------|---------------------------------|-----------------|--------------------------------|-----------------------|--|--|--------------------------------------|

Plan de détail. Source : Règlement graphique du PLU.

« Les espaces naturels et paysagers du Golfe du Morbihan et de l'arrière pays bocager ou forestier sont autant d'éléments qui participent, avec les vallées, les parcs et les jardins, à la qualité de vie des vannetais »¹. Afin de les protéger et de maintenir leur diversité, le PLU les identifie en zone A ou N, dans lesquelles la constructibilité est limitée.

La zone naturelle comporte plusieurs divisions. En plus du secteur N correspondant aux zones dites « ordinaires », sont distingués :

- Le secteur Ns, correspondant aux espaces littoraux remarquables. Il comprend un sous-secteur Nsa associé aux bâtiments à vocation agricole situés en espace remarquable et un sous-secteur Nsm correspondant aux espaces remarquables maritimes. En zone Ns, les constructions et aménagements sont très strictement limités afin de maintenir le cadre paysager et les ensembles écologiques. Sont néanmoins admis : les mesures de protection de ces espaces et milieux (stabilisation des dunes, opérations de défense contre la mer...), ainsi que les travaux permettant leur ouverture au public ; dans le sous-secteur Nsa, « les constructions et installations à usage agricole indispensables à la gestion des espaces naturels protégés »² ; dans le sous-secteur Nsm, « les constructions et installations liées à la gestion du domaine public maritime »³.

- Le secteur Nv, correspondant aux sites de « nature en ville ». Bien que les constructions y soient également limitées, sont tout de même permis « les aménagements, ouvrages et

1 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Tome 3 : Justification des choix [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.19

2 Plan Local d'Urbanisme, Règlement écrit [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.64

3 ibid.

installations directement nécessaires à la mise en valeur des milieux naturels et des boisements », ainsi que « les constructions et installations liées à l'entretien des jardins partagés »⁴.

La municipalité souhaitait renforcer la préservation et la mise en valeur des patrimoines situés en dehors du Secteur Sauvegardé. Contribuant à la forte identité du territoire, certains éléments patrimoniaux bâtis et paysagers font donc l'objet de protections spécifiques grâce à une inscription au document graphique du PLU.

- Les Espaces Boisés Classés

Répondant à des enjeux paysagers (limite paysagère, écran visuel, espace tampon entre deux zones à vocations différentes), patrimoniaux (écran d'une propriété patrimoniale), sociaux (espace de loisirs, détente, promenade) ou liés à la préservation de la biodiversité, les EBC de Vannes sont repérés au plan de zonage. Au sein des périmètres identifiés, les coupes et abattages d'arbres sont soumis à déclaration préalable. Les aménagements légers (liaisons douces, bancs, panneaux de signalisation ou d'information) n'y sont autorisés qu'à la double condition « d'être strictement nécessaires à la gestion et à l'entretien de l'espace ou à l'agrément du public et de ne pas compromettre la conservation et la protection de la végétation arborée existante »⁵.

Un travail d'actualisation des EBC a été mené lors de la révision du PLU, sur la base d'analyses de photographies aériennes et d'un travail de terrain en lien avec le service des espaces verts. Quantitativement, leur surface a été réduite, passant de 295 Ha à 221,57 Ha. Les principaux déclassements concernent des EBC

4 Plan Local d'Urbanisme, Règlement écrit [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.65

5 ibid. p.13

situés le long des côtes, pour lesquels des plans de gestion de boisement ont été mis en place par le Conservatoire du littoral. Ces déclassements ne répondent donc finalement qu'à un transfert vers un autre outil.

Les éléments du patrimoine protégés au titre des articles L151-19 et L151-23 du Code de l'urbanisme (équivalents de l'article L123-1-5) :

- L'ensemble urbain boisé d'intérêt paysager « Bois du Vincin »

Identifié pour ses caractéristiques paysagères, le « Bois du Vincin » fait l'objet d'une protection spécifique, complémentaire aux EBC. Les travaux ayant pour effet de modifier ou de supprimer les éléments du boisement sont soumis à une déclaration préalable. Une modification partielle de l'ensemble boisé ne pourra être admise que si « *l'unité de l'espace n'est pas compromise* »¹. L'implantation ou l'extension de constructions dans le périmètre du boisement devra toujours « *être déterminée de façon à le mettre en valeur* »².

- Les haies

Sont identifiées au PLU les haies à caractère bocager des tissus naturel, agricole et urbain de la ville de Vannes. Ces haies répondent à une série de critères variant selon leur localisation: « *En milieu urbain, les haies présentent un intérêt historique (reliques de haies bocagères), un intérêt paysager de mise en scène améliorant le cadre de vie (accompagnement de liaisons douces, d'équipements...), un intérêt pour le maintien d'une biodiversité en ville. En milieu agricole et naturel, les haies jouent un rôle paysager (intégration des franges*

1 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Tome 3 : Justification des choix [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.68

2 *ibid.*

urbaines, accompagnement de chemin de randonnée, de voies de découverte du territoire...) ou/et répondent à un intérêt écologique »³.

Les haies identifiées au plan de zonage devront être au maximum préservées. Tous les travaux ayant pour effet de les modifier ou de les supprimer devront être précédés d'une déclaration préalable. Un principe de compensation sera obligatoirement mis en place en cas d'abattage : « *Les constructions, installations, aménagements susceptibles de compromettre la conservation [des haies] ne sont autorisés qu'à la condition d'assurer la plantation d'un linéaire au moins équivalent à celui supprimé* »⁴.

- Les arbres remarquables

Référencés par les services techniques de la ville, les arbres remarquables appartenant au domaine public sont identifiés au document graphique du PLU. L'objectif est de pérenniser ces éléments structurants du paysage, qui constituent de véritables repères tant en zone urbaine que rurale .

Les arbres remarquables repérés devront être préservés : « *Les constructions, installations, aménagements sont interdits au sein de la surface définie par la projection au sol du houppier* »⁵. Les travaux ayant pour effet de modifier ou supprimer un arbre remarquable devront être précédés d'une déclaration préalable. Leur abattage ne sera autorisé que si l'une des conditions suivantes est remplie : état phytosanitaire dégradé ou risque avéré pour la sécurité publique ; mise en œuvre d'une

3 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Tome 3 : Justification des choix [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.68

4 Plan Local d'Urbanisme, Règlement écrit [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.13

5 *ibid.* p.12



Arbre remarquable de Vannes : Le Saule Pleureur des remparts.

opération ayant un caractère d'intérêt général.

- Les zones humides

La démarche de prise en compte des zones humides dans le PLU s'appuie sur un inventaire effectué en 2012, complété lors de la révision du document d'urbanisme par des analyses de site. L'inscription graphique au zonage vise à assurer leur protection, les travaux ayant pour effet de détruire ou de porter atteinte aux zones humides étant soumis à une déclaration préalable. Sur ces espaces sensibles, seuls sont autorisés « *les aménagements légers nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public des milieux; les travaux de restauration et de réhabilitation des zones humides visant à une reconquête de leurs fonctions naturelles; les constructions, installations, ouvrages et aménagements d'intérêt général ou déclarés d'utilité publique, (...) lorsque leur localisation répond à une nécessité et que les atteintes au milieu sont réduites au maximum* »¹. La mise en œuvre de mesures compensatoires devra dans ce cas être prévue.

- Les éléments de patrimoine bâti

Dans le cadre de la dernière révision du PLU (adoptée en juin 2017) a été choisi de faire figurer pour la première fois sur le document graphique des éléments de patrimoine bâti afin d'en assurer la protection. La démarche s'appuie sur l'inventaire mené par la DRAC d'ensembles urbains et de patrimoines diffus, reportés au plan de zonage.

Le repérage graphique conditionne à une déclaration préalable les travaux réalisés sur les éléments identifiés. L'intention initiale était « *d'assurer la pérennité des principales caractéristiques de*

¹ Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Tome 3 : Justification des choix [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.71

ces patrimoines, sans compromettre leur évolution »¹. Le PLU s'accompagne donc d'une série de prescriptions portant sur l'ordonnancement des façades (composition des ouvertures, organisation des entrées...), l'accroche aux constructions limitrophes ou la matérialité des bâtis référencés, afin que les travaux projetés ne portent pas atteinte à la valeur patrimoniale du bien ou du secteur dans lequel le bâtiment s'inscrit.

Si des transformations du bâti sont permises, on remarquera que la démolition partielle ou totale d'un bien identifié ne pourra en revanche être autorisée que pour des raisons de sécurité, dans le cas où cette démolition permet de mettre en valeur les éléments restants, ou en cas de réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble.

Les choix retenus pour établir le règlement écrit

Le règlement du PLU stipule que « *la situation des constructions, leur architecture, leurs dimensions et leur aspect extérieur doivent être adaptés au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains* »². Le document cherche donc à accorder le développement du territoire à la protection des patrimoines au travers de mesures portant sur :

- L'implantation des constructions par rapport aux voies
Le règlement prévoit un encadrement de l'alignement des bâtiments sur rue, afin d'assurer une homogénéité de chaque tissu urbain.

1 Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Tome 3 : Justification des choix [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.70

2 Plan Local d'Urbanisme, Règlement écrit [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.17

- Les hauteurs maximales des constructions

Le document vise également à assurer une harmonie des hauteurs dans les ensembles urbains. Mis à part quelques zones indicées « p » dans lesquelles les hauteurs sont fixées dans les OAP, il s'agit d'assurer une transition entre les secteurs urbains qui préserve les gabarits existants et valorise les paysages. Ainsi, si les hauteurs maximales sont de 22 m à proximité du centre-ville (zone Ua), elles ne sont que de 6 m en zone proche des espaces naturels et agricoles (Uc).

- L'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords

« *L'aspect extérieur des constructions doit tenir compte des caractéristiques du secteur, en particulier des ensembles bâtis homogènes dans lesquels se situe le projet, ainsi que des spécificités des constructions avoisinantes* »³. Les dispositions réglementaires visent à assurer une bonne insertion des nouvelles constructions dans le tissu existant, sans pour autant faire obstacle à l'expression de conceptions architecturales contemporaines. Le PLU porte pour cela une attention particulière au choix des matériaux utilisés. Dans toutes les zones de la commune, les toitures des constructions à usage d'habitation doivent par exemple « *être réalisées en ardoises naturelles ou matériaux adaptés l'environnement du projet* »⁴.

Ces dispositions sont complétées par des règles portant sur les abords des constructions, notamment les clôtures. En zone Ua, celles-ci doivent s'intégrer à l'environnement du centre ancien : « *la hauteur des murs de pierre, murs de soutènement inclus, ne peut dépasser 3 mètres à compter du niveau du*

3 Plan Local d'Urbanisme, Règlement écrit [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.17

4 ibid. p.32

trottoir »¹. En zones Ub et Uc, seuls seront admis « les talus plantés, les murs bahuts de 0,80 mètre surmontés de grillage de 1,50 mètres et les grillages de 2 mètres de haut doublés de haie comptant au minimum 3 espèces végétales différentes »². Il s'agit ici d'intégrer les clôtures au paysage environnant en favorisant leur végétalisation. Dans tous les cas, les clôtures dites « décoratives », notamment en béton moulé, ainsi que les clôtures en parpaings apparents ne seront pas admises.

La collectivité se réserve ainsi un droit de regard sur l'observation des projets dans leur environnement, de façon à réduire les incidences sur les patrimoines.

Le changement de destination du patrimoine agricole

Afin de protéger son patrimoine rural, le PLU de Vannes intègre comme à Carnac la possibilité de désigner des bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination, « dès lors que celui-ci ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site »³. Les bâtiments identifiés sur le territoire communal répondent tous à trois critères : ils sont en bon état, présentent un intérêt patrimonial et disposent de réseaux à proximité.

1 Plan Local d'Urbanisme, Règlement écrit [PDF]. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017. p.32

2 ibid. p.39

3 ibid. p.59

RETOUR CRITIQUE SUR L'EFFICACITÉ DE L'OUTIL À PROTÉGER LES PATRIMOINES ET À LES INTÉGRER AUX DYNAMIQUES D'ÉVOLUTION DU TERRITOIRE

Le PLU actuel de Vannes (issu d'une révision approuvée le 30 juin 2017) est le premier à intégrer une préoccupation patrimoniale au-delà du Secteur Sauvegardé. Celle-ci se traduit comme nous l'avons vu précédemment à différents niveaux dans le document d'urbanisme. Le choix des dispositifs développés diffère cependant par rapport au cas précédemment étudié.

Si le règlement écrit définit bien quelques principes généraux d'attention aux patrimoines, les articles 6 à 11 ne sont finalement que peu précisés à Vannes (on notera par exemple des règles identiques concernant les aspects extérieurs des constructions en zone Ua, Ub et Uc). Le volet patrimonial s'appuie plutôt sur une identification d'éléments au document graphique au titre de l'article L.151-19 du Code de l'urbanisme (équivalent du L123-1-5) pour protéger des ensembles urbains, des paysages, ainsi que des patrimoines diffus. Celle-ci s'accompagne de prescriptions complémentaires, afin de pérenniser les éléments structurants du patrimoine bâti inscrit au plan de zonage.

Pour Jérôme Le Berre, urbaniste à la mairie de Vannes, ce dispositif présente la qualité d'intégrer le plus tôt possible une dimension patrimoniale aux démarches de projet. Il est également l'occasion pour la collectivité d'être informée et d'intervenir en amont des demandes d'urbanisme.

« Quand les porteurs de projet constatent qu'ils ont affaire à un zonage repéré au titre du patrimoine, la première chose qu'ils font c'est de venir demander à quoi cela correspond. Parce que même s'ils existent dans les milliers de pages qui constituent

le PLU, les liens de renvoi vers les bases de documentation¹ ne sont pas forcément très clairs. Donc ils [maîtres d'ouvrage] ont toujours besoin d'un interlocuteur pour discuter de la manière dont cela se traduit dans leur projet »².

Ce moment de dialogue permet au service d'urbanisme de la mairie d'expliquer « ne pas être dans une logique d'obstruction », tout en affirmant « la volonté de sauvegarder le patrimoine et les singularités locales »³.

Bien que présentant les qualités précédemment évoquées, l'outil affiche tout de même plusieurs limites.

L'intégration du volet patrimonial dans le document d'urbanisme a été rapide à Vannes : « on s'est contenté d'injecter au règlement graphique l'inventaire mené par la DRAC en 2014, complété ponctuellement par les services patrimoine et urbanisme »⁴. Cet inventaire a été repris « à la parcelle » pour être enregistré informatiquement. Le fichier n'ayant pas évolué depuis, des problèmes apparaissent régulièrement. C'est ce qu'explique Jean-Alain Patry architecte-urbaniste à la mairie de Vannes :

« Par exemple, une très belle maison de 1920 était bâtie sur une parcelle qui a été divisée après le travail d'inventaire. Un promoteur a acheté une partie des terrains et a construit un petit immeuble. Aujourd'hui mécaniquement par le biais des logiciels, l'immeuble qui date de 2005 est repéré au plan de zonage du PLU et fait donc l'objet de protections, uniquement parce qu'il

1 Kartenn : base de donnée numérique détaillant pour chaque patrimoine recensé son statut, son histoire, ses caractéristiques, l'intérêt de sa protection, ainsi qu'une documentation photographique.

2 LE BERRE Jérôme. Entretien réalisé à Vannes le 04.09.2018

3 ibid.

4 ibid.

n'y a pas eu de mise à jour informatique du parcellaire »⁵.

Autre limite, les éléments recensés par la DRAC, bien qu'issus d'opérations caractéristiques de périodes historiques données (lotissements d'avant-guerre par exemple), ne répondent pas toujours à des critères de singularité suffisants pour être qualifiés d'ensembles urbains patrimoniaux. Reportés tels quels au plan de zonage du PLU, ils bénéficient pourtant tous d'une protection. Et si la volonté initiale du repérage graphique était d'obtenir une réglementation souple qui permettrait à la mairie de s'opposer aux démolitions au cas par cas, la protection finalement établie a été renforcée à la demande du cabinet d'étude en charge du dossier. La démolition de tout élément recensé est désormais interdite, sauf quelques cas dérogatoires qui ne se sont jusqu'alors pas présentés sur la commune. Cette situation pérennise donc certains tissus urbains dont l'aspect patrimonial pourrait être réinterrogé.

« On a eu parfois des phénomènes de blocage où on ne pouvait pas autoriser la démolition de bâtis alors qu'on aurait bien souhaité le faire, constatant que le motif patrimonial n'était pas si important que ça »⁶.

Suite à ce constat qui s'est répété à plusieurs reprises, le choix a été fait de revoir intégralement le diagnostic du territoire vannetais (intégré au rapport de présentation) et de procéder à un nouvel inventaire plus fin, dans le but d'adapter et de renforcer le volet patrimonial du PLU. Certaines associations de protection du patrimoine - notamment Les Amis de Vannes -, ainsi que plusieurs ABF seront associés à cette nouvelle étude qui débutera courant 2019.

5 PATRY Jean-Alain. Entretien réalisé à Vannes le 04.09.2018

6 LE BERRE Jérôme. Entretien réalisé à Vannes le 04.09.2018

D'autre part, un travail sur des OAP à la fois thématiques mais également sectorielles va être entrepris, afin de décliner et d'adapter le règlement à des situations précises présentant du patrimoine.

« Le but est de formuler des OAP par secteur, par ensemble, voir par édifice ou par typologie d'édifice pour sauvegarder -certes- mais également accompagner l'ensemble des mutations qui sont susceptibles d'intervenir sur les éléments repérés »¹.

Ces OAP identifieront les éléments patrimoniaux bâtis et paysagers à protéger et préciseront les principes d'organisation et de composition urbaine à développer dans les projets afin de valoriser les qualités du territoire. Leur mise en place entraînera une modification du PLU.

Bien que présentant plusieurs points de fragilité, l'outil actuel du PLU marque donc les premiers pas d'une démarche patrimoniale nécessaire dans une commune où les richesses bâties et paysagères font face à la menace d'une forte pression foncière. Le bilan de cette première année d'application aura permis de réorienter le dispositif de protection vers une approche plus fine du territoire et la recherche d'une meilleure adaptabilité aux diverses situations rencontrées.

1 LE BERRE Jérôme, Entretien réalisé à Vannes le 04.09.2018

CONCLUSION

La notion de patrimoine, apparue comme nous l'avons vu au XV^{ème} siècle, s'est progressivement élargie en passant de l'objet exceptionnel au paysage, puis en intégrant les ensembles urbains comme les petits patrimoines, témoins de la mémoire des lieux. Considérés successivement, ces héritages sont aujourd'hui gérés par différents dispositifs législatifs et réglementaires qui se complètent, reposant sur les Codes de l'urbanisme, du patrimoine ou de l'environnement.

Si la gestion patrimoniale a longtemps relevé du domaine de l'État, l'ouverture progressive du champ s'est accompagnée de l'émergence de nouveaux acteurs. Fortes de leur connaissance du territoire et désormais détentrices de compétences d'urbanisme, les communes sont apparues légitimes à prendre en charge une partie de la protection. On assiste donc depuis quelques décennies à une décentralisation des pouvoirs de gestion et à une montée en puissance des acteurs locaux.

Pour des territoires marqués par un étalement urbain longtemps incontrôlé, aménager l'espace en préservant le « déjà-là » est devenu une préoccupation majeure. Le patrimoine apparaît aujourd'hui comme une ressource susceptible de répondre à de nombreux enjeux, notamment de qualité du cadre de vie. Sous réserve de ne pas basculer dans la muséification, la protection et la mise en valeur des spécificités du territoire peuvent contribuer à un développement urbain harmonieux et durable.

Porteur de culture et d'identité, le patrimoine pourra également s'avérer être un atout économique pour les collectivités, support d'une activité touristique. Les effets sur la population locale

ne devront cependant pas être ignorés et seront à prendre en compte dans une politique patrimoniale adaptée. Pour se réaliser, celle-ci exigera une prise de conscience collective et l'implication dans les projets portés par les communes des habitants, en tant que connaisseurs et pratiquants du patrimoine local.

Conséquence de la décentralisation des pouvoirs de gestion, la législation de l'urbanisme a fourni aux collectivités depuis la loi SRU de 2000 les moyens de construire une politique de protection du patrimoine intégrée à leur stratégie d'aménagement. Les communes peuvent désormais faire usage du PLU, outil dont elles ont la maîtrise complète.

Traduisant une volonté de protection à tous les niveaux - aussi bien dans les documents stratégiques que dans les documents réglementaires - le PLU dit « patrimonial » s'est pendant un temps présenté comme un possible substitut à la multiplicité des dispositifs patrimoniaux existants. Affichant parmi ses objectifs la « *préservation des sites et paysages naturels ou urbains* » ainsi que « *la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti* »¹, le PLU a en effet semblé être l'outil adéquat pour prendre en compte différentes formes de patrimoine et assurer leur cohérence.

L'idée selon laquelle la protection peut être gérée presque intégralement par le PLU est cependant sujette à controverse. En effet, si la préservation du patrimoine est bien affirmée comme l'un des enjeux majeurs du document, plusieurs craintes soulevées par les associations patrimoniales permettent de remettre en question la capacité de l'outil à prendre en charge à lui seul l'ensemble des richesses d'un territoire. Parmi elles, la volatilité potentielle du Plan Local d'Urbanisme a notamment

été mise en cause. Le PLU est en effet un instrument qui offre de la souplesse, ce qui est positif dans le cas d'une municipalité souhaitant renforcer son volet patrimonial, mais également risqué, car la modification des textes pour passer outre une réglementation est en même temps facilitée par rapport à d'autres outils plus stables dans le temps.

Finalement sorti des outils officiels de gestion du patrimoine après la promulgation de la loi LCAP, le PLU répond malgré tout à de nombreux usages et un grand nombre de collectivités s'appuie aujourd'hui sur le document pour élaborer leur politique patrimoniale. En complément d'outils sectoriels instaurés par le pouvoir central (Monuments Historiques, PSMV...) ou alors même que le patrimoine local n'est pas reconnu par l'État, le Plan Local d'Urbanisme permet en effet aux communes de mener une démarche patrimoniale sur l'ensemble de leur territoire. Alors que la loi de 2016 l'avait mis de côté, le PLU retrouve paradoxalement de l'intérêt pour les collectivités qui voient là un outil facile à instaurer et dont elles gardent la maîtrise totale.

L'efficacité de l'outil à protéger les patrimoines et à les intégrer aux dynamiques d'évolution du territoire dépendra toutefois de plusieurs facteurs.

L'identification des éléments devant faire l'objet d'une protection nécessitera un fin travail préalable d'inventaire et de connaissance du patrimoine. Comme nous l'avons vu à Vannes, de la compréhension du territoire dépend la cohérence même de l'outil instauré. C'est ce que confirme Benoît Boucher, urbaniste à La Boîte de l'espace, bureau d'étude accompagnant les collectivités dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme : « *Aujourd'hui peu de budget est accordé à cette phase par les communes, alors que c'est pourtant la base même*

1 Article L121-1 du Code de l'urbanisme

de la politique patrimoniale »¹.

Ensuite, quelque soit le dispositif choisi pour traduire la prise en compte du patrimoine dans le PLU (règles par zones ou prescriptions sur éléments repérés au plan), il sera important d'éviter la subjectivité des mesures établies. Le document d'urbanisme devra s'attacher à fixer avec un minimum de précision le sens de ses prescriptions et limiter les formulations d'ordre général. Dans le cas particulier d'un Plan Local d'Urbanisme assurant une protection des patrimoines en complément d'un Site Patrimonial Remarquable couvert par un PVAP, ils s'agira également de s'assurer de la cohérence des prescriptions établies par les deux outils. Afin d'empêcher toute forme de concurrence, il sera souvent judicieux de donner la priorité au PVAP pour aborder les questions de protection du patrimoine sur le périmètre du SRP, les dispositions du PLU s'appliquant en complément, autour du secteur.

Aujourd'hui, toujours dans le cadre de l'outil PLU, un travail sur des OAP patrimoniales fait son apparition. Visant à donner une véritable dimension opérationnelle au document, ces Orientation d'Aménagement et de Programmation sont l'occasion de décliner et d'adapter le règlement à diverses situations présentant du patrimoine. Ce dispositif récent, qui permet une approche plus fine du territoire, marque une nouvelle étape dans l'élaboration d'une politique urbaine patrimoniale efficace à répondre aux enjeux des collectivités.

Nous concluons ce travail en rappelant que la mise en place d'une politique patrimoniale ne devra en aucun cas être le prétexte à une mise sous cloche du territoire. Le suivi des effets de la patrimonialisation sur la composition socio-économique de la population, sur les activités, sur le vivre ensemble, sur

l'usure des lieux et leur artificialisation sera donc une nécessité, afin de pouvoir réadapter la posture aux évolutions du territoire.

1 BOUCHER Benoît. Entretien réalisé à Nantes le 19.12.2018

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES IMPRIMÉS

- ANDRIEUX Jean-Yves. *Patrimoine et histoire*. Paris, Belin, 1997.
- BARIOL-MATHAIS Brigitte. *Le patrimoine territorial en projet*. Paris, Gallimard, 2015.
- BEZANÇON Xavier. *Le Guide de l'urbanisme et du patrimoine*. Paris, Le Moniteur, 1992.
- CHOAY Françoise. *L'allégorie du patrimoine*. Paris, Seuil, 1992.
- CORNU Marie, FERAULT Marie-Agnès et FROMAGEAU Jérôme. *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales : colloques des 6,7 et 8 décembre 2001*. Paris, L'Harmattan, 2002.
- DEVERNOIS Nils ; MULLER Sara et LE BIHAN Gérard. *Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française*. Paris, Agence Française de Développement, 2014.
- DUVAL Mélanie ; GAUCHON Christophe. *Analyse critique d'une politique d'aménagement du territoire, les Opérations Grands Sites*. Annales de géographie, Armand Colin, 2007.
- ECOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DU PAYSAGE DE VERSAILLES (ENSP), *Les carnets du paysage, n°4*. Versailles, 1999.
- OSTROWSKI Waclaw. *Ensembles (Les) historiques et l'urbanisme*. Paris, 1976.
- RIEGL Alois. *Le culte moderne des monuments*. Nouvelle traduction du texte allemand de 1903. Paris, L'Harmattan, 2003.

ARTICLES DE REVUES

- PRIEUR Michel, *Les conséquences juridiques de l'inscription*

d'un site sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, Revue juridique de l'Environnement, Hors Série, Année 2007.

ARTICLES EN LIGNE

- WATREMEZ Anne. *Les plans de gestion du patrimoine mondial de l'Unesco : un outil de développement territorial au service des collectivités locales ?*. La Lettre de l'OCIM, publié le 27 septembre 2015.
- *Action internationale*, <http://www.vie-publique.fr>, article mis à jour le 10.12.2013.
- *Label du Patrimoine européen*, <http://www.culture.gouv.fr>, publié le 12.02.2015.
- *La Convention du patrimoine mondial*, <https://whc.unesco.org/fr/convention>
- *La direction générale des Patrimoines (DGP)*, <http://www.culture.gouv.fr>, publié le 24.08.2017.
- *Le Parc Naturel Régional*. <http://www.parc-golfe-morbihan.bzh/fiche-didentite-du-parc>
- *Les abords des monuments historiques*, <http://www.culture.gouv.fr>
- *Les monuments historiques*, <http://www.culture.gouv.fr>
- *Les périmètres de protection modifiés ou adaptés*, <http://www.culture.gouv.fr>, publié le 11.06.2012.
- *Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain, et paysager (ZPPAUP)*, <https://geo.data.gouv.fr>
- *Promouvoir le patrimoine culturel*, <https://ec.europa.eu>
- *Vers une reconnaissance au Patrimoine Mondial de l'UNESCO*, <https://www.carnac.fr/Territoire-d-exception/Capitale-des-Megalithes/Vers-une-reconnaissance-au-Patrimoine-Mondial-de-l-UNESCO>

PDF

- PIANESE Silvia. *Urbanisme et ruralité, une pratique sur mesure*. Mémoire professionnel, formation HMONP, ENSA Nantes, publié en 2017.
- PLANCHET Pascal. *L'écriture du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur - Les liens entre le PSMV et le PLU*. GRIDAUH, publié le 15.10.2012.
- PLANCHET Pascal. *PLU et patrimoine - introduction*. GRIDAUH, publié le 22.10.2012.
- PLANCHET Pascal. *PLU et patrimoine - La prise en compte du patrimoine par les différents pièces du PLU*. GRIDAUH, publié le 22.10.2012.
- PLANCHET Pascal. *PLU et patrimoine - La protection du patrimoine au titre de l'article L. 1231-5*. GRIDAUH, publié le 22.10.2012.
- *Patrimoine urbain, d'après le projet SUIIT (Sustainable development of Urban historical areas through an active Integration within Towns)*, rapport de recherche n° 16 de l'Union européenne.
- *Vers une approche intégrée du patrimoine culturel européen*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, publié le 22.07.2014.
- *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, Paris, publié le 16.11.1972.
- *Protéger un immeuble au titre des monuments historiques*, mise à jour en juillet 2017.
- *Espaces protégés - Les abords des Monuments Historiques*, Ministère de la culture Direction générale des patrimoines - publié en juin 2017.
- *Les différents types d'espaces protégés - travaux en espaces protégés*, Ministère de la culture - Direction générale des patrimoines, publié en février 2012.

- *Site Patrimonial Remarquable (SPR) et Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP) – Procédures de création et de suivi*, Direction Régionale des Affaires Culturelles, publié le 21.09.2017.
- *Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation*. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016.
- *Plan Local d'Urbanisme, Projet d'Aménagement et de Développement Durable*. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016.
- *Plan Local d'Urbanisme, Orientations d'aménagement et de Programmation*. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016.
- *Plan Local d'Urbanisme, Règlement écrit*. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016.
- *Plan Local d'Urbanisme, Règlement graphique*. Commune de Carnac, publié le 24.06.2016.
- *Élaboration d'une Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine, La typologie des maisons du bourg*. Commune de Carnac, publié en juillet 2017.
- *Élaboration d'une Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine, Les écarts - Typologies architecturales*. Commune de Carnac, publié en juillet 2017.
- *Élaboration d'une Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine, Carnac-Plage*. Commune de Carnac, publié en juillet 2017.
- *Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Tome 1 : diagnostic*. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017.
- *Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Tome 2 : État initial de l'environnement*. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017.
- *Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Tome 3 : Justification des choix*. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017.
- *Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Tome 4 : Évaluation environnementale*. Commune de Vannes, publié le

30.06.2017.

- *Plan Local d'Urbanisme, Projet d'Aménagement et de Développement Durables*. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017.
- *Plan Local d'Urbanisme, Orientation d'Aménagement et de Programmation*. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017.
- *Plan Local d'Urbanisme, Règlement écrit*. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017.
- *Plan Local d'Urbanisme, Règlement graphique*. Commune de Vannes, publié le 30.06.2017.
- *Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur, Rapport de présentation*. Commune de Vannes, publié le 23.05.2018.
- *Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur, Règlement*. Commune de Vannes, publié le 23.05.2018.

VIDÉOS

- DE LA BRETESCHE Alain. *Le PLU patrimonial vu par la fédération Patrimoine-Environnement*. Canal-U.
- FERAT Françoise. *Le PLU patrimonial dans la loi LCAP*. Canal-U.
- MASSON Dominique-Pierre. *Du POS fin au PLU patrimonial*. Canal-U.
- PLANCHET Pascal. *La loi relative à la Liberté de la création, à l'Architecture et au Patrimoine (LCAP) Quelles incidences sur les espaces protégés ?* Canal-U.

SITES WEB

- Légifrance (Code de l'Environnement, du Patrimoine et de l'Urbanisme) : <https://www.legifrance.gouv.fr>
- Mairie de Carnac : <https://www.carnac.fr>

- Mairie de Vannes : <https://www.mairie-vannes.fr>
- Ministère de la Culture : <http://www.culture.gouv.fr>
- PLU Patrimonial : <https://plumat.hypotheses.org>
- UNESCO : <https://fr.unesco.org>
- Région Bretagne : <http://www.bretagne.bzh>
- Sites et cités remarquables : <http://www.sites-cites.fr>
- Sénat : <https://www.senat.fr>

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

L'ÉVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DES PATRIMOINES DANS L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

Mémoire de Master - Janvier 2019

École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes

Margaux Maréchal - Directeur d'études Rémy Jacquier