

SDRIF et patrimoine bâti

Dans cette note qui est consacrée au patrimoine bâti, l'IAURIF examine son évolution depuis 1990, ses relations avec les différents territoires, ses atouts pour une politique de développement.

Le schéma directeur régional peut-il encourager sa préservation et sa valorisation à travers une politique d'aménagement ? Sachant que d'autres régions comme la Lorraine ou de grandes métropoles comme Lyon ont intégré le patrimoine dans leur projet de développement stratégique, l'Île-de-France doit-elle, à la veille d'une réflexion sur l'évolution du schéma directeur régional, se lancer aussi dans une telle démarche ?



© P.Thiot - IAURIF

«Le patrimoine est désormais plus une question d'espace que de monument»
Vue générale du château et de la commune de Théméricourt.

En effet, si le patrimoine n'est pas a priori une des questions fondamentales du nouveau schéma directeur, notamment face à d'autres enjeux comme ceux du développement économique, du logement et de la sécurité, il peut être associé de manière positive à nombre de politiques, dès lors qu'est dépassée l'ancienne et unique approche «sauvegarde et protection» au profit de celle de la «valorisation des territoires».

Le SDRIF de 1994 et le patrimoine

Qu'avait prévu le SDRIF de 1994 en terme de patrimoine ?

Le thème du patrimoine bâti n'a pas été clairement abordé, dans le schéma directeur, sans doute en raison de la nature même du document qui posait plus les questions en termes d'aménagement qu'en termes de développement. La notion de patrimoine «paysage urbain», élément pourtant reconnu par les lois de 1983 et 1993 sur les ZPPAUP, n'avait pas été intégrée. Elle paraît même avoir été évitée (page 17 du SDRIF) : «la qualité de la vie et l'attractivité de

la région passe par la valorisation de son patrimoine naturel et la réduction des nuisances».

Le patrimoine bâti était néanmoins succinctement suggéré dans trois chapitres qui concernent d'une part la ceinture verte, d'autre part l'environnement naturel et enfin les équipements culturels et de tourisme. Il était préconisé (page 27) de conserver leur «lisibilité» à une «centaine de bourgs et de villages de la ceinture verte qui ont un caractère remarquable». Mais le reste du texte portait essentiellement sur les espaces agricoles et naturels.

Autre notation dans «préserver et valoriser les espaces boisés et paysagers» où il était précisé (page 57) que les espaces naturels à préserver «incluent les paysages de certains villages qui participent à la qualité du site». L'exemple de Barbizon, n'engageait pas beaucoup !... Le texte continuait en précisant qu'il fallait «garantir le caractère naturel et paysager de ces sites remarquables et leur valeur patrimoniale». Quelques lignes plus loin, on pouvait lire que «l'extension des parties actuellement urbanisées des bourgs, villages



Une ferme à l'abandon à Milly-la-Forêt (91)

© Christian Thibault - IAURIF

et hameaux situés dans ces espaces [i.e. les espaces «naturels»] s'effectuera (...) dans le cadre d'un développement modéré, respectueux de l'environnement et réalisé en continuité avec le bâti existant».

En matière de tourisme culturel, le patrimoine était aussi succinctement évoqué à travers une phrase d'ailleurs assez sibylline, du moins dans sa chute : «il faut aussi insister sur le potentiel que représente le patrimoine pour la revalorisation de certaines banlieues» (page 125). Fallait-il comprendre que l'espace rural et ses 800 communes n'étaient pas concernés par le tourisme culturel...

Le bilan du SDRIF sur le patrimoine bâti ancien

Dans les zones urbaines, le SDRIF favorisait l'étalement urbain au lieu de promouvoir la réhabilitation de certains bâtiments anciens à forte valeur patrimoniale.

Dans les bourgs plus lointains, un développement modéré a été prôné par le SDRIF. Il concernait surtout les nouvelles constructions (lotissements) sans, là encore, se préoccuper des cœurs anciens où se

trouvent les éléments les plus remarquables des communes. En milieu rural, l'orientation exclusivement agricole a figé le statut juridique des biens, ce qui a préservé les espaces naturels, mais a empêché la reconversion du bâti (grandes fermes notamment) qui, ayant perdu ses fonctions, a connu une dégradation plus ou moins irréversible.

Sans doute ces conséquences sont-elles la cause inéluctable de politiques d'aménagements et de mesures nécessaires, mais elles n'en demeurent pas moins réelles et méritaient d'être notées. Les «études d'impact» doivent aussi exister en matière de patrimoine bâti, d'autant que celui-ci a trouvé depuis 1994 de nouvelles fonctions.

La situation nouvelle du patrimoine bâti

La situation du patrimoine bâti en ce début de siècle n'a plus rien à voir avec ce qu'elle était au début des années 1990.

Elle a évolué à double titre, d'abord parce que les éléments considérés

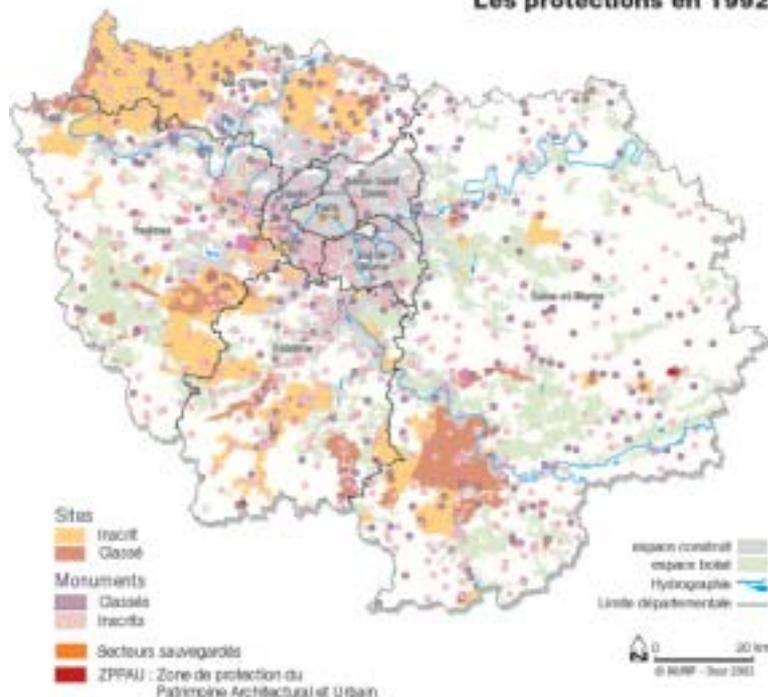
comme ayant un intérêt patrimonial ont augmenté dans de vastes proportions du fait notamment d'une opinion publique beaucoup plus sensibilisée et dont il faut tenir compte désormais ; ensuite, parce que le législateur ne considère plus le patrimoine uniquement à travers son intérêt historique ou culturel, c'est-à-dire sous le seul jour de la protection, mais plutôt comme vecteur d'aménagement ayant, à ce titre, sa place dans les documents d'urbanisme.

Croissance du patrimoine et évolution de la notion

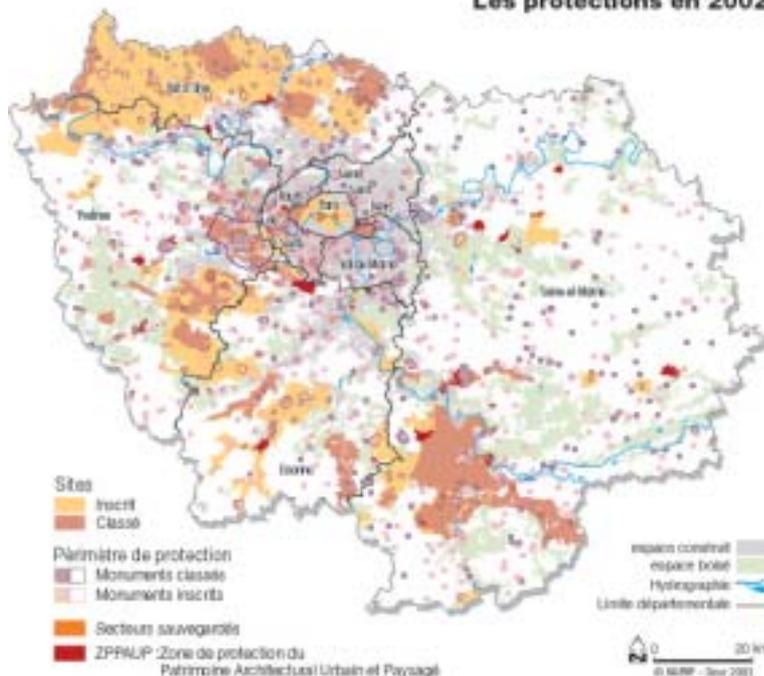
La notion de patrimoine a subi de nombreuses évolutions : quantitativement, par élargissement de la notion à de nouveaux champs, enfin par rapport à la pratique :

- *Quantitativement*, c'est le passage de 3 242 monuments protégés au titre de la loi de 1913 (Monuments historiques) en 1990 (chiffre au 31-12-1989) à 3 866 (chiffre au 31-12-1999), soit plus de 600, c'est-à-dire environ + 20 %. Mais ces chiffres, qui montrent le nouvel intérêt porté au patrimoine bâti, cachent une autre réalité. En effet, il s'agit là uniquement des «monuments historiques», mais à cela s'ajoute la prise en compte de plus en plus importante du patrimoine «reconnu», c'est-à-dire d'un ensemble d'éléments qui ne bénéficient pas des protections légales du classement ou de l'inscription, mais qui, pourtant, bénéficient d'une reconnaissance de fait tant par l'opinion publique que par les élus de plus en plus attachés au petit patrimoine de proximité. Ainsi, cela sous-entend qu'il ne s'agit plus d'aborder le patrimoine à travers les seuls 4 000 monuments historiques (*grosso modo* 2 000 pour Paris, 2000 pour le reste de l'Île-de-France), mais au regard

Les protections en 1992



Les protections en 2002



sans doute de dix fois plus d'éléments. Ce sont en particulier ceux que l'Inventaire général des Richesses artistiques de la France recense. Or, fait nouveau depuis les années 90, aujourd'hui plusieurs des sept départements franciliens disposent de leur Inventaire. Déposé aux Archives départementales mais aussi, pour ce qui est de leur ressort, dans chaque commune, cet inventaire est un instrument appréciable à la disposition de tous. Il leur permet, en particulier, d'établir le zonage concernant les «ensembles urbains remarquables» tels que le suggéraient les textes sur les POS et que l'impose l'actuelle réglementation des PLU.

- *Élargissement du champ du patrimoine.* Des secteurs entiers qui n'étaient pas considérés comme patrimoniaux sont reconnus comme tels : patrimoine industriel – en parler, au début des années 1990, était le fait de quelques pionniers – patrimoine commémoratif, patrimoine du commerce, du sport et des loisirs, etc. Il s'agit d'une nouvelle approche dans laquelle le patrimoine n'est plus seulement abordé sous le jour de l'histoire de l'art, mais en qualité de support d'une mémoire des lieux, des activités humaines. L'opinion publique a été pour beaucoup dans cette évolution qualitative qui a bousculé l'approche ancienne du patrimoine. Cette nouvelle approche subjective conférée au patrimoine n'est pas sans conséquence dans la pratique qui, elle aussi, a beaucoup changé en dix ans, puisque désormais les enjeux du patrimoine bâti ne sont plus seulement ceux de leur sauvegarde, mais des enjeux beaucoup plus sociaux.

- Les nouveaux enjeux du patrimoine :

Depuis les années 1990, l'approche au quotidien du patrimoine a considérablement évolué : le patrimoine bâti est devenu un vecteur de développement, il a acquis une fonction sociale. En matière de développement, là où il était pris, trop souvent comme un obstacle (financier ou simplement matériel), notamment lorsqu'il s'agissait de créer des secteurs nouveaux d'habitat ou d'activités en faisant table rase du bâti ancien ou, parfois, seulement, comme un petit « plus » toléré pour le décor, il est aujourd'hui devenu élément important de la qualité de vie et même du développement des communes. Celles qui peuvent mettre en avant un patrimoine intéressant en ressentent les effets positifs, au point que certaines ont, sur ce point, vu leur politique largement évoluer ces dernières années. Prenons l'exemple de Nanterre ou de Sarcelles, deux villes ayant connu un fort développement autour de grands ensembles et qui, l'une et l'autre, ont redécouvert leur centre ancien et les ont réhabilités par d'audacieuses politiques, menées à travers des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). D'une manière plus large, l'évolution de la pratique en faveur du patrimoine bâti s'observe aussi à travers la manière dont celui-ci est traité dans les règlements des POS (et ce sera pareil dans les PLU, mais le recul manque). D'une part, le zonage tient compte davantage de l'inventaire du bâti existant et, d'autre part, les prescriptions de l'article 11 se transforment. Là où il n'y avait souvent que quelques formules standards, nous trouvons désormais de véritables cahiers de recommandations détaillées.

Fonction sociale : le patrimoine bâti est devenu un régulateur social. Il arrête le temps là où jusqu'alors il n'y avait place que pour des opérations drastiques d'urbanisme. Il permet de faire une « pause » dans un monde dont la rapidité contribue à accroître un certain malaise social. Il est en même temps moyen de retenir la mémoire des lieux ou des activités (patrimoine industriel, rural, ou de la vie quotidienne). Il est également facteur d'intégration. En effet, par nature, bien commun que chacun peut s'approprier, le patrimoine n'est-il pas aussi un vecteur d'intégration pour des Franciliens souvent plus ou moins « nouveaux » dans la région ou sur un territoire où les hasards de la vie les a fait s'arrêter ? Il permet aux nouveaux arrivants de retrouver des racines. Cette nouvelle fonction sociale, inconnue il y a dix ou quinze ans, est importante par ses retombées positives en matière de politique de la ville, car le patrimoine bâti n'est plus considéré comme une seule valeur culturelle, mais aussi comme un élément de l'aménagement et de développement urbain et vecteur de la politique de la ville.

La prise en compte du patrimoine dans l'aménagement local

Faire du patrimoine bâti un des vecteurs de l'aménagement est un fait nouveau apparu dans la décennie 90. La création ou la mise en chantier de plusieurs PNR en Île-de-France durant cette même période¹ en est une manifestation. Mais, encore plus large-

ment, la prise en compte du patrimoine dans l'aménagement local correspond à un mouvement législatif qui s'est étalé sur près de 20 ans et qui a produit de nombreux effets dans les dix dernières années, mais qui est amené sans doute à en produire encore plus dans le futur, car les dernières évolutions sont récentes.

Le commencement du mouvement est la conséquence de la loi du 7 janvier 1983 qui, dans son article 71, crée la Zone de protection du patrimoine architectural urbain (ZPPAU). Le texte, révisé dix ans plus tard (loi du 8 janvier 1993) au moment où ses premiers effets commençaient à se faire sentir, trouve une nouvelle confirmation dans la loi SRU qui achève la décennie.

- Les ZPPAU[P] sont apparues dans le cadre de la décentralisation initiée à partir de 1981². Il s'agissait alors d'un nouveau pouvoir dévolu aux collectivités locales qui n'avaient jusqu'alors aucun moyen d'agir sur leur patrimoine, dont le seul réellement pris en compte était celui des monuments historiques gérés par l'État sans optique territoriale. Au contraire, les ZPPAU permettent de faire participer le patrimoine au processus d'aménagement de l'espace communal ou intercommunal. L'État, à travers la concertation établie entre la commune et l'Architecte de Bâtiment de France (ABF), n'intervient que pour la garantie scientifique des projets (authenticité et spécificité du

1 Deux ont vu le jour, celui du Vexin français et celui du Gâtinais français. Un troisième, Oise-Pays-de-France devrait être créé très prochainement. Un autre est demeuré à l'état de projet, celui des Boucles de la Marne. Dans la même période, l'élargissement du périmètre du PNR de la Haute Vallée de Chevreuse fut aussi envisagé.

2 Dix ans plus tard, par la loi du 8 janvier 1993, les ZPPAU, nées dans le contexte urbain, seront élargies aux paysages et l'on parlera dès lors de ZPPAUP, ce qui correspond aussi à la nouvelle approche de l'aménagement du territoire initialement centré uniquement sur les zones urbaines et progressivement élargi à tout l'espace.

bâti notamment). Mais il s'agit avant tout d'un document d'aménagement, ce qui explique que les ZPPAUP doivent être compatibles avec les autres documents d'urbanisme : POS, Schémas directeurs locaux et maintenant les PLU et les Schémas de Cohérence Territoriale.

Il existe en France actuellement 277 ZPPAUP portant sur 302 communes. 538 sont actuellement à l'étude, dont 407 dans des communes rurales³ donc concernant en priorité le petit patrimoine. L'Île-de-France en comptait en septembre 2002, 30, soit un peu plus de 10 % de l'ensemble. Plusieurs projets sont à l'étude.

- Ce phénomène est encore accentué avec *les nouvelles dispositions de la loi SRU* (Solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000 (J.O. 14 décembre 2000) qui donne une nouvelle place au patrimoine bâti dans l'élaboration des plans d'urbanisme. En effet, la nouvelle loi pose un principe général en stipulant que les différents périmètres d'aménagement et les documents d'urbanisme, élaborés en commun entre les municipalités et les services de l'État, à savoir les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) se voient assigner par l'article 1 *un objectif de sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti* (code de l'urbanisme L121-1). C'est une novation par rapport aux anciennes règles qui ne mettent pas le patrimoine et sa protection parmi les objectifs des documents d'urbanisme : au mieux, ils pouvaient en tenir compte.

Le mouvement s'est poursuivi avec la loi dite «*Démocratie de proximité*» de février 2002 qui a instauré des procédures volontaires d'expérimentations



«Redonner une fonction pour sauvegarder le bâti ancien»
 Ancien hospice de Longjumeau reconverti en logements de fonction.

culturelles, dont certaines portent sur le patrimoine. Elles concernent l'inscription et certains travaux des monuments historiques, l'Inventaire général..., domaines confiés sous certaines conditions aux collectivités territoriales (articles 111 et 112). Certes, ces articles rédigés hâtivement n'auront qu'une portée limitée, mais, à défaut de créer un précédent, ils confirment l'évolution en confiant toujours plus de pouvoir en matière de patrimoine bâti aux collectivités.

En ce sens, la loi de 2002 a préfiguré, les mesures nouvelles qui se mettent en place dans le cadre des nouveaux transferts de compétences décentralisées. Le projet de la loi relative à la décentralisation (septembre 2003) est en ce sens clair. Il renforce le mouvement vers une prise en charge plus importante du patrimoine comme vecteur d'aménagement et de développement à travers les mesures qu'il prévoit : transfert de l'Inventaire général aux régions (article 64), transfert de la propriété et de la gestion d'un certain nombre

de monuments historiques d'intérêt local de l'État aux collectivités territoriales (article 65).

Toutes ces mesures s'inscrivent dans une évolution des pratiques souvent largement soutenue par l'opinion et par les gestionnaires communaux dont de nombreux souhaitent ne plus être écartés de la connaissance et de la gestion de leur patrimoine dont ils ont compris le fort impact pour l'affirmation de l'identité locale et le développement territorial.

Enfin, la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 a conforté, à travers plusieurs dispositions relatives à l'urbanisme (titre 1), les mesures en faveur du patrimoine notamment rural, le plus fragile en Île-de-France du fait de la pression démographique, en autorisant (article 1) «la restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs lorsque son intérêt architectural ou patrimonial en justifie le maintien». Quant à l'article 15, très important, il permet

³ D'après *Le Figaro*, 19 décembre 2000.



«Les nouveaux champs du patrimoine, le cinéma» Royal-Palace de Nogent-sur-Marne

Des propositions pour l'avenir

Dans le cadre du futur schéma directeur, quelles approches nouvelles pour le patrimoine bâti ?

- *Prendre en compte le bâti traditionnel, notamment dans les centres bourgs anciens.* Leur identité et leur caractère en seront mieux préservés ainsi que, plus largement, ceux de l'Île-de-France, ce qui s'inscrit dans le prolongement des nouveaux objectifs fixés par la loi SRU. Les politiques de développement urbain doivent porter non seulement sur le développement de nouveaux quartiers mais sur la requalification des bourgs anciens. Quelques villes «pilotes» pourraient être retenues, villes définies en fonction d'autres objectifs qui leur seraient reconnus dans le cadre du développement régional, par exemple des villes porte ou des villes marché.
- En prolongement de cette mesure, *favoriser les reconversions des bâtiments anciens inadaptés et en particulier le patrimoine des anciennes fermes, pour leur permettre d'accueillir des activités.* Cette mesure est maintenant prévue par les dispositions de la loi du 3 juillet 2003 «Urbanisme et habitat», encore faut-il la traduire concrètement sur le terrain.
- Plus largement, *insérer un volet patrimoine bâti dans l'ensemble des opérations d'urbanisme et d'aménagement, notamment dans les secteurs où des projets de développement ou de mutation urbaine importants sont envisagés : première couronne, villes en essor, etc.*

- *Développer la notion de mesure d'impact patrimonial* dans les opérations d'aménagement.
- *Poursuivre les travaux de l'Inventaire général*, pour avoir un état des lieux du patrimoine bâti en Île-de-France dans un souci de planification patrimoniale régionale, et profiter du transfert de compétence de l'État vers la Région pour donner plus de moyens à ce service. Cet Inventaire général¹ permettra de définir une notion de patrimoine régional qui viendra compléter, à l'échelle de l'Île-de-France, le travail de préservation établi par les Monuments historiques à l'échelle nationale.
- *Élaborer un schéma de l'écrin patrimonial de l'Île-de-France* (cœurs de bourgs anciens, petit patrimoine vernaculaire -puits, lavoirs, croix...-, grandes fermes de plaine, mais aussi certains lotissements des années Trente, les Cités-Jardins, etc). complétant celui du patrimoine naturel et paysager (ceinture verte) qui pourrait devenir un élément fort de l'attractivité de l'Île-de-France.

Il ne s'agit que de quelques propositions, le débat devant être élargi à l'ensemble des acteurs (élus, responsables) dans le cadre des nouvelles compétences décentralisées.

¹ Pour les départements de la grande couronne, de nombreux cantons en sont encore à l'état de pré-inventaire. Le Val-de-Marne et les Hauts-de-Seine bénéficient de leur inventaire. Certains départements, comme les Yvelines et la Seine-et-Marne, ont, depuis plusieurs années, passé des conventions avec le service de l'Inventaire général (DRAC) pour accélérer la publication de cet inventaire et sensibiliser l'opinion.