

Septembre 2014



A SAVOIR
26

Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française

Nils DEVERNOIS
Sara MULLER
Gérard Le BIHAN

Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française

Nils DEVERNOIS

Chargé de mission AFD

Sara MULLER

Géographe, consultante

Gérard Le BIHAN

Consultant

COORDINATION

Nils DEVERNOIS

*Chargé de mission AFD
nils.devernois@gmail.com*

À Savoir

Créée en 2010 par le département de la Recherche de l'AFD, la collection à Savoir rassemble des revues de littérature ou des états des connaissances sur une question présentant un intérêt opérationnel.

Alimentés par les travaux de recherche et les retours d'expériences des chercheurs et opérateurs de terrain de l'AFD et de ses partenaires, les ouvrages de cette collection sont conçus comme des outils de travail. Ils sont destinés à un public de professionnels, spécialistes du thème ou de la zone concernés.

Retrouvez toutes nos publications sur <http://recherche.afd.fr>

Précédentes publications de la collection (voir page 211).

[Avertissement]

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la seule responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD.

Directeur de la publication :

Anne PAUGAM

Directeur de la rédaction :

Alain HENRY

Conception : Ferrari/Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy/ Coquelicot

Réalisation : Vif-Argent – Tél. : 01 60 70 02 70

Imprimée en France par : Printcorp



Remerciements

Nous tenons à adresser nos remerciements à l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire (ANVPAH), particulièrement à sa directrice, Mme Marlyse Ortiz, pour son accueil chaleureux au siège de l'association à Bayonne, pour l'accès offert à la riche documentation et pour avoir facilité la mise en relation avec nos interlocuteurs bayonnais. Nous remercions également Mme Anais Cloux, directrice adjointe de l'association, et Mme Ludivine Bascou, chargée de mission, pour le temps qu'elles nous ont l'une et l'autre consacré. Un grand merci également à M. Jacky Cruchon, directeur du service de l'urbanisme de la ville de Bayonne, pour sa grande disponibilité et la qualité des informations qu'il nous a confiées. Merci à M. Jean-Michel Pitoun, qui nous a apporté le point de vue du promoteur immobilier. Merci enfin à Mme Mariane Racamier pour sa contribution apportée à l'occasion de son stage à l'Agence Française de Développement (AFD).

A Paris, nous sommes très reconnaissants à M. Alain Marinos, inspecteur général de l'architecture et du patrimoine, qui nous a fait part de son point de vue éclairé sur les dynamiques du patrimoine en France et sur les problèmes que pose sa gestion. Nos remerciements s'adressent également à M. François Robichon, architecte-urbaniste et secrétaire général de Commission du Vieux Paris, qui a eu la gentillesse de nous recevoir dans ses locaux, ainsi qu'à M. Matthieu Berton, chargé de mission au Groupe 8, qui ont accepté de partager avec nous leur expérience concrète du terrain en matière de réhabilitation des espaces urbains. Merci également à M. Cédric Sébille, chargé de mission au PACT-93^[1] pour nous avoir exposé finement les activités des PACT de Seine-Saint-Denis. A l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), nous remercions Mme Soraya Daou, responsable du service des études, de la prospective et de l'évaluation, ainsi que Mme Aziza Ezzedgui, chargée de mission territoriale, pour toutes les informations qu'elles nous ont communiquées. A l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), nous remercions M. Guillaume Bourlier pour son accueil et sa disponibilité. Merci également à Mme Galila El-Kadi, architecte-urbaniste, directrice de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), pour son accueil, et à M. Cédric Sebahizi, responsable de projet de renouvellement urbain à l'Office public

[1] Ce sigle PACT signifiait initialement « Propagande et action contre les taudis » ; depuis 1975, il est devenu Protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat

de l'habitat interdépartemental de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines (OPIEVOY) pour nous avoir aidés à comprendre le point de vue des bailleurs de logements sociaux.

Nous remercions enfin M. Alexandre Entzer, architecte des bâtiments de France et auteur d'un mémoire de recherche sur la gestion du patrimoine urbain dans la ville de Pantin (Seine-Saint-Denis) ainsi que M. Vincent Picquerel, chef de projet du plan local d'urbanisme (PLU) à l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise.

Sommaire

Préface	7
Introduction	13
1. Le patrimoine urbain, une notion complexe, plurielle et évolutive	17
1.1. Définition	18
1.2. Une notion multidimensionnelle	18
1.3. Patrimoine et identité	24
1.4. Patrimoine et authenticité	25
2. Parcours croisés du patrimoine urbain et de l'habitat en France	27
2.1. Du monument au patrimoine urbain, bref historique	27
2.2. Contextualisation du patrimoine urbain	32
3. Les acteurs de la gestion du patrimoine urbain	57
3.1. L'État, acteur central de la gestion du patrimoine urbain ?	58
3.2. Le rôle croissant des collectivités locales	76
3.3. Les opérateurs partenaires des collectivités	86
3.4. La montée en puissance du secteur associatif	106
4. Les outils de gestion du patrimoine urbain	111
4.1. Les outils réglementaires et législatifs de protection	111
4.2. Les outils opérationnels et financiers	132
4.3. Les outils de fiscalité au service du patrimoine	157
Conclusions	165
Glossaire	173
Liste des sigles et abréviations	193
Bibliographie	199

Préface

Actuellement, de plus en plus de pays se penchent sur la protection et la valorisation de leur patrimoine, et notamment de leur patrimoine urbain. Cela résulte de la prise en considération d'un ensemble de facteurs, dont les principaux sont de trois ordres :

- ordre identitaire : face à un monde de plus en plus uniformisé par la mondialisation, les centres anciens ou historiques et les monuments, principaux reflets des cultures, traditions et architectures laissées par les générations précédentes, deviennent des lieux privilégiés de référence de l'identité et de la spécificité d'une ville. Préserver ces lieux et ces architectures dans le cadre d'un développement urbain durable devient, de ce fait, l'une des préoccupations majeures des responsables de nos villes ;
- ordre économique : la valorisation de ces lieux anciens porteurs d'une architecture traditionnelle, parfois chargée d'histoire, en fait des sites d'attraction et d'intérêt pour une clientèle touristique, et un facteur important de développement d'activités. La valorisation du patrimoine est devenue un véritable outil de développement économique, reconnu et financé depuis une dizaine d'années par l'ensemble de la communauté des bailleurs ;
- ordre urbain : la valorisation et la mise en valeur de patrimoines urbains, pour autant qu'elle ne bascule pas dans la muséification, contribuent également à l'amélioration du fonctionnement urbain, de la sécurité et d'une manière plus générale à une cohérence d'ensemble en favorisant un développement urbain harmonieux et durable.

La notion de patrimoine urbain, qui pourrait paraître simple de prime abord, se révèle beaucoup plus complexe à appréhender dans sa globalité car elle ne cesse d'évoluer, englobant des domaines de plus en plus vastes, comme le social, l'économique, l'urbain, le tourisme, le culturel, etc. Les conditions et l'organisation nécessaires à sa mise en valeur sont multiples et varient en fonction des contextes. Ces conditions sont elles-mêmes tributaires de l'histoire et de l'organisation administrative d'un pays, et notamment de la répartition des compétences entre les niveaux national et local. Il n'en demeure pas moins des points communs, comme la nécessité de disposer d'un certain nombre d'outils réglementaires, financiers, de contrôle, ainsi que des outils opérationnels. Ceux-

ci ne sont pas spécifiques au Code du patrimoine mais appartiennent aux différents codes de l'urbanisme, de l'environnement, des impôts, etc.

Les objectifs et les problèmes rencontrés sont, en revanche, souvent similaires, et le partage d'expériences devient un atout de réussite. Le présent ouvrage a pour ambition de contribuer à ce partage en présentant les dispositifs de préservation et de valorisation existants en France, avec des objectifs d'information, de clarification, mais aussi de compréhension par la mise en évidence des raisons de ces dispositifs et de leur efficacité.

Mais expliquer et décrire le dispositif français est plus ardu qu'on ne l'imagine, car l'organisation de la gestion du patrimoine urbain s'est mise en place en France par strates successives, constituées en fonction de l'évolution de la prise en compte du patrimoine à protéger, de l'évolution des politiques urbaines et du logement social, de l'évolution des documents de planification urbaine (tant dans leur contenu que dans leur forme) et enfin de l'évolution du système administratif (passé d'un mode centralisé à un mode déconcentré puis décentralisé).

Chaque strate s'est nourrie de la précédente, rajoutant çà et là une structure *ad hoc*, un niveau de coordination supplémentaire, s'enrichissant de nouveaux acteurs, adaptant ou modifiant à loisir les missions, les outils de contrôle, de mise en œuvre ou réglementaires qui, selon les cas, se sont complétés, superposés, ou remplacés pour mieux répondre aux besoins identifiés, pallier les insuffisances constatées du dispositif précédent et s'intégrer dans les politiques et stratégies urbaines souhaitées. Ces dernières ont, elles aussi, évolué en parallèle. L'organisation de la préservation ou de la mise en valeur du patrimoine urbain s'est de ce fait complexifiée au fil du temps, et ce d'autant plus qu'au fur et à mesure qu'elle s'organisait et se développait, il est apparu nécessaire de l'imbriquer avec les politiques du logement et les politiques urbaines souhaitées par l'État.

La gestion de la protection et de la mise en valeur du patrimoine urbain est devenue ainsi de plus en plus enchevêtrée avec les autres dispositifs de gestion urbaine au sens large, de telle sorte que même les initiés ont du mal à conserver la cohérence d'ensemble. Il en résulte des compréhensions de plus en plus partielles et une difficulté à distinguer les éléments essentiels qui permettent la conduite efficace d'une politique de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine urbain. Pour les non-initiés, les dispositifs sont devenus d'autant plus opaques qu'ils sont décrits au travers d'un vocabulaire spécifique renforcé par une multitude d'acronymes dont on ne sait plus ceux qui restent d'actualité.

Cet ouvrage souhaite apporter au lecteur une vision aussi complète et précise que possible sur l'expérience française. Pour cette raison, après un bref aperçu de ce qu'est le patrimoine urbain, de son caractère évolutif et multidimensionnel, il s'efforcera :

- de retracer l'évolution historique du patrimoine, la façon dont il a été appréhendé et pris en compte, de son origine récente jusqu'à nos jours, afin d'illustrer les raisons pour lesquelles le patrimoine urbain ne peut être que difficilement abordé hors de son contexte géographique, institutionnel et historique ;
- d'expliquer le caractère systémique de l'approche adoptée en France pour la protection du patrimoine urbain, permettant de comprendre comment la protection et la mise en valeur du patrimoine s'organisent, notamment à partir de codes et d'administrations différentes (codes du patrimoine, de la construction, de l'urbanisme, des impôts, de l'environnement), comment elle est financée et quels sont les acteurs qui contrôlent et gèrent sa mise en œuvre ;
- d'appréhender de façon détaillée le rôle et la fonction de chacun des dispositifs existants en France, afin d'en comprendre la complémentarité ;
- d'identifier l'ensemble des acteurs impliqués dans la protection et la mise en valeur du patrimoine urbain.

L'objectif de cet ouvrage est de permettre aux personnes intéressées, en France mais également dans les pays du Sud, d'avoir une compréhension exhaustive et dynamique des dispositifs existants, de leur évolution respective et de leur complémentarité, afin qu'ils puissent apprécier par eux-mêmes et en fonction de leur propre contexte la pertinence de leurs outils. De nombreuses délégations se sont en effet rendues en France pour étudier les dispositifs mis en place pour la protection du patrimoine urbain ou s'inspirer de l'expérience française pour créer ou adapter leur propre système de protection et de mise en valeur ; elles n'en sont souvent reparties qu'avec une vision partielle sinon incomplète. Il peut en résulter la mise en place d'outils peu efficaces et parfois inadaptés. Cela réside de manière générale dans le fait qu'en France, la protection du patrimoine s'est mise en place progressivement, entremêlant ses dispositifs avec ceux des politiques urbaines, culturelles et d'habitat, rendant de plus en plus complexe la vision exhaustive du dispositif français des complémentarités essentielles des dispositifs institutionnels, réglementaires, opérationnels et financiers.

A cet effet, cet ouvrage permet d'éclairer, à partir de l'expérience française, les questions suivantes :

- Comment le patrimoine urbain se définit-il en France, dans le temps et les territoires urbains ?
- Quels sont les niveaux d'action publique, de l'Etat à la commune, selon les fonctions et types de patrimoine urbain, du monument au quartier ancien ?
- Quelles sont les compétences architecturales, urbaines, historiques, etc., qui sont mobilisées à chacun de ces niveaux d'action ? Quels sont les enjeux de gouvernance d'un tel système multi-acteurs ?
- Quelle coordination est-il nécessaire d'organiser entre les différents acteurs et institutions ? Quelles complémentarités doivent être mises en place entre les différents codes ?
- Quelles sont les sources de financement des politiques et projets de préservation et de valorisation du patrimoine urbain ?
- Dans quelle mesure la politique et les outils français préservent et promeuvent-ils la diversité des fonctions et usages urbains dans les zones classées ?
- Dans quelle mesure les outils d'action sur le patrimoine urbain sont-ils communs avec les dispositifs de gestion et d'investissement sur l'habitat et la ville ?
- Comment les acteurs publics travaillent-ils avec les acteurs des secteurs privés et associatifs ?
- Quels outils réglementaires et financiers différenciés a-t-il été possible de mobiliser vis-à-vis de bâtis patrimoniaux publics ou privés ?
- S'agissant de bâti à vocation d'habitation, dans quelle mesure les interventions patrimoniales sont-elles adaptées aux revenus des propriétaires ? Comment les locataires sont-ils pris en compte ?

Le lecteur ne trouvera évidemment pas de « mode d'emploi » de la construction d'une politique de préservation et de valorisation d'un patrimoine urbain, compte tenu de la diversité des contextes humains et urbains à travers le monde, et de la nécessaire

adaptation des politiques et outils d'interventions aux enjeux économiques, humains, naturels et culturels du patrimoine urbain de chaque pays, sinon de chaque ville. Comme le lecteur le constatera, il est en effet absolument essentiel que toute politique du patrimoine soit adaptée au contexte local au sens large : nature du patrimoine à préserver bien sûr, mais aussi contextes administratif, urbain, financier, fiscal, opérationnel et, enfin, culturel et social.

A l'aune de l'éclairage de l'expérience française sur ces questionnements, le lecteur des pays du Sud pourra donc, par comparaison avec les acteurs et dispositifs existants dans son pays, mieux appréhender la façon dont ceux-ci répondent aux besoins identifiés, et s'il y a lieu de les compléter ou de les adapter pour les rendre plus efficaces. Cet ouvrage s'efforce également, dans le chapitre « conclusions et enseignements », d'éclairer les lecteurs des pays du Sud, des enseignements qu'apporte l'expérience française, afin d'éviter autant que possible les nombreux écueils qu'ils pourraient rencontrer.

Enfin, cet ouvrage ne nécessite pas une lecture linéaire, les chapitres pouvant se lire indépendamment les uns des autres.

Afin de rendre plus compréhensible le jargon spécifique utilisé dans cet ouvrage, le lecteur pourra se référer en fin d'ouvrage à une liste des acronymes ainsi qu'à un glossaire permettant de mieux appréhender les nombreux termes spécifiques utilisés dans les textes, et par les différents spécialistes pour la gestion et la valorisation de quartiers anciens (les termes inclus dans le glossaire sont suivis d'un astérisque, lors de leur première occurrence dans le texte).

Introduction

Dans un contexte marqué, depuis les années 1980, par une véritable « inflation patrimoniale » (contreponds à la mondialisation ?) et par l'universalisation du concept de patrimoine, notamment sous l'égide de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la préservation du patrimoine des villes du Sud suscite, de manière croissante, l'attention de la communauté internationale. Si l'exportation de ce concept d'origine occidentale^[2] pose question et suscite le débat entre universalistes et partisans du relativisme culturel, les moyens de mettre en œuvre sa préservation effective, dans le contexte particulier des villes du Sud, comportent aussi leurs lots d'interrogations. La richesse patrimoniale des villes françaises, le succès avec lequel elles ont su préserver ce patrimoine et le mettre en valeur (notamment dans une perspective de reconquête des centres villes et de développement économique) conduit bien souvent à ériger le modèle français en exemple. Ainsi, des outils français de protection du patrimoine urbain comme les « plans de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine » sont-ils aujourd'hui fréquemment adoptés par des pays du Sud. A titre illustratif, le Code du patrimoine a été adopté en Tunisie en février 1994 et dispose d'un plan de protection et de mise en valeur inspiré du modèle français en son titre 3).

Compte tenu de l'intérêt suscité par l'expérience française, une mise à plat des dispositifs de gestion du patrimoine urbain s'impose. Loin de promouvoir le « copier-coller », la présente étude s'apparente au contraire à une mise en garde contre l'importation trop hâtive d'outils sortis de leur contexte, souvent inopérants s'ils sont isolés, en mettant l'accent d'une part sur les spécificités du « modèle français » et sur l'influence exercée par tout un ensemble de facteurs historiques et culturels dans son élaboration progressive et, d'autre part, sur leur caractère systémique. Elle a pour objectifs de décrire finement les mécanismes impliqués, d'analyser et de comprendre les circonstances de leur mise en place. Ce travail de synthèse a d'autant plus d'intérêt que la gestion du patrimoine fait intervenir une chaîne complexe d'opérations, de la connaissance du patrimoine à sa mise en valeur (étape complexe car à la croisée de la sphère du patrimoine et de l'urbanisme, des politiques nationales diverses et des stratégies locales), dont peu d'acteurs possèdent aujourd'hui, y compris en France, une vision globale. Nous verrons qu'une difficulté

[2] Concept récent (début du 20^e siècle), élaboré par Gustavo Giovannoni (Choay, 2009), qui regroupe « les tissus, prestigieux ou non, des villes et ensembles traditionnels préindustriels et du XIX^e siècle, et tend à englober de façon plus générale tous les tissus urbains fortement structurés » (Merlin et Choay, 2000).

réside précisément dans la position ambiguë qu'occupe le « patrimoine urbain », à cheval entre les institutions de la culture et celles de l'équipement (urbanisme et logement), la gestion du patrimoine urbain se confondant pour partie avec la gestion de la ville au sens large. Il est donc difficile d'identifier ce qui relève d'une gestion spécifique, dédiée, de ce qui relève de la gestion courante de l'urbain à travers les outils classiques de ce dernier secteur.

La notion de « patrimoine urbain » comporte de nombreux paradoxes : le patrimoine renvoie, dans son acception traditionnelle, à la monumentalité, à ce qui est transmis entre générations et persiste à travers le temps ; l'urbain évoque, au contraire, un univers de mouvements et de brassages, traversé par de multiples champs de forces, à l'origine de transformations et de recompositions permanentes. Le fait même de reconnaître l'existence d'un « patrimoine urbain » suppose donc une mise en tension, la confrontation d'intérêts divergents et des arbitrages. De fait, le « patrimoine » et « l'urbain » ont longtemps été conçus, en France, comme deux entités bien distinctes, dotées chacune de leurs réglementations et de leurs administrations propres. A bien des égards, l'histoire de la patrimonialisation de l'urbain en France est aussi l'histoire du rapprochement progressif de ces institutions. Sans aucun doute, la montée en puissance récente des doctrines du « renouvellement urbain* » et du « développement durable » constitue aujourd'hui un contexte propice à la conciliation de ces deux univers encore trop souvent séparés dans de nombreux pays, ouvrant la voie à la mobilisation du patrimoine comme « ressource » pour la construction de la ville, dans une perspective dynamique et résolument tournée vers l'avenir.

Le présent document comporte quatre chapitres. Le premier donne un éclairage sur la notion de patrimoine urbain au sens large pour souligner la complexité inhérente à cette notion et la façon dont elle s'est intriquée avec d'autres patrimoines. On y trouvera aussi deux entrées thématiques : patrimoine et authenticité, patrimoine et identité. Le deuxième chapitre retrace l'évolution historique de la prise en compte du patrimoine urbain en France, de son origine jusqu'à nos jours – à savoir du monument à l'ensemble urbain – et propose une lecture historique et contextuelle des parcours croisés du patrimoine urbain avec les politiques nationales urbaines et de logement. Le troisième chapitre aborde la gestion du patrimoine urbain en prenant les acteurs comme porte d'entrée. Ce chapitre met notamment en évidence le double mouvement du glissement progressif du patrimoine du giron de l'État et des institutions de la culture vers la sphère de l'urbanisme, et de la montée en puissance consécutive des acteurs du monde urbain dans sa gestion, au premier rang desquels les collectivités locales. Enfin, le quatrième chapitre recense les outils réglementaires, opérationnels et financiers à disposition des

gestionnaires du patrimoine. Cette description a surtout vocation à constituer pour le lecteur un aide-mémoire auquel il pourra se référer au gré de ses interrogations, et se prête donc moins à une lecture linéaire.

* Un glossaire récapitulant l'ensemble des mots-clés (indiqués par une astérisque) et le vocabulaire spécifique, est proposé en fin de document.

1. Le patrimoine urbain, une notion complexe, plurielle et évolutive

La notion de patrimoine, du latin *patrimonium*, désignait à l'origine les biens propres, encore appelés l'« héritage » (biens individuels) transmis par le père à son ou à ses enfants. Par homothétie, et dans un sens collectif, ce terme a été utilisé pour désigner les biens et richesses qu'une communauté se transmet de génération en génération. Cantonnée essentiellement à la conservation de monuments et d'objets mobiliers, cette notion de patrimoine a considérablement évolué pour s'étendre à des domaines de plus en plus divers et variés et couvrir l'ensemble des éléments qui font l'identité d'une communauté, dès lors qu'ils sont identifiés comme dignes d'être sauvegardés et transmis aux générations suivantes.

C'est ainsi qu'aujourd'hui, le patrimoine recouvre un ensemble de biens matériels ou immatériels à caractère naturel, culturel, architectural ou historique. Ceux-ci ne sont pas seulement des vestiges du passé : tout élément est susceptible de devenir patrimoine, dès lors qu'il suscite un intérêt communautaire local national ou international, qu'il résulte d'une forme d'attachement collectif et qu'il présente un intérêt à être transmis aux générations futures. La notion de patrimoine est sortie des domaines classiques (*i.e.* les œuvres artistiques et culturelles, l'archéologie, les monuments historiques, l'urbain) et couvre désormais une multitude de domaines tels que les vestiges industriels, le paysage, le maritime, le naturel, le vivant, mais aussi des domaines immatériels tels que les nouvelles technologies, l'art visuel et les techniques de communication, l'art culinaire, etc. Ces domaines ne se juxtaposent pas les uns aux autres mais se complètent, s'intriquent les uns dans les autres, et attisent en permanence la tentation d'en englober davantage. Préserver ce bien commun, le faire vivre et le valoriser, l'utiliser comme outil de développement durable, en faire un vecteur de développement économique pour pouvoir le transmettre aux générations futures est un défi collectif de tous les jours.

1.1. Définition

Par « patrimoine urbain », on entend un ensemble urbain constitué à la fois par des édifices monumentaux mais aussi par des éléments d'architecture banale qui, par des caractéristiques similaires, un agencement et des fonctionnalités particulières ou une époque commune, etc., forment une composition (un tissu) cohérente. Il s'agit de la « traduction spatiale d'un modèle de société, dont la mémoire et l'organisation doivent être préservées et transmises » (Perrin et Patin, 2010). En des termes plus évocateurs, ces portions de villes seront qualifiées de « quartiers anciens », d'« ensembles urbains », de « centres historiques », de « paysages urbains », de « tissus urbains » ou encore de « compositions urbaines ».

Cette définition est en permanente évolution en fonction de facteurs très divers, s'agissant avant tout d'un patrimoine vivant, ce qui pose le problème de sa spécificité.

Ainsi, depuis 2009, l'UNESCO privilégie la notion de « paysage urbain », *historic urban landscape*, pour désigner ces espaces urbains patrimoniaux. Elle envisage le patrimoine urbain non pas comme l'environnement immédiat d'un monument isolé mais plutôt de manière plus générale, comme une « structure vivante, évolutive » où interagissent différents éléments tels que l'architecture, les espaces, les jeux de la topographie, l'habitat, les réseaux, etc. Selon Roncayolo (2002), considérer le patrimoine urbain, c'est « comprendre la ville dans sa dimension ludique mais aussi dans la compréhension du sol, des relations entre les différentes origines et habitudes, ... ».

1.2. Une notion multidimensionnelle

A l'origine considéré comme « abords » d'un monument historique dont il constitue le complément ou le faire-valoir, le patrimoine urbain s'est affirmé en tant que tel et a progressivement évolué, tout d'abord en affichant son caractère spécifique de centre ancien porteur de l'identité de la ville. Ainsi, les différents bâtiments qui le composent ne sont plus simplement pris en considération pour leur qualité architecturale mais également pour leur valeur historique et la valeur identitaire que leur ensemble représente. C'est donc l'ensemble qui est devenu l'élément à préserver. Comme pour les monuments historiques, aux bâtiments d'habitations qui le composent ont été associés leurs propres abords, à savoir l'espace public qui les entoure et en permet la desserte. La place, la rue avec son mobilier et ses caractéristiques propres sont devenues patrimoine urbain, questionnant à cette occasion la place du véhicule actuel dans cet espace qui était autrefois piétonnier.

Par la suite, ce ne sont plus seulement la rue et la place qui ont intégré le patrimoine urbain en tant que composantes élémentaires mais la composition et l'harmonie que l'ensemble des éléments forme entre eux, mariant les vides et les pleins, les espaces minéraux et végétalisés. La structuration des espaces bâtis et des espaces naturels ou la modénature* des façades vient construire l'espace public et créer le paysage urbain. Cette évolution s'est faite parallèlement à la prise en compte de la préservation des espaces ruraux et naturels, sites dans lesquels l'homme s'est inscrit et dont il a ou non façonné le paysage. Ce dernier ne s'est pas arrêté à l'extérieur des villes : il y est entré avec la loi littorale et l'adjonction du P final du sigle ZPPAUP : zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager*.

La notion de patrimoine urbain, basée principalement sur des critères esthétiques ou historiques, a également été étendue à la notion de témoignage d'une époque, que ce soit en termes de style architectural ou de façon d'habiter, et qu'il convient de transmettre aux générations futures.

Enfin, dès lors qu'il est préservé et mis en valeur, le patrimoine urbain devient le lieu privilégié pour le développement d'activités traditionnelles ou culturelles, ouvrant ainsi la porte au patrimoine immatériel. Si l'importance de ce patrimoine a été reconnue, il n'a toutefois pas été associé au patrimoine urbain.

A l'objectif premier de préservation et de mise en valeur du patrimoine urbain en vue de sa transmission aux générations futures, ont été associés d'autres objectifs. Ainsi, le patrimoine urbain n'est plus considéré uniquement comme une valeur à transmettre : il est devenu un outil multiple au service de la ville et de ses habitants. C'est en effet à la fois un outil de revitalisation urbaine et de cohésion sociale, un outil de développement économique et touristique et, enfin, un outil au service du développement durable en permettant à la fois la préservation, mais aussi la reconstruction de la ville sur elle-même.

Le patrimoine urbain est également devenu source d'enseignement, en véhiculant l'expérience du passé. En effet, la ville ancienne est généralement la synthèse aboutie de l'adaptation de l'habitat de l'homme dans son environnement physique et climatique immédiat, et l'analyse des dispositifs élaborés par les générations précédentes est souvent source d'inspiration pour l'élaboration de la ville durable de demain.

Pour mieux illustrer cette notion multidimensionnelle, il convient de détailler les trois « catégories » de patrimoine suivantes qui peuvent s'intégrer, se juxtaposer ou se superposer à cette notion de patrimoine urbain : (i) le patrimoine paysager et naturel, (ii) le patrimoine historique et archéologique, (iii) le patrimoine immatériel.

Elles relèvent chacune de logiques spécifiques et disposent de leurs propres panoplies de textes et d'outils de préservation et de valorisation.

1.2.1. Le patrimoine paysager et naturel

Bien que le paysage soit une préoccupation relativement récente, le patrimoine paysager est aujourd'hui au cœur des problématiques de l'aménagement du territoire^[3] et du développement urbain, et pose de nombreux défis aux aménageurs, experts et gestionnaires du patrimoine. Après la promulgation de textes relatifs à la protection spécifique des sites de montagnes du littoral (Loi montagne et Loi littoral), les chartes paysagères dont se sont dotés certains territoires, c'est avec la Loi paysage du 8 janvier 1993 que le « paysage ordinaire » est pris en considération pour la première fois^[4]. Le paysage entre dans les objectifs du développement durable.

Le patrimoine paysager inclut un assemblage de composantes naturelles (topographie, hydrographie, végétation...) mais reflète aussi, par les appropriations et modifications apportées, l'implantation des sociétés sur un territoire. L'UNESCO parle de patrimoine paysager en termes de « paysages culturels ». Ils « *représentent l'action combinée de l'homme et de la nature* ». Mais la notion de patrimoine paysager reste encore relativement abstraite aujourd'hui et les nombreuses études qui lui sont consacrées révèlent toute la difficulté et la faible objectivité quant à la sélection du patrimoine à préserver et à valoriser.

Que doit-on protéger alors, et selon quels critères ? Le patrimoine paysager à protéger, c'est autant l'espace perçu que l'espace vécu : ce peut être un lieu de vie et de travail pour les habitants locaux qui en font partie, une portion du territoire national à échelle variable avec une identité bien marquée (terroir), une espèce de physionomie culturelle diffuse ou simplement avec une qualité visuelle particulière qui le rend précieux.

Après les premiers balbutiements de la politique des paysages au début du 20^e siècle, l'État s'est peu à peu doté de pouvoirs réglementaires importants, en faveur des paysages dits patrimoniaux. La loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites a posé les bases d'une protection renforcée *via* le classement des paysages les plus exceptionnels et l'inscription au titre des sites. Ces procédures, aujourd'hui intégrées dans les articles L341-1 à L341-22 du Code de l'environnement, interdisent,

[3] La loi Voynet (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires - LOADDT, mai 2001) marque la volonté de l'État de placer le paysage au cœur des problématiques du développement territorial.

[4] C'est d'ailleurs la première loi qui a le paysage pour objet.

sauf autorisation spéciale du ministre compétent, la réalisation de tous travaux tendant à détruire ou à modifier l'aspect du site.

Encadré

1

Classement et inscription à l'inventaire : définitions

- Le classement est une protection forte qui correspond à la volonté de maintenir en l'état un site désigné ; il est généralement consacré à la protection des paysages d'exception.
- L'inscription à l'inventaire supplémentaire des sites représente une garantie minimum de protection, tout projet de construction et de démolition devant être soumis à l'avis d'un représentant de l'autorité en charge des affaires culturelles (ici, l'architecte des bâtiments de France). Les sites inscrits peuvent accepter des aménagements et une évolution de l'urbanisation, sous réserve de vérifications des impacts et de la mise en place de dispositions d'encadrement appropriées.

Les sites classés et les sites inscrits sont des servitudes d'utilité publique qui doivent être reportées au PLU*. Ils sont protégés au travers de zonages avec règlement restrictif (zonage N ou A). Les orientations du PLU doivent être cohérentes avec les enjeux de paysage préalablement définis. Le Code de l'urbanisme oblige, par exemple, la prise en compte de l'environnement, dont les paysages. Cela se traduit également par l'obligation de réaliser des « études d'impact sur l'environnement » pour les projets importants.

Certains espaces fragiles et/ou convoités bénéficient en effet de réglementations et d'instruments spécifiques comme la Loi montagne (1985) et la Loi littoral (1986), toutes deux nées des excès du développement touristique des années 1970. Les PLU ou autres documents d'urbanisme doivent être également compatibles avec leurs dispositions.

- La Loi montagne vise essentiellement à éviter une dispersion de l'habitat des communes rurales (comme des communes littorales) ainsi qu'à limiter les pressions foncières et les dégradations en milieu urbain.
- La Loi littoral (3 janvier 1986) fixe la politique globale d'aménagement, de protection et de mise en valeur du territoire.

Dans les deux cas, la réelle difficulté réside dans la recherche d'un équilibre entre les objectifs de préservation des territoires et de développement durable des communes rurales et littorales.

1.2.2. Le patrimoine historique et archéologique

La recherche archéologique et historique ne s'est réellement développée en France qu'à partir de la moitié du 19^e siècle. La prise en considération de ce patrimoine composite était alors le fait d'érudits, d'académies et de sociétés savantes, investis dans la découverte et la préservation de l'histoire et soucieux de compléter ou contrôler les sources écrites, les vérifiant, les contredisant ou palliant leur absence (Gran-Aymerich, 2008, pp. 7-18).

Il faudra attendre 1930 pour que la notion de patrimoine prenne effectivement en considération les sites à «*caractère historique, scientifique, légendaire ou pittoresque* », puis la loi du 27 septembre 1941^[5] portant sur la réglementation des fouilles archéologiques, pour disposer de la première protection spécifique de cet héritage qui institue le principe du contrôle de l'État sur les recherches archéologiques. En 2001, la réforme du patrimoine archéologique, issue de la confrontation entre aménagement du territoire et archéologie, régulièrement source de contentieux, intégrera une législation particulière dédiée à l'archéologie préventive^[6]. Celle-ci prévoit l'intervention des archéologues en préalable au chantier d'aménagement, pour effectuer un « diagnostic » et, si nécessaire, une fouille. En 2002, en application de cette loi, a été créé l'Institut national de recherches pour l'archéologie préventive (INRAP), qui a pour rôle d'assurer la détection et l'étude du patrimoine archéologique touché par les travaux d'aménagement du territoire ainsi que d'effectuer la diffusion culturelle et la valorisation de l'archéologie auprès du public.

De nos jours, la conservation et la mise en valeur du patrimoine archéologique sont susceptibles de participer au développement économique, mais aussi culturel et social. Comment faire pour concilier la sauvegarde du patrimoine archéologique et l'envie d'aller de l'avant ? Telle est aujourd'hui la question de l'archéologie préventive. Au-delà d'une intervention de sauvetage elle permettrait, « *collectivement, en tant que citoyens, [...d'] assurer cet équilibre fragile qui permet d'aménager le présent et l'avenir, sans pour autant effacer le passé* », comme l'exprime Jean-Paul Demoule (2004) dans la préface de *La France archéologique, vingt ans d'aménagement et de découvertes*.

[5] Cette loi instaure une redevance pour financer les diagnostics et les fouilles d'archéologie préventive et prévoit la création d'un établissement public administratif de recherche. Source : Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP - www.inrap.fr).

[6] « L'archéologie préventive a pour but d'assurer, à terre et sous les eaux, dans les délais appropriés, la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique, des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement. Elle a également pour but la diffusion des résultats obtenus ». (Gérard Chouquer, citant la Loi sur l'archéologie préventive, art. 1^{er} ; publiée dans *Les Nouvelles de l'archéologie*, n° 80 en 2000).

De nos jours, si l'archéologie préventive ne recourt à la fouille qu'en dernière instance, elle aura tout de même, au cours de ces dernières années, permis de préserver de nombreux sites et vestiges qui ne l'auraient pas été il y a vingt ou trente ans. Elle a également permis aux acteurs de l'archéologie et/ou de l'aménagement, de développer des approches radicalement nouvelles. Elle aura également donné l'opportunité à la recherche archéologique de s'ouvrir davantage sur les problématiques de l'environnement. De nombreux projets ont ainsi montré qu'il était tout à fait possible de cumuler des opérations d'aménagement et de préservation et avec la mise en valeur du patrimoine archéologique.

1.2.3. Le patrimoine immatériel

La notion de patrimoine immatériel est apparue dès le début des années 1990. Elle s'inscrit dans la continuité d'un mouvement engagé pour la prise en compte des cultures traditionnelles (démarré en 1989). Si elle est déjà mentionnée depuis quelques années, c'est en 2003, lors de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO (entrée en vigueur en 2006), que l'expression de « patrimoine culturel immatériel » ou patrimoine « vivant » est véritablement consacrée. Cette ouverture marque un nouveau tournant dans l'interprétation du concept de patrimoine, amenant à considérer celui-ci au-delà des aspects matériels de la culture. L'objectif est de protéger les cultures populaires au même titre que les sites et les monuments. Ainsi, selon l'article 2 du document : « *Le patrimoine culturel ne se limite pas à ses seules manifestations tangibles, comme les monuments et les objets qui ont été préservés à travers le temps. Il embrasse aussi les expressions vivantes, les traditions que d'innombrables groupes et communautés du monde entier ont reçues de leurs ancêtres et transmettent à leurs descendants, souvent oralement* » (UNESCO).

Considéré comme l'affirmation d'une culture traditionnelle et/ou populaire et le garant de la diversité culturelle mondiale, le patrimoine immatériel est aujourd'hui encore le sujet de nombreux débats et enjeux tant il ouvre de perspectives nouvelles. Soumis au risque de disparition en raison de sa précarité, ce patrimoine vivant est un héritage fragile. Au cours des dernières années, il a acquis une véritable reconnaissance mondiale et sa sauvegarde est devenue l'une des priorités de la coopération internationale pour le patrimoine (UNESCO, *International Council of Monuments and Sites* [ICOMOS], *International Council Of Museums* [ICOM]).

Actuellement, il est difficile de trouver un réel consensus autour de la définition du patrimoine culturel immatériel : ce dernier renvoie à des représentations, des pratiques et des savoirs très divers, très spécifiques, qui finissent par créer un « tout

patrimonial ». C'est la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003 qui lui a véritablement donné corps. L'organisation internationale y propose la définition suivante : « *On entend par « patrimoine culturel immatériel » les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire – ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés – que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel* »^[7]. Le texte propose cinq grands « domaines » dans lesquels se manifeste le patrimoine culturel immatériel : les traditions et expressions orales (y compris la langue comme vecteur du patrimoine culturel immatériel) ; les arts du spectacle ; les pratiques sociales, rituels et événements festifs ; les connaissances et pratiques concernant la nature et l'univers ; les savoir-faire liés à l'artisanat traditionnel.

Le Comité intergouvernemental de l'UNESCO, réuni à Nairobi en novembre 2010, a inscrit 47 éléments sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité, dont quatre présentés par la France (Source : UNESCO, liste du patrimoine immatériel).

1.3. Patrimoine et identité

Il y a peu de temps encore, les choses du passé faisaient rarement l'objet d'une valorisation particulière dans les sociétés occidentales converties à la modernité et au progrès. Au contraire, les vestiges des temps anciens étaient le plus souvent assimilés à des reliques périmées dont la conservation ne se justifiait pas vraiment : pensons par exemple au « Plan Voisin » de Le Corbusier, qui proposait de raser le cœur historique de Paris pour y substituer des tours d'avant-garde. En totale opposition à cette vision, on observe depuis quelques décennies un engouement patrimonial généralisé – d'aucuns parlent aujourd'hui d'« obsession patrimoniale » (Nora, 2006) – dont une résultante est le foisonnement des formes de patrimonialisation les plus diverses (musées, monuments, conservatoires, labels, etc.). Cet attachement au passé et les initiatives de conservation qu'il suscite « *trouvent leur origine dans les préoccupations du présent et les éclairent* » (Morel, 1993). Au-delà du seul désir de transmettre la mémoire, ils révèlent, en des temps marqués par un phénomène de mondialisation qui altère le lien social et multiple les appartenances, la volonté de retrouver un ancrage local et de construire les identités collectives.

Ces considérations renvoient fortement à la dialectique de l'enracinement et de la mobilité précocement théorisée par Gottman (1952), qui voyait les sociétés humaines comme en

[7] UNESCO, article 21 de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, Conférence générale de l'organisation réunie à Paris en sa 32^e session le 17 octobre 2003.

tension permanente entre deux forces divergentes : d'un côté, la « circulation » – c'est-à-dire les flux, le mouvement, le brassage des biens, des hommes et des idées – de l'autre l'« iconographie » – l'ensemble des valeurs et des symboles identitaires ancrés dans les territoires qui cloisonnent l'espace. Dans le contexte actuel de mondialisation exacerbée, ce couple est réinvesti par la recherche académique dans le cadre de nombreux travaux consacrés à la transformation des identités et des rapports au temps et à l'espace. Tous relèvent ce besoin fondamental d'appartenance à un territoire et ce paradoxe qui veut que l'explosion de la mobilité suscite, en retour, un besoin accru de liens sociaux et d'ancrage dans les lieux. Comme le souligne Morel (*op. cit.*), cet ancrage ne peut-être que symbolique ; il passe par une requalification* des lieux investis par les groupes sociaux, laquelle fait appel à la culture (elle-même revalorisée). Le patrimoine apparaît comme un agent central dans ce processus : parce qu'il est porteur d'une force symbolique et d'une dimension collective, il joue un rôle fondamental dans la représentation que les sociétés se font d'elles-mêmes et, ce faisant, répond à la quête d'identité.

Ces liens entre identité et patrimoine laissent entrevoir le potentiel du patrimoine en tant qu'instrument de cohésion sociale et spatiale. Si son instrumentalisation est susceptible, dans certains contextes, de nourrir des tensions ethniques ou religieuses, ces risques ne doivent pas occulter l'intérêt de sa valorisation, notamment dans les pays en développement soumis aux enjeux de la reconquête de leur culture et de leur histoire. « *Pierre d'assise de la continuité face au changement perturbateur* » (Serageldin, 2007), le patrimoine joue par ailleurs un rôle de premier plan dans la résilience des sociétés soumises à des mutations rapides : à l'articulation du passé et du présent, inscrit dans la durée, il procure un sentiment de continuité indispensable pour permettre aux groupes sociaux d'incorporer les changements sans sombrer dans la crise identitaire.

1.4 Patrimoine et authenticité

Parmi les questions qui accompagnent la gestion du patrimoine, celle de l'authenticité figure parmi les plus épineuses. Si les liens entre patrimoine et identité ont longtemps justifié à l'UNESCO une rhétorique de l'authenticité, il paraît bien difficile d'en donner une définition universelle et *a priori*. Plus qu'un simple problème de critère, la notion d'authenticité pose la question du rapport au passé et à la culture. Pour témoigner du passé, le patrimoine doit-il tenter de figer le temps ou, au contraire, accompagner son mouvement ?

Une conception plutôt occidentale de l'authenticité met l'accent sur l'intégrité matérielle du patrimoine. C'est dans cet esprit que la notion est employée pour la première fois dans le préambule de la Charte de Venise (1964), à l'appui du projet de ses rédacteurs,

qui souhaitaient encadrer les choix en matière de restauration. La démonstration de l'authenticité constitue toutefois un exercice complexe qui nécessite le concours de spécialistes, et toute action sur le patrimoine n'en induit pas moins de nombreux arbitrages : l'objet patrimonial doit-il être laissé en l'état ou restauré ? Face à des objets ayant traversé les siècles et portant la trace des adaptations successives, convient-il de conserver les éléments apocryphes ou est-il préférable de restituer ces objets dans leur forme originelle ? Si certaines questions sont nécessairement laissées à l'appréciation des professionnels de la conservation et des décideurs, la Charte de Venise s'achève toutefois sur l'idée de documentation et sur la condamnation ferme du pastiche architectural^[8].

Cette vision a toutefois évolué durant les dernières décennies, notamment grâce à l'apport de conceptions non occidentales du patrimoine, moins centrées sur la pérennité matérielle des objets patrimoniaux que sur la transmission de savoirs et de savoir-faire, à l'image par exemple des sanctuaires d'Isé au Japon, reconstruits à l'identique tous les 20 ans. Dans le sillage de l'adhésion de ce pays à la Convention du patrimoine mondial, l'UNESCO passe progressivement de l'idée de la conservation des objets dans leur stricte matérialité au principe de la sauvegarde de processus culturels. La Conférence de Nara, dont l'objectif était d'élargir le concept d'authenticité pour pallier son eurocentrisme manifeste, débouche sur le constat d'un relativisme culturel : *« Tant les jugements sur les valeurs reconnues au patrimoine [...] peuvent différer de culture à culture, et même au sein d'une même culture. Il est donc exclu que les jugements de valeur et d'authenticité qui se rapportent à celles-ci se basent sur des critères uniques »*. Ce relativisme est toutefois contrebalancé par l'impératif d'évidences formelles sur ce qui fait la valeur d'un bien culturel au sein d'une communauté donnée. Ainsi, à certains égards, le document de Nara illustre-t-il le passage de la question du « comment conserver ? » vers une interrogation sur le sens et la valeur des objets patrimoniaux pour les sociétés humaines. Il témoigne aussi d'une prise de distance par rapport à une conception très essentialiste de la culture (dans laquelle le couple patrimoine/identité n'est abordé que dans son ancrage dans un passé figé) au profit d'une vision beaucoup plus dynamique, plus encline à tenir compte des liens entre le passé et le présent. En parallèle, la pertinence même du concept d'authenticité fait l'objet de discussions dans la sphère académique où l'on souligne sa dimension subjective et sa valeur de « construit social ».

[8] Cette condamnation était déjà explicite dans le dernier chapitre de la Charte d'Athènes consacré au Patrimoine historique des villes : *« en mêlant le faux et le vrai, on n'aboutit qu'à une reconstruction factice jusque-là capable de jeter le discrédit sur les témoignages authentiques qu'on avait le plus à cœur de préserver »*.

2. Parcours croisé du patrimoine urbain et de l'habitat en France

2.1. Du monument au patrimoine urbain, bref historique

Le patrimoine urbain constitue, dans son acception contemporaine, une notion très inclusive qui englobe non seulement les édifices et monuments remarquables mais également les habitations et autres éléments relevant de l'architecture banale de la ville (Patin *et al.*, 2012). Très éloignée de la vision strictement monumentale qui a primé en France jusqu'à la moitié du 20^e siècle, la notion a tendance en effet à désigner aujourd'hui « *la totalité du système urbain hérité du passé* » (Greffe, 2000). Ce sont toutefois moins les ensembles architecturaux en eux-mêmes qui font patrimoine que l'ensemble des éléments participant à leur « mise en scène » : le dialogue entre des styles hérités de différentes époques, l'agencement de la trame urbaine, ce à quoi s'ajoutent des éléments moins tangibles (une ambiance, une atmosphère particulière) qui contribuent au « génie du lieu ». Cette conception moderne témoigne, tout à la fois, de l'évolution et de l'élargissement de la notion de « patrimoine », et de profonds changements dans la manière d'appréhender la ville. Ainsi le « patrimoine urbain » constitue-t-il un objet complexe qui s'est construit progressivement au cours du temps dans une dynamique cumulative. Nous en restituons ici les différentes étapes.

2.1.1. A l'origine, un patrimoine « monumental »

Aujourd'hui galvaudée, la notion de patrimoine urbain est relativement récente dans l'histoire. Si l'on attribue sa paternité à l'architecte italien Giovannoni (Choay, 2009), qui en fait usage pour la première fois dans les années 1930, la notion ne s'impose véritablement en France qu'à partir des années 1970. Jusque-là, on parle plutôt de « monument », terme fondé sur des valeurs d'ancienneté et/ou d'excellence artistique et qui désigne, à l'origine, aussi bien le patrimoine immobilier que mobilier.

Si les historiens situent les premières expressions d'une sensibilité patrimoniale au cours du 16^e siècle, époque qui voit naître les premières démarches d'inventaires (il s'agit à cette période encore d'initiatives isolées, souvent l'œuvre d'aristocrates soucieux d'alimenter

leurs collections privées)^[9], c'est la Révolution et les destructions symboliques qui l'accompagnent qui, paradoxalement, suscitent les premiers élans collectifs en faveur de la préservation des monuments anciens.

Cet élan patrimonial (qui se matérialise déjà à l'époque par la création d'une « commission des monuments ») sera institutionnalisé au 19^e siècle, sous la monarchie de Juillet (1830-1848), dans le contexte particulier de la construction et de l'affirmation de l'Etat-nation, lequel doit se référer à l'Histoire et se donner à voir pour légitimer son existence. Ainsi naît le concept de « monument historique » : l'ensemble des édifices et ouvrages d'art dont l'ancienneté ou la valeur artistique justifie la conservation.

Pour identifier et gérer ces monuments, sont créées en 1830 et 1837 l'Inspection générale du patrimoine et la Commission des monuments historiques, institutions autour desquelles est mise en place une administration centralisée. Les premières listes de monuments historiques sont élaborées à partir de 1840, mais la loi sur les monuments historiques, qui leur confère un statut légal, ne voit le jour que plus tardivement, le 30 mars 1887. Acte fondateur de l'État en matière de patrimoine, elle organise une procédure de classement entraînant, pour la première fois, un certain nombre de conséquences juridiques sur le statut des biens concernés (elle pose notamment le principe de l'inaliénabilité des objets classés appartenant à l'État), détermine les conditions de l'intervention de l'État pour la protection des monuments historiques et encadre l'action patrimoniale des collectivités locales. Cette prise en charge par l'État, légitimée par le postulat de « l'intérêt national », sous-tend naturellement une vision très sélective du patrimoine à préserver : les procédures de classement concernent avant tout les « grands monuments », le « patrimoine majeur » qui correspond à l'idée que l'État se fait de l'Histoire nationale ; les monuments qui correspondent moins à cette image, de même que le « petit patrimoine » reflétant les cultures locales ou régionales ne font, quant à eux, pas l'objet d'un intérêt particulier (Héritier et Thuriot, 2008).

Cette conception très élitiste s'assouplit toutefois quelque peu avec la loi du 13 décembre 1913, qui crée une nouvelle catégorie de protection – l'inscription sur la liste de « l'inventaire supplémentaire » –, permettant d'élever un monument de tradition ou de facture locale (hors de la référence à l'histoire nationale) au statut de « monument historique ». Toutefois, ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale qu'une véritable

[9] On attribue ainsi le premier inventaire du patrimoine français, au 17^e siècle, à François Roger de Gaignière, généalogiste et antiquaire, précurseur engagé dans la défense des œuvres de la nation. Il demandera à ce titre au Chancelier du Roi qu'un arrêt du conseil interdise de démolir les monuments importants. Faute de suite à cette requête, il entreprend lui-même de parcourir le pays et de constituer sa propre collection, accumulant les originaux, croquis et copies d'un grand nombre d'objets, matériaux et documents anciens et espérant ainsi sauver les mémoires de l'Église et de la Cour de France.

politique est mise en œuvre à l'égard du patrimoine bâti mineur et du petit patrimoine rural, dans le sillage des travaux de George Henri Rivière (fondateur du Musée national des arts et des traditions populaires) et de ceux, plus anciens, de géographes (Vidal de la Blache) et des premiers ethnographes. Le passage de la « monumentalité d'hier à la patrimonialité d'aujourd'hui » n'interviendra, quant à lui, que plus tard.

2.1.2. De la « ville monumentale » au patrimoine urbain

Corollaire de la conception monumentale du patrimoine, les dispositifs de protection se concentrent uniquement sur l'édifice remarquable sans prendre en compte le tissu dans lequel il s'insère. Le plus souvent, ce tissu est considéré comme un « amas informe », une gangue dont il convient de dégager le monument historique pour le mettre en valeur. C'est d'ailleurs dans cet esprit que sont réalisées les grandes percées haussmanniennes, ouvrant des perspectives sur les édifices majeurs et offrant des liaisons de monument à monument. Cette vision strictement monumentale perdurera en France plusieurs décennies. De manière significative, les écrits de l'architecte italien Giovannoni, qui plaide dès les années 1930 pour l'intégration des tissus anciens dans les plans d'urbanisme, passent relativement inaperçus. Ces orientations se situent en effet en antinomie complète avec la doctrine des congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM, de 1928 à 1959), dont l'influence fut, à cette époque, prépondérante. Au-delà de l'opposition simpliste du « passéisme » et du « modernisme », les deux courants témoignent d'un rapport au passé très différent : alors que le premier s'interroge, à la façon d'un précurseur, sur la place et la fonction des monuments historiques dans la société contemporaine, le second, s'il ne s'oppose pas à la préservation de cet héritage, ne lui reconnaît qu'un rôle illustratif et lui refuse toute forme de prise sur le présent (Gravari-Barbas, 2002). En 1943, la loi sur les abords des monuments historiques (qui étend le dispositif de protection à un périmètre de 500 m autour du monument historique) ne rompt pas avec cette position ; elle amorce toutefois le passage de la protection de monuments isolés à une logique de préservation d'ensembles urbains, sans pour autant reconnaître la valeur patrimoniale du tissu ancien, le but étant uniquement de protéger le monument contre toute nouvelle construction susceptible de le dénaturer (Gigot, 2012b).

Il faudra attendre les années 1960, période marquée par la politique culturelle d'André Malraux, pour que les initiatives de protection et de restauration puissent véritablement se concevoir en dehors du domaine confiné de l'architecture monumentale. C'est à cette période qu'émerge, en France, la notion de « patrimoine urbain », notamment grâce à la loi du 4 août 1962 sur les « secteurs sauvegardés » (loi Malraux), qui élargit le rayon des actions de préservation aux centres anciens dans leur ensemble. En amorçant le passage de dispositifs de protection ponctuelle à la gestion d'ensembles urbains, cette

loi annonce l'entrée des problématiques patrimoniales dans le champ de l'urbanisme ; elle introduit par ailleurs les notions nouvelles d'amélioration, de confort et de mise en valeur, principes qui joueront un rôle fondamental dans « la reconquête du centre-ville » (Stein, 2003) engagée à partir des années 1970.

S'il apparaît comme une réaction face à la brutalité de la rénovation urbaine, ce revirement en faveur de la reconnaissance de la valeur des tissus anciens est aussi le reflet de changements importants dans la manière de concevoir le patrimoine. Dans le contexte de la création d'un ministère des Affaires culturelles attribué à Malraux, apparaît en effet la notion de « patrimoine culturel », notion qui s'accompagne de l'émergence d'un droit au patrimoine pour tous les citoyens. Cette politique introduit deux éléments novateurs : d'une part l'idée que la culture constitue en elle-même un héritage transmis par l'Histoire, d'autre part une vision du patrimoine matériel non plus comme « biens d'une lignée prestigieuse » mais comme « signe et présence du passé » (Lamy, 1993). Dans cette perspective, une attention nouvelle est apportée à la « reconnaissance » de l'objet patrimonial, dont la valeur 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. Conséquence de ces évolutions : les monuments historiques s'ouvrent à l'architecture vernaculaire, au patrimoine industriel et à l'architecture civile (avec initialement une limite fixée à 1850, laquelle n'a pas tardé à céder pour inclure les édifices du 19^e puis du 20^e siècle. Ainsi, aux catégories traditionnelles des monuments classés et inscrits, s'ajoutent aujourd'hui des labels (« patrimoines du 20^e siècle », « maisons des illustres », etc.).

2.1.3. Montée en puissance de la « réhabilitation* » et élargissement de la notion de « patrimoine urbain »

La loi Malraux* est souvent considérée comme l'instigatrice d'une révolution consacrant le passage du monument au patrimoine urbain. Tomas (2004) invite toutefois à nuancer cette affirmation, soulignant que les « secteurs sauvegardés » ne s'inscrivent pas, du moins au départ, en rupture avec l'urbanisme fonctionnel qui prévalait à l'époque. Certes, les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) sont des documents d'urbanisme ; ils constituent cependant des servitudes spéciales traitées de façon isolée du reste de la ville, ce qui ne les situe pas réellement dans une approche holistique et intégratrice de l'espace urbain. La loi Malraux véhicule par ailleurs, dans les premiers temps de sa mise en place, une conception du patrimoine urbain centrée sur les seuls édifices, lesquels sont approchés indépendamment de leurs habitants. Les opérations de restauration qui l'accompagnent continuent de s'appuyer de manière prédominante sur la déclaration d'utilité publique et l'expropriation, tandis que la question de leur impact sur la composition sociale des quartiers est relativement éludée.

La véritable révolution s'opère plus tard, à la fin des années 1970, avec la montée en puissance de la notion de réhabilitation, dans un contexte marqué par l'effondrement du fonctionnalisme, la crise économique et l'influence de la « nouvelle culture urbaine » popularisée par l'expérience de Bologne. La création, en 1971, de l'ANAH*, dont la mission est de soutenir les propriétaires privés dans leurs travaux de réhabilitation, puis, en 1977, la mise en œuvre des premières opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)*, confortent ce virage en faveur d'une politique plus sensible à la dimension humaine, reposant davantage sur l'incitation que sur la coercition. Alors que la notion de « zone » perd de sa pertinence, celle de « quartier » est revalorisée par les aménageurs, à la faveur d'une approche globale, plus adaptée que les approches sectorielles aux interventions en quartiers anciens où préexistent habitants et activités.

Sous l'influence de la décentralisation, les villes prennent peu à peu la main sur ces opérations, tandis que s'affirme la renaissance des « espaces publics » dont le déclin semblait, durant la phase fonctionnaliste, inexorable (Tomas, 2001). En 1983, la mise en place des zones de protection du patrimoine architectural urbain (ZPPAU) illustre bien ces évolutions : procédure innovante de concertation associant pour la première fois la commune et l'État dans l'institution d'un dispositif de protection, les ZPPAU portent davantage sur la préservation de l'identité patrimoniale de certains ensembles urbains que sur la protection des édifices en eux-mêmes (la dimension paysagère se confirme par la suite avec l'adjonction du « P » de paysage en 1993^[10] – ZPPAUP). Ainsi, la notion de « patrimoine urbain » s'ouvre-t-elle résolument à la prise en compte des espaces publics et des paysages. Les deux décennies suivantes confirment la montée en puissance des acteurs locaux dans la sphère de la mise en valeur patrimoniale, conséquence des nouvelles compétences des collectivités locales en matière d'urbanisme, et de l'affirmation des identités locales. Dans le même temps, la notion se complexifie encore (sous l'influence notoire de la doctrine du patrimoine, désormais mondial, prônée par l'UNESCO) pour englober des éléments immatériels. Citons, à titre d'exemple, la patrimonialisation des puces de Saint-Ouen en 2001. Il s'agit là d'un cas tout à fait significatif ayant impliqué une innovation réglementaire : une ZPPAUP a été créée, en l'absence d'un édifice à protéger, dans le seul but de maintenir une activité (Félix, 2002).

Si, en France, la loi Malraux marque un véritable tournant pour la perception du patrimoine dans sa dimension urbaine, la prise de conscience sera bien plus progressive à l'échelle européenne et internationale. Ainsi, au niveau européen, la considération du patrimoine urbain apparaît en 1964 avec la Charte de Venise portant sur la conservation et la restauration des monuments et des sites. Celle-ci voit le jour notamment en réaction

[10] Loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages.

à la « rupture de l'équilibre ville/campagne » constatée dans de nombreuses villes du monde (Perrin et Patin, 2010). Cet engagement international entraînera également la création, en 1965, de l'ICOMOS, organisation internationale non gouvernementale œuvrant en faveur de la conservation des monuments et des sites historiques dans le monde, qui officie notamment à travers la diffusion de l'information, des principes, techniques et politiques de conservation.

La prise de conscience de l'importance du patrimoine urbain en tant qu'ensemble à préserver se confirme lors de la Conférence générale de l'UNESCO à Nairobi, en 1976 : celle-ci scelle définitivement l'intégration de la notion de patrimoine urbain dans le langage officiel et recommande « la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine »^[1].

La Charte internationale des villes historiques de 1987 apporte la dernière pierre à l'édifice en définissant des objectifs internationaux et proposant des solutions (méthodes et instruments) afin de faire face aux menaces de dégradation du patrimoine urbain dans les villes historiques du monde. Elle insiste sur la nécessité de sauvegarder la qualité des villes en tenant compte de leur contexte, des individualités et spécificités locales, des fonctions sociales, en perpétuant « l'ensemble des biens même modestes » susceptibles de constituer la mémoire de l'humanité. Pour citer un extrait de cette charte : « Toutes les villes du monde, qu'elles résultent d'un choix délibéré ou d'un mouvement spontané sont les expressions matérielles de la diversité des sociétés à travers l'histoire et sont de ce fait toutes historiques » (ICOMOS).

2.2 Contextualisation du patrimoine urbain

Ce bref rappel historique montrant comment l'on est passé (en termes de patrimoine) du monument à l'urbain serait incomplet si cette notion même de patrimoine urbain n'était pas replacée dans les grandes phases d'urbanisation qu'a connu la France.

Les villes, quelles que soient leurs époques (médiévale, renaissance, classique, moderne) portent une part croissante de l'Histoire en raison même du développement urbain qui les sédimente et que l'on retrouve, de la ville royale et défensive aux enceintes successives pour absorber les faubourgs, au redéploiement de la ville hors les murs avec la création de villes nouvelles et d'ensembles nouveaux. Elles constituent ainsi un écrin favorable à l'émergence de patrimoines isolés ou d'ensembles.

[1] Source : ICOMOS.

Toutefois, la considération du patrimoine, d'ordre monumental ou urbain ne s'est développée que dans les premières années du 19^e siècle, chaque étape réglementaire de la protection patrimoniale étant historiquement associée à un risque de dénaturation et de perte de ce qui est considéré comme du patrimoine. Ainsi, le patrimoine urbain, dans sa considération réglementaire, culturelle et historique, se caractérise par trois étapes du 20^e siècle :

- la loi de 1913 définissant les « monuments historiques », aboutissement de la phase de préservation de monuments nationaux représentatifs de l'Histoire, après une période de nombreuses destructions et amputations postérieure à la Révolution française ;
- la loi de 1962 avec les « secteurs sauvegardés (loi Malraux), dans une période de rénovation urbaine* dévastatrice, destinée à asseoir la préservation d'ensembles urbains remarquables sur un document d'urbanisme à part entière ;
- le label « patrimoine du 20^e siècle », attribué à 40 ensembles d'habitat social des années 1960-1970, qui intervient dans une nouvelle période de rénovation urbaine destructrice de l'habitat de ces quartiers.

Depuis un peu plus de deux siècles, le patrimoine constitue un enjeu majeur des villes, du développement et de l'Histoire française. Il s'est progressivement affirmé et renforcé au gré de la succession de dispositifs, pratiques et procédures. Plus seulement concentré sur ce qui est « le plus ancien », il s'élargit et se diversifie pour englober des représentations de périodes contemporaines. Il s'est aussi étendu à l'urbain et à tout ouvrage au-delà du monument, dépassant ainsi la seule représentation historique située généralement dans les centres anciens, pour offrir une image dynamique de la valeur patrimoniale. Il s'est enfin inscrit dans les mentalités et les procédures. La mondialisation récente et accélérée est sans doute l'une des raisons de cet élargissement qui alimente le renforcement du rôle identitaire des villes, non seulement au niveau des espaces construits ou aménagés, mais également des ensembles, usages et pratiques qui lui sont liés, jusqu'à intégrer le patrimoine immatériel.

Urbanisme et habitat sont étroitement mêlés, le logement constituant l'essentiel du tissu des villes, elles-mêmes tenues, au moins pour leurs parties monumentales, par les pouvoirs centraux. S'appuyant sur l'héritage, le patrimoine urbain et l'habitat vont suivre des évolutions croisées au cours du 20^e siècle et en ce début du 21^e siècle. Il convient de distinguer quatre grandes étapes historiques :

- les débuts du 20^e siècle ou la modernité : le modèle parisien, les monuments historiques et les sites classés et inscrits, le mouvement moderne, les plans d'alignement, les plans d'aménagement ;
- la période de 1950 à 1975 : la reconstruction et les zones à urbaniser en priorité (ZUP), l'aménagement du territoire et la croissance démographique, l'habitat et l'étalement urbain, la planification urbaine, l'aménagement, les secteurs sauvegardés ;
- la période 1975 à 2000 : la décentralisation, le « Livre blanc » du Logement et la réforme de son financement, l'habitat ancien privé, la politique contractuelle, la politique de la Ville*, la protection du paysage ;
- la période 2000-2012 : le changement de doctrine du développement et le passage au renouvellement urbain, l'intercommunalité, la réforme des documents d'urbanisme, les perspectives qui s'amorcent en matière de métropoles régionales et multipolaires, et la place du patrimoine.

2.2.1. Le 20^e siècle ou la nouvelle modernité

Le développement de l'habitat pavillonnaire

Le 19^e siècle a été marqué par une production architecturale éclectique qui nuit à l'éclosion de toute création. L'opposition à l'éclectisme se manifeste dans les dernières années du siècle. Dans un contexte européen où l'industrie est en plein développement, où l'urbanisation se développe à la faveur de la croissance démographique, les styles historiques vont être abandonnés au profit de la fonctionnalité. L'art moderne va progressivement s'affirmer dans toutes les productions artistiques. Toutefois, les efforts réalisés pour faire avancer l'architecture au début du 20^e siècle se solderont par des échecs. L'architecture aura été, pendant cette période, absorbée par les arts décoratifs.

En 1900, la France compte 40 millions d'habitants^[12] et les villes sont schématiquement constituées de centres anciens, intégrant de l'habitat, des compositions urbaines des siècles précédents et des extensions faubouriennes ou banlieusardes abritant le logement ouvrier.

Le développement urbain prend, pendant les trente premières années du siècle, la forme d'une urbanisation périphérique largement pavillonnaire en même temps que la

[12] La population était de 30 millions en 1800.

politique du logement social est progressivement confortée et voit quelques réalisations de cités-jardins.

Les canons modernes du Bauhaus

C'est après la première guerre mondiale que l'architecture moderne va bénéficier des acquis de l'école du Bauhaus notamment. La coopération entre l'art et l'industrie, que le Bauhaus avait amorcée, va permettre l'éclosion de l'architecture moderne. Walter Gropius fonde l'école du Bauhaus en 1919, dans laquelle il rassemble des enseignements aux méthodes entièrement nouvelles pour traiter les problèmes de l'espace. Le Bauhaus sera bientôt réputé dans l'ensemble de l'Europe où l'on recherche les éléments fondamentaux de l'expression contemporaine.

L'architecture moderne naît et se définit par la pureté de ses lignes, la simplicité de ses formes, l'utilisation des matériaux modernes. Le plan de façade sans éléments décoratifs, la conception de l'espace ouvert, le béton, l'acier et le verre constituent les principes de l'expression architecturale nouvelle.

Malgré les fortes oppositions de l'académisme, l'architecture moderne trouve progressivement sa place et représente, encore aujourd'hui, le style architectural majoritaire, dont de nombreuses œuvres sont classées « monument historique ». L'école du Bauhaus est fermée par Hitler en 1933. Son ultime directeur, Ludwig Mies Van Der Rohe, s'expatrie alors aux Etats-Unis, à Chicago, où la modernité de ses œuvres est manifeste.

Les CIAM et la ville

Mais déjà, en raison des oppositions académiques, les Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM), créés en 1928, se sont donné pour objectif de défendre l'architecture moderne. Ces congrès se poursuivent jusqu'en 1956. Ils permettront à leurs participants de développer leurs conceptions sur les groupements d'habitation modernes, puis sur la ville moderne selon le mode fonctionnaliste basé sur l'habitat, le travail, les loisirs et le trafic.

Le congrès le plus riche en réflexions et échanges se déroule sur un bateau conduisant les congressistes de Marseille à Athènes, ce qui leur permet d'établir les principes de l'urbanisme moderne qui seront ensuite codifiés dans la Charte d'Athènes, que Le Corbusier publiera en 1942.

Ces principes fonctionnalistes, tant architecturaux qu'urbains, constituent la matière et les prémices de la conception de la ville moderne qui sera mise en œuvre, notamment en

France, dans les ensembles d'habitat social édifiés au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Le fonctionnalisme urbain se traduira dans la planification et l'aménagement, à l'appui du zonage, des futurs plans d'occupation des sols (POS) et dans les ZUP.

Le changement d'échelle de la production urbaine de la parcelle à l'îlot puis à la zone urbaine, associé à une production de masse, portera, dès les années 1950 jusqu'aux déviances du mouvement moderne, les « grands ensembles » représentatifs de la modernité urbaine et architecturale du développement des villes. Il faudra attendre les années 1970 pour réactiver la ville à partir de son centre ancien, jusqu'alors rejeté, et tenter d'absorber la production des années 1960-1970 dans la ville, puis les années 2000 pour intégrer certains grands ensembles d'habitat dans la protection patrimoniale.

La consécration du patrimoine

C'est aussi pendant cette période, précisément en 1913 (il y a donc cent ans), qu'une loi protège les « monuments historiques », après le premier inventaire postérieur à la Révolution française et l'abolition des privilèges, alors même que l'aménagement du territoire ou sa planification n'a pas encore fait l'objet de réglementation.

Des édifices sont ainsi classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des « monuments historiques » impliquant non seulement leur protection mais aussi celle de leurs abords. Les architectes des bâtiments de France (ABF)* rendent un avis sur les demandes de permis de construire et de démolir à l'intérieur d'un périmètre constitué par un rayon de 500 m autour du monument.

Cette loi de protection des « monuments historiques » de 1913 sera étendue en 1930 à la protection des sites, en définissant les « sites classés et inscrits » à l'intérieur desquels les ABF ont aussi un avis à rendre sur les demandes de permis de construire et de démolir. La loi de 1913 sur les « monuments historiques » sera complétée en 1943 pour protéger leurs abords. L'habitat, constituant essentiel de la ville, entre alors, de fait, dans le patrimoine.

Si la fin du 18^e siècle a été marquée par la prise de conscience du risque représenté par la démolition de certains monuments, et le 19^e siècle, le siècle d'engagement du patrimoine, le 20^e siècle est celui du développement de la protection du patrimoine.

Bien que l'habitat pénètre ainsi progressivement le patrimoine, au-delà des bâtiments officiels et des équipements, patrimoine et habitat suivront des parcours différents, voire opposés. Ainsi, alors que le patrimoine trouve sa consécration avec la loi de 1913 et ses prolongements, et se concentre de fait sur la partie ancienne de la ville, l'habitat, ou plutôt le logement, poursuit son étalement urbain périphérique sous des formes largement

individuelles qui négligent globalement la qualité architecturale et la composition urbaine. Ce que l'on tente de valoriser d'un côté au titre de l'architecture et de la qualité urbaine est négligé de l'autre avec l'urbanisation sans limites : l'exceptionnel d'un côté, l'insuffisance de l'autre.

Cette protection des abords reflète en réalité la protection des monuments et de la ville tout entière à son échelle contemporaine. Il y a donc cohérence entre monument et abords. Mais, dès lors que le monument est absent, ses abords le sont aussi. La production de l'habitat ne se situant pas alors dans les espaces protégés, il n'y a pas lieu de se poser la question patrimoniale ou, en tout cas, pas à l'époque de leur construction.

La succession des lois de 1913 (monuments historiques), de 1930 (sites) et de 1943 (abords) engage l'assemblage, dans une conception patrimoniale urbaine, habitat et monuments. Patrimoine urbain et patrimoine monumental s'assemblent donc dans la forme et la règle, mais il faudra toutefois attendre la seconde moitié du 20^e siècle pour que l'habitat bénéficie d'une protection équivalente au patrimoine monumental.

2.2.2 La période des années 1950 à 1975

La seconde moitié du 20^e siècle peut être divisée en deux parties : la première correspond à une période d'aménagement et de maîtrise d'ouvrage, tandis que la seconde est consacrée à la gestion de ce qui a été édifié lors des vingt-cinq années précédentes.

La première période de vingt-cinq ans sera destinée à l'édification des grands ensembles d'habitat, généralement à l'extérieur de la ville existante, tandis que les centres anciens seront négligés, considérés comme inaptes à accueillir le développement démographique et de l'habitat. Allant parfois jusqu'à la démolition du patrimoine ancien d'habitat non protégé pour des raisons d'insalubrité et/ou de spéculation, le développement urbain doit être moderne, dans ses formes et ses échelles. De plus en plus critiqués, les grands ensembles seront, à leur tour, rejetés au profit de l'habitat individuel, étalé encore plus loin, et de l'habitat ancien, qui renouera alors avec la valeur patrimoniale.

L'armature urbaine du territoire et l'enjeu du logement

Au lendemain de la guerre, deux enjeux majeurs se posent : reconstruire le pays et répondre à la crise du logement qui s'amplifie.

Les années 1960 couvrent une période d'aménagement du territoire initiée par les pouvoirs publics. Aucun dispositif d'urbanisme réglementaire n'est encore en place à cette époque. Le permis de construire que l'on connaît aujourd'hui ne date que de

1943. Les documents d'urbanisme et de planification urbaine n'existent pas. Le plan d'urbanisme directeur (PUD) de Paris de 1967 commence à distinguer des zones dans la capitale, des prolongements d'axes, la rénovation urbaine et l'insalubrité. Il faudra attendre 1974 pour que la Ville de Paris approuve son POS. L'urbanisme est, à cette époque, opérationnel et peu règlementaire et se traduit, pour répondre à la crise du logement, dans les ZUP.

La période du *baby-boom* commence, l'exode rural s'accroît, l'immigration débute et la colonisation se termine. La croissance démographique repart et, avec elle, l'augmentation du nombre de ménages. Le besoin en logements va progressivement s'accroître et induire une politique de construction de logements sociaux sans précédent. La production de masse de ces logements sociaux est associée au développement des villes. Que construire ? Où construire ? Comment construire ? Telles sont les questions posées pour résoudre la crise du logement des années 1950.

La ville existante n'est en effet pas considérée comme apte à recevoir ces logements qui vont être construits en masse. La morphologie urbaine et le parcellaire ancien ne sont pas à l'échelle des besoins et des nécessités de la construction moderne. Par ailleurs, les tissus anciens, outre leur état dégradé, l'absence d'entretien de la part de leurs propriétaires, l'inconfort des logements et la promiscuité ne peuvent constituer une réponse adaptée aux besoins modernes en logements.

La réponse des « grands ensembles »

Il s'agit de produire des logements en masse, qui apportent une réponse en termes de confort et de santé pour leurs occupants. Construire ces logements à la campagne constitue la réponse appropriée. C'est dans cette perspective que vont être mobilisés des grands fonciers, les fameux « champ de betteraves », permettant de construire sans les contraintes parcellaires des tissus urbains. L'État, grand maître d'ouvrage de ces processus, va engager la réalisation des « grands ensembles », nouveaux quartiers urbains à la campagne. L'État envoie ses architectes réaliser le nouveau modèle « urbain », les nouvelles formes architecturales, les nouveaux dimensionnements à l'instar du pouvoir royal des siècles passés. En l'absence de parcellaire et de tissu urbain, les bâtiments vont pouvoir s'allonger et s'élever au gré des envies de leurs auteurs.

La conception architecturale et urbaine des ensembles relève du croisement de la définition de la « cellule » et de celle du plan masse. Alors que l'on édifiait, jusqu'à présent, des bâtiments à partir de limites parcellaires (alignement, limites séparatives) et que ces parcelles étaient desservies par un espace public et accueillait des constructions

mitoyennes assemblées, les bâtiments des « grands ensembles » sont construits dans des champs, desservis par une voirie.

L'objectif d'industrialisation du bâtiment et la recherche d'économies de la construction ont trouvé à s'appliquer simplement dans l'édification des barres d'habitat à loyer modéré (HLM). La conception du modèle architectural trouve alors sa réponse dans la mise en œuvre du procédé constructif. Cet effort quantitatif sans précédent a eu le mérite de produire le logement moderne dont les qualités sont toujours reconnues aujourd'hui. Les « grands ensembles » représentent le patrimoine bâti le plus important en nombre de logements. C'est le « monumental moderne », à l'instar des œuvres monumentales des siècles antérieurs, reflet de l'exercice du pouvoir exécutif.

Des doutes à l'arrêt des « grands ensembles »

La qualité des « grands ensembles » est très inégale : certains d'entre eux sont reconnus comme des œuvres architecturales et urbaines, futurs ensembles protégés par le label « Patrimoine du 20^e siècle », tandis que d'autres sont rejetés au motif de leur médiocrité. Ainsi, en 1958 déjà, Pierre Sudreau, premier ministre de la Construction de 1958 à 1962, avait doté son ministère d'un groupe de réflexion sur l'urbanisme et l'architecture des « grands ensembles ». Celui-ci avait produit quatre directives, envoyées en 1960 et 1961, montrant le ministre en profond désaccord avec les constructions que sa propre administration autorisait : « *A mesure que l'effort de construction et d'équipements s'amplifie, les risques d'erreurs d'urbanisme et d'architecture se multiplient. À côté de très belles réalisations qui font honneur à notre pays, d'autres au contraire témoignent d'un manque total d'imagination et de recherche ; quelques autres enfin défigurent irrémédiablement le site dans lequel elles sont installées. Ces erreurs sont d'autant plus graves qu'une fois commises, elles ne peuvent plus être corrigées et subsisteront pendant plusieurs générations* »^[13]. Le « grand ensemble » dénature la cohérence urbaine française sédimentée au cours des siècles.

Devant les critiques qui se multiplient, la circulaire Guichard de 1973 va mettre un terme aux « grands ensembles ». Avec leur réalisation, par la procédure des ZUP, l'urbanisme d'Etat aura été de nature opérationnelle. Ministère puissant, l'Équipement tient financièrement le logement (toujours centralisé aujourd'hui) mais se heurte toutefois, par la critique de ses réalisations, à l'insuffisance de qualité, tandis que la direction de l'Architecture, objectivement porteuse de la qualité architecturale, alterne, selon les gouvernements, entre le ministère de la Culture et celui de l'Équipement. Or, la France s'est engagée dans une politique d'aménagement du territoire ambitieuse qui nécessite

[13] Voir Bekkouché (2002).

des outils permettant de planifier et de réglementer ces espaces qui ne cessent de s'urbaniser.

La ville zonée et fonctionnaliste

La loi d'orientation foncière pour la ville (LOF), adoptée en 1967 (soit cinq ans après les « secteurs sauvegardés ») met en place les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les POS. Les SDAU ont pour objet de planifier le développement urbain, héritage de la croissance démographique et urbaine, tandis que les POS définissent le droit des sols sur le territoire communal selon la méthode du zonage. Cet outil, opposable aux tiers, est la traduction en droit de la ville fonctionnaliste. Les destinations des zones, d'habitat, d'activités, de loisirs, ou commerciale, sont définies. Ce zonage se heurte cependant à la ville réelle, celle qui existe déjà, avec son centre ancien pas encore réhabilité, sa ZUP, qui constitue de fait une zone nouvelle d'habitat conçue sur le modèle fonctionnaliste, expression de l'histoire moderne. Toutes les villes se doteront progressivement de POS, qui comprennent aussi des zones d'urbanisation future, zone *non aedificandi** (NA), appelées à accueillir la poursuite de l'étalement urbain et de nouvelles formes d'urbanisation dans l'espace périurbain au cours du dernier quart du 20^e siècle.

L'étalement urbain poursuit ainsi sa trajectoire et la développera, règlementairement, jusqu'à la fin du 20^e siècle. Il correspond à la dédensification de la ville qui ne semble toujours pas trouver historiquement son équilibre entre promiscuité et attractivité. Lieu de développement, de sécurité et d'échanges dès ses débuts, la ville a toujours englobé ses faubourgs, sa périphérie, son périurbain, à partir du centre comme identité, espace de richesse et de densité.

Du rejet à la résurgence des centres anciens

Fastes pour l'édification des « grands ensembles », les années 1950 ont été aussi une période de déclin des centres anciens. Lieux d'inconfort et de promiscuité, incapables de produire de la modernité (ascenseur, stationnement des voitures, circulation, etc.), les tissus anciens sont rejetés, bien que partiellement protégés au titre des « monuments historiques » en raison de leurs abords qui couvrent une large partie des centres, ou de la loi de 1930 sur les sites inscrits et classés.

L'insuffisance de la recherche sur cette période ne permet pas d'expliquer et de comprendre les processus et les décisions qui, d'une part ont engagé la réalisation des « grands ensembles » sur l'ensemble du territoire national et, dans le même temps, l'absence de politique de développement des centres anciens, même si l'on peut

supposer que l'Etat ne pouvait pas disposer de tous les moyens nécessaires à cet accomplissement.

L'intermède réglementaire de la protection du patrimoine ancien durera jusqu'en 1962, année d'émergence des « secteurs sauvegardés ». Etendue aux ensembles urbains historiques, la notion de patrimoine englobe le patrimoine historique, architectural et urbain et la modernisation de l'habitat. Consécutif aux effets d'une politique de rénovation urbaine, le « secteur sauvegardé* »^[14] est emblématique de la volonté d'éviter la destruction de quartiers anciens, à l'instar des « monuments historiques » destinés à protéger certains monuments de la démolition lors des décennies *post* révolutionnaires du 19^e siècle. Toute l'intelligence du ministre André Malraux sera d'associer ancienneté et modernité et de dépasser l'opposition ville ancienne/ville moderne. Il considère en effet que « *sauvegarder un quartier ancien, c'est à la fois en préserver l'extérieur et en moderniser l'intérieur* ». Pour Malraux, « *l'avenir ne s'oppose pas au passé, il le ressuscite* ». Mais il faudra du temps pour que la France compte, au 20 avril 2011, 103 « secteurs sauvegardés »^[15]. En 1962, on est au début des grands ensembles (le quartier de l'Abreuvoir, premier ensemble conçu par Émile Aillaud, a été réalisé en 1957, après Sarcelles, engagé en 1955). Il faudra attendre les années 1970 pour que les quartiers et l'habitat anciens commencent à renaître et à être réhabilités.

2.2.3. Le dernier quart du 20^e siècle : de 1975 à 2000

Le choc pétrolier de 1973 et ses effets sur les coûts de l'énergie ont engendré de lourds investissements sur les « grands ensembles » achevés et l'habitat. Un véritable bouleversement va intervenir sur ces sites d'habitat qui vont progressivement passer d'une position d'ensemble moderne de qualité à une situation de rejet. Les vingt-cinq années qui vont suivre seront consacrées à la réhabilitation et à la gestion des ensembles produits vingt-cinq ans plus tôt.

C'est aussi la période faste des centres anciens qui, à l'appui des nouveaux dispositifs de protection du patrimoine mais toujours des lois de 1913 et 1962, d'une part, et des dispositifs d'intervention sur l'habitat privé, d'autre part, vont bénéficier au patrimoine urbain ancien. L'accentuation des difficultés d'habitat et de vie sociale dans les sites sensibles va déboucher sur la mise en place de la politique de la Ville, tandis que l'espace

[14] « *Si nous laissons détruire ces vieux quais de la Seine semblables à des lithographies romantiques, il semblerait que nous chassions de Paris le génie de Daumier et l'ombre de Baudelaire* », déclare André Malraux, ministre d'État, chargé des Affaires culturelles, lors de la présentation du projet de loi.

[15] Le premier secteur sauvegardé appliqué étant Chartres, en 1971.

périurbain accueille le nouvel habitat pavillonnaire en accession à la propriété sous forme de lotissements, et que les centres des villes se vident alors que leur protection patrimoniale adopte de nouvelles formes réglementaires. Le patrimoine expérimente de nouveaux dispositifs, s'ouvre à la patrimonialisation de certains « grands ensembles », s'associe aux procédures et financements de l'habitat pour traiter les intérieurs et les façades.

La politique de la Ville est caractérisée par une succession de programmes d'action et de gestion contractualisés dans les quartiers d'habitat social, essentiellement périphériques mais aussi anciens, traitant des aspects économiques et d'emploi, sociaux et d'éducation, urbains et d'habitat. Les quartiers sont classés (grands projets de ville, opérations de renouvellement urbain, zones urbaines sensibles) et peuvent disposer d'aides renforcées (zone France urbaine, zones de redynamisation urbaine).

Le président de la République, Valérie Giscard d'Estaing, s'exprime sur les formes urbaines et le cadre de vie en ces termes : « *La construction des vingt dernières années n'a pas eu, à quelques tentatives méritoires près, la politique de ses idées. On a construit, ou laissé construire, des ensembles d'inspiration collectiviste, monotones et démesurés, qui ont sécrété la violence et la solitude. Il faut aujourd'hui réserver la préférence à l'accession à la propriété sur la location, au logement individuel sur l'immeuble collectif, à la réhabilitation de l'habitat ancien sur la construction neuve, à la petite ville sur la mégalopole, et donner un coup d'arrêt définitif au gigantisme.* »^[16] Selon lui, les efforts d'une modernité imposée, sans chaleur et sans couleur, ont été la cause principale de cet échec urbanistique. Il faut donc se retourner vers l'histoire de l'architecture, redécouvrir les styles, revisiter les principes d'un « urbanisme à la française », et retrouver l'essence de ce qui faisait la grandeur de la France. Plus tôt et plus vite que partout ailleurs, comme un remède de cheval destiné à combattre l'épidémie de la charte d'Athènes, la postmodernité architecturale se fait jour. Et l'idéologie giscardienne lui permet d'entrer en France par la grande porte. Ricardo Bofill, lui, l'architecte de la présidence de la République, apporte la démonstration que seule « *la présence de l'Histoire* » peut éviter qu'entre l'Homme et l'architecture la communication soit « coupée ». Mais l'historicisme architectural du « style Giscard »^[17] ne pourra s'exprimer que dans les villes nouvelles en cours de réalisation ; les grands ensembles, eux, sont par essence des formes urbaines achevées^[18].

[16] Giscard d'Estaing (1976), pp. 83-84.

[17] On se souvient aussi du débat sur l'urbanisme et l'architecture du quartier des Halles à Paris, entre Giscard d'Estaing, président de la République, tentant d'imposer Ricardo Bofill comme architecte du projet, et Jacques Chirac, maire de Paris, considérant que l'architecte des Halles, c'est lui. L'échec de la rénovation de ce quartier éclectique trouvera rapidement ses limites jusqu'à l'engagement d'un nouveau projet, aujourd'hui en cours.

[18] Éric Langereau in *Urbanisme*, numéro 322, janvier février 2002, p. 49.

François Mitterrand, pendant ses quatorze années de présidence de 1981 à 1995, mettra en œuvre un vaste programme national de grands projets de style moderne et développera, pendant ses deux septennats, la politique de la Ville sur les quartiers d'habitat.

Jacques Chirac, président de la République de 1995 à 2005, sera plus sensible à la cause de l'environnement et des solidarités : *« ce n'est pas davantage la juxtaposition, d'un côté, de villes équilibrées dans leur population, disposant de l'ensemble des services et, de l'autre, de cités constituées de grands ensembles déshumanisés où se développe une ségrégation par le logement, une ségrégation qui conduit très souvent à la violence et au désespoir. Il faut repenser, en les humanisant, l'urbanisme et l'architecture. Ceci n'existe, une fois l'ouvrage achevé, que par la qualité du rapport social qu'ils établissent au bénéfice de tous. Au-delà de l'esthétique, la valeur de l'architecture est sociale : « la maison appartient aussi au passant qui la voit », dit très justement le proverbe chinois. Il est temps de réconcilier le beau et l'utile. »* (Discours de Jacques Chirac, le 13 avril 1995).

Le siècle s'achèvera par un changement de doctrine du développement urbain.

L'habitat tire le patrimoine

Le patrimoine, centré jusqu'alors sur le monument et l'ensemble urbain ancien, trouve, avec l'habitat, une nouvelle entrée. La démarche sur l'habitat ancien prolonge la politique nationale du logement, qui ne trouve toujours pas un rythme de croisière adapté à la croissance démographique. Les tissus anciens présentent des opportunités nouvelles de production de logements.

La création de l'ANAH, en 1971, et la circulaire créant les OPAH, en 1977, constituent alors les outils majeurs de la réhabilitation des centres anciens en France. A l'appui des « contrats ville moyenne », l'État, les villes et l'ANAH contractualisent des programmes d'action sur les centres anciens. Les interventions sur les immeubles anciens des centres font préalablement l'objet d'analyses architecturales des patrimoines, d'examen des ensembles urbains anciens, d'enquêtes sociales des occupants des logements, locataires et propriétaires, parfois démunis pour pouvoir réhabiliter leurs biens.

Les actions sur les centres anciens concernent alors le confort de l'habitat autant que la réhabilitation du patrimoine. Les ABF sont associés à ces exercices qui nécessitent parfois des arbitrages entre préservation excessive ou démolitions et reconstructions de bâtiments neufs abritant des logements sociaux en centre-ville. La question patrimoniale est alors traitée à partir d'une entrée « habitat » et en fonction des conditions économiques qu'il est possible de mobiliser. Le regard et l'action sur l'ancien changent. Ce n'est plus le monument qui concentre l'intervention, parce qu'il fait déjà l'objet de protection. Ce qui

est en jeu alors concerne le centre-ville et la valeur urbaine de son habitat. Ce centre-ville est tout à la fois un potentiel de logements à exploiter et l'identité de la totalité de la ville. Ces deux vecteurs sont toujours d'actualité aujourd'hui. L'ensemble urbain ancien capte toutes les attentions et constitue une valeur économique et patrimoniale en tant que telle. Les dispositifs réglementaires et financiers permettent de traiter l'intérieur des immeubles pour constituer une offre d'habitat réhabilité. Complétant ces actions, les interventions sur la structure du bâti, les façades et les toitures les requalifient sur l'espace public.

Ainsi, ce n'est pas l'immeuble pour sa valeur architecturale qui est considéré, c'est l'ensemble urbain ancien tout entier auquel il participe. Bâtiments remarquables et bâtiments dits d'accompagnement s'assemblent et constituent la rue. Les matériaux, les gabarits, les espaces publics et leurs assemblages fondent la valeur urbaine patrimoniale. Ainsi, l'immeuble d'habitat, qui constitue le patrimoine du propriétaire bailleur, contribue, par sa réhabilitation, à la requalification du patrimoine urbain.

Les maires des villes interviennent, eux, sur l'espace public, par la réfection des réseaux et revêtements des rues, sur les équipements publics, et même sur les façades des bâtiments privés, considérant que ces façades participent de la qualité de l'espace public.

L'intérêt des OPAH est de « *lancer le filet le plus loin possible*^[19] », c'est-à-dire couvrir l'ensemble urbain ancien par le périmètre de la procédure. Cette disposition présente l'avantage d'avoir un effet levier sur l'ensemble du centre, et pas seulement sur une partie si l'OPAH se limite à un de ses quartiers. Quand les premières réhabilitations sont faites et exposent leurs qualités patrimoniales à la vue de tous, elles ont pour effet de s'étendre aux immeubles voisins que leurs propriétaires souhaitent revaloriser. Plus d'une centaine de villes moyennes ont ainsi pu retrouver leurs identités une fois réhabilitées. Pour autant, et malgré le conventionnement* mis en place en 1977 par la réforme du financement du logement, l'habitat des centres anciens subit toujours des difficultés en termes de marché. Bien que les immeubles soient réhabilités, et que leurs logements soient modernisés, les attentes de la clientèle restent encore souvent insatisfaites dès lors qu'il y manque une place pour la voiture, un ascenseur dans les immeubles, des espaces extérieurs généreux, ce que, d'une certaine manière, l'urbanisme moderne propose.

Mais tous les centres anciens ne sont pas entrés directement dans la procédure des « secteurs sauvegardés », ni même dans une OPAH. Certains centres anciens ont disposé d'une procédure différente, de type « villes moyennes », ou simplement dans le cadre d'études financées alors par le ministère de la Culture. Ces études consistaient

[19] Alexandre Melissinos, architecte de secteurs sauvegardés, expert des centres anciens.

à élaborer des cahiers de recommandations architecturales, dont ont bénéficié les villes de Saint-Omer, Dieppe, Cambrai, Figeac et bien d'autres... Ils étaient l'aboutissement d'un travail d'analyse architecturale (inventaire exhaustif des façades des immeubles du centre ancien, classement architectural dans une typologie), de recherches historiques sur la ville, d'établissement de recommandations déclinant, dans le détail, les conditions d'une réhabilitation adaptée à chaque cas typologique et les principes à suivre lors de la construction d'un bâtiment nouveau dans le site ancien.

Ces travaux ont eu généralement beaucoup de succès et ont été parfois l'occasion de faire entrer ces recommandations dans l'article 11 du POS^[20] (« aspect extérieur des constructions ») de la zone centrale des villes, règlementairement dénommée UA, dans le POS, voire du secteur UAa concerné, ce qui les transformait en règles. Ainsi, cette première génération de POS incluait déjà des règles d'ordre qualitatif et de projet. D'autres procédures, comme les ZPPAUP, ont pu prendre le relais, les « secteurs sauvegardés » allant plus loin encore dans le niveau de protection.

Ces dispositifs et procédures ont pour objet de donner à voir et comprendre aux habitants le patrimoine de leurs villes et de constituer des cadres d'intervention clairs, affichés et partagés avec l'ABF, évitant ainsi les avis parfois considérés comme arbitraires.

Les effets de la crise sur l'habitat et l'espace urbain

Le « Livre blanc » du « mouvement HLM^[21] » a mis en évidence les inégalités dans le logement social en France et a ouvert la voie à la réforme du financement du logement en 1977. Le financement de « l'aide à la pierre* » s'est transformé en financement « d'aide à la personne* ». Les différents produits financiers du logement social (immeuble à loyer moyen [ILM], immeuble à loyer normal [ILN], habitat à loyer modéré ordinaire [HLMO], programme à loyer réduit [PLR], programme social de relogement [PSR]) laissent alors la place à un produit unique baptisé « prêts locatifs aidés » (PLA). Celui-ci doit donner lieu à la construction de logements sociaux de qualité équivalente, quelle que soit la catégorie sociale du ménage qui l'habite. Le coût du loyer peut être compensé par « l'aide à la personne » apportée par l'aide personnalisée au logement (APL)*. C'est le principe du « conventionnement ». Ce n'est donc plus le logement qui est aidé par l'État mais le ménage qui l'occupe. Ce « nouveau » logement social doit en outre être de grande qualité et construit en ville, rejetant de fait toute idée de renvoi du logement social à la périphérie des villes, comme les ZUP en avaient été jusqu'alors l'expression.

[20] L'article 11 du POS a aussi été l'objet de recours considérant que les règles pouvaient s'avérer excessives et contraignantes au regard des obligations des pétitionnaires de permis de construire.

[21] Habitat à loyer modéré.

De nouvelles architectures pour l'habitat

C'est une période de renaissance de la qualité du logement social. Alors que 1968 avait vu exploser « l'École des beaux-arts » et l'enseignement académique, entre autres prodigués par les auteurs des « grands ensembles », les architectes posent d'autres bases à la production architecturale de l'habitat. Une nouvelle génération de concepteurs crée de nouvelles propositions d'habiter dans des formes architecturales variées, en réponse aux commandes des maîtres d'ouvrage sociaux et des services de l'État qui initient de nouveaux programmes.

La forte tendance de la maison individuelle, globalement rejetée comme étant la bonne réponse, trouve cependant à s'intégrer dans les nouvelles formes d'habitat qui ouvrent sur des prolongements extérieurs privatifs, des assemblages et des superpositions, qui se démarquent nettement des modèles des barres et des tours précédents. Le retour du logement social en ville implique de l'inscrire dans le système du parcellaire urbain délimitant la propriété et le bâtiment, d'une part, et de l'insérer dans la morphologie urbaine, d'autre part. La production architecturale issue du logement social^[22] a largement contribué au développement de la qualité architecturale de la promotion privée. L'habitat retrouve ainsi progressivement de nouvelles échelles qui s'accordent avec la ville et son tissu ancien requalifié à la faveur des OPAH.

A noter que là où il est financièrement impossible de réhabiliter un immeuble ancien, un bâtiment moderne, le plus souvent composé de logements sociaux, s'y substitue, pérennisant ainsi l'ensemble urbain patrimonial. Le mode de financement du logement social permet en effet à un maître d'ouvrage HLM de réaliser des opérations d'« acquisition-amélioration »^[23] pour faciliter son intervention dans les tissus existants.

Les changements apportés dans le financement de la construction neuve du logement social ont aussi concerné sa réhabilitation. Les interventions sur les immeubles, dont les façades étaient souvent architecturalement pauvres, donnent lieu à des interventions faisant l'objet d'un financement spécifique (prime d'amélioration des logements à usage locatif [PALULOS]*) qui associe une subvention de l'État et un nouveau prêt à la réhabilitation de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)*. Le bailleur social repart toutefois dans une nouvelle période d'amortissement financier le contraignant à retrouver de nouvelles recettes sous forme d'augmentations des loyers. Ces dernières,

[22] La valorisation des réalisations architecturales du logement social de cette époque est portée par des initiatives du type Programme architecture nouvelle (PAN), Palmarès de l'habitat, « Albums de la jeune architecture », grands prix d'architecture, etc.

[23] Produit financier permettant à un organisme HLM d'acheter et de réhabiliter un immeuble ancien pour y faire des logements sociaux.

dans un contexte de dégradation du climat des quartiers d'habitat social, génèrent alors une modification de leur peuplement, les ménages étant plus attirés par des produits d'accession à la propriété en maison individuelle dans l'espace périurbain des agglomérations^[24].

Le poids idéologique de la maison individuelle dans la société française est considérable. En effet, après les déboires et le rejet des grands ensembles d'habitat collectif locatif social, la maison individuelle^[25] en accession à la propriété apparaît comme adaptée au rêve des ménages. Le modèle, qui porte le nom du ministre en exercice, Chalandon, illustre un changement de politique, par à-coups, qui précède la condamnation des grands ensembles : « *Pas d'opposition ville/campagne ; la maison individuelle doit être l'élément de base du tissu urbain futur. L'urbanisme de demain doit être celui que souhaitent les Français, c'est-à-dire le développement et la multiplication, dans les villages et les petites villes, des maisons individuelles.* » (Brun et Roncayolo, 1985).

Les centres anciens se renforcent

À la différence des quartiers d'habitat social, les centres anciens poursuivent leur amélioration et le renforcement de leur attractivité. A la faveur des « Contrats ville moyenne », les cœurs anciens des villes bénéficient de la poursuite du développement des OPAH, amorcée dans les années 1970, ainsi que des assouplissements de la réglementation de la protection du patrimoine. Les centres anciens, et les potentialités d'habitat qu'ils recèlent, constituent une possibilité d'accueil des ménages qui quittent le logement social. Les OPAH permettent ainsi aux bailleurs privés de bénéficier d'aides supplémentaires en échange de la mise en œuvre du conventionnement, à l'instar des organismes HLM, pour attirer ces ménages sortant du logement social.

Il convient toutefois d'être mesuré sur le succès des centres anciens. « *Au 1^{er} juillet 1976, 58 secteurs sauvegardés avaient été délimités avec des superficies généralement comprises entre 15 et 100 hectares (le Marais). Mais seulement 4 plans de sauvegarde avaient été approuvés... (Il faudra attendre 2010 pour voir ce chiffre doubler). Par ailleurs, le bilan des opérations de réhabilitation légères de l'ancien sont, aux débuts de l'ANAH, relativement décevantes : entre 1967 et 1976, sur 133 procédures engagées, une dizaine sont conduites à leur terme.* » (Brun et Roncayolo, 1985). Toutefois, le bilan des réhabilitations s'améliorera dans les années 1980 avec 200 logements par an.

[24] Certains ont réussi à s'y maintenir, d'autres ont échoué faute de pouvoir rembourser leurs emprunts, et certains sont revenus dans l'habitat locatif collectif.

[25] Porté par les zones d'urbanisation future des POS, simplement réalisé à l'appui de la procédure du lotissement, l'habitat individuel était déjà largement soutenu, dès les années 1966-1967, avec l'organisation des Villages expos et, en 1968, avec le concours de la maison individuelle.

Les OPAH, qui ne permettent pas obligatoirement de réhabiliter l'ensemble des centres anciens pendant la première période d'application, peuvent à nouveau être mises en œuvre dans des espaces qui n'ont pas, jusqu'alors, bénéficié de réhabilitation. En outre, la revalorisation ou le renforcement de la qualité architecturale et urbaine des centres déjà traités et les effets induits par cette requalification (image, commerce, tourisme, etc.) produisent leurs effets sur les centres qui jusqu'alors avaient insuffisamment bénéficié d'investissements de la part des propriétaires et des collectivités. C'est ainsi que des patrimoines urbains vont, comme d'autres avant, renaître et montrer une nouvelle image de l'agglomération dont ils sont le cœur. Comme ailleurs, dans d'autres villes qui ont bénéficié d'OPAH, certains quartiers qui n'avaient pas été inclus dans des conventions précédentes voient leurs propriétaires mobilisés pour intervenir sur leur patrimoine. La dévolution de monuments historiques de la part de l'État en direction des collectivités territoriales a pu aussi, pour une part, être un élément déclencheur d'opérations urbaines de requalification du patrimoine.

La politique de la Ville pour gérer les quartiers

Les interventions sur le bâti sont situées, pendant cette période, dans un contexte d'intervention sur les quartiers. Les prémices de la politique de la Ville prennent la forme d'une première procédure dénommée Habitat et vie sociale (HVS) initiée en 1977. Il s'agissait d'anticiper les risques de dégradation des quartiers en intervenant sur les formes et la gestion d'une cinquantaine de quartiers. L'accroissement des difficultés a ensuite nécessité un niveau supérieur d'intervention, mobilisant des moyens plus lourds. Les procédures Développement social de quartier (DSQ), en 1984, puis Développement social urbain (DSU), en 1988, ont été appliquées sur 1 300 quartiers environ.

Alors que les « contrats villes moyennes », lancés par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) dans les années 1970 (dans le prolongement de la politique des « métropoles régionales d'équilibre ») permettaient de financer des investissements dans les tissus anciens et la réalisation d'équipements publics, Les « contrats de ville », en 1992, associent l'État et les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, l'ensemble des acteurs de terrain, pour développer de nouvelles interventions dans les domaines social, éducatif, de l'emploi, de la sécurité comme sur le cadre urbain et bâti dans les quartiers en difficulté.

Ces « contrats de ville » sont déclinés en 750 zones urbaines sensibles (ZUS), dont certaines couvrent des tissus anciens, 50 grands projets de ville (GPV), et près de 100 zones franches urbaines (ZFU). La rénovation urbaine des quartiers fait l'objet d'interventions plus ou moins lourdes jusqu'au début des années 1980, lorsque le patrimoine HLM subit

une accélération de la vacance des logements, conduisant certains bailleurs à engager la démolition de bâtiments construits dans les années 1960-1970.

La réglementation du patrimoine se diversifie

Parallèlement à ce processus de réhabilitation des centres, la demande des élus locaux de disposer d'un document de protection plus souple que le « secteur sauvegardé » a débouché sur plusieurs dispositifs d'assouplissement des protections. C'est le cas pour les périmètres de protection des abords des monuments historiques, lorsque l'ABF et le maire de la commune s'accordent pour délimiter un périmètre plus pertinent que le rayon de 500 m. Un nouveau périmètre, issu d'une étude précise du site associée à un règlement, permet d'éviter l'arbitraire et d'éviter de placer le pétitionnaire du permis de construire dans l'incompréhension de la décision sur son permis de construire.

En ce qui concerne l'ensemble urbain, et pour éviter d'avoir recours à l'unique procédure du « secteur sauvegardé », la ZPPAU a vu le jour en 1983 lors de l'adoption de la loi de décentralisation. Cette procédure est par la suite élargie au paysage – création des ZPPAUP en 1993 – et intégrée au Code du patrimoine en 2004.

L'approche de la protection est devenue plus large et plus pertinente, dans la mesure où la notion de patrimoine a été développée au-delà de l'architecture aux domaines culturel, géographique et historique des sites. Ainsi, la notion de patrimoine confirme le dépassement du monument pour prendre en compte des géographies élargies. Dans le même esprit, la loi Littoral de 1986 et la loi Montagne de 1985 protègent les espaces paysagers et renforcent la réglementation empêchant l'urbanisation de certaines parties de ces sites.

Cependant, la relative complexité de la procédure de ZPPAUP a, ici ou là, dissuadé les élus d'y recourir, surtout lorsque c'était le centre urbain qui était en jeu. Les communes sont alors passées directement au « secteur sauvegardé » et au document d'urbanisme qui le porte : le PSMV.

2.2.4. La période de 2000 à 2012

Le 21^e siècle inaugure le changement de doctrine de développement. L'étalement urbain cède la place au renouvellement urbain et les outils changent. Préalablement, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, réforme l'intercommunalité et actualise les outils destinés à organiser et gérer les territoires urbains. Les documents d'urbanisme et

les dispositions réglementaires de la protection vont évoluer au gré des nouveaux enjeux de développement et du patrimoine.

Le changement de doctrine

La loi « solidarité renouvellement urbain » (SRU)* du 13 décembre 2000 traduit la volonté des pouvoirs publics de promouvoir un développement des villes plus cohérent, plus durable et plus solidaire, et engage des réformes profondes dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements.

Elle ouvre, pour la première fois depuis une trentaine d'années, de nouveaux horizons au développement des territoires. D'une période pendant laquelle les logiques « techniques » pouvaient apparaître comme des fins en soi, la loi met en avant des actions et des contenus. Il s'agit d'adapter les objectifs et les instruments des politiques publiques à l'égard de la ville à l'évolution sociale, spatiale et institutionnelle de la société française. Les évolutions ont été rapides en 50 ans : trois Français sur quatre vivent et travaillent en ville, dans une urbanisation périphérique et périurbaine souvent anarchique, au sein de quartiers en voie de déperissement qui multiplient les inégalités sociales. Les élus disposent, avec les lois SRU et Intercommunalité, des moyens leur permettant de contractualiser de nouveaux objectifs de développement avec l'Etat, portant sur le renouvellement urbain des quartiers anciens et dégradés, d'une part, et sur la mixité sociale et la diversité d'habitat, d'autre part. De nouvelles solidarités sont à mettre en œuvre à toutes les échelles, du quartier à l'agglomération.

Le renouvellement urbain

Le renouvellement urbain constitue le nouveau mode de développement des territoires, à toutes les échelles. L'étalement urbain est « terminé » ; il s'agit maintenant de préserver les terres agricoles et naturelles, l'une des grandes richesses de ce pays, et de refaire la ville sur elle-même en exploitant et en optimisant tous les investissements réalisés au cours du demi-siècle précédent. Trois principes du développement durable fondent les décisions et les actions des pouvoirs publics :

- l'équilibre dans le cadre d'un développement de l'espace urbain et de l'espace rural maîtrisé, et la préservation des espaces agricoles, forestiers, naturels et paysagers ;
- la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale : en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en habitat, activités économiques et commerciales, sportives et culturelles ;

- l'utilisation économe des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air et de l'eau, du sol et sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, des sites et paysages, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables, la préservation des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Le renouvellement urbain est le nouveau modèle économique de développement des villes et du pays. L'étalement urbain a engendré de nombreux désordres auxquels il s'agit de remédier. Les documents d'urbanisme donnent lieu, avec la loi SRU à leur réforme :

- le schéma de cohérence territoriale (SCOT)* définit un projet à l'échelle du territoire métropolitain (plusieurs communes ou groupement de communes) ; il remplace le SDAU ;
- le PLU remplace le POS ; il définit un projet urbain, à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité.

SCOT, PLU, plan local de l'habitat (PLH) et plan de déplacements urbains (PDU) doivent être compatibles. Ces documents d'urbanisme, outils des collectivités, portent les objectifs et les projets locaux partagés des territoires au sein desquels les équilibres doivent être préservés et offrir à l'habitant un développement intégré dans son espace de proximité.

La rénovation urbaine

La première application du renouvellement urbain en France a porté sur les quartiers d'habitat social, les anciennes ZUP et zones d'aménagement concerté (ZAC). Quartiers édifiés avec d'importants moyens publics, concentrant d'importantes difficultés de tous ordres sans que les politiques publiques précédentes ne soient parvenues à les endiguer, les ensembles d'habitat social font l'objet d'une nouvelle vague de rénovation urbaine. Il s'agit de refaire de ces quartiers des quartiers comme les autres ou, du moins, d'y mettre en œuvre de nouvelles solutions de logements (250 000 démolitions, 250 000 reconstructions, 400 000 réhabilitations et résidentialisations) dans le cadre de restructuration urbaine assurant le désenclavement, la mixité sociale et la diversité d'habitat.

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU)*, défini en août 2003, donne une première image de ce début de siècle, marquée par le retour de la maîtrise d'ouvrage. A

l'instar des principes du renouvellement urbain, la rénovation urbaine des ZUS consiste à refaire le quartier sur lui-même et à l'intégrer à la ville selon des formes urbaines qui s'apparentent aux éléments fondamentaux que sont l'espace public, la parcelle et le bâti.

D'une période de 25 ans de réparation et de gestion des réalisations des 25 précédentes années, la rénovation urbaine nouvelle formule engage le pays dans un nouveau cycle, au moins équivalent aux autres en durée. Près de 500 quartiers sont ainsi conventionnés avec l'ANRU*^[26], représentant 44,5 milliards d'euros d'investissement, dont 12 milliards en provenance de l'Agence et de ses partenaires. Une vingtaine d'entre eux sont des quartiers anciens au sein desquels l'ensemble des outils disponibles pour assurer la réhabilitation de l'habitat ancien est mobilisé. Ainsi, l'OPAH, l'opération de restauration immobilière (ORI)*, la résorption de l'habitat insalubre (RHI)* et l'acquisition-amélioration sont utilisés pour requalifier l'habitat et le patrimoine qui l'abrite.

L'état d'avancement de la rénovation urbaine et la nécessité de poursuivre l'action dans le cadre d'un PNRU n°2, actuellement en cours de réflexion, auront certainement pour effet de prolonger cette phase historique de maîtrise d'ouvrage de la ville et de l'habitat. La rénovation urbaine prend donc, en ce début du 21^e siècle, une nouvelle dimension en s'attaquant à des ensembles d'habitat achevés relativement récemment.

La patrimonialisation des « grands ensembles »

En 1999, le ministère de la Culture met en place un label « Patrimoine du 20^e siècle » et l'attribue à quarante « grands ensembles »^[27] qui, en pleine période de rénovation urbaine, font l'objet de toutes les attentions en vue d'éviter leur détérioration ou leur perte. Expression du mouvement moderne, souvent même largement dévié, ces ensembles ont traversé un demi-siècle d'existence pour aboutir, pour certains d'entre eux, à la reconnaissance de leur qualité architecturale et à leur dimension patrimoniale. Voilà ces « grands ensembles », tant décriés, reconnus aujourd'hui, pour quelques-uns, comme témoins du patrimoine du 20^e siècle. Mais comment sont-ils arrivés là ? Quelles filiations nouent-ils avec l'architecture moderne ? Comment certaines déviations ont-elles pu se produire ?

[26] L'ANRU réunit l'Etat, l'Action Logement (AL) « gestionnaire du 1% logement », l'Union sociale pour l'habitat (USH) « le monde des HLM », la CDC, l'ANAH, des représentants des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

[27] La liste de 40 ensembles d'habitat établie par La Direction régionale des affaires culturelles (DRAC)* d'Île-de-France correspond à des opérations construites entre 1945 et 1965. Il s'agit d'une première liste, qui sera vraisemblablement complétée par d'autres œuvres illustrant la richesse de la création architecturale du 20^e siècle.

La reconnaissance de l'architecture moderne, puis internationale, en tant qu'expression « universelle » de l'architecture du 20^e siècle s'est imposée avant-guerre et après-guerre. Si le Bauhaus et les CIAM ont défini les constituants de l'architecture et de l'urbanisme modernes, les architectes d'après-guerre les ont démultipliés à des échelles de bâtiments, de quartiers, de villes avec plus ou moins de succès. Le Corbusier a réalisé trois « cités radieuses »^[28] en France, mais il a aussi conçu le « plan voisin », grand ensemble d'habitat étendu sur tout un secteur central de Paris, constitué de tours cruciformes, heureusement jamais réalisé. Mais comment ne pas citer aussi le projet de rénovation urbaine des années 1960-1970 sur le centre-ville d'Albi qui, hors l'archevêché et la cathédrale, proposait de raser l'ensemble du tissu ancien ? Citons aussi la même expérience pour le tissu ancien de la ville d'Alès, qui s'est soldée par l'éradication d'une grande partie du centre au profit de tours et de barres actuellement en cours de démolition dans le cadre de l'ANRU.

A noter que le label Patrimoine du 20^e siècle est la déclinaison nationale d'une recommandation du conseil de l'Europe de 1991, qui incite ses Etats membres à mettre en place « des stratégies d'identification, d'études, de conservation, de restauration et de sensibilisation » en faveur de l'architecture de ce siècle souvent dépréciée, mais toutefois identifiée d'emblée comme faisant partie du champ du patrimoine. Pour le Conseil de l'Europe, « *la sauvegarde et la mise en valeur de ces éléments les plus significatifs répondent aux mêmes objectifs et aux mêmes principes que ceux de la conservation du patrimoine architectural dans son ensemble.* »

Encadré

2

L'opération des Hautes Formes

Le plus récent des ensembles labellisés « Patrimoine du 20^e siècle » est l'opération des Hautes Formes, conçue par l'architecte Christian de Portzamparc, en 1975, à Paris. Cette opération est particulièrement représentative de la charnière entre les périodes 1950-1975 et 1975-2000. En effet, les années 1975 sont propices à la réflexion sur l'habitat social et la ville. Le « Livre blanc » du logement social réclamera le retour en ville du logement social et l'amélioration de sa qualité architecturale. C'est à cet égard que l'opération des Hautes Formes marque un tournant en implantant sur une parcelle parisienne un ensemble de 200 logements, positionné sur la rue et redonnant à l'habitat la valeur urbaine qu'il avait perdue avec les grands ensembles. La réforme du financement du logement de 1977 consacrera ce retour en ville du logement social. Voilà donc un ensemble qui a à peine 40 ans, et est déjà protégé au titre du patrimoine. D'autres, encore plus récents, comme le quartier Pablo Picasso de Nanterre, achevé en 1980, ou encore celui de la Maladrerie à Aubervilliers, terminé en 1986, intègrent cette liste prestigieuse.

[28] Ces cités sont : celle de Marseille, construite en 1952, classée « monument historique » depuis 1986 ; le quartier d'habitat de Firminy, et la ville nouvelle de Chandigarh, en Inde.

Les déviances du mouvement moderne ont été, à l'aune de l'édification des « grands ensembles », parfois dévastatrices et parfois remarquables, au point de faire l'objet de protection réglementaire. Cette étape des « grands ensembles », dans ses réussites et ses échecs, nous enseigne qu'œuvres et affres, beautés et horreurs, peuvent coexister au sein d'une même période de production architecturale et urbaine, comme cela a été le cas au cours des siècles.

Ces 40 ensembles d'habitat représentent les trois temps qui ont marqué la période 1945-1975 :

- le premier, de 1945 à 1955, correspond à la période de la reconstruction et aux premières réponses d'habitat de l'après-guerre ;
- le deuxième, de 1955 à 1965, reflète la période de construction des grands ensembles en réponse à la crise du logement ; l'habitat collectif, à grande échelle, y est omniprésent ;
- le troisième, de 1965 à 1975, apporte les premières alternatives à la solution des grands ensembles, par la réduction des échelles notamment, et une prise en compte différente du logement « individualisé » dans l'ensemble collectif.

Un nouvel outil pour étendre et assouplir la protection

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE) dite « Grenelle II » a créé les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)* qui se substituent (définitivement le 14 juillet 2015) aux ZPPAUP. Il s'agit d'intégrer à l'approche patrimoniale et urbaine des ZPPAUP les objectifs de développement durable. Cette servitude d'utilité publique a pour objet de garantir la qualité du cadre de vie et, plus précisément, la pérennité et la mise en valeur d'un patrimoine dont les intérêts s'expriment de multiples manières.

L'AVAP appréhende l'ensemble des champs patrimoniaux d'ordre culturel énoncés par le Code du patrimoine. Outre les patrimoines architectural, urbain et paysager, deux champs sont nouvellement mentionnés par rapport à la ZPPAUP : le patrimoine historique et le patrimoine archéologique. Comme pour la ZPPAUP, l'AVAP s'appuie sur une démarche consensuelle entre l'État et la collectivité territoriale compétente. L'association à la démarche patrimoniale de la dimension « développement durable », constitue l'évolution majeure entre la ZPPAUP et l'AVAP. Il s'agit aussi, avec l'AVAP, de

mieux encadrer l'avis^[29] de l'ABF. Ainsi, l'autorité compétente en matière d'autorisation de permis de construire a la possibilité de déposer un recours contre l'ABF^[30]. Ces évolutions, au-delà de l'aspect environnemental, montrent la difficulté à émettre des réglementations opposables de protection et de mise en valeur exhaustives. La circulaire du ministère de la Culture et de la Communication du 2 mars 2012 précise que « *le nouveau dispositif prévoit expressément que l'autorisation peut être assortie de prescriptions particulières destinées à rendre le projet conforme aux prescriptions du règlement de l'aire.* »

Patrimoine urbain et habitat : la boucle

Lorsqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale, il a fallu reconstruire le pays et répondre à la grave crise du logement qui se profilait, la solution qui a été avancée a consisté à produire de grands ensembles d'habitat à la périphérie des villes et, parallèlement, à rejeter les centres anciens, considérés comme ne pouvant faire partie de la réponse à apporter à cette crise. Lorsque, dans les années 1970, les grands ensembles d'habitat social périphériques ont été considérés comme n'étant pas la réponse adaptée aux attentes des ménages en matière d'habitat, ils ont eux aussi été rejetés au profit de la maison individuelle en accession à la propriété dans l'espace périurbain.

Dans ces mêmes années 1970, et dans le temps de la réforme du financement du logement, les centres anciens sont devenus une réponse nouvelle à l'offre d'habitat en dehors des grands ensembles. Ainsi, les ménages qui quittaient le logement social périphérique étaient sollicités pour s'engager dans l'accession à la propriété en maison individuelle, mais aussi en tissus anciens à la faveur de la mise en place du conventionnement du logement privé. De ce fait, le patrimoine urbain ancien retrouvait une valeur d'habitat et se voyait doté de procédures de protection et de réhabilitation. Notons toutefois que les difficultés des centres anciens à se positionner sur le marché de l'habitat perdurent, sans doute en raison des « décalages » qui peuvent exister entre habitat ancien et habitat moderne, mais peut-être aussi en raison de la période de rejet que les centres anciens ont subie, et qu'il est aujourd'hui difficile de rattraper. Avec les années 2000, ce sont des grands ensembles d'habitat social périphériques qui, à la faveur de l'ANRU, et devant le

[29] Lors de l'élaboration des ZPPAUP, des difficultés ont pu naître entre ce qui relevait d'un règlement et ce qui relevait de recommandations, ce qui a pu conduire à des contentieux. Par ailleurs, la seule présence d'un périmètre de protection peut générer tensions et conflits entre le pétitionnaire d'un permis de construire et l'ABF, dès lors qu'aucun règlement n'existe car l'ABF est alors dans la position d'émettre un avis qui peut être considéré comme arbitraire

[30] La procédure se traduit par la transmission, par l'autorité compétente, du dossier accompagné de son projet de décision et c'est le préfet qui doit se prononcer sur le projet de décision de l'autorité compétente, sans émettre un avis qui se substituerait à l'avis de l'ABF.

risque éventuel de la démolition excessive de certains ensembles, retrouvent une image redorée pour certains d'entre eux grâce au label « patrimoine du 20^e siècle ».

Comment ne pas s'interroger sur ces similitudes de situation où alternent période de rejet et période de considération pour des ensembles urbains aussi opposés historiquement, morphologiquement et culturellement ? Faut-il un temps de recul pour examiner les qualités patrimoniales ? Sans doute, mais alors le risque de perte irrémédiable de certains patrimoines potentiels est réel. La réactivité dont on semble faire preuve aujourd'hui est cependant encourageante. S'il a fallu plus d'un siècle pour protéger les « monuments historiques », il n'en a fallu que la moitié pour protéger le « patrimoine du 20^e siècle » urbain et d'habitat des années 1950-1970.

La contextualisation du patrimoine urbain au cours de ces dernières années permet d'apporter l'éclairage nécessaire à la compréhension des incidences que peuvent avoir des politiques urbaines et des politiques d'habitat sur l'amélioration ou la détérioration des centres historiques et anciens et de leur habitat et, donc, sur le patrimoine urbain. Elle permet de mieux appréhender les échelles les plus appropriées en fonction des objectifs recherchés, qu'il s'agisse de l'unité d'habitation, de la parcelle, de l'îlot ou du quartier. Elle est riche d'enseignements sur l'efficacité d'un dispositif de protection et de valorisation du patrimoine urbain imaginé indépendamment des autres dispositifs de construction et de gestion de la ville ainsi que sur la nécessaire évolution de ces dispositifs qui ne peuvent être figés mais qui, au contraire, doivent être en permanence adaptés. Elle souligne comment la notion même de patrimoine urbain peut évoluer en de très courtes périodes et combien cette notion est intriquée avec la ville même. Elle montre l'importance de disposer d'outils appropriés, qu'il s'agisse d'outils financiers, réglementaires ou opérationnels, ainsi que les rôles complémentaires de différents acteurs et la nécessaire interdépendance de leur relations, au-delà d'une simple coordination.

Qui sont ces acteurs, comment se sont-ils structurés, quels sont leurs rôles et quels sont les outils dont ils disposent ? C'est à cette question que se proposent de répondre les deux prochains chapitres.

3. Les acteurs de la gestion du patrimoine urbain

Les acteurs intervenant dans la gestion du patrimoine urbain sont nombreux, notamment parce qu'ils recoupent en grande partie les acteurs de la ville. En effet, la spécificité du dispositif français pour la gestion du patrimoine urbain repose sur les interactions et le dialogue entre une multiplicité d'acteurs aux rôles différenciés. Comprendre le dispositif français c'est, d'une part, identifier qui sont ces acteurs et, d'autre part, expliquer comment ils agissent et se concertent.

On a souvent tendance à limiter ces acteurs à ceux qui s'occupent exclusivement de patrimoine, qu'il soit d'ordre monumental ou urbain (l'ABF est l'un des tout premiers acteurs qui vient à l'esprit), oubliant les nombreux autres acteurs, notamment ceux liés à la gestion urbaine en général ou à son financement qui occupent des rôles tout aussi importants. Ces différents acteurs, rôles, outils et règles forment un dispositif systémique d'autant plus complexe à appréhender qu'il s'est construit au fur et à mesure et en fonction des évolutions institutionnelles de la France. L'efficacité de la gestion du patrimoine urbain repose néanmoins sur la cohérence d'ensemble de ce dispositif^[31].

Ce chapitre vise moins à en fournir un inventaire exhaustif qu'à donner une vision d'ensemble du secteur en soulignant les liens et les articulations entre les principaux acteurs, mais aussi les tensions, notamment entre l'Etat détenteur traditionnel du « monopole patrimonial » et les collectivités (notamment les villes) qui s'affirment aujourd'hui de plus en plus en tant que gestionnaires de leur patrimoine. Pour cette raison, nous avons préféré à l'inventaire descriptif une approche plus explicative mettant en évidence le fonctionnement général du système et replaçant, lorsque nécessaire, les acteurs dans une perspective historique.

L'attention est portée dans un premier temps sur la place et le rôle de l'État central dans cette architecture (3.1) ; il s'agit en quelque sorte de circonscrire ses pouvoirs régaliens, tant dans le domaine spécifique du patrimoine que dans les secteurs qui l'affectent

[31] Raison pour laquelle certains dispositifs mis en place dans de nombreux pays, inspirés d'une réglementation, d'un code ou d'un acteur, sont souvent inefficaces s'ils ne s'inscrivent pas dans cette nécessaire architecture d'outils, de fonctions et de compétences.

indirectement, notamment la définition des grandes politiques urbaines et le secteur du logement. Dans un deuxième temps (3.2.), l'attention est portée sur le rôle des municipalités urbaines, ces dernières étant aujourd'hui, en tant que principaux acteurs de l'urbanisme, dotées d'un pouvoir d'agir croissant sur le patrimoine urbain. La chaîne d'opérateurs publics et privés sur lesquels l'État et les municipalités s'appuient dans le financement et la mise en œuvre opérationnelle des politiques de réhabilitation des quartiers anciens est ensuite examinée (3.3), avant que ne soit abordé le rôle grandissant du secteur associatif dans la défense du patrimoine urbain (3.4).

3.1. L'État, acteur central de la gestion du patrimoine urbain ?

L'État joue traditionnellement en France un rôle majeur dans l'identification, la protection et la mise en valeur du patrimoine monumental, à travers une administration dédiée mise en place il y a près de deux siècles. Il ne s'agit là, toutefois, que de la part la plus apparente de son rôle dans la gestion effective de ce que l'on dénomme aujourd'hui le patrimoine urbain. Ce dernier étant, dans sa plus grande partie, composé d'immeubles d'habitations, souvent occupés et insérés dans un tissu urbain vivant, il ne peut en effet être abordé indépendamment des stratégies et politiques urbaines et de logement, élaborées tant au niveau national que local. L'État exerce donc aussi une action, indirecte mais puissante, *via* ses politiques de la ville et du logement définies au niveau central. Ainsi l'intervention étatique dans le domaine du patrimoine urbain a-t-elle lieu à travers l'élaboration et la mise en place de politiques plurielles, à savoir : une politique de préservation du patrimoine urbain mise en œuvre par le ministère de la Culture (3.1.1) ; une politique du logement, aujourd'hui sous la tutelle du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, et une politique urbaine assurée notamment par un ministre délégué à la Ville (rattaché au ministère cité précédemment ; 3.1.2).

3.1.1. Connaissance, sélection, protection : monopole du ministère de la Culture

Conséquence du vaste « processus d'étatisation du patrimoine » (logna-Prat, 2009) engagé dès le 19^e siècle, l'État a hérité en France d'un monopole relativement étendu en matière de connaissance et de protection du patrimoine. Cette forte intervention de l'État dans le champ patrimonial est, de surcroît, justifiée par le statut de « bien public » des éléments patrimoniaux (que ce patrimoine soit propriété publique ou privée, il appartient par conséquent à l'État, au nom de l'intérêt général, d'assurer les conditions de sa conservation).

Ainsi, en France, est-il traditionnellement du ressort de l'État :

- d'identifier et de désigner les éléments constitutifs du patrimoine national ;
- de mettre en place un arsenal législatif pour en assurer la protection et la conservation ;
- de veiller à l'application des règles en vigueur (rôle de contrôle) ;
- de mettre à la disposition des propriétaires publics et privés les moyens financiers et l'expertise technique nécessaires à la conservation des biens patrimoniaux ;
- d'assurer la formation de corps spécifiques, dépositaires d'une expertise technique et opérationnelle en matière d'intervention sur les monuments historiques.

Ces missions sont aujourd'hui exercées, au niveau central, par les services du patrimoine et de l'architecture du ministère de la Culture et de la Communication au sein de la Direction générale des patrimoines^[32] et, au niveau déconcentré, par des services spécifiques localisés dans les DRAC.

Organisation du niveau central

La direction générale du patrimoine est organisée en deux grands services : le service du patrimoine et le service de l'architecture.

- Le service du patrimoine est le service au niveau central, chargé de l'étude, de la protection, de la conservation des monuments historiques et des espaces protégés au titre du Code du patrimoine et de l'urbanisme. Ainsi, il élabore les textes législatifs et réglementaires relatifs à ces domaines, il contribue au contrôle scientifique et technique des actions visant à l'accomplissement de ces missions et coordonne et évalue l'action des services déconcentrés. Il comprend la sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés, la sous-direction de l'archéologie et la mission de l'Inventaire général du patrimoine culturel.
- La sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés, dont les racines sont anciennes, est dévolue, d'une part, à la protection et à la

[32] Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la Direction générale des patrimoines remplace l'ancienne Direction générale de l'architecture et du patrimoine - DAPA (décret du 11 novembre 2009). D'aucuns déplorent aujourd'hui l'intégration de l'architecture au sein de la Direction des patrimoines, en tant que simple « service de l'architecture ». Le binôme architecture et patrimoine qui prévalait auparavant (depuis 1998) faisait déjà l'objet de critiques – en particulier on lui reprochait d'induire une confrontation de fait entre création et conservation (Klein *et al.* 2010).

conservation du patrimoine dans sa dimension matérielle et monumentale, d'autre part, à la protection des espaces protégés au titre du Code du patrimoine et du Code de l'urbanisme (abords, secteurs sauvegardés, ZPPAUP, AVAP). A ce titre, elle élabore les dispositions législatives et réglementaires relatives aux monuments historiques^[33] et à la protection des abords de ces monuments, des secteurs sauvegardés et des ZPPAUP/AVAP. Elle veille à la qualité architecturale des projets dans les espaces protégés et évalue l'impact de ces législations (arrêté du 17 novembre 2009). Parmi ses autres attributions, il convient de relever deux missions spécifiques assurées par cette sous-direction :

- I. la médiathèque de l'architecture et du patrimoine est en quelque sorte le gardien des connaissances en conservant dans ses archives les plans, photographies et documents relatifs aux immeubles et mobiliers dès lors qu'ils font l'objet d'une protection. Elle a pour mission non seulement de conserver mais également de rechercher et mettre à la disposition de tous les ressources documentaires de l'architecture du patrimoine ;
- II. le laboratoire de recherche des monuments historiques^[34]. La conservation doit nécessairement s'accompagner de recherches et d'études scientifiques sur la conservation des édifices et objets du patrimoine, et notamment des divers matériaux qui le constituent afin d'étudier les différents phénomènes d'altération et les traitements les plus appropriés.

Encadré 3 *Les savoir-faire traditionnels*

L'expérience a montré que, dans de nombreux pays en développement, le maintien des savoirs traditionnels au travers des pratiques usuelles des artisans était un atout majeur pour la restauration de nombreux monuments. S'ils ne sont pas consignés, ceux-ci peuvent se perdre. Ainsi, lors de la restauration de monuments à Luang Prabang au Laos, il était indispensable de retrouver les techniques qui permettaient d'obtenir des enduits souples pour les façades en bambou. La mémoire d'un vieux Laotien observant deux scientifiques français a compté pour beaucoup pour retrouver un savoir-faire ancestral qui, n'étant plus mis en œuvre, a failli se perdre.

[33] Comme mentionné par la suite, la sous-direction des monuments historiques prépare aussi les mesures de classement parmi les monuments historiques et assure le suivi des mesures d'inscription.

[34] A titre indicatif, ce laboratoire regroupe près de 40 personnes aux profils divers et a un budget de fonctionnement de l'ordre de 800 000 euros hors frais de personnel.

- La sous-direction de l'archéologie a pour rôle la conception des politiques d'inventaire, de protection et de conservation du patrimoine archéologique (pour mémoire).
- La mission de l'Inventaire général du patrimoine culturel est une administration exclusivement consacrée à la connaissance du patrimoine culturel. L'Inventaire général (fondé par Malraux et Chastel en 1964) constitue en effet une pure entreprise scientifique, entièrement consacrée à l'enrichissement de la connaissance et est donc dépourvue de toute implication en matière de protection juridique (Heinich, 2009). Sa mission exerce les compétences de l'État relatives à l'Inventaire général : élaboration des normes de conduite des opérations d'inventaire, rédaction des livrets de prescription méthodologique, élaboration de la synthèse nationale des résultats et du rapport de l'Inventaire général du patrimoine culturel. Elle est l'interlocuteur des régions qui disposent, depuis 2004, de compétences partielles en matière d'inventaire (tout en restant soumis à l'autorité scientifique et technique de l'Etat)^[35].
- Le service de l'architecture, autre branche de la direction générale des patrimoines au sein du ministère de la Culture, est articulé autour de deux sous directions : la sous-direction de l'architecture, de la qualité de la construction et du cadre de vie et la sous-direction de l'enseignement supérieur et de la recherche en architecture.
 - La sous-direction de l'architecture, de la qualité de la construction et du cadre de vie a notamment pour mission d'élaborer, en lien avec les autres départements ministériels, les dispositions réglementaires ainsi que les propositions législatives concernant la qualité des constructions et de l'aménagement des espaces. Elle assure également la tutelle de l'Ordre national des architectes, ce qui renforce les liens entre administrations et avec les acteurs civils professionnels. Cette mission est d'autant plus importante qu'elle permet à l'État de s'assurer de la prise en compte des problèmes relatifs au patrimoine par les autres administrations et permet ainsi une coordination entre les différents ministères pour élaborer des textes complémentaires, notamment entre les différents codes de l'urbanisme, du patrimoine, de l'environnement, des impôts. Elle permet donc à l'État de prendre les circulaires et décrets appropriés. Cette sous-direction a aussi pour

[35] Conçue au plan national, la mission d'inventaire était initialement conduite au niveau régional par des volontaires - étudiants ou bénévoles encadrés par des universitaires - avant de se professionnaliser dans les années 1970, puis d'évoluer vers la création, en 1982, des Services régionaux de l'Inventaire rattachés aux DRAC. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a transféré cette compétence aux Conseils régionaux, lesquels ont la possibilité de la confier à leur tour aux collectivités locales y aspirant.

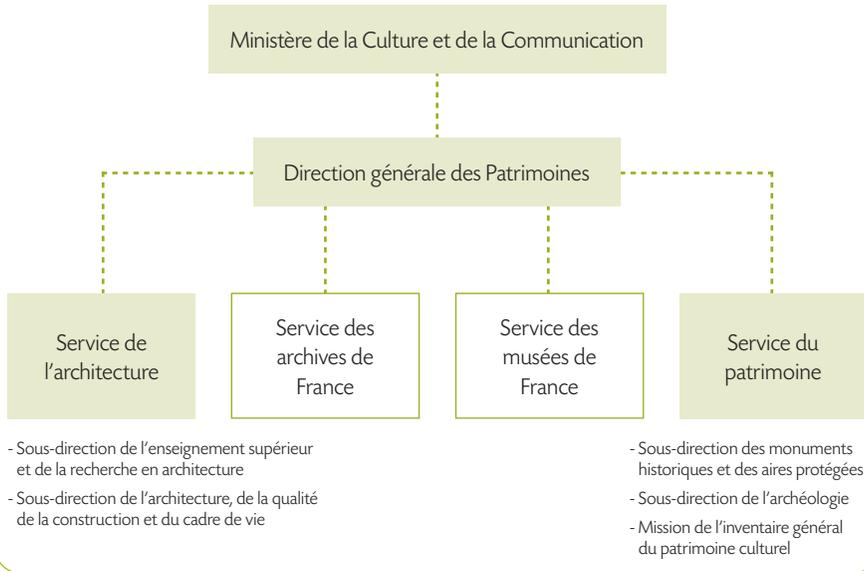
mission de mettre en œuvre, en lien avec les DRAC et avec l'appui des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP), la politique de l'Etat en faveur de l'architecture contemporaine. Dans ce cadre, c'est elle qui élabore les labels correspondants.

- La sous-direction de l'enseignement supérieur et de la recherche en architecture a pour mission la formation, *via* des écoles dédiées, des architectes et des spécialistes parmi lesquels l'Etat recrute ses « fonctionnaires du patrimoine ». A cet effet, cette sous-direction a pour mission d'assurer la tutelle pédagogique, statutaire et budgétaire des vingt écoles nationales supérieures d'architecture. Elle définit les objectifs des formations complémentaires. Il convient de citer les deux principales écoles spécifiques :
 - L'Institut national du patrimoine (INP), établissement d'enseignement supérieur, qui reçoit chaque année une cinquantaine d'élèves conservateurs et une vingtaine d'élèves restaurateurs. Cette double formation au sein d'un même établissement est unique en Europe. Sa mission est centrée sur la formation initiale des conservateurs du patrimoine de l'Etat et de la fonction publique territoriale ainsi que sur le recrutement sur concours de restaurateurs (plus orientés sur les collections publiques) ;
 - L'Ecole de Chaillot, créée en 1887, est le département formation de la Cité de l'architecture et du patrimoine. Elle assure depuis sa création la formation *post* diplôme dans tous les domaines qui couvrent les monuments et centres historiques jusqu'au patrimoine ordinaire. C'est cette école qui forme les architectes spécialisés dans la conservation et la restauration architecturales, urbaines et paysagères. Ils sortent aujourd'hui avec un diplôme de spécialisation et d'approfondissement (DSA) mention architecture et patrimoine et sont, pour la plupart, appelés à devenir les ABF ou les architectes en chef des monuments historiques (ACMH). Cette école forme également les architectes et urbanistes de l'Etat (AUE).

Schéma

1

Organisation des services centraux de l'architecture et du patrimoine



Source : site Internet du ministère de la Culture et de la Communication.

Les commissions nationales

L'administration des monuments historiques et des secteurs protégés constitue l'un des rôles assurés au niveau central par la Direction générale des patrimoines (service du patrimoine, sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés). Elle repose, encore aujourd'hui, sur un certain nombre d'institutions emblématiques dont l'origine remonte à la monarchie de Juillet (1830-1848) telles que la Commission nationale des monuments historiques (CNMH* - qui s'inscrit en filiation directe de la Commission des monuments historiques créée en 1837) et, plus récemment, la Commission nationale des secteurs sauvegardés, mise en place avec la loi Malraux.

La Commission nationale des monuments historiques (CNMH)

Cette instance consultative^[36] a pour fonction principale d'émettre un avis auprès du ministre de la Culture sur les propositions de classement à l'inventaire des monuments

[36] Composée autrefois de savants – archéologues (Leprévost, Taylor) ou architectes (Caristie, Duban) –, elle demeure aujourd'hui une instance de spécialistes, ouverte « avec parcimonie aux titulaires d'un mandat électif national ou local ou aux représentants d'associations spécialisées dans la protection et la défense du patrimoine » (lognat-Prat, op.cit)

historiques. Elle remplissait déjà un rôle comparable à sa création car il s'agissait déjà de sélectionner, à partir de listes constituées par les préfets, les édifices éligibles à une intervention de l'État. La CNMH (anciennement Commission des monuments historiques) n'a pas beaucoup changé, ni dans son statut ni dans ses missions, depuis sa création sous la monarchie de Juillet (logna-Prat, 2009). Une évolution majeure réside toutefois dans la déconcentration partielle du dispositif à partir de 1984, avec la création en région des commissions régionales du patrimoine historique, archéologique et ethnologique (COREPHAE, déconcentration de la procédure d'inscription), remplacées depuis 1999 par des commissions régionales du patrimoine et des sites (CRPS). Ces dernières constituent des instances délibératives largement ouvertes aux personnalités locales (élus locaux, représentants d'associations, etc.). La décision de classement revient toutefois *in fine* au préfet de Région qui a le pouvoir de prendre un arrêté d'inscription. S'il propose le classement, le dossier sera transmis au ministère et soumis à l'avis de la Commission nationale (le cas échéant, l'arrêté de classement – ou les arrêtés s'il s'agit d'une protection mixte^[37] – sera signé par le ministre).

La Commission nationale des secteurs sauvegardés (CNSS)*

La CNSS, placée auprès du ministre chargé de l'Architecture, a pour objet de proposer la création de secteurs sauvegardés et, d'une manière plus générale, de délibérer sur toutes les questions relatives aux secteurs sauvegardés et aux opérations de restauration immobilières (articles L. 313-1 à L. 313-15 du Code de l'urbanisme) dont elle est saisie par le ministre chargé du Patrimoine ou par le ministre chargé de l'Urbanisme. La composition de la CNSS en fait une instance de coordination et de dialogue entre les ministères, les collectivités locales et la société civile. En effet, indépendamment de l'évolution de la répartition des compétences entre les ministères, elle regroupe un représentant du ministre en charge du Patrimoine, de l'Urbanisme, de l'Architecture, du Logement, des collectivités territoriales, des sites, du commerce et du tourisme, le directeur de l'ANAH, cinq élus de collectivités territoriales (dont trois au moins doivent déjà être dotées d'un secteur sauvegardé) et neuf personnes qualifiées par leur expérience et/ou représentant d'associations nationales ou régionales agréées au titre de la protection ou de la mise en valeur du patrimoine.

La ou les communes intéressée(s) est/sont bien évidemment consultée(s) préalablement à la proposition de création d'un secteur sauvegardé par la CNSS ; toutefois, des procédures particulières permettent à l'Etat de passer outre en cas d'absence d'accord du niveau local. A compter de la publication de l'acte de création du secteur sauvegardé, est créée une commission locale dont la liste des membres est arrêtée par le préfet, et

[37] Un même bâtiment peut en effet présenter des éléments classés et d'autres qui sont seulement inscrits.

qui doit être composée par tiers d'élus de la collectivité, de représentants de l'Etat et de personnes qualifiées (cf. *infra*). Elle a notamment pour rôle d'approuver le règlement qui fixe les conditions de fonctionnement du secteur sauvegardé.

Outre ces deux commissions emblématiques, l'administration centrale s'appuie sur l'expertise de plusieurs corps de fonctionnaires spécialisés dont l'origine est tout aussi ancienne et dont il a assuré la formation (cf. *supra*), et dont les principaux sont les architectes en chef des monuments historiques, les architectes des bâtiments de France et les inspecteurs généraux du patrimoine. Leurs rôle et fonctions sont décrits ci-après.

Les corps de fonctionnaires spécialisés

Le corps des AUE

Ils constituent un corps de fonctionnaires né de la fusion en 1993 des urbanistes d'Etat et des architectes des bâtiments de France. Ce corps est interministériel puisque rattaché à la fois au ministère de la Culture et au ministère du Développement durable. Cette fusion est la conséquence directe du basculement de la notion de patrimoine, du monument à la ville (cf. attribution des ABF ci-après). La France compte au total 400 AUE dont 230 dépendent du ministère de la Culture et 170 du ministère du Développement durable. Tous ne sont pas affectés à ces ministères puisque 50 environ sont affectés dans une administration centrale et 70 exercent une autre fonction ou sont affectés dans un établissement public. A noter toutefois que près des trois quarts (280 environ) sont employés dans les services déconcentrés de l'Etat (voir ci-après).

- Les architectes en chef des monuments historiques (ACMH)

Corps de fonctionnaires institutionnalisés il y a plus d'un siècle (en 1893), les ACMH sont des architectes disposant d'une expertise technique dans la restauration d'un bâtiment ou d'un ensemble monumental, expertise étendue plus récemment dans la mise en valeur d'un site. Ils sont pour la plupart issus de l'Ecole de Chaillot et recrutés sur concours d'Etat. Ils sont actuellement une cinquantaine en France. Ils bénéficient d'un statut particulier dans la mesure où, en tant que fonctionnaires, ils peuvent également exercer leur profession en tant que travailleur libéral. Les ACMH exercent un rôle de conseil et d'assistance auprès du ministère de la Culture pour les immeubles classés et inscrits. A ce titre, ils rendent leur avis sur les immeubles susceptibles de protection, participent aux commissions nationales et régionales, assurent (avec les ABF) la surveillance de l'état des édifices protégés, et participent à la programmation annuelle des travaux du ministère. Par ailleurs, ils ont le monopole de la maîtrise d'œuvre des édifices des travaux de restauration portant sur les édifices classés appartenant à

l'État^[38]. Les ACMH sont en quelque sorte les gardiens du savoir et de la doctrine de l'État sur le patrimoine. Leurs missions et leurs expertises se sont également adaptées à l'ouverture progressive des monuments historiques à de nouvelles catégories (bâtiments de l'architecture civile ou industrielle). Depuis 1907, chaque ACMH exécute ses missions dans le cadre d'une circonscription géographique précise qui lui est attribuée. La passation de l'ensemble des marchés de province s'effectuait à l'origine à Paris ; toutefois l'afflux de dossiers liés aux « dommages de guerre » a rendu incontournable, dans les années 1950, la déconcentration de ce dispositif, d'où la création en région du corps des conservateurs des monuments historiques chargés de traiter sur place les marchés avec les ACMH, puis la déconcentration du budget des monuments historiques, « première des déconcentrations culturelles » (Lamy, 1993) dans le sillage de laquelle naîtront les DRAC. Pour le suivi de proximité, les ACMH étaient autrefois secondés par des « architectes ordinaires », dernier maillon de cette organisation technique, chargés à l'échelon départemental de l'entretien des monuments et du suivi des chantiers. Ce rôle est aujourd'hui assuré par un autre corps d'architectes-fonctionnaires assurant une importante fonction de proximité : les ABF.

- Les architectes des bâtiments de France (ABF)

Les ABF assurent, au sein des STAP, dans la filiation du rôle autrefois dévolu aux architectes ordinaires, la veille sanitaire des édifices protégés au titre des monuments historiques et la maîtrise d'œuvre des travaux d'entretien^[39] (fonction de conservation). Cette mission tend toutefois à devenir secondaire face à la montée en puissance des questions d'urbanisme dans leur champ d'activité, questions qui « absorbent [aujourd'hui] l'essentiel de leur temps » (Gondran, 2004). Dans un contexte marqué par l'extension du champ patrimonial, leur mission de contrôle des abords des monuments historiques et autres zones protégées, désormais multiples (secteurs sauvegardés, ZPPAUP, AVAP) tend à prendre le dessus, l'ABF étant consulté pour avis, dans le cadre de toute demande de travaux dans ces zones qui couvrent un territoire de plus en plus vaste. En sus de cette activité de surveillance, s'ajoute un nouveau rôle de conseil et de promotion de la qualité de l'architecture et de l'urbanisme auprès des collectivités et des maîtres d'ouvrages publics, qu'ils assistent dans l'élaboration et la réalisation de leurs projets. Cette « modification [de leur] centre de gravité professionnel » (*ibid.*) confère aujourd'hui à ce corps de métier une fonction ambiguë, à mi-chemin entre l'architecture

[38] Ce monopole a été limité aux seuls bâtiments de l'Etat par décret du 28 septembre 2007 ; auparavant, il s'étendait à tous les monuments classés, dès lors que les travaux étaient subventionnés par l'État.

[39] Ce rôle est en partie partagé avec l'ACMH et le Conservateur des monuments historiques au prix d'une « complexité organisationnelle » (Gondran, 2004).

et l'urbanisme. C'est cette ambiguïté qui a donné lieu à la fusion, en 1993, du corps des ABF avec celui des urbanistes d'État (UE). En pratique, les ABF restent encore majoritaires au sein des STAP, mais cette évolution significative reflète sans aucun doute un tournant dans la manière de concevoir le métier. Toutefois, cet élargissement des fonctions de l'ABF (et donc du rôle des STAP) au domaine de l'urbanisme n'est pas sans créer des tensions dans un contexte où, depuis 1983, les principales compétences d'urbanisme sont décentralisées. Le pouvoir d'avis de l'ABF dans l'instruction des autorisations d'urbanisme est, en particulier, souvent mal vécu par les élus locaux qui ont tendance à le considérer comme un obstacle à la libre administration des collectivités territoriales (Gondran, 2004 ; Veschambre, 2005 ; logna-Prat, 2009).

Le corps des conservateurs du patrimoine

Le poste d'inspecteur des monuments historiques fut créé en 1830. L'un des tout premiers conservateurs fut, en 1834, Prosper Mérimée. La mission de l'inspecteur général et des inspecteurs qui le secondaient était alors de classer les édifices et de répartir les crédits d'entretien et de restauration. *« Personnage essentiel de la fonction patrimoniale originelle [...] [l'inspecteur général] voit sa fonction décliner progressivement au fur et à mesure que se met en place une administration centrale de plus en plus étoffée tant sur le plan administratif et financier que sur le plan technique »* (lognat-Prat, 2009 : 268). Concurrencés dans leurs fonctions par la création des ACMH, puis par celle des conservateurs du patrimoine, les inspecteurs généraux ont vu leur rôle diminué par un décret de 1935 pour devenir *« un rôle assez modeste de conseil et d'inspection au sein d'un comité des monuments historiques »* (*ibid.*).

En 1990, la fonctionnarisation d'un corps unique de conservateurs du patrimoine^[40] appelés à exercer notamment l'ensemble des missions autrefois dévolues à l'inspection générale, au sein des services centraux ou des services déconcentrés et pouvant être chargés de « missions d'inspection générale », signe la fin des inspecteurs généraux en tant que corps de métier autonome. Ces conservateurs du patrimoine couvrent les différents champs du patrimoine, à savoir : l'archéologie, les archives, les monuments historiques, les musées, etc. *« les conservateurs généraux du patrimoine sont chargés de responsabilités scientifiques et techniques de niveau supérieur en matière de conservation du patrimoine [...] Ils sont chargés de fonctions d'encadrement supérieur, d'enseignement, de coordination ainsi que d'études et de conseil comportant des responsabilités particulières. Ils peuvent être chargés, par arrêté du ministre de la*

[40] Ce corps de la fonction publique d'Etat s'est vu adjoindre, en 1991, un « cadre d'emploi » de la fonction publique territoriale.

Culture, de missions d'inspection générale^[41]. » Près des cinq sixièmes des effectifs sont issus de l'INP, le restant provenant de l'Institut national des études territoriales (INET).

Les conservateurs d'État plus particulièrement concernés par les monuments historiques exercent généralement leur activité au sein des conservations régionales des monuments historiques, localisées dans les DRAC. Les conservateurs d'État qui exercent dans les conservations régionales des monuments historiques ne sont pas nécessairement des conservateurs du patrimoine : certains emplois de conservateurs qui requièrent des compétences spécifiques peuvent en effet être occupés par d'autres corps de métiers tels que les AUE. Il existe également des conservateurs territoriaux, qui exercent en général leur activité dans les services de l'inventaire (transférés, en 2004, des DRAC aux régions).

Les services déconcentrés de l'État

L'une des modifications les plus importantes des dispositifs de protection et de valorisation mis en place par l'État, réside dans le passage d'un mode d'administration centralisé à la mise en place progressive d'une administration fortement déconcentrée. Celle-ci s'est matérialisée par la création, dans les années 1950, des conservations régionales des monuments historiques, ancêtres des DRAC.

Les DRAC

Les premières DRAC ont été créées en 1969 et implantées à titre « pilote » dans cinq régions ; leur généralisation à l'ensemble des régions n'a été effective qu'en 1977. En 2010, elles ont fusionné avec les services départementaux de l'architecture et du patrimoine, devenus par la suite des services territoriaux (STAP). Les DRAC sont placées sous l'autorité du préfet de région^[42] et, pour certaines attributions, sous le préfet du département^[43]. Elles regroupent au sein de services spécialisés :

- la conservation régionale des monuments historiques en charge de la protection juridique des monuments historiques ;
- le service régional de l'archéologie (pour mémoire) ;

[41] Décret n°90-405 du 16 mai 1990 (article 3).

[42] Le préfet de Région est le dépositaire de l'autorité de l'État dans la région ; hormis quelques attributions en termes d'ordre public ou de sécurité, ou en matière de contrôle administratif, il a depuis 2010 autorité sur les préfets de départements. Il est également le préfet du département correspondant au chef-lieu de région.

[43] Le préfet de département a notamment pour mission de veiller au respect du patrimoine culturel du département et de protéger les monuments historiques et les sites remarquables.

- les STAP, récemment rattachés, et qui dans chaque département sont chargés des monuments historiques et de leurs abords, des sites et de la promotion de l'architecture et du patrimoine (cf. *infra*) ;
- les DRAC, qui comprenaient jusqu'à une époque récente les « services de l'Inventaire^[44] ».

Les missions des DRAC reflètent l'ensemble des secteurs d'activités du ministère (théâtre, cinéma, arts plastiques, audiovisuel, musées, archives, etc.), raison pour laquelle elles comprennent un certain nombre d'agents de l'État aux spécialités diverses répondant à la diversité des activités du ministère de la Culture. Concernant le patrimoine, ses missions consistent à identifier au niveau local les éléments patrimoniaux et à encadrer les actions entreprises. La conservation régionale des monuments historiques est chargée, à l'échelon régional, d'assurer la protection, le contrôle des opérations de restauration et de l'attribution de subventions destinées à aider les propriétaires à financer les restaurations. Le conservateur régional des monuments historiques qui la dirige est le maître d'ouvrage en matière de monuments historiques appartenant à l'État^[45].

Les STAP

Initialement sous l'autorité des préfets de département, les STAP, ont été rattachés en 2010 aux DRAC (même si le département reste leur territoire de compétence)^[46] et sont actuellement placés sous l'autorité du directeur régional des affaires culturelles par délégation du préfet de région. Ce sont ces petites structures de cinq à vingt personnes généralement dirigées par des ABF qui, à l'échelle du département, constituent l'échelon de base du dispositif de protection et de mise en valeur du patrimoine monumental et des espaces protégés.

En effet, l'État a dû adapter son rôle de contrôle et de mise en œuvre d'une protection ponctuelle à la prise en compte d'un patrimoine recouvrant désormais une dimension géographique. Dès la fin des années 1940, la nouvelle fonction de surveillance des abords de monuments historiques^[47] est endossée par les agences des bâtiments de France, structures mises en place par l'État à l'échelon départemental dans le but de rapprocher l'administration des réalités locales, et placées sous la responsabilité des ABF.

[44] Transférés aux régions en 2004.

[45] A l'exception des travaux réalisés sur les monuments et sites confiés en gestion au Centre des monuments nationaux.

[46] Les STAP devraient à terme fusionner avec les DRAC (réduction des dépenses publiques dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques - RGPP).

[47] Instituée par la loi du 25 février 1943 portant modification de la loi du 31 décembre 1913.

Ces agences peuvent être considérées comme les ancêtres des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), devenues STAP en 2010.

Les STAP sont rattachés au ministère de la Culture et de la Communication et mis à disposition du ministère chargé de l'Environnement. Depuis 1996, ces services interviennent aussi pour le compte des ministères chargés de l'Équipement et de l'Écologie (aujourd'hui le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement).

Le financement par l'État de sa politique patrimoniale

La mise en place d'une politique en faveur du patrimoine et d'une administration chargée de la mettre en œuvre ne peut faire l'économie d'un engagement financier important de la part de l'État. Il revient non seulement à ce dernier de financer la préservation des monuments lui appartenant en propre, mais également d'assister financièrement les autres propriétaires, publics ou privés (cette assistance constitue en quelque sorte la contrepartie des contraintes et des obligations qu'il fait peser sur eux). De la même manière, la gestion des zones protégées (ZPPAUP, secteurs sauvegardés, AVAP) nécessite une prise en charge, par l'État, des surcoûts qu'entraîne pour les propriétaires le respect des prescriptions patrimoniales. Cette participation de l'État est opérée essentiellement de manière indirecte *via* l'octroi d'avantages fiscaux (cf. section 4) ; cette section traite donc essentiellement du rôle de l'État dans le financement des monuments historiques que compte le territoire.

Si le financement de la politique patrimoniale a toujours constitué une question sensible – les moyens financiers engagés par l'État étant, depuis 1830, constamment jugés insuffisants (logna-Prat, 2009) – le problème se pose avec une acuité particulière dans le contexte contemporain d'« inflation patrimoniale » (Jeudy, 2003). L'envolée du nombre d'édifices protégés à titre patrimonial (43 720 monuments protégés en 2010 dont 14 428 classés) entraîne en effet une hausse considérable des coûts, difficilement supportable dans un contexte de ressources limitées.

Subissant le poids de ces implications financières croissantes, l'État est aujourd'hui en quête de solutions pour alléger son fardeau : la mise en œuvre, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, d'une politique de transfert des monuments historiques de l'État aux collectivités locales participe de cette recherche^[48].

[48] La possibilité offerte par cette même loi aux régions (ou, à défaut, aux départements) de « *gérer les crédits budgétaires affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles classés ou inscrits* » n'appartenant pas à l'État, n'est que rarement mise en œuvre.

Jusque-là, la gestion des monuments nationaux était et reste (pour les monuments demeurant propriété de l'État) sous la responsabilité du Centre des monuments nationaux (CMN)*. Cet organisme, héritier de la Caisse nationale des monuments historiques et préhistoriques mise en place en 1914 (devenue Caisse nationale des monuments historiques, préhistoriques et naturels et des sites, avec la loi du 2 mai 1930 sur les monuments naturels et les sites), constitue un instrument de péréquation financière permettant de mutualiser les bénéfices perçus de l'exploitation des monuments les plus rentables et d'utiliser ces ressources pour améliorer l'exploitation des autres monuments. Parallèlement, l'État tend aujourd'hui à limiter son intervention dans la gestion des édifices dont il n'est pas le propriétaire, comme l'illustre le nouvel article L621-29-2 du Code du patrimoine (ordonnance du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés) qui consacre les propriétaires (publics ou privés) comme maîtres d'ouvrage des travaux réalisés sur les monuments historiques.

Nonobstant cette tendance à réduire son engagement direct, l'État continue toutefois à jouer un rôle déterminant dans le financement de la politique patrimoniale. Faire en sorte que les propriétaires de monuments protégés entretiennent un bien dont ils sont redevables à la société nécessite en effet la mise en place de dispositifs incitatifs efficaces, lesquels peuvent prendre la forme d'aides financières directes (subventions) ou d'avantages fiscaux.

Les aides financières directes s'adressent à l'ensemble des propriétaires des monuments historiques, publics comme privés. Elles demeurent toutefois à la discrétion de l'État et ne constituent donc en aucun cas un droit acquis en toutes circonstances. Le montant global de ces aides est défini dans le cadre du budget de la culture voté chaque année par le parlement, conformément au processus général de la dépense publique encadré par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Les montants alloués aux propriétaires sont ensuite fixés au cas par cas, « *en tenant compte des caractéristiques particulières de l'immeuble, de son état actuel, de la nature des travaux projetés et enfin des efforts consentis par le propriétaire ou toute autre personne intéressée à la conservation du monument* » (décret n° 2007-487, art. 44). Pour les monuments inscrits, l'aide de l'État ne peut toutefois dépasser 40 % de la dépense effective des travaux d'entretien et de réparation (en pratique, elle se situe autour de 20 %) ; pour les monuments classés, l'État peut en théorie financer la totalité des travaux (dans les faits, les taux d'intervention de l'État dépassent toutefois rarement 50 %).

3.1.2. L'État, acteur incontournable des politiques du logement et des politiques urbaines

L'État français demeure, à travers les activités d'une administration dédiée, l'acteur central de la protection des monuments historiques et d'un certain nombre d'ensembles urbains dont il reconnaît et prononce la valeur patrimoniale. Son champ d'action sur le patrimoine urbain – composé pour sa plus grande partie de logements – ne saurait toutefois se cantonner au cadre étroit du ministère de la Culture. Quel intérêt en effet d'assurer la protection juridique de quartiers anciens si ceux-ci sont désertés par les habitants et les investisseurs ? Pour se maintenir à travers le temps, l'habitat ancien doit trouver sa place dans le système urbain contemporain. La sauvegarde du patrimoine urbain dépend donc aussi, en grande partie, des choix effectués par l'État, au travers de sa politique du logement et, d'une manière plus large, de sa politique à l'égard de la ville. Une difficulté réside ici dans le fait que ces politiques ne poursuivent pas prioritairement des objectifs patrimoniaux ; face à l'ampleur et à la multiplicité des enjeux sociaux, économiques et urbains qu'elles doivent concilier, l'enjeu patrimonial peut même apparaître plutôt secondaire.

Définition et mise en œuvre des politiques de la Ville et du logement

Malgré l'adoption, depuis trente ans, de nombreuses lois en faveur de la décentralisation, la définition et la conduite des politiques urbaines et du logement demeurent en France des domaines d'intervention forte de l'État, implication justifiée par sa capacité à se porter garant des principes de « droit au logement^[49] » et de « droit à la ville » et à assurer la solidarité et l'égalité territoriale.

Politique du logement

L'État français ne s'est investi dans une politique du logement que très tardivement. En effet, après plusieurs lois ayant permis, au tout début du 20^e siècle, la création de sociétés coopératives d'habitat bon marché (HBM) et autorisé la CDC à les financer, ce n'est qu'en 1928 qu'interviennent les premiers engagements dans le logement social. Ceux-ci ne se concrétisent de façon massive qu'à partir de 1954 et donneront lieu, jusqu'en 1973, à la politique des grands ensembles. Par ailleurs, ce n'est qu'à partir de 1957 que l'État s'investit financièrement dans la démolition de l'habitat insalubre^[50] (en 1966, 75 000 personnes vivent encore dans des bidonvilles) puis, à partir des années 1970, dans

[49] Le droit au logement est l'objet principal de la loi Besson du 31 mai 1990 qui devait définir les conditions de sa mise en œuvre. Il est réaffirmé par la loi SRU du 13 décembre 2000 qui précise la notion de « logement décent ».

[50] La loi du 7 août 1957 met en place des « programmes financiers pluriannuels » pour la construction de nouveaux logements mais également pour la démolition des habitats insalubres.

une politique d'amélioration de l'habitat^[51] avec un outil financier approprié (en 1971) et opérationnel (en 1977, avec les premières OPAH)... et ce n'est qu'en 2009 qu'a été créé le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Cette politique du logement a pour objectif principal d'adapter l'offre aux besoins des ménages, sur les plans quantitatif et qualitatif (amélioration de l'habitat existant, destruction de l'habitat insalubre, lutte contre l'habitat indigne). Elle reste en France largement pilotée par l'État (*via* le ministère du Logement), considéré comme l'acteur public le plus en mesure de remédier aux défaillances du marché, l'État étant en effet un important financeur du logement privé et social^[52].

A noter que lors du premier acte^[53] de la décentralisation, aucun transfert aux collectivités n'avait été opéré en matière de logement (hormis l'octroi des compétences foncières). Toutefois, dans un contexte marqué par la crise du logement et la reconfiguration du paysage institutionnel (montée en puissance de l'intercommunalité), une tendance à la territorialisation de l'action publique s'est affirmée. Le second acte de la décentralisation^[54] a introduit des avancées plus significatives : délégation de la gestion des aides à la pierre aux EPCI et aux départements ; transfert de la gestion des fonds de solidarité logement (FSL) aux conseils généraux ; possibilité faites aux EPCI de programmer les investissements sur leur territoire à travers la réalisation de PLH.

Ce transfert de nouvelles compétences reste toutefois relatif et soumis au respect des objectifs et des grands principes de mixité et de solidarité nationale définis au niveau central. Ainsi, le PLH doit répondre à l'objectif de « *favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale [...] en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre en logement* »^[55]. De la même manière, l'obligation unilatérale faite à toute commune de plus de 3 500 habitants, membre d'un EPCI à fiscalité propre, de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux^[56] témoigne de la volonté de l'État de faire appliquer le principe de mixité sociale sur l'ensemble du territoire. Il appartient ensuite aux collectivités de

[51] Loi du 10 juillet 1970, dite « loi Vivien », qui oblige les propriétaires d'immeubles, sous peine d'interdire la location, à corriger ce qui rend l'habitation dangereuse pour la santé des habitants.

[52] En 2010, les aides distribuées de manière directe (subventions, aides à la personne) ou indirecte (dépenses fiscales) ont représenté en France près de 40 milliards d'euros (Trannoy et Wasmer, 2013).

[53] Correspond à la promulgation, le 2 mars 1982, de la loi Defferre, qui précise le remplacement de la tutelle administrative par un contrôle de légalité *a posteriori*, le transfert au président du Conseil général de l'exécutif départemental, et qui fait de la région une collectivité territoriale de plein exercice.

[54] La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française institue notamment l'autonomie financière des collectivités territoriales.

[55] Le PLU doit être mis en conformité avec le PLH ; il est mobilisé par la suite comme outil de transcription des objectifs du PLH.

[56] Article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain -SRU*.

mettre en œuvre les moyens pour y parvenir en mobilisant à ces fins leurs compétences foncières et d'urbanisme.

Politique urbaine

En matière de politique urbaine, l'action de l'État se concentre sur la définition de la politique de la ville, politique publique visant à revaloriser les quartiers en difficulté et à réduire les inégalités sociales entre les territoires. Cette politique, née de la prise de conscience, à partir des années 1980, de la nécessité d'une approche globale des problèmes urbains, est arrêtée par un comité interministériel, le comité interministériel des villes (CIV)*, qui dépend du ministère de la Ville (actuellement rattaché au ministère de l'Égalité des territoires et du Logement et confié à un ministre délégué) et réunit tous les ministères impliqués par cette politique (Équipement, Éducation nationale, Culture, etc.).

La politique de la Ville est, depuis une vingtaine d'années, animée par le principe de renouvellement urbain, c'est-à-dire de la « *reconstruction de la ville sur elle-même* ». Ce principe^[57] s'inscrit dans le prolongement de la réhabilitation, qui s'était imposée à la fin du 20^e siècle comme un nouveau paradigme, en opposition avec les pratiques antérieures de développement urbain extensif. Ainsi les objectifs prioritaires de la politique de la Ville sont-ils actuellement (i) l'amélioration du confort dans les quartiers anciens (lutte contre l'habitat indigne), (ii) la promotion de la mixité sociale dans le secteur locatif social et privé et (iii) l'insertion sociale et urbaine des quartiers en difficulté.

Parce qu'il véhicule l'idée d'une réutilisation rationnelle des édifices existants, le renouvellement urbain est *a priori* particulièrement favorable à la prise en compte de la dimension patrimoniale. C'est pourquoi le « programme national de rénovation urbaine », lancé en 2003 et impliquant des opérations de restructuration lourdes fondées sur des démolitions ciblées, ne s'est pas pour autant inscrit en antinomie avec l'enjeu patrimonial.

Pour mettre en œuvre cette politique, l'État s'appuie aujourd'hui principalement sur deux opérateurs nationaux – l'ANA et l'ANRU^[58] – ainsi que sur un dispositif particulier lui permettant d'assurer l'importante coordination que nécessite la mise en œuvre de cette politique au niveau local. Celle-ci est assurée par les préfets, qui ont été renforcés en 1991 par la nomination de sous-préfets délégués à la ville (aujourd'hui une trentaine) puis, en 2006, par six préfets pour l'égalité des chances. Les fonctions plus spécifiques liées à

[57] Introduit par le CIV du 14 décembre 1999 et promu par la loi SRU* du 13 décembre 2000.

[58] L'ANAH et l'ANRU sont également, avec le 1% logement, les principaux leviers dont dispose l'État pour produire du logement social.

la rénovation urbaine et à la requalification des quartiers anciens dégradés sont prises en charge par le service Habitat et Construction des directions départementales des territoires (DDT), relais du ministère de l'Équipement et du Logement au niveau local.

L'évolution permanente du rôle de l'Etat

Le passage d'une logique de développement urbain extensif à la réhabilitation puis au renouvellement urbain, combiné aux avancées de la décentralisation, a profondément fait évoluer le rôle de l'Etat. Ainsi, dans les dernières décennies, l'État est en effet passé de la position de « donneur d'ordre » à celle d'« animateur de projets urbains » (Foret et Porchet, 2001), à la faveur de l'émergence d'un nouveau mode de coopération institutionnelle fondé sur le modèle du « contrat ».

L'approche contractuelle, mise en place en 1977 avec des OPAH, puis par les opérations programmées d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAHRU), s'est prolongée avec les conventions DSQ, avant d'être remplacée en 1994 par les contrats de ville^[59] (*Ibid.*). Ce modèle a initié une forme de coopération étroite entre l'État, les collectivités et leurs partenaires, visant à mettre en œuvre une approche territorialisée de la politique de la Ville. Les directions départementales de l'équipement (DDE, aujourd'hui devenues DDT) ont été un acteur central de ce passage, évoluant d'un simple rôle de distribution des crédits publics à des « *compétences nouvelles en matière d'analyse urbaine, d'élaboration de projets et de conseils aux collectivités locales* » (*Ibid.*). Ces changements^[60] correspondent à la montée en puissance de l'approche globale et transversale, plus adaptée que les approches sectorielles à la situation des quartiers anciens. Ainsi, la préexistence d'un tissu d'habitants et d'activités impose de traiter de front l'ensemble des problèmes.

Toutefois, devant le bilan mitigé de ces contrats de ville, auxquels ont été reprochés la complexité des procédures partenariales, la dilution de l'action publique dans une multiplicité de champs, le saupoudrage et l'incapacité à évaluer, le modèle contractuel dans lequel l'Etat et les collectivités locales collaboraient sur un pied d'égalité et où les finalités et les actions étaient déterminées localement, a été remis en cause.

C'est ainsi, dans le souci de rendre l'action plus efficace et plus visible, que l'Etat a lancé en 2003 le PNRU^[61] et a procédé à la création de l'ANRU l'année suivante. Pour ce

[59] Pour une approche plus approfondie de ces différents dispositifs et de leurs évolutions, voir la section 2 du présent ouvrage.

[60] La loi SRU a consacré cette approche en 2000 en faisant du « projet » la règle (et non plus l'exception) de l'aménagement urbain, dans le cadre de la réforme des documents d'urbanisme.

[61] Loi Borloo du 1^{er} août 2003.

programme, la structure contractuelle est conservée, mais l'action urbanistique (objet du PNRU) est dissociée des interventions à caractère social de la politique de la Ville^[62]. Les programmes de rénovation urbaine (PRU) doivent se conformer aux principes et objectifs d'un programme défini au niveau national pour prétendre à financement. Le principe du guichet unique (assuré par l'ANRU) permet une simplification des procédures de l'action publique sur le cadre bâti. L'Etat a par ailleurs recentré l'action sur les territoires les plus prioritaires (751 ZUS vs 1 300 quartiers dans les contrats de ville).

3.2. Le rôle croissant des collectivités locales

Dans un contexte marqué, depuis le début des années 1980, par la décentralisation des compétences de l'État vers les collectivités territoriales, le patrimoine est longtemps demeuré le pré carré d'une compétence régalienne de l'État, et cela en dépit des avancées de la décentralisation culturelle. La nomination, en 2000, d'un secrétaire d'Etat au Patrimoine et à la Décentralisation culturelle (Michel Dufour), puis la mise en œuvre des « protocoles de décentralisation » amorcent toutefois les prémices d'une décentralisation^[63] du patrimoine culturel. Cette chasse-gardée des services de l'État dans la sphère du patrimoine devenait en effet difficile à tenir, ne serait-ce que du simple point de vue financier : s'il était aisé d'assurer à la fin du 19^e siècle le financement de quelques 2 000 monuments historiques « *biens communs de la nation* », la France compte aujourd'hui plus de 40 000 monuments classés et inscrits, auxquels s'ajoutent plus d'une centaine de secteurs sauvegardés, près de 8 000 sites classés et inscrits, 600 ZPPAUP... On comprend que l'État cherche donc de plus en plus à s'appuyer sur les collectivités territoriales pour partager ce « fardeau ». En outre, cette augmentation du patrimoine est allée de pair avec une extraordinaire diversification des éléments patrimonialisés. Ces derniers étant aujourd'hui pour la plupart d'ancrage et de facture locale, l'implication croissante des collectivités territoriales dans la gestion de cet héritage n'en apparaît que plus évidente. Il est effet significatif, comme le relève logna-Prat (2009 : 636) que l'Île-de-France, centre historique du pouvoir politique, ne représente aujourd'hui que 8 % de l'ensemble du patrimoine protégé (une proportion bien inférieure à son poids démographique, par exemple).

Cette explosion du champ patrimonial local doit être mise en rapport avec l'émergence croissante d'associations fédérant des élus locaux « *dans le but de faire connaître et de valoriser leur territoire* » (Marinos, 2009). Un bon exemple est la création, en 2000, de l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire (cf. encadré 3). Cette

[62] Celles-ci feront l'objet des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) à partir de 2007.

[63] Confortée par l'acte 2 de la décentralisation et qui devrait se poursuivre dans le cadre de l'acte 3 à venir.

dynamique révèle un tournant dans les fonctions assignées au patrimoine. Longtemps considéré comme un élément essentiel de construction de la nation, le patrimoine s'impose aujourd'hui au niveau local comme une « *ressource pour la construction et le développement des territoires* » (Landel et Senil, 2009), voire comme un instrument de « *légitimation territoriale* » (Bonerandi, 2005). En matière de patrimoine urbain, alors que pèse, à l'heure d'une « urbanisation planétaire », la menace d'une dissolution de la ville dans l'urbain (Choay, 1999), il devient un outil pour recoudre le lien au territoire et reconstruire de l'urbanité. L'implication croissante des communes et de l'EPCI dans la gestion du patrimoine urbain est en outre d'autant plus justifiée que celles-ci disposent des compétences d'urbanisme aujourd'hui en partie élargies au domaine du logement.

Après avoir présenté les grands jalons de la décentralisation dans le domaine du patrimoine culturel (3.2.1), cette section s'attache à montrer comment les municipalités urbaines se sont progressivement imposées dans le champ de la protection du patrimoine urbain, domaine intimement lié à leur histoire et à leur identité (3.2.2). Pour finir, le rôle des pouvoirs locaux dans le domaine de la régénération urbaine* est envisagé, ainsi que la manière dont le patrimoine peut être mobilisé comme un levier dans ces processus (3.2.3).

3.2.1. Les grandes étapes de la décentralisation du patrimoine

La charge financière que fait peser le patrimoine sur l'État (surtout dans un contexte de restriction budgétaire) et le renforcement des compétences acquises par les collectivités territoriales dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme ont conduit à la récente répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales. Ce partage des compétences s'apparente toutefois davantage à une coopération qu'à la partition d'un héritage (Le Louarn, 2011). Ainsi, à partir de 2001, une première phase d'expérimentation des « *protocoles de décentralisation culturelle* » est mise en place. Conclues entre l'État et douze collectivités territoriales volontaires (régions et départements), ces protocoles ont servi de test pour clarifier leurs compétences respectives dans les domaines du patrimoine et de l'enseignement artistique et dégager des pistes pour les étapes suivantes de la décentralisation^[64].

La loi 13 août 2004 (relative aux libertés et aux responsabilités locales) engage une série de mesures concrètes, notamment la décentralisation de l'Inventaire général du patrimoine culturel aux régions (art. 95), le transfert de la propriété de certains monuments

[64] Cela s'ajoute aux deux expériences pilotes menées en Midi-Pyrénées et en Lorraine sur la période 2002-2004, visant à étendre ce questionnement à l'ensemble du champ culturel.

historiques aux collectivités territoriales (art.97) et le transfert expérimental des crédits relatifs à l'entretien et à la restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État (art. 99).

Le bilan de ces réformes demeure, près de dix ans plus tard, mitigé. Le transfert des compétences concernant l'Inventaire est, sans aucun doute, le domaine où la décentralisation a connu le plus de succès. Ce transfert apparaît d'autant plus pertinent que les travaux réalisés dans le cadre de l'Inventaire sont susceptibles d'être repris dans la réalisation du volet patrimonial que peuvent désormais comporter les plans locaux d'urbanisme. Le transfert des crédits d'entretien des monuments historiques ne suscite en revanche pour le moment que peu l'intérêt des collectivités ; celui de la propriété des monuments historiques ne connaît pas beaucoup plus de succès (en 2008, seuls 65 monuments auront véritablement fait l'objet d'un transfert sur les 176 proposés). La relance du processus des transferts du patrimoine monumental de l'État, en 2009, dont certains inscrits à l'inventaire des monuments historiques, pose la question de l'encadrement de ce transfert ; toutefois, celle-ci n'a pas reçu à ce jour de réponse législative.^[65]

Il n'en reste pas moins que le principe d'un partage des compétences et des coûts entre l'État et les collectivités semble aujourd'hui acquis. Si la participation financière des collectivités locales s'impose aujourd'hui comme une évidence, elle s'est, de fait, très largement accrue. Une étude^[66] réalisée dans le cadre d'un « *Rapport sur l'état du patrimoine monumental français* » rendu par la Direction de l'architecture et du patrimoine à l'attention du Parlement en décembre 2007 a souligné les efforts des collectivités. Ainsi, dans un contexte où les crédits d'État versés aux DRAC ne cessent de baisser, les collectivités territoriales ont mobilisé en 2006 près de 10 millions d'euros au cofinancement de la conservation du patrimoine privé protégé par l'État, soit plus du tiers de l'enveloppe totale (l'État ayant, pour sa part, contribué à hauteur de 17 millions d'euros, contre 30 millions en 2000). Naturellement, l'engagement financier des collectivités locales en faveur du patrimoine ne se limite pas à une contribution au financement des monuments historiques. Compte-tenu de leur statut de partenaire de l'État dans la mise en place des ZPPAUP et des secteurs sauvegardés, la participation financière des communes semble aussi logique (cf. *infra*).

[65] Voté à l'origine en tant qu'article 52 de la loi de finance de 2010, cet article a été annulé par le Conseil constitutionnel ; ce projet de loi, redéposé en février 2013 par la sénatrice Françoise Fréat, n'a pas été inscrit à l'ordre du jour.

[66] Etude réalisée en 2008 par l'association des monuments historiques privés, intitulée « La demeure historique/ Cofinancements publics. Pour la restauration des monuments historiques privés. 1997-2006. État, départements, régions »

3.2.2. L'appropriation de la protection du patrimoine par les communes

L'émergence de dispositifs de protection concertés entre l'État et les collectivités

L'État détient traditionnellement le monopole de la protection des monuments historiques et des secteurs protégés. Aussi, dans un contexte où, depuis 1982-1983, les compétences d'urbanisme sont décentralisées, cette hégémonie de l'État dans la gestion de dispositifs de protection (et à travers eux sur une proportion parfois importante de l'espace urbain) a pu faire l'objet de tensions. Toutefois, les communes (et, le cas échéant, les EPCI) ont progressivement fait valoir leur rôle, pour s'affirmer aujourd'hui comme de véritables partenaires de l'État dans la mise en œuvre de ces dispositifs.

La première évolution notoire dans ce sens date de la création, en 1983, dans le sillage de la décentralisation, des ZPPAU (devenues ZPPAUP), dispositif de protection introduisant, pour la première fois, un mode de « gouvernance partagé » (Gigot, 2012a) entre l'État et les collectivités locales. Les ZPPAU(P)^[67] constituent en effet un outil « *au service de la collectivité locale dans une perspective de défense et de mise en valeur du patrimoine local* » (logna-Prat, 2009). Contrairement aux secteurs sauvegardés, elles ne peuvent être imposées à la collectivité de manière technocratique : il s'agit d'un dispositif facultatif mis en place sur son initiative. Le choix du périmètre de la ZPPAUP, de même que la détermination des prescriptions, fait l'objet d'une concertation entre les élus et les fonctionnaires de l'État. Enfin, les pouvoirs de l'ABF sont limités, ce dernier devant accepter la procédure de concertation et, *in fine*, respecter les prescriptions définies.

Les modalités de création et de gestion des secteurs sauvegardés ont, de leur côté, évolué en faveur d'une plus grande implication des collectivités et d'un travail en collaboration avec les services de l'État. Comme on le sait, les PSMV, « taches blanches » sur les documents locaux d'urbanisme, ont été conçus comme un dispositif étatique qui s'imposait aux réalités locales. Dans la pratique, compte tenu de la lourdeur de la procédure et de la complexité de sa mise en œuvre, il est toutefois rapidement apparu essentiel, d'une part, d'associer les autorités locales à l'élaboration de ces documents et, d'autre part, d'articuler le PSMV avec les documents d'urbanisme locaux. L'idée d'une telle articulation, bien que déjà acquise dans la pratique, a récemment gagné une valeur juridique. Tout d'abord, la loi SRU, qui introduit les nouveaux documents d'urbanisme, SCOT (en remplacement du schéma directeur) et PLU (qui remplace, au niveau communal, le POS), établit une interdépendance entre les secteurs sauvegardés et le PLU puisqu'elle dispose que « *l'acte qui crée le secteur sauvegardé met en révision le PLU* », ce qui « *invite les autorités locales à intégrer la démarche de valorisation*

[67] Cet outil est présenté *in extenso*, section 4.

patrimoniale du secteur sauvegardé au projet de développement proposé par le PLU » (Planchet, 2009 : 205). L'ordonnance du 28 juillet 2005, ensuite, a permis d'aller plus loin dans le rapprochement en imposant notamment le principe d'une « élaboration conjointe » du PSMV et la mise en cohérence du PSMV avec le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), document prospectif accompagnant le PLU.

L'appropriation de la protection par les collectivités locales

Les communes ont désormais la possibilité de mettre en œuvre, indépendamment de l'Etat, des politiques volontaristes à l'égard du patrimoine et du paysage, notamment en usant de leurs compétences d'urbanisme et de planification (décentralisées depuis 1982). En effet, si la planification urbaine est longtemps restée, pour un ensemble de raisons, relativement indifférente à la question patrimoniale, de nombreux élus locaux mobilisent aujourd'hui les documents d'urbanisme pour se saisir du patrimoine local dont ils perçoivent les enjeux identitaires et économiques (Lebreton, 2001). Ainsi, dans la continuité de l'article 11 du POS consacré au traitement de l'aspect extérieur des constructions, la plus grande sensibilité patrimoniale des planificateurs a conduit à la « sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable », qui figure aujourd'hui parmi les grands objectifs des documents d'urbanisme énoncés par l'article L.121 du Code de l'urbanisme (dans la mesure où ces objectifs sont opposables aux tiers, il s'agit bien d'une obligation).

L'article L.123-1-5 du Code de l'urbanisme précise, dans son 7°, que les communes (ou EPCI le cas échéant) peuvent, à travers leur PLU, « 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 [...] et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection »^[68]. Cette disposition traduit une conception extensive du patrimoine puisqu'il peut s'agir de bâtiments (de tous types) autant que d'« éléments de paysage » (naturels aussi bien qu'artificiels) ou que d'ensembles homogènes naturels, bâtis ou mixtes (désignés par la notion de site). Les motifs évoqués – « d'ordre culturel, historique ou écologique » – peuvent par ailleurs faire chacun l'objet d'une interprétation très large. L'identification d'un élément bâti ou d'un espace au titre de cet article implique notamment la soumission à permis de démolir.

Le PLU comporte également d'autres dispositifs qui concourent à en faire un instrument « très complet pour l'accomplissement d'une politique patrimoniale » (Lebreton, *op.cit.*).

[68] Cette disposition date de la loi Paysage (1993) ; elle existait donc déjà (à quelques nuances de formulation près) dans le cadre du POS sans être toutefois pourvue de conséquences juridiques.

En effet, outre l'aspect relatif à la protection, le PLU permet également de préciser, au niveau du quartier, la planification détaillée et le financement d'un projet. C'est aussi un outil de mise en œuvre et de suivi. L'ensemble des outils à disposition des élus est présenté en détail dans le troisième chapitre.

Suite à la mise en place récente de ces outils à l'échelle locale, un certain nombre de collectivités locales (municipalités ou groupements de municipalités) se lancent dans des inventaires urbains systématiques. C'est le cas de Lille-métropole, qui a réalisé, dans le cadre de son PLU, un « *inventaire du patrimoine architecturale et paysager* » des 85 communes de l'agglomération, visant à répertorier l'ensemble des éléments du patrimoine local remarquable non protégé et à assurer *in fine* leur protection à travers les prescriptions du PLU. De nombreuses municipalités s'appuient également sur les travaux entrepris dans le cadre de l'Inventaire général quand ils existent. Ainsi, à Strasbourg par exemple, la convergence d'intérêts entre les acteurs urbains et les services de l'Inventaire a engendré un partenariat entre la région Alsace (qui pilote ces services depuis 2004 dans le cadre de la décentralisation de l'Inventaire), la ville et la communauté urbaine centré sur la Neustadt (l'ancien quartier impérial)^[69]. En Seine Saint-Denis, le Conseil Général, qui possède depuis 2001 un service patrimonial dans le cadre d'un protocole de décentralisation culturelle, propose aux communes volontaires des diagnostics patrimoniaux et une aide à l'intégration des éléments patrimoniaux identifiés dans le PLU. Dans ce cadre, il a contribué (en partenariat avec le Conseil d'architecture, urbanisme et environnement [CAUE], le STAP 93 et la Région Ile-de-France) à la réalisation de l'inventaire patrimonial de Pantin, lequel a permis de repérer 500 éléments (pour la plupart issus du patrimoine industriel de la ville) à protéger dans le cadre du PLU (Entzer, 2008). Paris, quant à elle, détient probablement l'exemple le plus abouti de PLU patrimonial (cf. encadré 4)

[69] Cet inventaire, initié en 2010, vise d'une part à fournir des données pour l'élaboration du volet patrimonial du PLU (actuellement en cours de réalisation), d'autre part à soutenir la candidature au classement du quartier au patrimoine mondial de l'UNESCO (Pelloquet, 2011).

Encadré 4 Le PLU patrimonial parisien

Dans le cadre de l'élaboration du PLU, en 2005, et à la suite d'un vaste processus consultatif, des prescriptions ont été établies pour près de 5 000 parcelles devant être protégées au titre des « protections ville de Paris » (PVP ; à titre de comparaison, la capitale compte environ 1 900 biens classés monuments historiques). De manière significative, cette entreprise – qui entraîne l'interdiction de démolir les éléments identifiés « PVP »^[70] – a suscité l'opposition des services de l'État qui considéraient qu'un tel dispositif portait atteinte à leur monopole historique. Le tribunal administratif a toutefois estimé que la ville se situait bien dans l'exercice de ses compétences (logna-Prat, 2009). L'engagement des pouvoirs locaux parisiens en faveur du patrimoine n'est toutefois pas un fait totalement nouveau : ces derniers s'étaient déjà saisis du POS dans les années 1990 pour assurer des protections communales spécifiques en complément de celles existantes au titre des monuments historiques (*Ibid.*) La ville est dotée, par ailleurs, d'un dispositif (unique en France), beaucoup plus ancien, de veille patrimoniale : la Commission du vieux Paris, comité consultatif institué en 1897 dans le sillage des premières institutions patrimoniales. Cette commission, composée en majorité d'érudits, historiens ou architectes possédant une connaissance profonde du patrimoine parisien, examine chaque année toutes les « demandes en autorisation de démolir » déposées à la Direction de l'urbanisme de la ville. Si son pouvoir est limité à un rôle d'avis et de conseil auprès du maire, qui demeure libre d'en tenir compte ou non, elle possède, en tant qu'institution emblématique du patrimoine, un poids moral important. Selon logna-Prat (*Ibid.*), ses avis seraient suivis dans près de 60 % des cas.

3.2.3. Les communes et leurs groupements, acteurs de la valorisation du patrimoine urbain

Que l'attention soit portée sur les périphéries des villes ou sur les quartiers centraux, le « renouvellement urbain » constitue, depuis la fin du 20^e siècle, un enjeu majeur des politiques urbaines. Dans la mesure où elles détiennent les compétences d'urbanisme, les municipalités urbaines (et de plus en plus souvent les communautés d'agglomérations) se situent en première ligne de toutes les entreprises de revitalisation du tissu urbain. Après avoir décrit le rôle de la ville dans de telles interventions, nous verrons que si les enjeux économiques et sociaux poursuivis dans le cadre de ces opérations entrent parfois en conflit avec les enjeux patrimoniaux, la patrimonialisation peut également, au contraire, être mobilisée par les pouvoirs locaux comme un instrument au service des stratégies de développement économique urbain. Selon les circonstances, le patrimoine

[70] Le règlement du PLU distingue, au sein de ces PVP, d'une part des « bâtiments protégés », d'autre part des « éléments particuliers protégés » (verrières, devantures, porches, etc.)

peut en effet être envisagé comme un frein au développement de la ville (les conflits qui émergent prennent alors souvent la forme d'un bras de fer entre les élus locaux et les fonctionnaires du ministère de la Culture ; cf. Veschambre, 2005) ou, au contraire, comme un levier pour transformer l'espace urbain. Dans ce dernier cas de figure, le patrimoine échappe à la muséification pour devenir un catalyseur de mutations économiques et sociales (Jacquot, 2012).

Les communes, acteurs clés des projets de renouvellement urbain

En tant que détentrices des compétences d'urbanisme (c'est-à-dire, du « pouvoir de faire »), les communes ou communautés d'agglomération jouent un rôle central dans les projets de renouvellement urbain, et cela même si l'exercice de ce pouvoir est fortement encadré par l'État lorsque le projet bénéficie d'un financement de l'ANRU (cet encadrement est matérialisé par une convention pluriannuelle liant les collectivités et l'Etat). Détentrice de la maîtrise d'ouvrage, la commune ou l'intercommunalité définit les tenants et les aboutissants du projet (avec toutefois les réserves que nous venons d'émettre), supervise et coordonne les volets social, opérationnel et financier qui composent toute opération d'envergure sur le tissu urbain. Elle peut opter soit pour la réalisation de l'ensemble des opérations en régie par ses propres services, soit s'appuyer sur un certain nombre d'opérateurs : bureaux d'études pour la réalisation des études pré-opérationnelles, sociétés d'économie mixte ou établissements public locaux pour les opérations d'aménagement et les opérations immobilières, associations pour l'accompagnement social et les éventuelles opérations de relogement, sans oublier les bailleurs sociaux (organismes HLM) et les opérateurs privés (investisseurs et promoteurs immobiliers) qui peuvent se porter acquéreurs d'immeubles vétustes à réhabiliter.

Outre ce rôle d'initiateur et de porteur de projet, la collectivité assume également, avec les bailleurs sociaux, dans des proportions parfois importantes, le financement de ces opérations. Les financements ANRU, principale aide financière dont disposent les villes^[71], ne concernent en effet qu'un nombre bien précis de quartiers prioritaires (environ 700 dans le cadre du PNRU et seulement 25 dans le cadre du PNRQAD). Par ailleurs, dans la plupart des cas, ces aides ne couvrent qu'une partie des coûts totaux des travaux : la contribution effective de l'ANRU ne s'élève en effet au total qu'à 27 % des 40 milliards d'euros de travaux générés par le PNRU sur la période 2004-2013, le reste étant pris en charge par les bailleurs privés et sociaux (à hauteur de 42 %) et par les collectivités (21%), lesquelles vont, au besoin, avoir recours à l'emprunt auprès de la CDC. Dans ce contexte,

[71] En sus des aides de l'ANAH (principalement dirigées vers les propriétaires privés) et de la contribution éventuelle de la Région et du département.

la prise en compte de la qualité architecturale et patrimoniale dans le cadre de telles opérations nécessite une volonté politique forte des pouvoirs locaux^[72].

La préservation du patrimoine, un partage de compétences parfois conflictuel

La situation est particulièrement sensible lorsque des périmètres de protection se situent dans des quartiers promis à d'importants développements.

Encadré 5 Trois exemples de conflits

À Orléans, c'est selon la presse une véritable « guerre de tranchées » qui oppose depuis 2010 la mairie et son projet de ZAC « Carmes Madeleine » (en pleine ZPPAUP) aux services du ministère de la Culture et aux associations. Ce projet, qui vise à impulser de profondes mutations dans ce quartier (avec notamment le transfert d'une partie de l'université) s'appuie sur la requalification de la rue de Carmes, qui suppose la démolition d'une partie de ses immeubles afin d'y rendre possible le passage du tramway. La loi du 17 février 2009^[73] supprimant l'avis conforme de l'ABF (cf. encadré 4) dans l'instruction des autorisations d'urbanisme en ZPPAUP est arrivée à point nommé pour le maire d'Orléans. Toutefois, le ministre de la Culture a ordonné en retour (en juillet 2012) le classement au titre des monuments historiques de tous les immeubles de la rue de Carmes menacés par le projet, les sauvant ainsi définitivement de la destruction.

La ville de Pantin (Seine-Saint-Denis), bien qu'elle ait adopté en 2006 un PLU doté d'un important volet patrimonial, adopte souvent une attitude ambiguë à l'égard de ce patrimoine. Il lui faut en effet également répondre à des enjeux forts de mutations sociales et économiques (liées à la tertiarisation de l'économie dans cette ancienne cité industrielle), qui nécessitent parfois un certain pragmatisme face à un héritage de bâtiments pas toujours adaptés aux nouvelles fonctions (Entzer, 2008). Dans un contexte tout à fait différent, à Pantin, le projet ANRU de rénovation des Courtilières (vaste ensemble de plusieurs centaines de logements construit par l'architecte Emile Aillaud dans les années 1950, aujourd'hui considéré comme l'une de ses réalisations les plus abouties) a suscité de nombreux conflits entre, d'un côté, le SDAP et les associations de défense du patrimoine et, de l'autre, la municipalité soutenue par le préfet de région.

La municipalité du Mans s'est vue imposer en 2001 le classement de l'ancien asile des aliénés, jugé représentatif de l'architecture du 19^e siècle, classement auquel elle s'était vivement opposée en raison de la localisation de ce bâtiment dans un quartier très spéculatif à proximité de la gare (Veschambre, 2005).

[72] La ville de Bayonne constitue, nous le verrons plus loin, un bon exemple de mise en œuvre d'une politique volontariste en faveur du patrimoine, politique motivée par un enjeu fort de reconquête du centre-ville.

[73] Loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

Dans ces circonstances, les élus locaux s'accommodent en général assez mal de l'obligation qui leur est faite de soumettre les travaux envisagés à l'autorisation de l'ABF, dont le pouvoir de décision est jugé paralysant et arbitraire. Ces tensions peuvent aujourd'hui donner lieu à des recours^[74] devant le préfet de région. Des conflits importants sont également susceptibles de se cristalliser autour du patrimoine non protégé. En dépit de la sensibilité affichée par de nombreuses municipalités à l'égard du patrimoine local, les engagements arrêtés dans le cadre des documents d'urbanisme peuvent se révéler difficiles à tenir lorsque les objectifs de préservation du patrimoine entrent en contradiction avec des enjeux économiques et/ou sociaux autrement plus forts. Naturellement, quand elles émergent, ces contradictions sont sources de conflits avec les services déconcentrés du ministère de la Culture (STAP) et d'autres intéressés comme des associations d'habitants ou de défense du patrimoine. En dernier recours, l'Etat conserve toujours le pouvoir décisionnaire, car il peut procéder à une inscription ou un classement au titre des monuments historiques.

Le patrimoine comme levier

Les stratégies locales de développement urbain sont susceptibles de se heurter à l'enjeu patrimonial dans le cadre de conflits d'usage qui font souvent intervenir en filigrane d'importants enjeux d'appropriation symbolique de l'espace (Gravari-Barbas et Veschambre, 2003 ; Veschambre, 2008). Toutefois, les relations entre patrimoine et développement urbain ne sauraient uniquement être envisagées sous l'angle des antagonismes. Par-delà les conflits occasionnels, le patrimoine peut en effet être mobilisé par les acteurs locaux comme un catalyseur de mutations économiques et sociales (Jacquot, 2012) et, donc, comme moteur du développement urbain. Cette affirmation prend tout son sens dans la perspective du renouvellement urbain, notion qui met l'accent sur la qualité des espaces (Jacquot, 2009). Porteur de culture et d'identité, le patrimoine est susceptible en effet de constituer un levier important dans les stratégies visant à amorcer une dynamique de revalorisation des quartiers anciens et une redéfinition de leur identité culturelle.

Les villes françaises regorgent d'exemples dans lesquels la valorisation du patrimoine urbain a instigué de puissantes transformations économiques, sociales et culturelles, non seulement des espaces concernés mais aussi de l'ensemble de la ville. À Bayonne, par exemple, l'investissement des pouvoirs locaux en faveur de la reconquête du patrimoine architectural du centre-ville (notamment dans le cadre de la mise en place d'un PSMV) a permis d'enrayer le processus de déclin dans lequel le centre semblait inexorablement engagé. Ainsi, au prix d'un vaste programme de réhabilitation (impliquant notamment la

[74] Procédure rendue possible par la loi « démocratie et proximité » du 27 février 2002.

dé-densification du tissu urbain *via* de vastes opérations de curetage* des cœurs d'îlots), les pouvoirs publics sont parvenus à infléchir la chute démographique du cœur de ville (celui-ci avait perdu en 1990 plus de la moitié de sa population de 1950, notamment en raison du développement d'une offre concurrente de logements dans les agglomérations voisines d'Anglet et de Biarritz). Ces actions ont également eu un effet stimulant sur les activités économiques (commerces et activités liées au tourisme) et sur la sociologie urbaine, avec le retour d'une population plus jeune et plus nantie. De la même manière, la politique volontariste en faveur de la réhabilitation du centre-ville de Troyes (plusieurs centaines de logements réhabilités dans le cadre de plusieurs OPAH) a dynamisé l'activité économique avec la création plus de 600 nouveaux commerces dans l'hyper-centre^[75].

3.3. Les opérateurs partenaires des collectivités

Aussi important que soit le rôle des collectivités dans l'impulsion des politiques de requalification urbaine, leur action est conditionnée par l'appui de tout un ensemble d'acteurs, au premier rang desquels figurent deux démembrements de l'Etat : l'ANRU et l'ANAH (cf. 3.3.1). Ces derniers jouent un rôle clé dans l'exécution et le financement des projets urbains en assurant la cohérence avec les politiques urbaines et de l'habitat définies au niveau national. Ils tirent eux-mêmes en partie leurs financements de circuits financiers pluriels émanant notamment de l'Action Logement* et de la CDC, acteurs majeurs du financement de l'action publique urbaine (cf. 3.3.2). La prise en compte de la dimension sociale impose par ailleurs des relations étroites, d'une part avec les bailleurs sociaux (détenteurs d'un important patrimoine immobilier et donc souvent confrontés à la problématique patrimoniale), et d'autre part avec des professionnels de l'accompagnement social comme les PACT. D'autres opérateurs partenaires des collectivités sont les entreprises publiques locales (EPL) et les sociétés d'économie mixte (SEM), qui peuvent réaliser des opérations d'aménagement ou des opérations immobilières pour le compte de la collectivité (cf. 3.3.3). Sans oublier les opérateurs privés (investisseurs et promoteurs immobiliers) qui, en se portant acquéreurs d'immeubles vétustes à réhabiliter qu'ils céderont par la suite, occupent une importante fonction économique d'intermédiaires (cf. 3.3.4).

[75] Press'Troyes n° 205, janvier 2012

3.3.1. Les démembrements de l'Etat chargés de l'exécution des politiques urbaines, de l'habitat et de missions opérationnelles

L'ANRU, guichet unique de la rénovation urbaine

La création, en 2004, de l'ANRU, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), dans le sillage de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (Loi Borloo du 1^{er} août 2003) correspond à une étape charnière de la politique de la Ville. Il s'agit en effet, à travers le PNRU, dont la réalisation est confiée à l'agence, d'initier des actions d'envergure sur les logements et les équipements publics des quartiers sensibles. S'il n'est plus question de reproduire l'approche table-rase pratiquée dans les années 1960, la réutilisation du terme de « rénovation urbaine » employé à cette période n'est pas fortuite : il s'agit bien d'un durcissement de la politique de la Ville (le PNRU prévoit en effet, sur la période 2004-2013, pas moins de 250 000 démolitions de logements vétustes au niveau national, lesquelles doivent être compensées par un nombre identique de reconstructions).

L'Etat, dans le cadre de la loi Borloo^[76], a tiré les leçons des critiques^[77] formulées par la Cour des comptes à l'égard de la politique de la Ville. Les « contrats de villes » sont remplacés par un cadre d'action centralisé, d'inspiration « néo-managériale », censé améliorer l'efficacité et la transparence du système (Dépigny, 2010) et l'exécution de la politique urbaine de l'Etat est confiée à un établissement public spécialisé. Dans un double objectif de rapidité et d'efficacité, l'ANRU centralise les investissements sur le cadre bâti (opérations de démolition/reconstruction prévues dans le cadre du PNRU) et agit comme un guichet unique pour les collectivités locales et les bailleurs désireux d'entreprendre des actions de rénovation. Ce dispositif de mutualisation^[78] permet, en cumulant les subventions de l'État et d'autres leviers financiers comme le 1 % logement, de lever des fonds complémentaires pour financer les interventions massives envisagées dans le cadre du PNRU (lequel représentait, fin 2010, un engagement de 40 milliards d'euros financés à 27 % par l'ANRU, le reste étant financé par les bailleurs et les collectivités locales). Pour éviter le saupoudrage, ces financements sont réservés à un nombre limité de quartiers prioritaires (dont la liste précise est arrêtée par le conseil d'administration de l'ANRU). Alloués dans le cadre de conventions pluriannuelles (entre l'ANRU, le préfet de

[76] Elle s'inscrit également dans le sillage de la LOLF (votée en 2001) qui réforme le budget de l'État en profondeur, en imposant un découpage des politiques publiques en missions, programmes et actions accompagnées d'indicateurs de performance.

[77] Dénonçant, dans son rapport de 2002, l'imprécision des objectifs poursuivis, la complexité des dispositifs partenariaux et des financements et le saupoudrage des aides (Epstein, 2012).

[78] L'ANRU mutualise les contributions financières de l'État, de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL-Action Logement), de la CDC et de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au titre des bailleurs sociaux (USH) et, à compter de 2011, au titre de la mobilisation d'une partie des ressources d'un fonds de péréquation sur les organismes de logement social géré par la CGLLS.

département et les collectivités concernées), ces fonds alimentent des « projets urbains » (dotés d'objectifs précis et lisibles et soumis à l'évaluation) dont l'élaboration est confiée à la collectivité locale^[79].

Le PNRU était initialement focalisé sur un peu plus de 200 quartiers « prioritaires »^[80] (pour la majeure partie, des quartiers périphériques situés en ZUS) ; 342 quartiers dits « supplémentaires » ont été ajoutés en 2006, entraînant un risque de saupoudrage que le plan s'était précisément proposé de combattre.

La grande majorité des actions entreprises dans le cadre du PNRU concerne un bâti dégradé (mais en général relativement récent) et des quartiers plus fragiles classés en ZUS. En 2009, l'action de l'ANRU s'est ouverte à la rénovation de centres historiques dégradés à travers le PNRQAD. Ce programme implique une collaboration étroite avec l'ANAH, l'opérateur de l'État pour la réhabilitation de logements privés. Les rôles entre les deux agences nationales se répartissent selon les champs d'expertise et de compétences de chacune, l'ANRU positionnant davantage ses aides sur le recyclage foncier (démolitions, traitement des îlots vacants, reconstructions) et l'ANAH sur la réhabilitation des logements privés.

L'ANAH, acteur central de l'habitat privé

Dans le contexte actuel marqué par la dégradation du parc immobilier des grands ensembles, l'attention tend à se focaliser sur le logement public, mais le logement privé ne doit pas être négligé pour autant. Il représente en France les quatre cinquièmes du parc de résidences principales (soit 21 millions d'unités), dont une grande part de logements locatifs (6,3 millions soit plus que le secteur HLM qui en compte 4 millions). Du fait de son importance, ce parc concentre une grande part des ménages les plus modestes, lesquels se situent aujourd'hui autant du côté des propriétaires occupants que de celui des locataires. Les problématiques liées à la dégradation du logement y sont donc particulièrement sensibles. C'est la raison pour laquelle, en 1970, époque à laquelle émerge en France la politique d'amélioration de l'habitat, l'État a créé l'ANAH. La mission principale de cet établissement public national à caractère administratif est de concourir financièrement à l'amélioration des logements locatifs appartenant à des propriétaires privés – action élargie depuis la loi SRU aux logements occupés par leurs propriétaires. A ce rôle essentiel de financement, s'ajoute un rôle important d'expertise et d'appui

[79] Naturellement, ces projets doivent se conformer aux principes définis dans le règlement général de l'ANRU (ex. : favoriser la diversité des statuts d'occupation des logements, diversifier les fonctions urbaines) et s'inscrire en cohérence avec les politiques locales (CUCS, PLU, etc.)

[80] Selon la loi du 1^{er} août 2003, ces « quartiers prioritaires » sont ceux classés en ZUS et, à titre exceptionnel, des quartiers qui présentent des caractéristiques économiques et sociales analogues.

méthodologique auprès des acteurs de la réhabilitation, notamment des collectivités locales (qui, nous le verrons, se situent au cœur des opérations de renouvellement urbain) ainsi que de sensibilisation de ces collectivités aux problématiques du logement privé (notamment dans le cadre du PLH). Enfin, l'ANAH assume un rôle de veille et d'observatoire permettant d'améliorer la connaissance du parc privé existant et des besoins en logement à l'échelle nationale.

Pour mettre en œuvre ces deux niveaux de missions, l'ANAH est organisée en deux grands départements consacrés respectivement à la programmation des aides sur le territoire (service de la programmation budgétaire) et aux actions d'assistance, d'études et de communication (service des études et prospection). L'agence est dirigée par un conseil d'administration dont le président est nommé par arrêté ministériel^[81]. En plus de son président, et afin d'assurer la cohérence des actions de cette agence avec les politiques publiques, le conseil d'administration est composé de quatorze membres^[82] : un tiers de représentants de l'État, un tiers d'élus, un tiers de « personnalités qualifiées ». Le conseil vote le budget et fixe les modalités d'attribution des subventions. L'action de l'ANAH est relayée dans les territoires *via* les préfets de région et de départements qui sont les délégués de l'ANAH dans leurs circonscriptions, secondés par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)* et les DDT* qui opèrent la répartition des aides sur le territoire. Dans le cadre de la délégation des aides à la pierre aux collectivités locales (2004), les départements et ECPI peuvent assumer la responsabilité de l'octroi des aides, après signature d'une convention avec l'ANAH (50 % des aides ont été distribuées par les collectivités en 2009).

Initialement financée par le produit de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB), puis à partir de 1988 par une subvention de l'État, l'ANAH est depuis 2009 financée principalement^[83], comme l'ANRU, par Action Logement (anciennement appelé 1 % logement). A bien des égards, la mobilisation de ce levier financier pour alimenter l'ANAH est révélateur du contexte actuel de restriction budgétaire qui se traduit parallèlement par une diminution sensible du montant de l'enveloppe allouée à l'agence (500 millions en 2010, 415 millions en 2012). En conséquence, l'ANAH tend aujourd'hui à recentrer son action sur les ménages les plus modestes et sur les situations d'insalubrité, au détriment d'un appui, autrefois plus large, à la réhabilitation. La prise en compte de la dimension

[81] Arrêté conjoint du ministre chargé du Logement et du ministre chargé des Finances.

[82] Représentants des différents ministères (Logement, Economie, Budget, Environnement, Santé, Intérieur et Collectivités locales), de l'ANRU, d'élus locaux représentant de collectivités locales et d'EPCI et des assemblées, ainsi que des personnes qualifiées pour leur connaissance dans le domaine du logement ou du social ainsi que des représentants des associations de propriétaires, de locataires, et de professionnels de l'immobilier.

[83] L'ANAH perçoit également la taxe sur les logements vacants, qui représente un peu moins de 5 % de ses ressources.

patrimoniale pâtit de cet état de fait, comme en témoigne la suppression récente des subventions exceptionnelles auparavant accordées à la réalisation de travaux d'intérêt architectural (TIA)* sur des immeubles situés en zones protégées.

3.3.2. Les opérateurs de financement de la requalification urbaine

Cette section détaille le fonctionnement des deux principaux organismes financeurs de l'action publique urbaine (qui alimentent notamment les budgets de l'ANRU et de l'ANAH) : l'Action Logement et la CDC.

Le réseau Action Logement

- *Du financement du logement des employés au financement de la requalification urbaine : bref historique de la participation des employeurs à l'effort de construction*

L'Action Logement, plus connue sous son ancienne dénomination de « 1 % logement* » est un dispositif original et sans équivalent en Europe. Il a été créé en 1953 pour obliger les entreprises françaises à investir dans le secteur du logement ; sa dénomination véritable est d'ailleurs « participation des employeurs à l'effort de construction » (PEEC)*. Il s'agit d'une contribution obligatoire initiale de 1 %, réduite depuis 1992 à 0,45 %^[84], de la masse salariale des entreprises de plus de 10 salariés, prélevée pour l'essentiel par des organismes collecteurs au statut associatif (loi 1901), les comités interprofessionnels du logement (CIL)*. A l'origine, cette participation des employeurs était entièrement dédiée au financement du logement des salariés soit sous forme de prêts à taux faible pour l'acquisition ou l'amélioration de leur logement soit, en contrepartie de droits de réservation locative, de prêts ou de subventions aux bailleurs sociaux pour financer la construction ou la réhabilitation de logements.

A partir de 1977, dans le cadre de la réforme du financement du logement, ces ressources ont été réorientées, à travers différents prélèvements de l'État, pour contribuer au financement de la politique nationale du logement. Par la suite, en 1997, est amorcé un profond mouvement de modernisation du « 1 % logement », avec la création de l'UESL*, (instance regroupant les collecteurs) et la mise en place d'une politique conventionnelle entre l'État et les partenaires sociaux. De nouvelles aides sont créées et leur champ d'action est élargi à un plus grand nombre de bénéficiaires. Par convention avec l'UESL

[84] Une fraction de 0,50 % étant graduellement affectée au budget du Fonds national de financement des aides personnelles au logement (FNAL).

en 2001, l'État leur attribue le principe du financement de la politique du renouvellement urbain, assuré par :

- la création d'une société foncière financée par le « 1 % logement » à hauteur de 1 milliard d'euros par an. Gérée par les bailleurs sociaux, l'association Foncière logement* a pour mission d'investir dans la production de logements pour les salariés des entreprises assujetties, tout en contribuant aux objectifs de mixité sociale (production de logements sociaux dans les quartiers où l'offre est la plus tendue, de logements libres dans quartiers concernés par le renouvellement urbain) ;
- le versement de contributions directes du « 1 % logement » à la politique du renouvellement urbain à hauteur de 457 millions d'euros. En 2004, cette somme est redirigée pour alimenter le budget de l'ANRU, devenue le guichet unique de la rénovation urbaine.

Le dispositif actuel est issu d'une réforme d'importance avec la loi Boutin (ou loi Molle) du 25 mars 2009 (loi de mobilisation pour le logement) qui en modifie le nom (de « 1 % logement » à « Action Logement ») mais aussi profondément le mode de gouvernance. En effet, il est mis fin à la politique conventionnelle entre l'État et l'UESL et une recentralisation vigoureuse du dispositif est entreprise. La traduction la plus évidente est la fixation des enveloppes d'Action Logement par décret, et la fusion progressive des CIL, qui voient leur effectif passer de plus d'une centaine à une vingtaine aujourd'hui (23 à fin 2012). La loi Boutin soumet par ailleurs les acteurs de la PEEC à des ponctions beaucoup plus importantes en reportant sur Action Logement la part qui incombait jusque-là à l'État dans le financement de l'ANRU et de l'ANAH. Justifiés en partie par des critiques mettant en cause la gestion de la PEEC, dans un contexte marqué par la RGPP, ces changements pourraient, selon certains, préfigurer une intégration future de la PEEC au budget de l'État, ce qui mettrait fin à cette institution originale (Sigaud, 2012).

En tout état de cause, les ponctions opérées par l'État au profit du financement de l'ANAH et de l'ANRU font peser un risque quant à la pérennité financière du dispositif. Ces ponctions ont en effet pour conséquence de diminuer le volume des prêts accordés et donc, naturellement, celui des retours de prêts. Or, ce sont précisément ces derniers qui, jusqu'à présent, permettaient d'alimenter en permanence le dispositif : en 2009, les retours de prêts représentaient plus de 3 milliards d'euros, contre 1,5 milliard aujourd'hui.

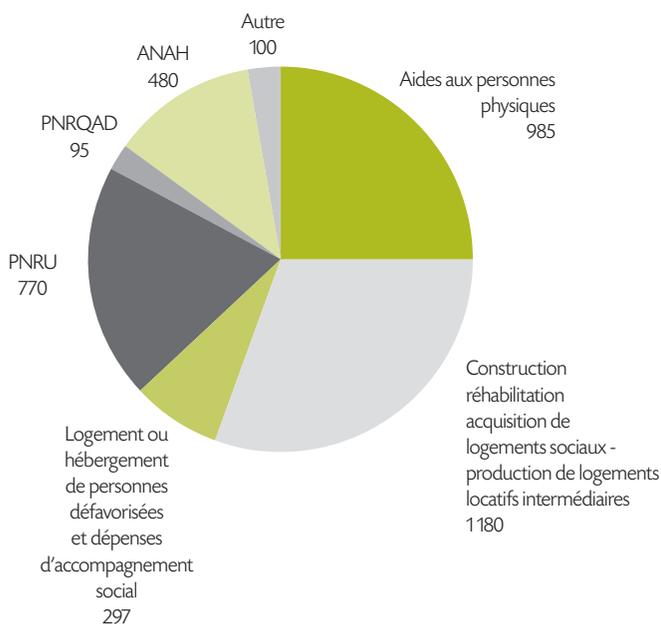
Depuis les réformes de 2009, les prélèvements de l'État pour le financement de l'ANRU et de l'ANAH ont été multipliés par trois pour atteindre près de 1,3 milliard d'euros

qu' Action Logement transfère chaque année aux deux agences. En conséquence, le budget d'Action Logement, connaît depuis cette date, une baisse régulière. Alors qu'il s'élevait encore à plus de 4 milliards d'euros (dont près de 2,6 milliards d'euros de retour de prêts), elle n'atteignait que près de 3,5 milliards en 2011 (dont 2 milliards de retours de prêts).

Pour faire face à la demande en logements sociaux, il est alors prévu qu'Action Logement emprunte, à partir de 2013, un milliard d'euros par an pendant trois ans, auprès de la CDC, dans l'objectif d'augmenter de façon significative ses prêts à long terme aux organismes HLM (Marc, 2012).

Le réseau Action Logement aujourd'hui

Graphique 1 Affectation des ressources d'Action Logement en 2011 (enveloppes minimales en millions d'euros)

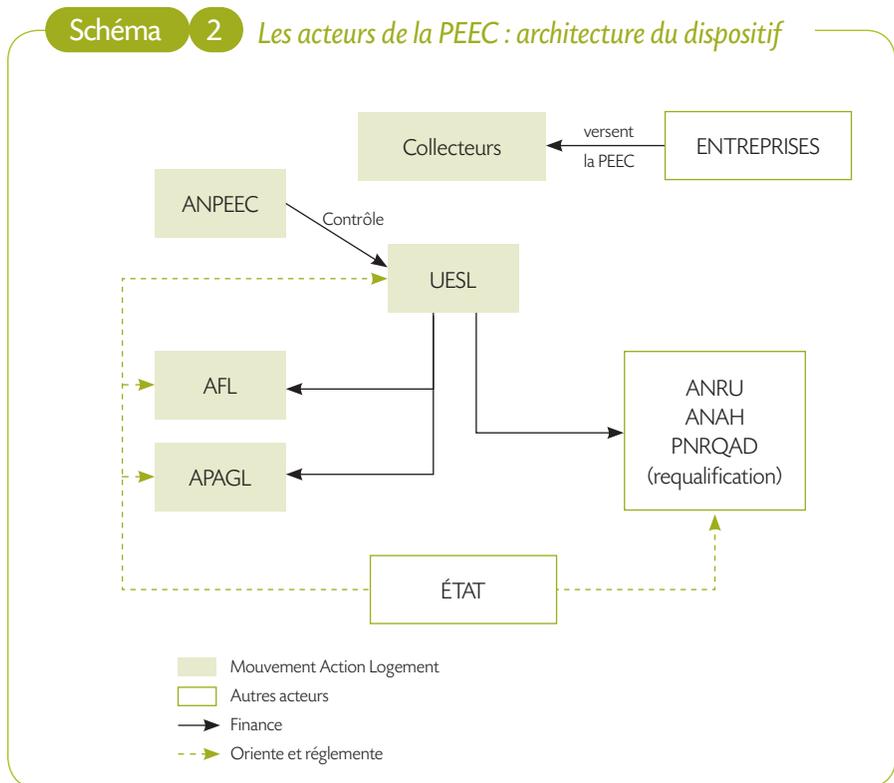


Total (théorique) : 3,907 milliards d'euros

Source : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/jaunes/jaune2014_PEEC.pdf

L'architecture actuelle du système d'Action Logement est résumée par le schéma 2. Les acteurs du dispositif sont donc :

- les CL, organismes chargés de la collecte de la PEEC ;
- l'UESL qui les fédère et les coordonne ;
- l'Association foncière logement et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) ;
- un organe de contrôle, l'Agence nationale pour la participation des entreprises à l'effort de construction (ANPEEC).



Source : ANPEEC, Rapport annuel statistique et financier, exercice 2009.

La CDC : banquier du logement social et du renouvellement urbain

Institution financière publique, la CDC est un acteur incontournable du financement de l'action publique urbaine. Créée au début du 19^e siècle (1816), la CDC a pour mission première de gérer les fonds d'épargne de l'ensemble des citoyens, en mobilisant cette manne financière – dont la spécificité est d'être particulièrement stable et à long terme – pour appuyer les politiques publiques de l'Etat. Pour mettre en œuvre cette mission de confiance, la CDC s'est vue dotée, dès sa création, d'un statut juridique exceptionnel lui conférant une personnalité juridique distincte de l'Etat, tout en la plaçant sous la surveillance et la garantie du Parlement (d'où le statut ambivalent de la CDC, entre indépendance et dépendance vis-à-vis du gouvernement, entre l'Etat et les citoyens).

Indépendamment de l'extension de ses activités, y compris dans les champs concurrentiels, la CDC conserve, au cœur de ses attributions, un certain nombre de missions d'intérêt général, notamment en matière de financement du logement social et de la politique de la Ville, dont elle demeure le premier financeur national.

Les fonds du livret A, partiellement centralisés à la CDC, permettent de financer des prêts à taux bonifiés et à des conditions de durée exceptionnelle (jusqu'à 50 ans) pour la construction, l'acquisition et la réhabilitation de logements locatifs sociaux. En 2012, les prêts de la CDC aux opérateurs de logement social, ont atteint un montant d'environ 9,3 milliards d'euros, permettant sur l'année le financement de 105 000 nouveaux logements sociaux et la réhabilitation de 210 000 autres. Ces fonds d'épargne contribuent ainsi à près de 70 % des besoins des organismes sociaux (source : rapport d'activité de la CDC). Ces financements s'inscrivent en complémentarité des contributions de la PEEC. La CDC participe également au financement de la politique de la Ville *via* des prêts sur fonds d'épargne (1,2 milliard d'euros) et des investissements sur fonds propres. Les conditions de cette participation sont définies dans le cadre de conventions signées avec l'Etat.

A cet effet, la CDC a mis en place divers outils financiers adaptés à la nature et aux types de projets urbains, parmi lesquels :

- les prêts renouvellement urbain (PRU) pour les projets de rénovation urbaine, dont l'objectif est une transformation « *en profondeur des quartiers touchés par la dégradation et la marginalisation* » et qui se déclinent en deux catégories selon qu'il s'agisse de construction (PRU CD) ou de travaux importants subventionnés par l'ANRU (PRU AS) et qui permettent le financement de la construction ou de l'amélioration de logements sociaux suite à une opération de démolition, mais aussi les opérations de requalification d'habitat privé (lutte contre l'habitat

indigne) la réalisation d'équipement, d'aménagement urbain et de requalification économique ;

- les prêts projets urbains (PPU), plus orientés sur les projets de revalorisation urbaine sociale et économique des quartiers en difficultés pour autant qu'il soient inscrits dans les géographies prioritaires de la politique de la Ville. Ces prêts permettent le financement d'investissements à vocation économique, des équipements de proximité, des travaux d'infrastructures et d'aménagement ainsi que du portage foncier (prêts Gaïa).

Les bénéficiaires des PRU et des PPU sont, outre les organismes de logement social, des SEM, des collectivités locales mais aussi des organismes privés.

La participation de la CDC (sur ses fonds propres) à la politique fait l'objet d'une convention signée avec l'Etat dont la dernière (datée du 30 décembre 2008) prévoit des investissements à hauteur de 600 millions d'euros sur la période 2008-2013, répartis de la manière suivante :

- 450 millions d'euros d'investissements divers et d'ingénierie ;
- 150 millions d'euros pour la poursuite de l'accompagnement de l'ANRU, dont 126 millions de financement de l'expertise et de l'ingénierie des projets de rénovation urbaine, et 24 millions au titre de la contribution de la CDC au fonctionnement de l'ANRU (soit 4 millions d'euros par an).

Tableau 1 Montants des prêts alloués au logement social par la CDC en 2011, selon les types de prêt

Nom du Prêt	Type	Montant 2011 (millions d'euros)	
PLAI <i>Prêt locatif aidé d'intégration</i>	Logement très social	1 555,60	Logement locatif social
PLI <i>Prêt locatif intermédiaire</i>	Logement intermédiaire	20,38	
PLS <i>Prêt locatif social</i>	Logement social (niveaux de loyers et de ressources supérieurs au PLUS)	734,20	
PLU <i>Prêt logement d'urgence</i>	Hébergement et logement d'urgence	136,40	
PLUS <i>Prêt locatif à usage social</i>	Logement social (dispositif principal)	6 470,61	
Prêt à la réhabilitation	Valorisation et amélioration du parc social	910,38	
Eco-prêt réhabilitation	Réhabilitation thermique	380,02	
Autre	-	1 844,39	
Sous-total	-	12 051,98	
PPU <i>Prêt projet urbain</i>	Aménagement urbain hors zone ANRU	218,15	Politique de la ville (hors logement)
PRU (hors logement) <i>Prêt renouvellement urbain</i>	Aménagement urbain en zone ANRU	131,53	
Gaïa CT /Gaïa LT	Anticipation foncière	183,68	
Sous-total		605,14	

CT LT = court terme long terme
Source : CDC.

3.3.3. Les opérateurs et bailleurs sociaux

Les bailleurs de logements sociaux

Ces opérateurs ne sont encore que marginalement concernés par la préservation du patrimoine urbain dans les quartiers anciens ; il est toutefois nécessaire de les mentionner comme acteurs du patrimoine urbain pour deux raisons :

- ils sont de plus en plus sollicités par les collectivités locales pour intervenir dans la réhabilitation de centres anciens et plus particulièrement pour la réhabilitation d'immeubles afin de répondre à l'objectif de mixité sociale au niveau des quartiers ; de nombreuses opérations exemplaires ont ainsi vu le jour ;
- l'extension de la préservation du patrimoine urbain aux immeubles du 20^e siècle fait de ces opérateurs les propriétaires d'un important parc immobilier qui devient, de ce fait, un élément du patrimoine urbain.

Les bailleurs sociaux ou organismes HLM construisent, réhabilitent ou gèrent des logements locatifs à loyers plafonnés à des montants inférieurs au prix du marché (logement social). Ils bénéficient pour ce faire de subventions de l'État et des collectivités (communes, groupements, départements, régions) au titre de l'aide de la pierre, d'aides indirectes de l'État (déduction de TVA et exonérations foncières) ainsi que des prêts à taux réduit de la CDC pour lesquels ils bénéficient de la garantie des collectivités locales. En contrepartie de ces aides, l'État et les collectivités obtiennent des droits de réservation : 20 % du total des logements de chaque organisme pour les collectivités en contrepartie de leur garantie financière; 30 % pour l'État^[85].

Les bailleurs sociaux sont principalement de deux types :

- des OPH* – EPIC rattachés à une commune, un EPCI ou à un département – dirigés par un conseil d'administration présidé par un élu de la collectivité de rattachement ;
- des entreprises sociales pour l'habitat (ESH)*, organismes privés mais à but non lucratif, dans lesquelles les locataires sont actionnaires au côté d'un actionnaire de référence : groupe d'assurance, caisse d'épargne, banques, industriels, etc. (3F compte 180 000 logements, Alliade 30 000 , HMF gère près de 12 000 logements, etc.)

[85] Tous les logements sociaux (qu'ils fassent l'objet d'une réservation ou non) sont attribués aux demandeurs par les bailleurs sociaux eux-mêmes.

Les autres types de bailleurs sociaux peuvent être des fondations, des SEM, ou des coopératives.

On dénombre en France quelques 800 bailleurs, parmi lesquels environ 300 OPH et 300 ESH. Quel que soit leur statut, ces organismes jouent un rôle fondamental dans la gestion et la réhabilitation d'un nombre important de logements. A titre d'exemple, 220 000 logements étaient gérés par des bailleurs sociaux dans la capitale en 2003, soit 16,6 % du parc de la ville (source : Mairie de Paris, 2007). Le territoire métropolitain en comptait un peu plus de 4, 57 millions en 2007 (source : MEEDDM, 2009).

Pour financer les opérations de réhabilitation sur ce parc vieillissant (car datant pour la plus grande part des années 1960-1980^[86]), les organismes HLM bénéficient généralement d'une subvention de l'Etat, PALULOS, qui correspond en règle générale à 10 % du coût prévisionnel des travaux plafonné à 13 000 euros^[87].

Il est vrai que, compte tenu de la forte concentration du logement social dans les périphéries périurbaines (conséquence de la politique des grands ensembles mise en place à partir des années 1950), les organismes HLM ne s'imposent pas à première vue comme des acteurs de premier plan dans la mise en valeur du patrimoine urbain en France. La montée en puissance du principe de mixité sociale en fait cependant aujourd'hui des acteurs incontournables, y compris dans les projets de réhabilitation des centres anciens. Le plafonnement du financement du logement public rend toutefois ces opérations financièrement périlleuses pour les bailleurs sociaux. Celles-ci ne peuvent par conséquent avoir lieu sans un engagement politique et financier important des collectivités locales.

Récemment, dans un contexte marqué par l'émergence de préoccupations liées à la sauvegarde du patrimoine du 20^e siècle, et dont la sensibilité a été exacerbée par les nombreuses démolitions entreprises dans le cadre du PNRU, la question patrimoniale s'est immiscée aussi dans la gestion du parc (vieillissant) des grands ensembles périphériques. Des associations comme DOCOMOMO (association d'architectes défenseurs du patrimoine architectural moderne) se sont imposées comme de puissants groupes de pression capables de se mobiliser contre la Ville et les bailleurs sociaux pour empêcher

[86] Le pic de la construction de logements sociaux se situe en effet entre les années 1960 et 1980 (plus de 100 000 logements par an), puis le nombre de nouvelles constructions a chuté drastiquement (minimum atteint en 2005 avec la construction d'environ 18 000 logements) ; cf. MEEDDM (2009).

[87] Les coûts de la réhabilitation entraînent très souvent une augmentation des loyers (dans la limite du plafond ouvrant droit à l'APL).

des démolitions^[88]. Les bailleurs sociaux ne peuvent aujourd'hui faire l'économie de la prise en compte des aspects patrimoniaux dans la réhabilitation de leur parc ; toutefois, la question du financement des surcoûts demeure car aucun dispositif financier spécifique n'existe pour les prendre en charge et les bailleurs sont dans l'impossibilité de les répercuter sur les loyers au-delà du plafond de loyer social. Le problème est naturellement exacerbé pour les bailleurs lorsque des éléments de leur parc immobilier sont référencés comme « éléments remarquables » du PLU, au titre de l'article L. 123-1-5 7°. du Code de l'urbanisme. En effet, comme pour les autres propriétaires, le bailleur se trouve dans l'obligation de respecter les prescriptions du PLU, souvent génératrices de surcoûts, sans pouvoir bénéficier d'aucune subvention à ce titre. Si cet état de fait peut, dans certains cas, stimuler la recherche de solutions techniques et financières innovantes, le plus souvent, il génère des blocages et des retards dans les projets de réhabilitation, qui pénalisent les habitants.

Les organismes agréés de type PACT-ARIM*

Les programmes d'action contre les taudis - Action de réhabilitation immobilière (PACT-ARIM), aujourd'hui PACT, depuis le virage en faveur de la réhabilitation dans les années 1970, font figure d'acteurs essentiels de la mise en œuvre de la politique du logement. Cette fonction leur est conférée, d'une part par leur ancrage territorial au plus proche des populations résidentes et des propriétaires privés (moteurs de la nouvelle politique), d'autre part par leur capacité à stimuler et animer le secteur de la réhabilitation de l'habitat privé. Le mouvement PACT-ARIM (devenu PACT en 2008) est un réseau associatif national spécialisé dans l'amélioration de l'habitat et l'accompagnement social. Il est composé de 145 associations et organismes implantés dans chaque département (réunis dans le cadre de la Fédération nationale des PACT, dont le siège est à Paris). Créé dans les années 1940 dans le cadre d'une initiative citoyenne de lutte contre les taudis^[89], le mouvement PACT donne naissance, à partir de 1967, dans le sillage des premières OPAH, aux associations de restauration immobilière (ARIM).

Dans un contexte où l'initiative privée est considérée, dans les années 1970, comme le levier de cette nouvelle politique (qui se veut davantage incitative qu'autoritaire), les ARIM sont incorporées au cadre institutionnel des OPAH ; elles assurent une « *triple fonction de conseil aux élus locaux, de soutien des acteurs privés de la réhabilitation (aide aux propriétaires, commerçants, acteurs économiques des quartiers, pour les*

[88] La récente polémique autour du projet de démolition de la Cité des Poètes de Pierrefitte en Seine-Saint-Denis en est un exemple ; la redécouverte de l'œuvre d'Emile Aillaud à l'occasion des projets de rénovation des Courtillières à Pantin et de la Grande Borne à Grigny, en sont d'autres

[89] Le premier centre PACT est créé à Lyon en 1942. En 1975, le sigle change pour signifier « Protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat ».

démarches administratives et techniques...) et, enfin, d'accompagnement social des habitants » (Foret et Porchet, 2001 : 10). Du début des années 1970 jusqu'à aujourd'hui, la structure s'est progressivement professionnalisée, accumulant au cours du temps un important savoir-faire en matière de réhabilitation des quartiers anciens défavorisés et d'ingénierie sociale.

Les PACT possèdent donc aujourd'hui un large champ d'activités :

- le suivi-animation d'OPAH : il s'agit là du secteur traditionnel d'intervention des PACT. Dans ce cadre, ils sont mandatés par la collectivité pour faire le lien entre la municipalité porteuse de l'opération et les habitants, et entre les propriétaires et les différents organismes susceptibles de subventionner les travaux d'amélioration de leur logement ; ils jouent ainsi le rôle d'interlocuteur unique des habitants qu'ils assistent dans le montage des dossiers de financement^[90]. En développant une approche d'accompagnement au cas par cas, les PACT ont acquis une importante expertise dans la « réhabilitation en dentelle » de l'habitat ancien. Ils assuraient ainsi le suivi de 60 % des OPAH à la fin des années 1990 (*Les Echos*, 6 nov. 1997) ;
- le suivi-animation des plans de sauvegarde (dispositif d'intervention publique lourde centré sur les copropriétés dégradés) et des programmes d'intérêts généraux (PIG)* ;
- des activités d'études et de diagnostic liées aux dispositifs publics d'amélioration de l'habitat : les PACT peuvent en effet réaliser, en tant que maître d'œuvre et pour le compte des collectivités, des études pré-opérationnelles d'OPAH, de plans de sauvegarde et même de résorption de l'habitat insalubre (RHI). Ils peuvent également être mandatés pour réaliser des études de diagnostic de l'habitat ancien et des tissus urbains (assorties de propositions d'action pour la commune), ce qui les amène à exercer un rôle de conseil et d'aide à la décision auprès des élus locaux ;
- un rôle important d'accompagnement social dans le cadre de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) qui peuvent leur être confiées par des collectivités (ville, département), des SEM ou des bailleurs sociaux. Ces MOUS peuvent avoir diverses vocations, notamment le relogement. Les PACT sont particulièrement

[90] Ces financeurs sont (par ordre d'importance), les collectivités locales (municipalités, département, région), l'ANAH (l'État), les Caisses de retraite, le 1% logement. Un certain montant (variable) reste toujours à charge.

actifs dans cette sphère où ils prennent en charge, pour le compte de la collectivité ou du bailleur social, l'accompagnement des familles au cas par cas dans les différentes étapes du relogement.

Acteurs traditionnels de la réhabilitation et fruit d'une spécificité française qui confère à ces acteurs associatifs une fonction précise et une reconnaissance dans les dispositifs institutionnels, les PACT subissent toutefois aujourd'hui une concurrence de plus en plus vive de la part du secteur privé (bureaux d'études spécialisés dans le champ de l'ingénierie sociale dont l'émergence a été rendue possible par l'obligation des procédures d'appel d'offre). Cette concurrence les oblige à diversifier encore leurs activités et, de manière paradoxale, à se retirer progressivement de leur activité traditionnelle que constitue le suivi-animation d'OPAH, activité au cœur de leur mission de service public, mais souvent peu rentable dans des conditions concurrentielles (PACT 93 - communication personnelle).

Dans le contexte actuel, la question de la survivance (dans un horizon plus ou moins lointain) des PACT (dans leur rôle actuel) peut être posée, sans que ces mutations ne remettent en question l'importance de la fonction d'accompagnement, et le

Encadré

6

L'importance de l'accompagnement social dans les projets de réhabilitation - l'exemple tunisien

L'analyse de quelques projets dans les pays en développement a mis en évidence que ce rôle essentiel d'accompagnement social était, selon les pays, exercé par différents acteurs et très souvent sous-estimé, sinon oublié.

Ainsi en Tunisie, les premières opérations de réhabilitation de la médina de Tunis, et notamment des projets Oukalas, n'ont été rendues possibles que parce que l'accompagnement social, au cas par cas, a été réalisé par les services sociaux de la ville de Tunis. Dilué dans le fonctionnement de la municipalité, l'importance de cet accompagnement n'a été ni mise en évidence, ni mesurée et celui-ci est souvent oublié ou minimisé lors de l'élaboration de nouveaux projets, imaginés et basés sur l'expérience réussie de la médina de Tunis.

besoin impératif d'acteurs, à même de jouer le rôle d'intermédiaires entre les acteurs institutionnels et les populations, en particulier lorsque celles-ci sont vulnérables.

Les entreprises publiques locales (EPL)

Les EPL regroupent les SEM, dont le capital public est majoritaire, complétées récemment par les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), lorsque le capital est exclusivement public. Ces sociétés anonymes contrôlées par les collectivités locales ont pour objet de satisfaire des besoins d'intérêt général et de remplir des missions par principe dévolues aux collectivités (activité de service public). Cette forme juridique^[91] permet d'allier une souplesse accrue de la gestion publique tout en conservant un contrôle fort, impossible avec des sociétés privées. Leur domaine d'intervention est multiple : développement économique, aménagement, logement, transports, environnement, tourisme, transports, eau, énergie, déchets. Les EPL connaissent un essor particulier en Europe^[92].

Les SEM ont été créées en 1912. Après un premier essor à la fin des années 1950, leur nombre a considérablement augmenté à partir du milieu des années 1980 (avec la décentralisation des services publics) pour dépasser 1 500 (1 529 en 1994). Leur nombre s'est ensuite réduit avec le regroupement de communes et l'intercommunalité, et la création récente des SPL et SPLA (permettant d'éviter la mise en concurrence dont bénéficiaient initialement les SEM jusqu'aux années 2000, avant une remise en cause de cette clause par la réglementation européenne). Actuellement, on recense un peu plus d'un millier de SEM en France, dont près de 45 % construisent ou gèrent de l'immobilier, notamment social, et ont une vocation d'aménagement du territoire.

Créées en 2006, les SPLA sont des sociétés anonymes de droit privé avec un capital 100 % public, qui doit être entièrement détenu par au moins deux collectivités locales. Leurs activités sont limitées au territoire et au bénéfice des collectivités ou groupements de collectivités actionnaires. Elles disposent depuis 2010 de toutes les compétences dont pouvaient bénéficier les SEM, nécessaires à un aménageur : études préalables, opérations de construction et de réhabilitation immobilière, acquisitions et cessions immobilières qui participent à ces opérations, etc. Les missions leur sont confiées par les collectivités actionnaires sans mise en concurrence. Ces structures présentent les avantages propres aux entreprises du secteur privé (dynamisme, réactivité, rapidité des décisions, souplesse de gestion, etc.), tout en bénéficiant des prérogatives de la collectivité (notamment en

[91] Le régime juridique des SEM est fixé par les articles L1521-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales ainsi que par les articles L225-1 et suivants du Code de commerce pour les dispositions relatives aux sociétés anonymes.

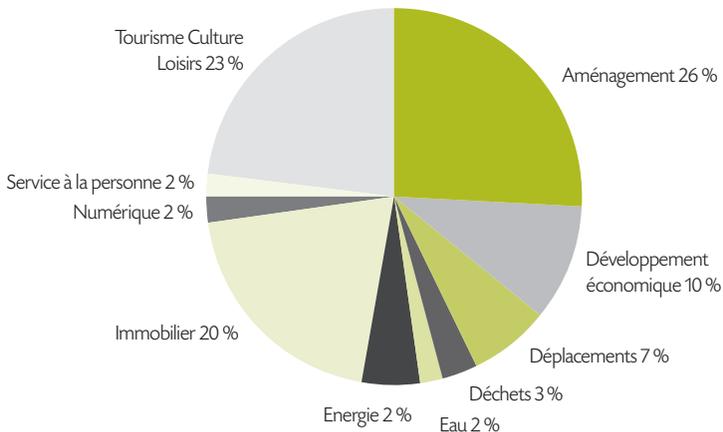
[92] Les EPL sont présentes dans la presque totalité des pays de l'Union européenne. A titre indicatif, on recense 16 000 entreprises réparties dans la quasi-totalité des 25 pays de l'Union, totalisant 1 100 000 emplois directs et réalisant un chiffre d'affaires de 140 milliards d'euros environ, soit 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union. 25 % de ces EPL s'inspirent directement du modèle des SEM français.

termes d'expropriation) et en conservant un contrôle identique à celui d'un service municipal.

De ce fait, les EPL constituent un acteur privilégié des collectivités locales pour la mise en œuvre d'opérations d'aménagement sur leur territoire, notamment pour les opérations complexes de réhabilitation et de mise en valeur du patrimoine urbain. En effet, opérateur unique de la collectivité, elles disposent de toutes les compétences nécessaires et les mettent en œuvre sous son contrôle.

Quelques chiffres permettent de bien mesurer l'importance de ce secteur : en juin 2013, la France comptait 1 158 EPL en activité, employant 70 000 salariés (52 608 ETP), totalisant 3,56 milliards d'euros de capitalisation détenue à 65 % par les collectivités territoriales, réalisant un chiffre d'affaires de 11,93 milliards d'euros, et assurant la gestion de près de 530 000 logements. Au total, 193 EPL ont été créées depuis 2010 et 232 projets de création sont recensés (source : Fédération des EPL), témoignant du dynamisme de ce secteur mais surtout de l'immense avantage que constitue la forme juridique de ces sociétés pour le secteur public.

Graphique 2 Répartition des EPL par secteur d'activité (2013)



Source : Fédération des EPL : EPLSCOPE janvier 2014 (www.lesepl.fr)

Encadré 7 *L'exemple de la SEM de Lille*

Lille Métropole communauté urbaine, confrontée à un parc immobilier ancien, a initié en 2000 une opération de « *réhabilitation requalifiante* » (synonyme de valorisation de centre ancien) dont elle a confié la mise en œuvre à la SEM Ville renouvelée.

Cette opération d'« *Habitat patrimoine* » couvre dix quartiers répartis dans les villes de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos, avec pour mission de mettre en place une stratégie globale de rénovation et de catalyser la réhabilitation de l'habitat privé ancien. En effet, certains des quartiers de ces villes sont composés d'un tissu d'habitat urbain dense hérité de la période industrielle du 19^e siècle qu'il convient de renouveler tout en préservant l'identité et en valorisant la qualité de vie de ces quartiers. La valorisation du patrimoine immobilier de la métropole portait sur 4 250 logements, dont 3 000 logements propriétaires occupants et 1 250 propriétaires bailleurs. Des aides exceptionnelles permettant des réhabilitations calibrées entre 2 000 et 18 000 euros ont été allouées aux occupants concernés. Il s'agissait également de redynamiser le marché local en offrant dans ces quartiers des produits locatifs de qualité et s'inscrivant dans un cadre réglementaire spécifique. Pour ce faire, les investisseurs, acquéreurs de logements auprès de la SEM, devaient s'engager à effectuer les travaux prescrits et pouvaient bénéficier des avantages fiscaux de la loi Malraux ou de dispositifs plus classiques (Robien*, Besson).

3.3.4. *Les promoteurs immobiliers (ou opérateurs privés de l'immobilier)*

Le promoteur immobilier (également désigné sous la dénomination plus large d'opérateur privé de l'immobilier) constitue un autre acteur clé de la requalification urbaine, dont le rôle se distingue de celui de l'aménageur. Ce rôle n'est toutefois pas encadré par une définition juridique précise : est considérée comme promoteur, toute personne qui entreprend la construction d'un immeuble ou d'importants travaux de rénovation à des fins de vente ou de location à bail. Ainsi cet acteur occupe-t-il une fonction économique clé d'intermédiaire (Pollard, 2007), son rôle étant en effet, d'assurer la transformation d'un capital en un bien immobilier tout en couvrant les risques financiers. En misant sur le développement d'un quartier et en spéculant sur la revente des biens réhabilités, le promoteur est un acteur déterminant du processus de gentrification* qui s'est affirmé en France comme dans les autres pays européens et aux Etats-Unis (le terme a été employé pour la première fois par une chercheuse britannique en 1963).

Le paysage français des promoteurs immobiliers privés est marqué par une forte concentration du marché entre les mains d'un petit nombre de grands promoteurs. Ainsi, si les petites structures dominent numériquement (les entreprises de moins de dix salariés représentent près de 70 % des 820 promoteurs recensés en 2007), les dix

principales concentrent « *plus du tiers des mises en chantier et des ventes de logements de la profession* » (*ibid.* : 94). Ces grands promoteurs immobiliers, pour certains cotés en bourse (Nexity, Icade) et pour la plupart adossés à des grands groupes (notamment dans la construction et le secteur bancaire^[93]), sont capables de déployer des stratégies d'investissement et de spéculation de grande ampleur et, donc, d'agir avec force dans la production de l'espace urbain. Ainsi ces promoteurs constituent-ils aujourd'hui des acteurs clés de la régénération urbaine à travers leur engagement dans des projets d'envergure, souvent menés en partenariat avec les acteurs publics qui les portent (cf. encadré 8).

Encadré

8

Mise en valeur du patrimoine portuaire de Strasbourg par Icade

Dans le cadre de la vaste initiative de reconquête de l'axe Strasbourg-Kehl, la ville de Strasbourg a engagé un vaste projet de mise en valeur d'une ancienne friche portuaire non loin du centre-ville mêlant capitaux publics et privés, avec l'ambition « *de faire de ce site un nouveau cœur de ville [...] et de le rendre cohérent avec l'ensemble existant.* » Icade, société immobilière cotée, filiale de la CDC, s'inscrit dans ce projet comme un partenaire majeur de la ville et de la SEM locale, la société d'aménagement et d'équipement de la région de Strasbourg (SERS). La société a été retenue comme promoteur.

Articulé autour de la restructuration de la presqu'île Malraux (site de l'ancienne friche), le projet comporte un important volet patrimonial avec la réhabilitation d'un silo et de l'ancien entrepôt Seegmuller (armateur naval qui a occupé les lieux à partir de 1919). Le réinvestissement de cet héritage industriel et portuaire, au service d'un projet structurant ouvrant sur l'Allemagne voisine (et au-delà sur l'Europe), nourrit d'ailleurs une rhétorique abondamment mobilisée par la ville et par Icade pour promouvoir le programme.

A fin 2013, Icade a entamé la réhabilitation de l'entrepôt (11 000 m² de SHON pour un coût estimé à 35 millions d'euros) et à déjà revendu à la communauté urbaine un espace de 2 000 m² qui devrait abriter un « *pôle culturel et créatif* » (le reste accueillera vraisemblablement des entreprises, commerces et restaurants et peut-être aussi un établissement d'enseignement supérieur). Le tout devrait être surmonté par une superstructure qui abritera des logements de standing. Le silo devrait, quant à lui, être reconverti en cité universitaire internationale dans le cadre d'un projet intégralement porté par des fonds publics. Cet ambitieux programme sera parachevé par la construction de trois nouvelles tours (30 000 m² de SHON) devant abriter des logements, bureaux et commerces ainsi qu'un hôtel.

[93] Parmi les filiales de groupes de construction, citons Bouygues Immobilier, Vinci Immobilier ou encore Effage Immobilier ; parmi les grands entrepreneurs du deuxième type, on peut citer Icade, filiale de la CDC, et Nexity, adossé à la Caisse d'épargne depuis 2007.

Dans les quartiers soumis à la fiscalité Malraux, les promoteurs opéraient jusqu'à une époque assez récente, dans une certaine opacité du fait de l'absence d'un cadre juridique clair. La fiscalité Malraux n'était en effet applicable, selon la loi, que lorsque l'opération était menée sur l'initiative personnelle des investisseurs. Le promoteur n'étant pas reconnu en tant que tel dans le montage fiscal, l'investisseur final de l'opération devait assumer l'incertitude et les risques financiers inhérents à ce type d'opération. L'absence de cadre juridique pour les pratiques d'intermédiaires comme les promoteurs a contribué à l'émergence de pratiques peu scrupuleuses et ne permettait pas à l'investisseur non initié de s'aventurer dans des opérations de réhabilitation. Dans un tel contexte, et dans une volonté de démocratiser davantage le régime Malraux, celui-ci a été progressivement modifié à la faveur d'une reconnaissance croissante de ces acteurs et d'une meilleure lisibilité de leur rôle. Ainsi, au premier correctif introduit dans les années 1990 (assouplissements dits Lamassoure ouvrant l'initiative extérieure à un certain nombre d'organismes agréés) ont succédé la suppression complète de la notion d'initiative personnelle dans le cadre de la refonte de la fiscalité Malraux, en 2009, et l'entrée en application, fin 2008 de la loi Vente d'immeuble à rénover (VIR)*, qui a permis de reporter la responsabilité de l'opération sur le promoteur et non plus sur l'investisseur. La mise en œuvre des contrats de VIR a en effet permis une simplification et une sécurisation du montage juridique et fiscal du dispositif Malraux : dans le cadre de ce nouveau régime juridique, c'est désormais le promoteur qui assume l'ensemble des opérations antérieures aux travaux et préalables à la commercialisation (consultations de l'ABF, obtention du permis de construire, estimation du prix définitif, etc.). L'investisseur bénéficie, de son côté, d'un produit livré « clés en main » et de la garantie financière de l'achèvement des travaux.

3.4. La montée en puissance du secteur associatif

Le patrimoine figure en France parmi les domaines investis de manière précoce par le secteur associatif. Certaines associations, comme la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF), ont été créées dès 1901. Le secteur a toutefois connu de profondes mutations et un essor sans précédent, avec l'expansion du champ patrimonial (Gravari-Barbas, 1995). Longtemps limitées à un public restreint (propriétaires de monuments historiques, scientifiques et érudits), les grandes associations nationales^[94] ou fédérations nationales d'associations ont engagé, dès les années 1960,

[94] A titre illustratif et sans ordre spécifique, citons : l'Association nationale des villes et pays d'art et d'Histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés (ANVPAH et VSPP), l'association des sites majeurs de Vauban (qui fédère les douze sites fortifiés par Vauban inscrits sur la liste du patrimoine mondial), la SPPEF, la Fédération nationale des associations de sauvegarde des sites et ensembles monumentaux (FNASSEM), la Fédération patrimoine environnement (qui regroupe plus de 3 500 associations), la Demeure historique (DH), la Ligue urbaine et rurale (LUR), les Vieilles maisons françaises (VMF), Chantier Histoire et architecture médiévales (CHAM), Rempart, etc.

un vaste mouvement d'ouverture vers le grand public, qui a fait rapidement gonfler leur nombre d'adhérents. La période d' « *exaltation patrimoniale* » qui a suivi (et qui culmine avec l'Année du patrimoine, en 1980) est marquée, en parallèle, par la montée en puissance d'une multitude d'associations locales engagées dans la sauvegarde d'un patrimoine de proximité. La mobilisation en faveur de ce patrimoine local est d'autant plus intense qu'elle sous-tend souvent des revendications d'ordres social et identitaire, le patrimoine à protéger s'inscrivant comme le vecteur d'une identification collective et d'une appropriation symbolique du territoire (*Ibid.* ; Veschambre, 2005).

De natures extrêmement diverses, les associations patrimoniales font aujourd'hui foison. La FNASSEM en regroupe à elle seule 3 500. De toute évidence ce chiffre peut être au moins doublé, voire triplé ou quadruplé si l'on tient compte de la diversité du champ patrimonial. Cette montée en puissance signe, en parallèle de la redistribution des compétences entre Etat central et collectivités locales, l'entrée de la société civile dans le dispositif patrimonial, marquée par de nombreuses avancées juridiques en faveur de l'intégration des associations dans les processus décisionnels. Ainsi une place croissante est-elle faite, par exemple, aux représentants des associations patrimoniales dans les instances consultatives comme les CRPS^[95], ou les Commissions locales des secteurs sauvegardés (CLSS)*.

Ces évolutions confèrent aujourd'hui au secteur associatif un rôle incontestable dans les domaines de la connaissance et de l'identification du patrimoine. Dans le domaine de la connaissance, elles s'inscrivent désormais comme des partenaires incontournables des services de l'État, notamment en ce qui concerne les missions de l'Inventaire général, activités auxquelles se consacrent depuis les années 1980 de nombreuses associations dédiées^[96] (logna-Prat, 2009). En matière d'identification, le lien semble pouvoir être fait par ailleurs entre le développement spectaculaire des associations patrimoniales et l'explosion du nombre des monuments historiques classés et inscrits (passés de 4 800 en 1913 à plus de 43 000 aujourd'hui). Ce rapprochement est d'autant plus pertinent que, depuis 1984, les associations peuvent prendre l'initiative de l'inscription d'un immeuble au titre des monuments historiques (alors que celle-ci relevait autrefois exclusivement du préfet de Région)^[97].

[95] Décrets du 5 février 1999 et du 30 mars 2007.

[96] Citons par exemple l'Association pour le patrimoine de l'Île de France (APPIF), à l'origine de nombreuses recherches et publications.

[97] Décret du 15 novembre 1984 (article 1) qui stipule que la demande d'inscription peut être également présentée par le propriétaire d'un immeuble ainsi que par « toute personne physique ou morale y ayant intérêt ».

Tout aussi important est le rôle joué par les associations en matière de défense concrète du patrimoine sur le terrain. Tandis que les grandes associations nationales (reconnues d'utilité publique) exercent une influence sur la définition des politiques publiques du patrimoine et sur la défense des intérêts des collectivités engagées (cf. encadré 8), la myriade d'associations d'ancrage local opère « *une veille constante sur la prise en compte du patrimoine dans les documents d'urbanisme* » (Gigot, 2012a : 41). Dans un contexte de remise en cause progressive du pouvoir des ABF, le secteur associatif vient conforter ces derniers dans leur fonction de « gardiens du patrimoine ». Mais les associations patrimoniales sont aussi susceptibles, notamment dans le cadre des dispositifs caractérisés par une certaine opacité (décision à la discrétion des ABF dans la protection des abords des monuments historiques) de se poser « en garde-fou » en exigeant des comptes, comme le rapporte Gigot (*op. cit.*) au sujet de la ville d'Angers. Fortes du soutien de l'opinion publique et des médias, des associations sont capables aujourd'hui de remettre en cause des décisions ministérielles^[98].

Ainsi le secteur associatif s'est-il érigé dans les dernières décennies, non seulement comme un véritable contre-pouvoir à même d'influencer les pratiques et les politiques publiques, mais aussi comme un facilitateur de la valorisation du patrimoine. Sans aucun doute, ce secteur associatif tire-t-il une grande part de sa force de son ancienneté ? Dans la lignée de l'héritage des sociétés savantes du 19^e siècle, les grandes associations nationales constituent aujourd'hui en France des interlocuteurs crédibles et expérimentés. Fortes de cette expertise, elles ont su s'assurer un solide ancrage populaire, notamment en développant de nombreuses actions de sensibilisation auprès de l'opinion publique ; cet ancrage leur assure aujourd'hui une légitimité et une représentativité qui fait encore souvent défaut dans les pays où l'émergence d'un mouvement associatif en faveur du patrimoine est encore un phénomène récent (voir Belakehal *et al.*, 2009 pour le cas de l'Algérie). La capacité de mise en réseau des organismes que ce secteur regroupe témoigne également de sa maturité : les grandes associations patrimoniales s'inscrivent dans un tissu de relations dense (autant dans les cercles politiques que dans le secteur privé) qu'elles savent mobiliser dans le financement de leurs activités et projets (à travers le mécénat, les dotations, le sponsoring).

[98] Ainsi, l'association Paris historique (5 000 adhérents) a-t-elle joué un rôle déterminant dans la rénovation de l'Hôtel Lambert (hôtel particulier parisien du 17^e siècle). En effet, après avoir saisi la Commission du Vieux Paris et déposé plusieurs recours auprès du tribunal administratif en vue d'obtenir le retrait de l'autorisation de travaux délivrée par le ministère de la Culture (recours ayant entraîné la suspension provisoire des travaux), l'association est parvenue à négocier un accord à l'amiable avec le propriétaire dans lequel ce dernier a renoncé aux reconfigurations initialement prévues sur ce monument classé (*Le Figaro*, 21 janvier 2010).

Encadré

9

L'ANVPAH et VSPP*

L'ANVPAH et VSPP est une association loi 1901 créée en 2000 à l'initiative de quatre élus et députés investis de la responsabilité publique locale, pour fédérer les villes et territoires porteurs du label « villes et pays d'art et d'histoire », d'un secteur sauvegardé (élargissement de 2003) ou d'une ZPPAUP (élargissement de 2006), avec la volonté de stimuler entre eux (et avec l'international) le partage d'expérience. L'association, qui a noué depuis 2005 un partenariat avec le ministère de la Culture et de la Communication, réunit aujourd'hui près de 180 villes et territoires sur le territoire national, ce qui lui confère un poids important. Elle s'est également donné pour mission de sensibiliser les élus locaux à la question du patrimoine, notamment à travers des activités de formation (des élus et des techniciens des collectivités) qui balaient tous les domaines de la chaîne patrimoniale (de l'identification du patrimoine à sa mise en valeur). Elle assure par ailleurs un important rôle de veille et de lobbying pour porter la parole des collectivités auprès des ministères et des assemblées parlementaires. Dans ce champ, l'association a été et demeure particulièrement active pour défendre la fiscalité Malraux, mise à mal par le plafonnement des niches fiscales. La question de la transformation des quelques 600 ZPPAUP en AVAP d'ici 2015 est également un important sujet de mobilisation : l'association déplore notamment des délais trop courts, susceptibles de mettre en difficulté les collectivités les moins outillées, et la suppression de l'avis conforme de l'ABF dans les AVAP (disposition étendue aux ZPPAUP). Enfin, l'association comporte un important volet d'ouverture à l'international. Elle encourage et accompagne, entre autres, des partenariats et des coopérations décentralisées, centrés autour de la question du patrimoine (notamment avec des villes du Sud et d'Europe de l'Est) et organise des rencontres et des formations dans le but de faciliter la mise en réseaux de ces collectivités.

4. Les outils de gestion du patrimoine urbain

Le chapitre précédent a proposé un tour d'horizon des principaux acteurs de la préservation et de la valorisation du patrimoine urbain. Il importe à présent d'analyser les différents outils utilisés ou mis à la disposition de ces acteurs pour gérer le patrimoine. Ces outils sont nombreux pour s'adapter à la diversité des situations, souvent complémentaires, et peuvent être utilisés successivement ou simultanément. Leur nombre et leur intrication, ainsi que leur dépendance à de multiples codes, en rendent difficile la compréhension et masquent leur caractère systémique.

Ces outils sont de trois ordres :

- les outils réglementaires et législatifs, c'est-à-dire l'ensemble des dispositions légales et réglementaires sur lesquelles vont pouvoir s'appuyer les pouvoirs publics (l'Etat comme les collectivités) pour mettre en œuvre leur politique patrimoniale (4.1) ;
- les outils opérationnels, *i.e.* l'ensemble des outils permettant d'engager une action concrète sur ce patrimoine ou sur son environnement, et ainsi d'impulser la dynamique de revalorisation (4.2) ; seront notamment distingués ici les outils de nature incitative, ceux de nature coercitive ainsi que les outils permettant à la puissance publique d'engager des actions plus lourdes relevant de l'aménagement immobilier et foncier ;
- les outils de fiscalité au service du patrimoine : Ils sont pluriels et destinés à « capter » les investissements privés (4.3) et sans lesquels ne pourraient être conduites les opérations de valorisation et de réhabilitation.

4.1. Les outils réglementaires et législatifs de protection

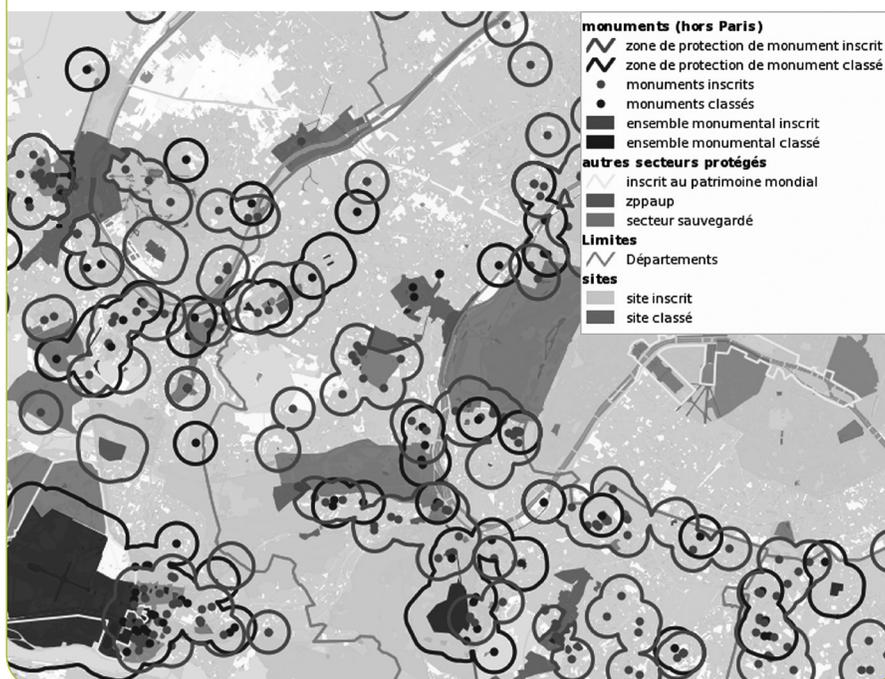
L'éventail d'outils réglementaires consacrés à la préservation du patrimoine urbain constitue en France une panoplie composite, du fait de la coexistence de plusieurs dispositifs qui se sont superposés (plutôt que substitués) les uns aux autres au fil du temps, du fait aussi du rattachement de ces outils à deux types de législations indépendantes,

relevant pour l'une du droit du patrimoine, pour l'autre, du droit de l'urbanisme. Cet aspect hétéroclite s'explique, d'une part, par l'ancienneté de ce cadre juridique (le socle législatif en matière de protection des monuments historiques est toujours constitué par la loi de 1913, héritée en droite ligne de la toute première loi de 1887), d'autre part par la migration progressive du patrimoine, du champ du droit du patrimoine (dans lequel il est longtemps resté cantonné) à celui du droit de l'urbanisme, à mesure qu'il a investi, au cours du 20^e siècle, les préoccupations des urbanistes et des planificateurs urbains (Planchet, 2009 ; Lebreton, 2001). Cette évolution est renforcée dans le contexte actuel par la montée en puissance du principe de développement durable, le patrimoine étant désormais considéré comme une ressource pour la « ville durable » (Planchet, *Ibid.*). La carte 1 montre l'ampleur des servitudes de protection, que ce soit au titre des monuments classés ou inscrits, des sites classés ou inscrits, ainsi que les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP telles qu'elles apparaissent dans la zone ouest de Paris.

Carte

1

Extrait portant sur l'Ouest parisien de la carte
Espaces protégés : sites et monuments



Source : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France (IAURIF). Carte interactive - <http://sigr.iau-idf.fr/webapps/visiau/>

4.1.1. Protection des monuments historiques et de leurs abords

Classement et inscription des monuments historiques

La loi du 31 décembre 1913 relative au classement et à la protection des monuments historiques, qui succède à celle du 30 mars 1887 (loi sur la conservation des monuments historiques et des objets d'art), consacre en France « *le plein exercice de l'autorité régalienn*e » dans le domaine de la protection des monuments historiques (logna-Prat, 2009). Cette loi, qui constitue encore aujourd'hui le fondement législatif en la matière, est reprise (de manière quasiment inchangée) dans le Titre II du Livre VI du Code du patrimoine (*ibid.*).

Selon l'article L 621-1 qui reprend *in extenso* l'article 1 de la loi de 1913, « *les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'Histoire ou de l'art, un intérêt public sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative* ». Au classement s'ajoute un deuxième niveau de protection : l'inscription au titre des monuments historiques. L'article L. 621-25 du même Code dispose en effet que « *les immeubles qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent un intérêt d'Histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation, peuvent être inscrits au titre des monuments historiques* »^[99]. Ce sont donc les mêmes critères d'intérêt du point de vue de l'art ou de l'histoire (déjà évoqués dans la loi de 1887) qui déterminent le classement ou l'inscription, à la nuance près que si l'intérêt « public » est requis dans le premier cas de figure, l'on se contente d'un intérêt « suffisant » (avec tout le flou que ce terme comporte) dans le second.

Initiative et décision

L'initiative de la procédure de protection, ainsi que la décision finale, reviennent :

- en matière de classement, au ministre de la Culture et de la Communication, après avis de la CNMH ;
- en matière d'inscription, au préfet de Région après avis de la CRPS.

Si le pouvoir décisionnel est le monopole exclusif de l'Etat, il en va différemment du pouvoir d'initiative, celui-ci étant, dans les deux hypothèses, partagé avec le propriétaire privé de l'immeuble ainsi qu'avec « *toute personne physique ou morale ayant intérêt* »^[100]

[99] Ce deuxième niveau de protection avait été prévu dès l'origine par la loi de 1913 sous la dénomination « *inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques* » (article 2, alinéa 4) ; initialement conçue comme une mesure provisoire dans l'attente d'un classement, cette disposition est devenue permanente à partir de 1927 (logna-Prat, *op.cit.*).

[100] Décret du 15 novembre 1984 (article 1^{er}).

à la protection du bien en question (typiquement : associations de défense du patrimoine, collectivités territoriales, etc.). Par ailleurs, si la loi de 1887 exigeait l'accord préalable du propriétaire à toute mesure de classement, la loi de 1913 a institué la possibilité d'imposer la décision au propriétaire récalcitrant par voie de décret en Conseil d'État (procédure de classement d'office). En ce qui concerne l'inscription au titre des monuments historiques, l'article L. 621-27 du Code du patrimoine stipule que celle-ci est « notifiée » au propriétaire (son consentement n'est donc pas requis).

A noter que le classement ou l'inscription constitue une servitude administrative attachée à l'immeuble qui le suit par-delà les changements de propriétaires ; l'information des futurs propriétaires est assurée *via* la publication des arrêtés de classement et d'inscription au registre des hypothèques^[101]. Les arrêtés de protection (classement et inscription) sont également publiés au Journal officiel ainsi qu'au recueil des actes administratifs de la préfecture de Région (pour l'inscription). En tant que servitude administrative, les monuments historiques figurent en outre sur la liste des « *servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol* » (annexe de l'Article R*126-1 du Code de l'urbanisme), lesquelles sont reportées en annexe des plan locaux d'urbanisme.

Conséquences des mesures de classement et d'inscription

Selon l'article L.621-9 du Code du patrimoine, « *l'immeuble classé 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 [DRAC]* ». Les travaux de restauration sont réalisés sous le « *contrôle scientifique et technique* », amont et aval, de la DRAC (conservation régionale des monuments historiques), contrôle impliquant des règles strictes de maîtrise d'œuvre. Ces travaux, pour autant qu'ils soient éligibles (hors travaux d'aménagements et de mise en valeur), peuvent être financés par l'État pour un montant qui peut atteindre 50 %, et dans de rares cas, un taux supérieur. La perception d'une aide financière de l'État a longtemps justifié que celui-ci assure la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments classés, qu'il en soit le propriétaire ou non. Comme le remarque Bénédicte Bonnet Saint-Georges (2012), ce dispositif reposait sur la reconnaissance implicite de deux niveaux de propriété, une « *propriété de jouissance* » détenue par le propriétaire et une « *propriété immatérielle* » détenue par la société française.

[101] Appelé depuis 2013 fichier immobilier, il est tenu par le Service de publicité foncière de la Direction générale des finances publiques. Par ailleurs, tout transfert de propriété doit, dans les quinze jours, être notifié par le propriétaire original au préfet de Région (DRAC).

La réforme instituée par l'ordonnance du 8 septembre 2005 a profondément modifié ce processus en transférant la maîtrise d'ouvrage au propriétaire privé et public des monuments historiques classés, et en recentrant l'État sur ses fonctions régaliennes de protection juridique et de contrôle (Éblé et Nachbar, 2011). La même ordonnance puis les décrets du 28 septembre 2007 et du 22 juin 2009 ont organisé, en outre, la fin du monopole territorial des architectes en chef des monuments historiques en le réduisant désormais aux monuments classés appartenant à l'État. Pour les travaux sur des monuments n'appartenant pas à l'État, les propriétaires sont libres de faire intervenir l'architecte de leur choix, à condition que ce dernier justifie des compétences appropriées^[102].

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 621-12 (et suivant) du Code du patrimoine, lorsque la conservation d'un immeuble classé est « *gravement compromise* », le préfet peut, après avis de la CNMH, mettre en demeure par arrêté le propriétaire de réaliser les travaux nécessaires (les travaux sont alors financés par l'État à hauteur de 50 % minimum) et, en l'absence de réponse, exécuter d'office les travaux, voire l'exproprier.

En ce qui concerne les immeubles inscrits, l'article L. 621-27 du Code du patrimoine dispose que les propriétaires ne peuvent « *procéder à aucune modification de l'immeuble ou partie de l'immeuble inscrit, sans avoir, quatre mois auparavant, avisé l'autorité administrative de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent de réaliser* ». Dans le cas où les travaux ne sont pas soumis à autorisation d'urbanisme, le préfet de Région ne peut s'y opposer qu'en engageant une procédure de classement de l'immeuble. En revanche, depuis l'ordonnance de septembre 2005 qui rapproche le régime des immeubles inscrits de celui des immeubles classés, dans l'hypothèse où ces travaux sont soumis à permis de construire, permis de démolir, permis d'aménager ou à une simple déclaration de travaux, le permis ne peut être accordé par l'autorité compétente (en principe le maire), qu'après accord de « *l'autorité administrative en charge des monuments historiques* » (à savoir le préfet de Région). Une fois l'autorisation obtenue, le propriétaire de l'immeuble inscrit exerce la maîtrise d'ouvrage des travaux (financés par l'État dans la limite de 40 %) et est libre de faire appel au maître d'œuvre de son choix. La CRMH, au sein de la DRAC, exerce cependant, en aval, un contrôle scientifique et technique sur les travaux réalisés pour en vérifier la conformité avec les prescriptions émises.

[102] Prévu aux articles R.621-26 et R.621-28 du Code du patrimoine.

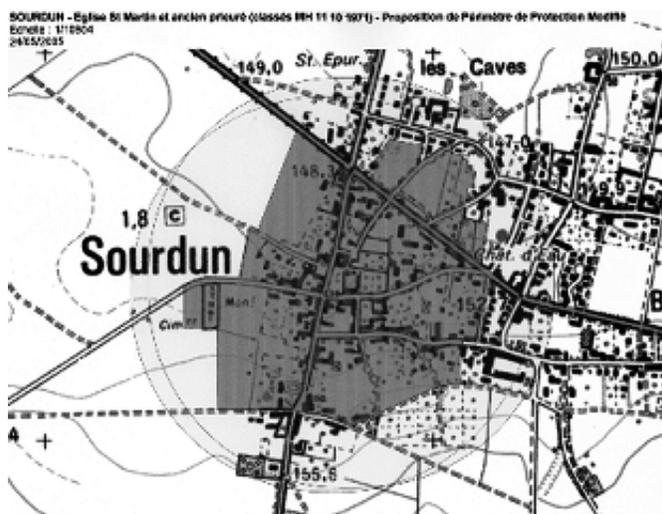
Réglementation des abords des monuments historiques

La loi du 25 février 1943 a permis d'étendre le contrôle de l'État à l'environnement des monuments historiques en instituant une servitude de protection des abords des monuments historiques. Comme le souligne Pascal Planchet (2009), le fait de traiter la question des abords de monuments historiques au moyen d'une nouvelle servitude administrative, loin de rapprocher la législation des monuments historiques du droit de l'urbanisme, contribue à renforcer sa singularité. Concrètement, cette servitude correspond à un cercle d'un rayon de 500 mètres autour du monument historique (classé ou inscrit) à l'intérieur duquel aucune intervention modifiant l'aspect, tant des immeubles que des espaces extérieurs, ne peut avoir lieu sans l'autorisation préalable de l'ABF (qui contrôle également, dans ce périmètre, la publicité et les enseignes). Compte tenu du grand nombre de monuments historiques que compte la France (environ 40 000 sur l'ensemble du territoire), cette mesure soumet *de facto* aujourd'hui près de 3 millions d'hectares au contrôle de l'ABF (site Internet du ministère de la Culture et de la Communication, 2011). Naturellement, les conséquences sont particulièrement importantes dans les villes abritant d'importants quartiers historiques. A Paris, par exemple, c'est la quasi-totalité du territoire communal qui se trouve balayé dans le périmètre de 500 m d'un monument classé ou inscrit. La loi SRU (du 13 décembre

Carte

2

Extrait du plan des protections au titre du patrimoine à l'ouest de Paris



Source : DRAC de Seine-et-Marne.

2000) a toutefois introduit une certaine marge d'adaptation permettant de pallier, dans certaines conditions, l'arbitraire du dispositif : il est ainsi possible, sur proposition de l'ABF et après accord de la commune et enquête publique, de substituer au périmètre de 500 m un périmètre de protection modifié (PPM) plus adapté aux réalités topographiques et patrimoniales locales.

La législation sur les abords s'appuie également sur la notion singulière mais déterminante, de « *champ de visibilité* ». Selon l'article L621-30-1 du Code du patrimoine, « *est considéré [...] comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre de 500 mètres* ». La loi retient donc, d'une part un critère géométrique (le rayon de 500 mètres), d'autre part un critère optique (notions de visibilité et de covisibilité). Le soin d'apprécier s'il y a visibilité ou covisibilité est laissé au libre arbitre de l'ABF. Si celui-ci juge que c'est le cas, le projet est soumis à son avis conforme (avis liant l'autorité qui délivre le permis de construire)^[103]. Dans le cas contraire, seul un avis simple est requis (avis pouvant être outrepassé par l'autorité « délivrante » qui engage alors sa propre responsabilité). En cas d'avis conforme négatif, la loi du 28 février 1997 et le décret du 5 février 1999 ont institué la possibilité d'une procédure de recours auprès du préfet de Région : il reviendra dans ce cas à ce dernier de trancher, après consultation de la CRPS.

4.1.2. La législation sur les secteurs sauvegardés

La législation sur les abords de monuments historiques présentée *supra* constitue une mesure de protection « passive » (elle se contente, en effet, d'édicter un règlement qui s'applique dans ces zones). La législation portant sur les secteurs sauvegardés se présente, au contraire, comme l'instrument d'une politique volontariste en faveur de la restauration immobilière. Rappelons que les secteurs sauvegardés ont été créés par la loi Malraux du 4 août 1962 en réaction à la rénovation urbaine dont on commence, à cette époque, à appréhender les limites. Dans ce contexte, il s'agit, d'une part, d'assurer la sauvegarde des quartiers anciens en cours de dégradation et, d'autre part, d'en améliorer les conditions d'habitat en les équipant du confort moderne, de manière à constituer une offre alternative aux logements neufs construits en périphérie. La perspective est donc bien de protéger non pas un patrimoine figé, mais un tissu urbain vivant auquel on reconnaît une valeur d'usage, ce qui correspond tout à fait à la définition « giovannonienne » du patrimoine urbain.

[103] Cet avis devant être notifié au pétitionnaire dans un délai maximum de deux mois.

Dans cette double perspective, la loi Malraux crée une nouvelle catégorie de servitudes d'urbanisme (les secteurs sauvegardés) ainsi qu'un instrument de planification patrimoniale : le PSMV, document au statut hybride dont la portée est à la fois réglementaire et opérationnelle. ce dernier est en effet étroitement associé à un nouvel outil opérationnel, la restauration immobilière, devant faciliter la réhabilitation complète d'immeubles dégradés (cet outil est abordé plus loin au titre des outils financiers et opérationnels). Il règle par ailleurs toutes les problématiques d'urbanisme dans le périmètre du secteur sauvegardé (le PSMV se substitue donc intégralement au POS ou au PLU dans cette zone). De manière significative, les secteurs sauvegardés constituent le premier instrument de préservation du patrimoine placé sous la double tutelle des ministères de la Culture et de l'Équipement.

Si le cadre juridique des secteurs sauvegardés relève (c'est une première) du Code de l'urbanisme (articles L. 313-1 à L. 313-2-1), il est encore loin toutefois de signer l'ouverture du droit de l'urbanisme au patrimoine^[104]. Ce dispositif repose en effet sur une législation spéciale qui déroge de la réglementation générale. Ainsi le PSMV demeure-t-il, en dépit des évolutions récentes en faveur d'un partenariat avec les collectivités locales, un document placé sous l'égide de l'État, se substituant au plan d'urbanisme de la commune considérée (il constitue d'ailleurs aujourd'hui le seul document d'urbanisme dont l'élaboration et la gestion sont de la responsabilité de l'État).

Décision et élaboration

Le pouvoir décisionnel en matière de création de secteurs sauvegardés, et par là même de PSMV (car prescrit par la création du secteur sauvegardé) reste aujourd'hui fermement entre les mains de l'État (on considère en effet qu'il s'agit là d'une décision d'intérêt national). L'ordonnance du 28 juillet 2005 sur les secteurs sauvegardés a toutefois institué la déconcentration du processus de décision : auparavant créés et délimités par arrêté conjoint des ministères de la Culture et de l'Équipement, les secteurs sauvegardés le sont dorénavant « *par arrêté du préfet de Département* ». La même ordonnance institue, en outre, l'obligation de l'accord préalable (ou de la demande) de la collectivité territoriale, mettant fin à la possibilité d'une création autoritaire par l'État (...qui n'avait toutefois jamais été utilisée). L'arrêté préfectoral doit néanmoins être précédé de l'avis de la CNSS, instance jouant le rôle de « *garante de la cohérence nationale du dispositif* » (logna-Prat, 2009).

[104] Selon Planchet (2009 : 18) ce dispositif a été conçu, au contraire, comme une « *forteresse contre l'envahissante et dangereuse réglementation de l'urbanisme* ».

La loi de 1962 prévoyait que le PSMV soit élaboré « sous l'autorité de l'État ». Toutefois la réforme portée par l'ordonnance du 28 juillet 2005 a permis de renforcer le principe de l'élaboration (et de la révision) conjointe du PSMV avec les communes ou EPCI compétents. Etat et pouvoirs locaux sont en effet tenus de collaborer et « toutes les précautions sont prises pour permettre d'aboutir à un projet partagé qui prenne en compte l'ensemble des dynamiques urbaines » (Planchet, *op. cit.* : 207). En parallèle, est décidé le principe de compatibilité entre le PSMV et le PADD du PLU^[105], évolution s'inscrivant dans le sens d'une coopération accrue entre pouvoirs étatique et locaux, et en rupture avec l'approche classique qui traite les secteurs sauvegardés comme des « isolats urbains »^[106].

Compte tenu du niveau de précision du PSMV, son élaboration est une procédure très lourde et complexe, particulièrement longue à mettre en œuvre : la durée moyenne de la procédure est de 19 ans (Gigot, 2012a). A titre d'exemple, le PSMV du Marais, à Paris, premier PSMV mis à l'étude après le vote de la loi Malraux n'a été approuvé que 30 ans après, celui de Bordeaux a pris 16 ans... ce qui explique que de nombreuses villes ne disposent pas encore à l'heure actuelle d'un PSMV approuvé.

Contenu du PSMV

Le PSMV reprend des dispositions législatives et réglementaires applicables au PLU ; il présente ainsi une structure semblable comprenant un rapport de présentation, des documents graphiques et un règlement. Il en diffère en revanche par la spécificité et la précision de son contenu ; c'est un « document d'urbanisme beaucoup plus précis et contraignant que le PLU » (logna-Prat, *op. cit.* : 446). La vocation patrimoniale du document nécessite en effet une enquête approfondie s'appuyant sur une description fine des immeubles et donnant lieu à des prescriptions très spécifiques. Le rapport de présentation est particulièrement approfondi et argumenté. Le règlement du PSMV a par ailleurs la spécificité de porter autant sur les intérieurs que sur les extérieurs (Article L313-1 du Code de l'urbanisme) ; ce règlement est susceptible par ailleurs de prescrire l'usage de matériaux particuliers et d'indiquer les immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition ou modification sont soumises à des conditions spéciales.

Il indique également, *a contrario*, les immeubles ou parties d'immeubles « dont la démolition ou la modification pourra être imposée par l'autorité administrative à

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

[106] Ainsi le rapport au président de la République relatif à l'ordonnance précise : « la mise en place d'une politique de conservation et de mise en valeur des quartiers anciens doit être partie intégrante, désormais, d'un projet urbain d'ensemble exprimé par la collectivité dans le cadre du PADD institué par la loi SRU » (JORF, n°175 du 19 juillet 2005 cité par Planchet, 2009 : 206).

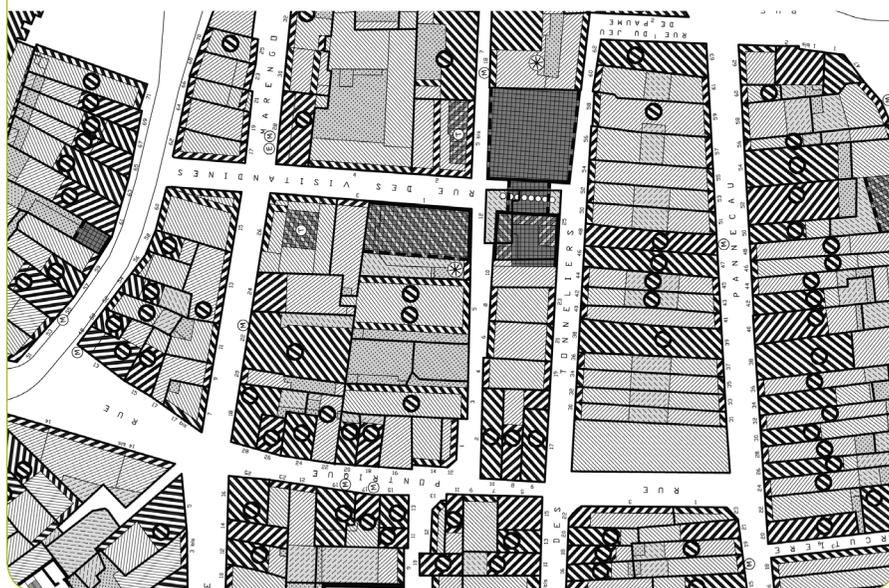
l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées » (Article L. 313-1 du Code de l'urbanisme) dans une optique de mise en valeur du patrimoine.

Enfin, l'échelle particulièrement précise du 1/500^e est retenue pour l'élaboration des documents graphiques (contre le 1/5 000^e en général pour le PLU). Ces documents (opposables aux tiers) doivent en effet permettre de reporter avec précision chaque élément (immeubles, parties d'immeubles, cours, jardins) et les prescriptions s'y rattachant.

Carte

3

Le PSMV, un outil extrêmement précis : extrait du plan de Bayonne



Source : site Internet de la Mairie de Bayonne^[107].

Effets juridiques de la création de secteurs sauvegardés

La publication de la décision de créer un secteur sauvegardé a des conséquences immédiates, à commencer par la prescription d'un PSMV sur le secteur identifié et la mise

[107] [http://www.bayonne.fr/index.php?id=395&L=0&tx_anetbayonne_pi5\[ggTranslation\]=1&ch-Hash=c3d2b854d4620c71ee6b33d5df6709fe](http://www.bayonne.fr/index.php?id=395&L=0&tx_anetbayonne_pi5[ggTranslation]=1&ch-Hash=c3d2b854d4620c71ee6b33d5df6709fe)

en révision du PLU^[108] (Iogna-Prat, 2009). Par ailleurs, cette décision engage, à l'intérieur du périmètre identifié, un certain nombre de mesures de protection qui s'appliquent aussitôt. Ces mesures de protection immédiates se déclinent de la manière suivante :

- tous les travaux modifiant l'état des immeubles sont soumis à permis de construire ou à déclaration, après l'accord de l'ABF (article L. 313-2 du Code de l'urbanisme), qui établit « *des prescriptions auxquelles le pétitionnaire doit se conformer* » ; l'ABF dispose également de la possibilité de surseoir à statuer sur ces travaux dans l'attente d'une approbation du PSMV^[109] ;
- tout projet de démolition (non prévu au titre du PSMV) est obligatoirement soumis à permis de démolir ; ce permis est délivré après accord exprès ou tacite du ministre responsable ou de son délégué, qui peut subordonner cet accord au respect de certaines conditions (Article L430-8 du Code de l'urbanisme) ;
- les travaux ne relevant pas du permis de construire ou à déclaration sont soumis à autorisation spéciale de l'ABF, lequel dispose d'un délai de deux mois pour donner son avis (réputé favorable au-delà de ce délai) ;
- les travaux réalisés dans les parties intérieures des bâtiments sont soumis à déclaration préalable (article R. 421-17 du Code de l'urbanisme) ; en l'absence de documents identifiant précisément les bâtiments concernés, la déclaration préalable est nécessaire pour tous les bâtiments situés à l'intérieur du secteur sauvegardé, et ce quel que soit le type d'intervention envisagée, hormis les travaux d'entretien ou de réparation ordinaire (Planchet, 2009).

Dans les secteurs sauvegardés pourvus d'un PSMV approuvé, le contrôle est facilité par l'existence d'un règlement d'une grande précision opposable aux tiers. Comme dans le cadre du PLU, c'est l'autorité compétente en matière d'urbanisme (le maire ou le président de l'EPCI) qui est responsable du respect des dispositions de ce règlement. L'ABF continue toutefois de jouer un rôle important puisque, conformément à l'article L. 313-2 du Code de l'urbanisme, son accord préalable est nécessaire à la délivrance de toute autorisation d'urbanisme* (Iogna-Prat, 2009). Contrairement à la situation antérieure, sa liberté d'appréciation est toutefois ici strictement encadrée par les règles contenues dans le PSMV. Enfin, l'existence d'un PSMV soumet à permis de construire

[108] Art. 26 de la loi SRU.

[109] Ce sursis doit toutefois être motivé et ne peut dépasser une durée de deux ans, à l'issue de laquelle l'autorisation ne peut être refusée pour des motifs afférents au PSMV, si ce dernier n'a pas été approuvé.

(et non plus à une simple déclaration préalable) les travaux réalisés dans les parties intérieures ayant pour effet d'affecter la structure du bâtiment ou la répartition des volumes existants (article R. 421-15) ; cette disposition ne concerne toutefois que les immeubles ou parties d'immeubles identifié(e)s dans le PSMV comme présentant un intérêt patrimonial ou paysager.

Dans l'attente, parfois longue, de l'approbation du PSMV c'est le règlement du PLU qui s'applique. Dans les deux cas de figure (absence et présence de PSMV) et, comme pour les abords des monuments historiques, « l'accord^[110] » (avis conforme) de l'ABF lie l'autorité délivrant l'autorisation (le maire ou le président de l'EPCI) qui peut toutefois tenter un recours devant le préfet de Région dans des conditions similaires à celles exposées dans le cas des abords de monuments historiques.

4.1.3. ZPPAUP

Les ZPPAUP ont été remplacées en juillet 2010 par les AVAP. Il est toutefois prévu que les ZPPAUP créées avant le 14 juillet 2010 continuent de produire leur effet de droit pendant 5 ans (passé ce délai, si aucune AVAP n'a été créée, elles disparaissent).

Objectifs

La ZPPAUP (dispositif régi par les articles L.642-1 à L.642-7 du Code du patrimoine) constitue une servitude d'utilité publique. Pour autant, elle n'a pas vocation à soustraire les zones identifiées au champ de compétence des collectivités locales : créée par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 pour protéger et mettre en valeur le patrimoine local, elle constitue, au contraire, « une mesure d'accompagnement de la décentralisation des compétences en matière d'urbanisme » qui tend à « conférer aux élus [...] de nouvelles prérogatives en matière patrimoniale » et dont le « premier objectif est de faire participer les collectivités territoriales à la définition des conditions d'urbanisation des abords des monuments inscrits ou classés » (Planchet, 2009 : 21).

L'ambition originelle de la ZPPAUP est en effet d'offrir, dans les abords des monuments historiques, une alternative aux « ronds bêtes et méchants »^[111] (périmètre de protection de 500 m), en leur substituant la définition, en concertation avec les pouvoirs locaux, d'un « périmètre intelligent » adapté aux réalités locales. Il s'agit, du même coup, de réduire

[110] Cet accord doit intervenir dans un délai maximum de deux mois lorsque le PSMV est approuvé ou de quatre mois quand le PSMV n'est pas approuvé ou qu'il est mis en révision.

[111] D'après l'expression consacrée par Paul Seramy lors d'une intervention au Sénat en 1982.

le pouvoir discrétionnaire de l'ABF (souvent mal vécu par l'exécutif local) en se mettant d'accord sur des règles précises à appliquer à l'intérieur de la zone (logna-Prat, 2009).

A la possibilité d'instituer ces ZPPAU autour des monuments historiques, s'ajoute celle d'en créer « *dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel* » (L.642-1 du Code du patrimoine). Cet outil matérialise donc, à l'instar des secteurs sauvegardés, l'évolution de la doctrine du patrimoine, en faveur d'une protection étendue à un tissu urbain remarquable dans son ensemble (que celui-ci abrite ou non des monuments). Elle constitue toutefois, nous allons le voir, un outil moins lourd, plus souple et moins coûteux, adapté aux communes moyennes et petites (y compris, donc, aux communes rurales) qui jusque-là ne bénéficiaient que de la législation des sites (loi de 1930). Depuis la loi « paysages » du 8 janvier 1993, le champ de cet outil est explicitement étendu à la dimension paysagère (la ZPPAU devient ZPPAUP), extension qui consacre juridiquement les notions de « paysage urbain » et de « patrimoine paysager » : perspectives, points de vue, déambulations deviennent des éléments constitutifs d'un patrimoine à préserver et à valoriser^[112].

Enfin, bien que la ZPPAUP constitue en elle-même une servitude de protection passive qui n'a pas vocation à « *assujettir [le quartier] aux contraintes de la restauration* » (Tomas, 2003) ; elle est toutefois susceptible de s'accompagner de la mise en œuvre ORI ou d'OPAH, ce qui leur confère une dimension volontariste.

Initiative, élaboration, décision

La décision de mise à l'étude d'une ZPPAUP revient à la collectivité locale (elle est prise après délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI). A noter qu'il s'agit, pour cette dernière d'un outil non seulement « *facultatif et optionnel* » mais également « *réversible* », la collectivité pouvant à tout moment la remettre en cause et retourner au droit commun de la police des abords (logna-Prat, 2009). Corollaire de cette liberté, il sera ensuite de la responsabilité de la collectivité de « *faire vivre* » sa ZPPAUP : comme le souligne le guide de la direction de l'architecture et du patrimoine (Féralut, 2001), « *la volonté et l'investissement de la commune sont décisifs et essentiels* » au succès de la démarche.

[112] « Le quartier est considéré comme une œuvre d'art en perpétuelle évolution. La silhouette des pentes doit être mise en valeur. Les vues du quartier vers la ville, les échappées visuelles, les vues cadrées ou panoramiques sont considérées comme un patrimoine original à prendre en compte. Elles sont mises en valeur ou créées par des zones non aedificandi ou non reconstructibles ainsi que par la protection du patrimoine bâti ancien qui les a définies. » (Site Internet officiel de la ville de Lyon, page consacrée aux projets urbains : <http://www.lyon.fr/page/projets-urbains/perimetre-unesco/la-zone-de-protection-du-patrimoine-architectural-urbain-et-paysager.html>)

De manière plus prononcée que pour les secteurs protégés, l'élaboration du dispositif fait l'objet d'une démarche concertée entre l'Etat et la (les) collectivité(s) concernée(s). Les études préalables sont conduites sous l'autorité du maire ou du président de l'EPCI, avec l'assistance de l'ABF. Tout au long du processus, des relations doivent se tisser entre les services municipaux et les services patrimoniaux de l'Etat qui mettent à disposition de la collectivité leurs outils de connaissance et leur expertise (Gigot, 2009 ; logna-Prat, 2009). Les habitants (réunis en association ou non) sont par ailleurs invités à jouer un rôle actif dans ce processus de concertation patrimoniale.

Enfin, depuis l'ordonnance du 8 septembre 2005, la création effective de la ZPPAUP est désormais sanctionnée par un arrêté du maire (ou du président de l'EPCI) et non plus du préfet de Région comme cela était le cas auparavant. Le projet fait cependant au préalable l'objet d'une navette complexe entre la collectivité, les préfets de Région et de département « *de manière à s'assurer du consensus général, notamment entre l'État et la collectivité* » (*ibid.* : 469). A l'issu de ce processus, au cours duquel interviennent également une enquête publique et la saisine de la CRPS, le préfet de département donne l'accord obligatoire de l'Etat préalable à la création de la zone de protection.

Contenu du dossier de ZPPAUP

Comme les PSMV, les ZPPAUP comprennent un document de présentation, un règlement et des documents graphiques. À la différence de ces derniers, elles ne constituent pas un document d'urbanisme mais une servitude d'utilité publique reléguée en annexe du PLU, statut qui la cantonne à un rôle défensif passif.

D'une manière similaire à celui du PSMV, le document de présentation liste les résultats des études et diagnostics préalables, avec l'objectif d'expliquer et de justifier la délimitation du périmètre de la ZPPAUP et les mesures de protection retenues.

Le règlement énonce l'ensemble des prescriptions opposables aux tiers qui s'appliquent dans le périmètre de la ZPPAUP. Ces prescriptions peuvent être de nature très différente : interdiction ou limitation du droit de construire ou d'utiliser le sol, obligations de faire (entretien, restauration, ravalement des immeubles, etc.), règles architecturales et de construction (choix des matériaux, hauteur, emprise, etc.). Par ailleurs, elles sont adaptées à la nature des lieux à protéger et à mettre en valeur ; ainsi le règlement est-il susceptible d'obéir à une logique de zonage à l'image du PLU. Un facteur de complexité découle enfin du fait que « *les règles du PLU et celle de la ZPPAUP ne s'excluent pas mais se superposent* »^[113] (Planchet, 2009 : 214), ce qui peut donner lieu à certaines

[113] La ZPPAUP vient en quelque sorte enrichir le PLU d'une dimension patrimoniale (Planchet, *op. cit.*).

contradictions dont il est nécessaire de se prémunir (par exemple, en prenant soin en amont d'harmoniser les périmètres de réglementation de ces deux documents)^[114].

Les documents graphiques n'obéissent pas à des normes strictes, contrairement au PSMV. Le seul impératif est de porter précisément les limites de la ZPPAUP et de faire apparaître les zones auxquelles s'appliquent les différentes dispositions du règlement. Le choix de l'échelle est laissé à l'appréciation des concepteurs du document ; il est toutefois recommandé d'utiliser le 1/5 000^e ou le 1/2 000^e pour les zones d'urbanisation et le 1/1 000^e ou le 1/500^e pour les zones très urbanisées (Féault, 2001 : 5). A noter que les documents graphiques sont, comme le règlement, opposables aux tiers.

Effets de la ZPPAUP

La ZPPAUP a pour effet de suspendre la servitude de protection des abords des monuments historiques situés à l'intérieur de son périmètre, de même que les effets des sites inscrits. Il s'agit bien là d'une suspension et non d'une suppression (en cas de dissolution de la ZPPAUP, ces servitudes sont automatiquement rétablies). ZPPAUP et PSMV ne peuvent en revanche se superposer ; il convient donc, en fonction des caractéristiques des lieux et du projet patrimonial, d'opter pour l'un ou pour l'autre.

Jusqu'à la parution du décret d'application des AVAP (le 21 décembre 2011), les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles compris dans le périmètre de la zone de protection étaient soumis à autorisation d'urbanisme accordée par le maire après avis conforme de l'ABF, transmise dans un délai maximum de deux mois. En cas de désaccord, le maire et le pétitionnaire des travaux disposent des mêmes possibilités de recours devant le préfet de région que dans le cas des abords et des secteurs sauvegardés (cette possibilité a d'ailleurs été précisément instituée en 1983 lors de la mise en place des ZPPAUP, puis étendue aux abords et aux secteurs sauvegardés en 1997).

L'avis conforme de l'ABF en ZPPAUP s'est toutefois retrouvé au cours des dernières années au cœur d'une vaste tourmente (cf. encadré 10). Depuis le décret d'application des AVAP, les modalités d'expression du pouvoir de l'ABF dans les ZPPAUP sont calquées sur le nouveau régime des AVAP ; cette évolution est jugée « régressive » par les associations de défense du patrimoine.

[114] De la même manière, « il convient de tenir compte de l'application éventuelle des réglementations relatives au littoral, à la montagne, de l'existence de plan de prévention des risques, et de tout autre servitude – notamment les servitudes d'alignement –, pour éviter l'énoncé de prescriptions contradictoires » (Féault, 2001 : 17).

Encadré 10 Polémique autour de l'avis conforme de l'ABF en ZPPAUP

L'avis conforme de l'ABF en ZPPAUP s'est trouvé ces dernières années au centre d'un vaste débat. Jugé trop contraignant par les élus (qui ont tendance à percevoir le pouvoir de l'ABF comme un pouvoir concurrent), ce dispositif a subi plusieurs atteintes depuis 2009. Ainsi l'avis conforme est-il supprimé une première fois dans le cadre de la loi sur la relance du 23 janvier 2009 (il s'agit alors de simplifier les procédures pour dynamiser le secteur de la construction). Saisi par une soixantaine de sénateurs soucieux des conséquences d'une telle décision, le Conseil constitutionnel rétablit toutefois le dispositif le mois suivant (12 février). Mais celui-ci est à nouveau supprimé le 23 juillet de la même année, cette fois dans le cadre de la loi Grenelle I, sous la pression du gouvernement et de députés (notamment les maires d'Orléans et de Provins). Lors de l'examen du projet de loi Grenelle II au Sénat, l'avis conforme est finalement rétabli, avec toutefois une simplification de la procédure d'appel auprès du préfet de région (limitant à deux mois les procédures d'instruction du recours, délai au-delà duquel il est automatiquement accepté). D'aucuns considèrent toutefois que le véritable épilogue est intervenu avec le décret du 19 décembre 2011 rendant obligatoire la transformation des ZPPAUP en AVAP. Le dispositif de l'AVAP entérine, en effet, de fait « un affaiblissement du pouvoir de contrôle des ABF » : l'ABF n'y dispose plus que d'un mois pour statuer sur les autorisations, délai au-delà duquel son avis est réputé favorable ; les délais d'instruction des recours auprès du préfet de région sont également raccourcis.

4.1.4. La prise en compte du patrimoine par le PLU

Les grands jalons de l'émergence du « PLU patrimonial »

Comme nous l'avons vu à travers les exemples précédents, la prise en compte du patrimoine par la planification urbaine a longtemps fait l'objet de législations spéciales dérogeant à la réglementation générale de l'urbanisme^[115]. La première ouverture significative de la planification urbaine à la prise en compte du patrimoine a lieu en 1967 avec la LOF qui introduit, dans le cadre de son article 13, la possibilité, pour le POS (qu'elle crée), « de délimiter les quartiers, rues, monuments et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique ». Les autorités locales, engagées dans la rénovation urbaine et la lutte contre l'insalubrité, manifestent néanmoins à cette époque peu d'intérêt pour cette nouvelle possibilité (on considère du reste que la protection du patrimoine relève de l'Etat et de ses services patrimoniaux rattachés au ministère de la Culture). L'article 11 de ce même document, qui permet d'encadrer

[115] Les premiers documents d'urbanisme apparus en France datent de 1919 avec l'instauration de règles applicables aux lotissements et les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension applicables à une commune. La généralisation des permis de construire date de 1947 et il faudra attendre 1958 pour voir la création de documents spécifiques relatifs aux ZUP et permettant la réalisation des grands ensembles.

« *l'aspect extérieur des constructions* » afin de « *contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant* » fait l'objet d'une appropriation plus rapide : il donne la possibilité aux collectivités d'établir un certain nombre de prescriptions relatives aux matériaux, aux couleurs, aux façades et à leur modénature, aux ouvertures, etc. qui s'imposent à toute nouvelle construction. Parce qu'il laisse moins de place à l'arbitraire, l'article 11 permet ainsi aux maires de se prémunir contre les conflits susceptibles de surgir entre l'ABF (dont le pouvoir s'exerce, en l'absence de règlement, de manière discrétionnaire) et les pétitionnaires.

A partir des années 1980, dans le mouvement institué par la décentralisation, les documents d'urbanisme locaux vont connaître plusieurs améliorations leur permettant de mieux appréhender la protection du patrimoine local. Les grands jalons de cette évolution sont constitués par trois lois :

- la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, qui améliore le dispositif en lui permettant de « *traiter plus finement la réhabilitation des centres anciens* » (Planchet, 2009 : 20), notamment en offrant la possibilité de subordonner la délivrance de permis de construire à la démolition préalable d'immeubles vétustes situés sur le même terrain ;
- la loi paysage du 8 janvier 1993 (article L. 123-15 7° du Code de l'urbanisme) qui permet l'identification, dans le POS, des éléments naturels et urbains significatifs dont la modification ou la destruction est soumise à autorisation, dispositif qui permet d'élargir le champ du patrimoine à des éléments paysagers ; la même loi offre la possibilité d'établir des prescriptions « *de nature à assurer la protection* » des éléments identifiés ;
- enfin, la loi SRU du 13 décembre 2000 qui, dans le sillage de la refonte des documents d'urbanisme qu'elle institue (passage du POS au PLU), perfectionne l'article L. 123-15 7° : la protection prévue dans le cadre du PLU « *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 sa requalification* »^[116] (Planchet, *op. cit.* : 22). L'article 121-1 1° du Code de l'urbanisme, réécrit par la loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, établit clairement le lien entre le développement durable et la protection du

[116] Selon les termes exactes de l'article L. 123-15 7°, le PLU peut « *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* ».

patrimoine et fait de « *la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables* » un objectif des documents d'urbanisme (SCOT, PLU et carte communale).

Les outils du PLU consacrés au patrimoine

Fort de ces améliorations successives, le PLU constitue aujourd'hui l'instrument le plus abouti dont disposent les communes pour se saisir de la protection et de la mise en valeur de leur patrimoine ; il constitue par ailleurs « *le seul dispositif patrimonial complètement décentralisé* » (Planchet, 2012).

Naturellement, l'identification des éléments devant faire l'objet d'une protection par le PLU, de même que la mise en place des prescriptions propres à assurer la préservation de ce patrimoine, nécessitent en préalable un important travail d'inventaire et de connaissance du patrimoine. Les résultats de ce travail sont exposés dans le rapport de présentation du PLU (au titre de l'analyse environnementale), qui est l'occasion de dresser l'état des lieux des éléments remarquables, de justifier les choix effectués et d'évaluer les conséquences du projet urbain sur ce patrimoine.

La protection des éléments patrimoniaux est assurée à travers leur identification et leur localisation précise sur les documents graphiques du PLU et à travers le règlement de zone. La simple identification graphique de ces éléments à protéger emporte à elle seule l'obligation de déclaration préalable en cas de travaux et l'exigence d'un permis préalable pour tout projet ayant pour objet de démolir un élément protégé. Il est également possible de définir des prescriptions particulières permettant une protection plus fine des éléments patrimoniaux identifiés sans pour autant inclure des prescriptions sur la nature des matériaux ou des prescriptions à la parcelle, comme le permet le PSMV. A noter cependant que la protection au titre de l'article L.123-15 7° peut autant s'appliquer à des éléments individualisés à l'échelle de l'îlot qu'à des ensembles homogènes de tailles diverses, comme le suggère l'emploi des termes « quartiers », « sites » et « secteurs ».

Indépendamment de ce dispositif, le règlement de zone offre en lui-même des moyens d'assurer la conservation des formes urbaines. C'est le cas notamment des articles 6 à 10 relatifs aux prospects*, aux emprises, aux hauteurs et surtout de l'article 11 qui permet de réglementer l'aspect extérieur des constructions. Ces outils s'appuient généralement sur une approche typo-morphologique permettant de déterminer de manière précise des ensembles et sous-ensembles cohérents au plan architectural. Ces possibilités ont permis à certaines municipalités de développer précocement des POS dotés d'un règlement particulièrement fin qui ont été qualifiés de « POS qualitatifs ». C'est ainsi, par exemple, que le POS de Paris « *a pu encadrer l'architecture contemporaine et l'inscrire dans une*

sorte de *néo-hausmanisme* » (Ascher, 1995 : 234). Si ce dispositif sert indéniablement de « *garde-fou pour éviter le pire* » (Wellhoff et Pérignon, 2010 : 3), il comporte toutefois le risque de figer les formes urbaines en « *brid[ant] la création architecturale* » (*ibid.*).

Bien entendu, la protection d'ensembles patrimoniaux et la définition de prescriptions au titre de l'article L.123-1-5, 7° n'excluent pas l'existence de dispositions générales au titre du règlement de zone. Les deux dispositifs se superposent et se complètent : ainsi les mesures prises au titre de l'article L.123-1-5, 7° permettent-elles d'ajouter des prescriptions dont le champ d'application est limité à l'ensemble (ou à l'élément) patrimonial identifié. Dans les deux cas, des recommandations (non opposables aux tiers) peuvent s'ajouter aux prescriptions ; elles figurent dans le Cahier de recommandations situé en annexe du PLU.

Enfin, si le PLU constitue un document réglementaire, il comporte certains outils à portée opérationnelle présentant un intérêt pour la mise en valeur du patrimoine. Il est ainsi possible, dans le cadre du PLU, de délimiter des secteurs « *dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée* ». Mobilisée dans une optique de régénération urbaine, l'obligation de démolir peut en effet être employée pour mettre en valeur des éléments patrimoniaux protégés au titre de l'article L. 123-15 7°, un peu comme ce qui est pratiqué dans le cadre du PSMV.

4.1.5. Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)

Document complémentaire aux PLU (qui gèrent principalement le droit des sols), l'AVAP a été instituée par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 (article 28) et introduite aux articles L. 642-1 à L.642-10 du Code du patrimoine, en remplacement des ZPPAUP (dont les possibilités de création ont été supprimées par la même loi). Il s'agit d'une servitude d'utilité publique dont les finalités sont relativement similaires à celles de la ZPPAUP, à la différence qu'elles incorporent, de manière explicite, des objectifs de développement durable^[117]. Aux dimensions de protection, conservation et de mise en valeur est rajoutée la notion d'un partage d'objectif de qualité pour le développement. Ainsi l'AVAP est-elle fondée sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental prenant en compte les orientations du PADD du PLU. Ce diagnostic intègre une véritable étude environnementale et doit démontrer sa concordance avec le PADD. Les AVAP donnent une marge de manœuvre plus importante aux élus, au détriment du pouvoir de contrôle

[117] Selon l'article L. 642-1 du Code du patrimoine, l'AVAP a pour objet de « promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable ».

de l'ABF, ce qui n'est pas sans susciter la désapprobation des associations patrimoniales. Il existe actuellement, hors celles en cours d'étude, 627 ZPPAUP dont la transformation en AVAP devrait, sous peine d'un retour au régime des abords des monuments historiques, intervenir avant le 14 juillet 2015.

Initiative, élaboration, décision

La décision de mise à l'étude – ou de transformation d'une ZPPAUP existante en AVAP – revient, comme dans le cas de la ZPPAUP, à la collectivité locale (maire ou président de l'EPCI) après délibération de l'organe compétent. Les modalités d'instruction de l'AVAP reposent ensuite sur les mêmes principes de concertation avec les services de l'État (participation technique, financière, consultation de la CRPS et du préfet) ; la concertation avec la société civile est, quant à elle, renforcée (les habitants sont désormais associés en amont du projet et non plus seulement en aval, au moment de l'enquête publique). Une innovation réside dans la constitution d'une instance consultative : la commission locale de l'AVAP. Cette instance (dont les ZPPAUP doivent également se doter, depuis la parution du décret d'application de l'AVAP) est composée de quinze membres au maximum parmi lesquels doivent être *a minima* présents ou représentés : le préfet, le directeur de la DRAC, le directeur de la DREAL, trois représentants de la collectivité (commune/s ou EPCI), deux personnes qualifiées au titre de la protection du patrimoine et deux autres au titre des intérêts économiques (cette instance est vouée à intervenir non seulement dans le cadre de l'élaboration de l'AVAP mais aussi dans le contexte des autorisations de travaux). Comme dans le cas de la ZPPAUP (depuis 2005), la décision de création, révision, modification d'une AVAP s'opère par seule délibération des organes compétents sans que cette décision soit doublée d'un arrêté du préfet.

Contenu du dossier d'AVAP

Le dossier d'AVAP demeure, dans sa structure, similaire à celui de la ZPPAUP :

- un rapport de présentation des objectifs de l'aire fondé sur le diagnostic architectural, patrimonial et environnemental (mentionné plus haut) qui lui sera annexé ;
- un règlement fixant les règles relatives : (i) à la conservation du patrimoine bâti et des espaces naturels et urbains, (ii) à la qualité architecturale des constructions nouvelles ou des aménagements de construction existantes, (iii) à l'insertion paysagère des constructions, ouvrages ou travaux visant l'exploitation des énergies renouvelables ou les économies d'énergie ainsi que la prise en compte des objectifs environnementaux. Ce cadre réglementaire est plus précis que celui des ZPPAUP : il peut, outre des conditions soumises au jugement de l'ABF,

intégrer des conditions de portée limitée et dont l'application est soumise à la commission locale (le pouvoir d'appréciation de l'ABF est donc diminué). En tout état de cause, ce règlement reste, comme pour celui de la ZPPAUP, moins sévère que celui du PSMV (le cadre de l'AVAP ne permet pas de prescrire des obligations de démolir, ni de réglementer l'usage des matériaux) ;

- un document graphique faisant apparaître : (i) le périmètre de l'aire, (ii) une typologie des constructions (catégories de bâtiments), (iii) les immeubles protégés (bâties ou non) dont la conservation est imposée, et le cas échéant, (iv) les conditions spéciales relatives à l'implantation, à la morphologie et aux dimensions des bâtiments.

Les effets juridiques de l'AVAP

Les effets juridiques de l'AVAP n'ont globalement pas changé par rapport à la ZPPAUP : celles-ci demeurent des servitudes d'utilité publique (et entretiennent donc un rapport identique à la règle d'urbanisme). Une fois annexées au PLU, les prescriptions patrimoniales sont opposables aux tiers, comme auparavant. Comme dans le cas de la ZPPAUP, ces prescriptions continuent de s'ajouter aux prescriptions d'urbanisme (Planchet, 2012). Enfin, la loi instituant les AVAP transpose l'ensemble du régime fiscal résultant de l'application de la loi Malraux aux immeubles situés dans une AVAP.

Au-delà de ces similitudes, l'AVAP s'éloigne pourtant de la ZPPAUP sous certains aspects :

- les servitudes relatives aux abords des monuments historiques (périmètres de 500 m) sont suspendues à l'intérieur de l'AVAP, de même que celles relatives à la protection des sites inscrits. En revanche, la création d'une AVAP n'a pas d'effet sur l'application des servitudes relatives aux sites classés et relevant du Code de l'environnement ;
- les périmètres des AVAP et des secteurs sauvegardés ne se superposent pas, même si l'AVAP a vocation à évoluer vers un secteur sauvegardé ;
- surtout, les modalités de l'exercice du pouvoir de contrôle de l'ABF sont modifiées : l'ABF ne dispose en effet que de quinze jours pour les déclarations préalables, et d'un mois pour les permis de construire (contre trois mois auparavant). En outre, l'absence de réponse dans ce délai est considérée comme réputée favorable avec l'autorité compétente qui accorde les autorisations, et non plus comme un rejet. L'ABF doit fournir un avis motivé (ni simple, ni conforme).

En cas de désaccord entre l'ABF et l'autorité « délivrante », les délais de recours auprès du préfet de Région sont raccourcis ;

- enfin, dans l'évolution d'une ZPPAUP vers une AVAP, il n'est pas fait obligation de reprendre les servitudes existantes de la ZPPAUP. Cette évolution constitue donc une porte ouverte pour la réalisation de projets anciennement irréalisables en application des contraintes et des servitudes qui, dans ce nouveau cadre réglementaire, peuvent être assouplies. Ainsi, la minoration du rôle de l'ABF et l'assouplissement des règles de protection sont les sources d'une polémique importante entre les partisans de la conservation du patrimoine et les porteurs de projets.

4.2. Les outils opérationnels et financiers

Les outils réglementaires présentés *supra* ont pour unique fonction de définir des règlements sur des périmètres donnés et sont donc, à l'exception du PSMV (document d'urbanisme au statut hybride), dépourvus de portée opérationnelle. Ils assurent en effet la protection d'éléments patrimoniaux ou d'ensembles urbains déterminés, mais ne permettent en aucune manière d'engager une dynamique de revalorisation de ce patrimoine. Pour que le dispositif soit complet, ces outils juridiques doivent en effet être couplés à une panoplie d'outils opérationnels et financiers^[118] permettant d'agir sur l'aménagement urbain et le parc de logement.

Ces outils diffèrent selon leur échelle d'intervention (de la parcelle au quartier, en passant par l'îlot), selon qu'ils font intervenir ou non des opérateurs (publics ou privés) et en fonction de leur nature (incitative ou coercitive) à l'endroit des propriétaires des immeubles concernés par l'opération. Les outils « classiques » de la réhabilitation opèrent en général à l'échelle de la parcelle en s'appuyant, autant que faire se peut, sur les propriétaires pour les amener (par voie incitative ou, au besoin, coercitive) à procéder, par eux-mêmes, à l'amélioration du bâti. Certaines situations spécifiques nécessitent en revanche une intervention beaucoup plus lourde de la part des pouvoirs publics, impliquant la restructuration de l'immeuble, voire de l'îlot ou du quartier. Cette mission est alors souvent confiée à un opérateur aménageur de type EPL ou SEM, auquel sont déléguées les prérogatives de puissance publique.

[118] Il est très difficile, en pratique, de séparer ces deux types d'outils, les composantes opérationnelles et financières étant très souvent liées.

Notons que, selon les cas de figure, ces outils sont susceptibles, d'une part de se succéder dans le temps, selon une gradation allant de l'incitatif au coercitif (le stade ultime étant la déclaration d'utilité publique, procédure permettant l'expropriation du propriétaire), d'autre part de se combiner dans l'espace, selon divers assemblages, en fonction des objectifs poursuivis et des caractéristiques spécifiques du lieu d'intervention. En effet, certains de ces outils, comme ceux relatifs à la lutte contre l'habitat indigne, ne sont pas localisés et permettent d'intervenir sur l'ensemble de l'espace urbain, que ce soit ou non dans une zone de protection.

La présentation de ces outils suit un classement progressif, des outils les plus classiques fondés sur l'incitation ou sur la substitution, à ceux permettant l'application d'une contrainte sur le propriétaire jusqu'à son expropriation. En dernier lieu, sont présentés les outils plus exceptionnels de restructuration immobilière et foncière. Cette progression correspond donc à des niveaux d'implication (opérationnelle et financière) croissants de la force publique, et à une gradation dans l'intensité des travaux. Sont également décrits les dispositifs d'ingénierie sociale, permettant l'accompagnement des propriétaires ou leur éventuel relogement, indispensables au bon déroulement de ces opérations. Cette présentation sera suivie de quelques exemples de combinaisons temporelles ou spatiales de ces outils.

4.2.1. Les outils incitatifs

Les logements conventionnés ANAH

Ce dispositif, basé sur le volontariat, permet à un propriétaire de bénéficier d'une aide financière pour la réalisation de travaux d'amélioration de son logement ainsi que d'une déduction fiscale (de l'ordre de 30 % des revenus fonciers), en contrepartie d'un engagement de louer son logement à des niveaux de loyers encadrés. Ces dispositions font l'objet d'une convention entre l'ANAH et le propriétaire. Ce dernier est en principe libre de son choix mais il peut lui être demandé de choisir parmi une liste de candidats proposés par le préfet. Il n'est pas nécessaire d'être dans un périmètre spécifique pour bénéficier de ce dispositif qui peut s'appliquer sur l'ensemble du territoire. Toutefois, un propriétaire inclus dans une OPAH sera prioritaire et pourra, le cas échéant, bénéficier de dispositions plus avantageuses.

Les OPAH de droit commun

Les OPAH, opérations incitatives reposant essentiellement sur la participation volontaire des propriétaires de logements privés, constituent l'outil de réhabilitation des quartiers anciens le plus classique et le plus emblématique. Les OPAH constituent en effet le premier outil mis en place (en 1977) par l'ANAH ; il devait alors permettre d'engager une

action centrée sur le confort du logement en centres anciens, préalable indispensable à la « reconquête » de ces quartiers dans le cadre de stratégies alternatives à la « rénovation urbaine ».

Le principe de l'OPAH repose, dans un périmètre bien identifié, sur l'établissement d'un partenariat entre l'Etat, l'ANAH et les collectivités locales visant à améliorer les conditions de vie des ménages du parc privé *via* la mutualisation des aides selon un principe de guichet unique. Outre le versement d'aides financières à destination des propriétaires volontaires, le dispositif prévoit souvent, en parallèle, la réalisation par la commune d'un certain nombre d'actions sur les espaces et les équipements publics. Ce vaste dispositif de subventions mise sur un « effet levier », les actions engagées devant, par effet d'entraînement, exercer une influence positive sur le reste de la ville et de ce fait dynamiser le tissu économique local. Les propriétaires qui le souhaitent peuvent bénéficier de subventions majorées, en contrepartie desquelles ils s'engagent à pratiquer le conventionnement des logements (mise en place d'un loyer plafonné pour 9 ans) pour répondre aux besoins en logement social. Dans le contexte de la fin des années 1970, l'enjeu était notamment de faire revenir dans les centres anciens une partie des classes populaires qui les avaient désertés pour les périphéries.

Sans toutefois parvenir à amorcer un mouvement des classes populaires des périphéries vers les centres villes, les OPAH ne se sont pas moins avérées être de puissants outils de réhabilitation des centres anciens. Des villes comme Lyon ou Marseille ont connu depuis la fin des années 1970 plusieurs dizaines d'opérations de ce type. L'efficacité de cet outil est telle que, trente-cinq ans après les premières opérations, les OPAH constituent toujours le principal outil d'intervention sur le parc privé de logement. Ainsi, en 2012, les subventions de l'ANAH auprès de propriétaires privés ont totalisé près de 294 millions d'euros, ce qui a permis de générer un volume total de travaux éligibles de plus de 900 millions d'euros permettant de réhabiliter 60 772 logements, dont les deux tiers (soit 41 224 logements) dans le cadre d'aides directes aux propriétaires et le reste *via* des syndicats de propriétaires^[119].

A la différence de la fiscalité Malraux, qui s'adresse aux propriétaires fortunés, les OPAH ont le mérite de constituer un outil *a priori* plus favorable au maintien de la composition sociale originelle des quartiers, renforcé par la mise en place de subventions majorées pour les propriétaires non occupants. Cet objectif social reste toutefois relativement limité en raison, d'une part, des majorations fréquentes de loyers difficilement supportables pour les locataires les plus démunis et, d'autre part, du faible nombre de propriétaires non

[119] ANAH Chiffres clefs 2012.

occupants : « seuls 4 000 propriétaires acceptent, chaque année, de s'engager dans des programmes sociaux qui, en échange de subventions majorées, les contraignent à proposer des loyers très sociaux » (Beaudoin, 2003).

Ce dispositif incitatif se révèle en revanche totalement impuissant dans les quartiers très dégradés où les propriétaires sont insolvables ou introuvables. Amorcer une dynamique de revalorisation dans ces quartiers ne pourra se faire sans procédures de nature coercitive, telles que les ORI permettant d'imposer des travaux sous peine d'expropriation (*ibid.*).

Les OPAH de droit commun actuellement mises en œuvres se conforment, à quelques adaptations près, au dispositif créé en 1977 : signature d'une convention entre la commune, l'Etat, l'ANAH, les collectivités locales (et d'autres partenaires éventuels) définissant un programme d'action pour une durée de trois à cinq ans et précisant les engagements de chacun. On constate aujourd'hui l'émergence d'une exigence de cohérence avec les orientations fixées par le PLH et un impératif d'articulation avec le PLU et son PADD (dont l'OPAH peut être une déclinaison opérationnelle).

Enfin, aux OPAH « classiques », se sont ajoutés depuis 2002^[120] de nouveaux types d'opérations programmées^[121] créés pour répondre à des problèmes plus spécifiques, notamment les « OPAH-Copropriété dégradée », les OPAH de renouvellement urbain (OPAH RU)*, ainsi que les opérations programmées d'amélioration thermique et énergétique des bâtiments (OPATB)^[122]. Le dispositif d'aides de l'ANAH s'est aussi enrichi d'autres outils d'incitation, différents des OPAH mais reposant toujours sur le partenariat collectivités territoriales-Etat-ANAH, notamment les PLS et les PIG.

Le caractère particulièrement original de l'OPAH tient à sa structure organisationnelle et opérationnelle : l'opération est en effet pilotée et supervisée par une structure associative spécialisée dans l'amélioration de l'habitat privé et l'accompagnement social, les PACT ARIM liés par contrat avec l'autorité locale.

Les OPAH « Copropriété dégradée »

Les copropriétés constituent en France une part importante du parc de logements : l'enquête nationale logement (ENL) réalisée en 2006 évaluait à 8,4 millions le nombre

[120] Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002.

[121] Pour information, il existe également des OPAH RR dite « *de revitalisation rurale* ».

[122] La spécificité de l'OPATB tient à la possibilité de financer des immeubles non résidentiels en plus des logements, et au ciblage exclusif des travaux sur la thématique énergie et CO2.

de logements collectifs en copropriété, soit plus du quart (27,3 %) des 30,8 millions de logement. La dégradation de ce parc^[123], dont une grande partie a été édifiée durant les « Trente Glorieuses » (époque à laquelle il a été construit plus de logements en copropriété que de logements HLM), a commencé à se faire sentir dans les années 1980. Ainsi de nombreuses copropriétés rencontrent-elles, depuis cette période, d'importants problèmes d'ordres technique (dégradation du bâti et notamment des parties communes), immobilier (affaissement des valeurs immobilières, vacances), financiers (endettement des copropriétaires), sociaux, etc. Selon l'ENL, 12,5 % de ce parc (soit environ 700 000 logements collectifs privés en copropriété) étaient « *en mauvais état* »^[124] en 2006. Ce problème est accentué dans les grandes copropriétés qui logent souvent aujourd'hui des habitants pauvres ou démunis, le parc privé dégradé étant une solution de secours pour les ménages fragiles n'ayant pas accès au parc social.

Pour répondre à ces problèmes, l'ANAH s'est dotée, en 1994, d'un outil spécifique incitatif visant à prévenir et à traiter les processus de déqualification des copropriétés fragiles (circulaire DIV-DHC du 7 juillet 1994). La spécificité de cet outil repose sur le financement, outre les travaux réalisés sur les parties privatives, de la réhabilitation des parties communes ainsi que sur un ensemble d'actions permettant de rétablir le fonctionnement des syndicats de copropriétaires sur les plans financier, juridique, technique et social, et de stopper ainsi les processus de dévalorisation et de dégradation.

Initiée par la collectivité ou l'EPCI, la convention de partenariat est donc instituée entre l'État, l'ANAH, les copropriétaires et les syndicats de copropriétaires que l'opération vise à renforcer. Détenteurs de la maîtrise d'ouvrage, ce sont ces derniers qui perçoivent les subventions destinées à soutenir le financement des travaux sur les parties communes, chaque copropriétaire percevant directement (selon les modalités de l'OPAH traditionnelle) les aides pour les travaux qu'il entreprend sur ses parties.

Les plans de sauvegarde

Comme l'OPAH « copropriété dégradée », le plan de sauvegarde, créé deux ans plus tard dans le cadre du pacte de relance pour la ville (loi 96-987 du 14 novembre 1996), repose sur un investissement financier public fort. L'intervention publique est donc plus lourde et plus complexe. Cet outil, initié et piloté par l'Etat (représenté par le préfet de

[123] Il s'agit d'un parc très urbain (environ deux tiers de ces logements sont dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants) et relativement récent, (trois quarts des logements en copropriété sont postérieurs à 1949).

[124] Considéré comme tel sur la base de la présence de deux à quatre défauts de confort ou d'usage.

département)^[125], complémentaire aux OPAH « copropriété dégradée », est réservé aux copropriétés les plus en difficulté.

Lorsqu'il décide d'engager un plan de sauvegarde*, le préfet nomme par arrêté une commission^[126] chargée d'élaborer un projet de plan, avec l'assistance de prestataires extérieurs, puis approuve ou non ce document après avis du maire. Le plan de sauvegarde est prévu sur une durée de cinq ans et son déroulement est confié à un « coordinateur » désigné par le préfet. Le plan de sauvegarde détermine, hiérarchise, programme et coordonne des actions articulées autour de différents volets parmi lesquels :

- l'assainissement de la situation financière et juridique de la copropriété : « solvabilisation » des copropriétaires et du syndicat, clarification des règles d'administration, appui à la scission éventuelle de la copropriété, etc. ;
- le traitement des situations de mal logement et des aspects sociaux : rétablissement des prestations interrompues (eau, électricité, chauffage), relogement, etc. ;
- les interventions sur le bâti et les équipements communs : mise en œuvre d'un programme de travaux hiérarchisé étalé dans le temps en fonction des moyens des copropriétaires ;
- l'intégration urbaine de la copropriété si nécessaire : désenclavement, réorganisation des espaces publics et privés, etc.

Le plan de sauvegarde ne s'apparente pas, en principe, à une mise sous tutelle de la copropriété. Il s'agit d'un outil de partenariat et d'engagement des différentes parties (acteurs publics et privés parties prenantes de la mise en œuvre du plan) reposant sur la participation active des copropriétaires, lesquels doivent *in fine* être réhabilités dans leur rôle. Le plan de sauvegarde est toutefois susceptible, dans certaines circonstances, de faire intervenir des actions de substitution (acquisition de certains logements par la collectivité ou par un acteur partenaire, portage de lots). Dans les cas les plus graves, la procédure peut également prendre une tonalité coercitive, la procédure du plan de

[125] La démarche peut également être initiée sur proposition du maire, d'associations d'habitants, de propriétaires ou de copropriétaires, ou encore d'associations de riverains.

[126] Cette commission (présidée par le préfet de département) comprend des membres de droit (la commune, le Conseil général, les représentants des copropriétaires, un représentant des locataires) et des membres désignés (ex : représentants des services de l'État, représentants des autres collectivités territoriales – conseil régional, communautés d'agglomération –, organismes publics – ANAH, ANRU, organismes HLM, Caisse d'allocations familiales [CAF], CDC, etc. –, représentants d'organismes créanciers du syndicat de copropriétaires – fournisseurs d'eau, d'électricité, etc.).

sauvegarde permettant en effet l'intervention d'un administrateur provisoire endossant les pouvoirs du syndic et tout ou partie de ceux de l'assemblée générale.

Concernant les modalités de financement, le plan de sauvegarde met en place un dispositif similaire à l'« OPAH copropriété » permettant de cumuler, selon un principe de guichet unique, des aides pour les travaux sur les parties communes et sur les parties privatives. En plan de sauvegarde, l'ANAH finance 50 % de tous les travaux réalisés sur les parties communes. Cette subvention est majorée (de 5 % au maximum) si la collectivité territoriale participe aux subventions.

Le PIG

Le PIG, au sens du Code de la construction et de l'habitation (CCH)^[127], constitue un outil alternatif à l'OPAH, permettant d'initier un programme d'actions en faveur de la réhabilitation de logements. Il se distingue de l'OPAH, d'une part par la possibilité qu'a l'État (via le préfet) d'en prendre l'initiative, d'autre part, par son rayon d'action beaucoup plus large, pouvant s'étendre de l'agglomération au département. Ainsi le PIG est-il préféré à l'OPAH quand l'objectif poursuivi est d'impulser une politique préventive et incitative d'amélioration de l'habitat à une vaste échelle, indépendamment de tout projet déterminé de territoire. Il est, de ce fait, possible de lancer un PIG sans que les zones concernées soient confrontées à des difficultés urbaines majeures.

De la même manière qu'il existe des OPAH thématiques, les PIG peuvent porter sur un vaste panel de problématiques en matière d'amélioration de l'habitat privé, de natures sociale (adaptation du logement des personnes âgées ou handicapées, réhabilitations des logements vacants, etc.) ou technique (PIG pour la lutte contre la vulnérabilité de l'habitat en zone inondable ou en zone sismique, PIG efficacité énergétique, etc.). Ainsi un PIG peut-il être spécifiquement consacré à la valorisation du patrimoine architectural. Quelle que soit sa nature, le PIG doit toutefois naturellement s'inscrire en cohérence avec les autres documents de programmation (PLU, PLH, etc.).

Depuis 2002, les collectivités territoriales peuvent avoir l'initiative de la mise en place d'un PIG. Dans ce cas, un protocole d'accords doit au préalable être signé entre la collectivité et l'État précisant l'engagement des différentes parties pour la mise en œuvre du programme. Ce protocole peut être étendu à des organismes partenaires, comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) dans le cas d'un PIG efficacité énergétique. La durée du programme, variable selon les contextes d'intervention, est définie librement par les partenaires. En général, les PIG sont mis en

[127] A distinguer du Projet d'intérêt général, également appelé PIG, et prévu par le Code de l'urbanisme.

place pour une durée de un à trois ans et au maximum cinq ans. Enfin, comme dans le cas des autres opérations programmées, la réhabilitation d'immeubles et de logements situés dans le périmètre d'un PIG donne droit à des subventions majorées de l'ANAH pour les propriétaires bailleurs s'engageant à louer leurs logements à des loyers maîtrisés.

Tableau 2 *Les interventions de l'ANAH en opérations programmées (OPAH, OPAH Copropriété et PLS, PIG) en 2009*

Types de programmes	Nombre de programmes	Nombre de logements aidés
OPAH	270	14 538
OPAH Copropriété + PLS	128	39 957
PIG	282	17 292

Source : ANAH.

Combinaison de programmes

Ces différents programmes sont naturellement susceptibles d'être combinés ou associés sur un même territoire ; ces associations sont d'ailleurs d'autant plus pertinentes que les OPAH, comme les PIG, sont susceptibles de prendre une teinte particulière pour se concentrer chacun sur des aspects spécifiques et complémentaires. Il est ainsi particulièrement intéressant d'associer, sur les quartiers d'habitat ancien, divers dispositifs incitatifs visant des objectifs différents : sociaux (ex : PIG loyers maîtrisés), environnementaux, patrimoniaux (OPAH patrimoine), etc.

4.2.1. Les outils de substitution

L'intermédiation locative

Créé en novembre 2008, par le ministère du Logement, ce dispositif permet à des propriétaires privés de louer leur logement pendant une durée minimum de trois ans à une association conventionnée avec l'Etat, qui assure le paiement des loyers et des charges, l'entretien, la remise en état et l'accompagnement social de la famille et permet de donner un accès à logement à des familles défavorisées. Ce dispositif peut offrir également des possibilités de défiscalisation des revenus fonciers. En effet, sous certaines conditions et par la signature d'une convention à loyer intermédiaire avec l'ANAH pendant une durée de six ans, il permet à un propriétaire de bénéficier de 30 à 70 % de déduction fiscale. Il concerne aujourd'hui 5 000 logements répartis dans dix-huit régions.

Ce dispositif, dont le principal objectif est la mobilisation du parc privé pour l'hébergement des familles démunies, ne constitue pas un outil de réhabilitation du parc, qui ne doit être frappé ni d'insalubrité ni de péril. Il contribue en revanche à l'occupation de centres anciens en permettant aux propriétaires privés de louer leurs logements avec les garanties suffisantes agrémentées, le cas échéant, d'incitations fiscales, ainsi qu'au maintien en l'état du parc immobilier puisque ce dernier est remis en état à l'issue du bail.

Le bail à réhabilitation*

Le bail à réhabilitation est un dispositif institué par la loi du 31 mai 1990 visant à mettre en œuvre le droit au logement* (loi Besson)^[128]. Il permet à un organisme preneur de se substituer aux propriétaires de biens immobiliers en mauvais état pour en assurer la réhabilitation, dans le cadre d'un contrat passé entre les deux parties. Ce preneur qui peut être un organisme HLM, une société d'économie mixte, une collectivité territoriale ou un organisme agréé^[129] s'engage à réhabiliter, louer et gérer le logement pour une durée minimale de douze ans et à le rétrocéder au propriétaire en fin de bail ; les améliorations réalisées sur le logement bénéficient alors à ce dernier sans donner lieu à une indemnisation. Il s'agit donc en quelque sorte d'un transfert de propriété provisoire du propriétaire vers l'organisme preneur.

Au début des années 2000, ce dispositif concernait entre 60 et 700 logements par an répartis sur une cinquantaine d'opérations^[130] (source ministère du logement).

La formule du bail à réhabilitation présente un double avantage : d'une part, il permet la réhabilitation de logements dont les propriétaires n'ont pas les moyens de prendre en charge le coût des travaux, d'autre part il engendre la production d'habitat social^[131].

Le bail à réhabilitation est en outre soutenu par des incitations fiscales : depuis la fin des années 1990 (loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions), les travaux réalisés par le preneur – et qui reviennent au bailleur (au propriétaire) à la fin du contrat – sont en effet exonérés d'impôts, même lorsqu'il s'agit de reconstructions ou d'agrandissements. A cela s'ajoute la possibilité, pour les collectivités locales, d'exonérer totalement ou partiellement de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçues à son profit, les logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation. Enfin, sur proposition du

[128] Art. L 252-1 à L 252-4 du CCH.

[129] Organisme disposant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L.365-2.

[130] 754 en 1999, 660 en 2000, 635 en 2001.

[131] A l'issue du contrat, le logement fait obligatoirement l'objet d'un conventionnement qui permet au locataire de bénéficier de l'APL (ce qui implique un plafonnement des loyers).

conseil général, le bail à réhabilitation peut être exonéré de taxe départementale de publicité foncière.

Les preneurs de baux à réhabilitation sont très souvent des associations (notamment les PACT ARIM), lesquelles sont alors éligibles aux subventions ANAH pour la réhabilitation^[132]. Cette formule fait néanmoins peser sur elles d'importantes contraintes liées à la nécessité d'amortir de lourds travaux sur une courte période. Bien qu'initialement destiné aux propriétaires privés particuliers, le bail à réhabilitation profite aujourd'hui en premier lieu aux collectivités locales, qui en apprécient la souplesse. L'outil est même aujourd'hui intégré dans le cadre de stratégies plus vastes, les communes étant susceptibles d'acquérir des biens immobiliers dégradés avec l'intention de les confier à un opérateur en bail à réhabilitation.

L'acquisition

Si le bail à réhabilitation constitue une formule intéressante (puisqu'elle offre au propriétaire la possibilité de se décharger des coûts de réhabilitation d'un bien immobilier dégradé tout en conservant la propriété), l'acquisition définitive (transfert de propriété à titre onéreux) s'avère, dans certains cas, une meilleure solution, notamment quand la situation du propriétaire est trop fragile pour qu'il puisse reprendre la gestion de son bien par la suite.

Naturellement, l'acquisition, quand elle a lieu, doit se faire dans le respect du propriétaire, en portant une attention particulière à la question du relogement. Il convient en particulier de favoriser le maintien des personnes âgées dans leur logement en tant que locataires.

Le portage immobilier*

Le portage consiste à acquérir, de façon temporaire, un bien immobilier en vue de le remettre à terme sur le marché. En général, cette acquisition à l'amiable ou en préemption est réalisée par un opérateur (SEM ou bailleur social). Le portage est souvent utilisé comme outil pour redresser des copropriétés défaillantes dans le cadre d'une « OPAH copropriété » ou d'un plan de sauvegarde. L'acquisition d'un certain nombre de lots ciblés permet en effet à l'opérateur de prendre pied dans la copropriété et de peser dans les décisions en tant que membre du syndicat de copropriétaires. Elle permet souvent également d'engager la réhabilitation de l'immeuble en levant les blocages liés au maintien de copropriétaires insolubles. Ces derniers voient, pour leur part, leurs dettes

[132] Si le preneur est un bailleur social ou une collectivité, il est naturellement éligible aux subventions d'amélioration des logements publics sociaux (PALULOS).

purgées et bénéficient d'un plan de relogement (ils peuvent également être maintenus sur place en devenant locataires, si les circonstances le permettent)^[133]. Selon l'ampleur et le coût des travaux de réhabilitation des lots, de telles opérations sont susceptibles de présenter, à l'issue du processus, un bilan déficitaire, alors pris en charge, en totalité ou en partie, par les collectivités (les bailleurs sociaux peuvent également procéder à un emprunt auprès de la CDC en profitant d'une garantie de la ville). Le portage de lots de copropriété constitue par ailleurs une opération susceptible d'être financée (en totalité ou en partie) par l'ANRU dans le cadre du PNRU et du PNRQAD.

Ce portage immobilier peut être réalisé par différentes structures d'ordre privé (promoteurs) ou public en fonction des besoins des collectivités (SEM spécialisées dans le portage immobilier, comme SEMPI à Brest).

4.2.3. Les outils coercitifs

Les outils incitatifs et les outils de substitution précédemment décrits ont en commun de reposer sur la bonne volonté des propriétaires privés. Toutefois, face à des propriétaires récalcitrants, de tels instruments peuvent s'avérer inopérants. Il est donc important, dans certaines situations, de pouvoir disposer, en parallèle, de dispositifs d'inspiration plus coercitive permettant de faire « monter la pression » auprès des propriétaires. Si les outils incitatifs sont essentiellement financiers, les outils coercitifs reposent quant à eux principalement sur des procédures juridiques. En effet, il ne s'agit plus d'inciter, mais bien de « contraindre » le propriétaire à l'action. Ces instruments sont cependant peu nombreux, l'ORI étant, en dehors des arrêtés de police et des dispositions spéciales s'appliquant aux immeubles classés monuments historiques, le seul outil permettant d'obliger les propriétaires à procéder à la réhabilitation de leur bien.

L'arrêté d'insalubrité ou de péril

Le maire et les préfets peuvent exercer des pouvoirs de police administrative en matière de sécurité et de salubrité publique. L'arrêté d'insalubrité ou de péril permet de mettre en demeure un propriétaire de réaliser les travaux indispensables et, en cas de carence, de les effectuer d'office à la charge du propriétaire. Les travaux prescrits ne peuvent toutefois (à moins qu'il s'agisse d'un monument classé) dépasser ce qui est nécessaire à la sortie de péril ou d'insalubrité, ce qui limite considérablement la portée de cet outil en matière patrimoniale.

[133] Il est possible pour un propriétaire de procéder au rachat de son bien à l'issue du portage, dans le cas où sa situation se serait normalisée.

- L'arrêté d'insalubrité est de la compétence du préfet : lié par l'avis du Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) qui se prononce sur l'état d'insalubrité constaté par le Service communal d'hygiène et de sécurité (SCHS)^[134] ou par l'Agence régionale de santé (ARS). Lorsque ces services constatent un danger imminent, le préfet – qui se situe alors dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire – peut prescrire les mesures qu'il juge nécessaires sans avoir recours à l'avis du CODERST.
- L'arrêté de péril : intervient en cas de danger pour la sécurité des occupants et/ou du public. Il relève de la compétence du maire (les services de l'Etat ont toutefois pour responsabilité d'aider et d'accompagner les communes et, en cas de défaillance du maire, le préfet se substitue à ce dernier). Lorsque le danger est réel et immédiat, une procédure de « péril imminent » peut être engagée.

Les arrêtés d'insalubrité et de péril produisent les mêmes effets, à savoir :

- la suspension immédiate des loyers des occupants ;
- la prescription de travaux obligatoires (dans la limite de ce qui est nécessaire à la sortie de péril ou d'insalubrité) ;
- l'obligation, pour le propriétaire, de prendre en charge le relogement de ses locataires ;
- l'obligation, pour l'autorité publique, de prendre en charge les travaux d'office et le relogement en cas de carence du propriétaire. La responsabilité en revient logiquement au maire^[135]. Le propriétaire ne bénéficiant pas du droit de délaissement, l'autorité ayant pris en charge les travaux et le relogement, peut recouvrer les travaux de sortie du péril ou de l'insalubrité auprès de lui.

En matière de financement, dans les deux cas, les travaux prescrits sur les immeubles d'habitation sont considérés comme prioritaires pour l'ANAH et éligibles à des subventions majorées au titre de l'habitat indigne. Les communes ou groupements de

[134] Service chargé d'instruire les dossiers d'insalubrité, obligatoire dans les communes de plus de 20 000 habitants. Lorsqu'une commune ne dispose pas de SCHS, le maire peut saisir l'ARS pour lui demander de réaliser une enquête et d'amorcer la procédure.

[135] Toutefois, pour les petites communes et dans les situations présentant des complexités (techniques, juridiques, financières, etc.), l'Etat peut assurer la maîtrise d'ouvrage (une répartition des tâches est alors envisageable entre maîtrise d'ouvrage, relogement, accompagnement social, etc.).

communes qui effectuent les travaux d'office en cas de carence des propriétaires sont également éligibles à des aides spécifiques de l'ANAH.

A noter que l'arrêt d'insalubrité (ou sa menace) et ses conséquences juridiques, financières et éventuellement pénales relèvent de la police et non de l'aménagement. Il évite le transfert, sur la collectivité, des coûts d'expropriation et de relogement des occupants.

L'ORI de droit commun

L'ORI est un outil directement hérité du périmètre de restauration immobilière (PRI) mis en place dans le cadre de la loi Malraux du 4 août 1962. Le PRI avait été conçu comme une procédure coercitive en faveur de la réhabilitation complète d'immeubles ou d'îlots dégradés, en alternative à la rénovation urbaine qui consistait à exproprier, à démolir puis à reconstruire.

Le PRI (comme l'ORI à sa suite) permet d'engager une déclaration d'utilité publique (DUP) et de contraindre les propriétaires à réaliser les travaux prescrits sous peine d'expropriation. Les modifications introduites en 2007 (passage du PRI à l'ORI) ont toutefois supprimé la notion de « périmètre » (le PRI pouvait concerner des groupes d'immeubles à l'échelle d'un îlot ou d'un quartier). De même, la possibilité qu'avait le propriétaire de bénéficier de la fiscalité dérogatoire Malraux pour les travaux engagés dans le cadre de l'opération a été supprimée en 1994^[136] (le PRI comportait donc également, à l'origine, un volet incitatif qui n'a pas été conservé ultérieurement).

Une fois les travaux prescrits, le propriétaire doit les réaliser dans un délai de deux ans. Dans le cas où le propriétaire fait défaut, la commune peut procéder à l'expropriation et mener l'ORI en régie ou en concession (en général, le passage par un opérateur de type SEM ou EPL est préféré pour des raisons de trésorerie). L'ORI constitue toutefois un outil devant être manié avec précaution dans la mesure où elle donne au propriétaire un droit de délaissement^[137]. Mais la collectivité peut également user de ce dispositif de délaissement pour remplacer les propriétaires initiaux par des propriétaires plus sûrs et prêts à prendre en charge eux-mêmes la réhabilitation.

[136] Excepté en ZPPAUP et en secteur sauvegardé.

[137] Le droit de délaissement est la faculté dont dispose le propriétaire d'un bien immobilier situé dans une zone de préemption de mettre en demeure le bénéficiaire de ce droit d'acquiescer son bien.

Outre le fait d'ouvrir l'accès à la fiscalité Malraux, qui agissait jusqu'à présent comme un important moteur d'incitation pour les investisseurs^[138], ZPPAUP et secteurs sauvegardés apportent un encadrement supplémentaire pour appuyer ce type d'opérations par les règles prescrites auxquelles les investisseurs doivent se conformer, et par une forte implication de l'ABF. Naturellement, le recours à des investisseurs privés nécessite une vigilance accrue des autorités locales, afin de limiter les spoliations des propriétaires fragiles, ou la production de logements inadaptés en quantité et en typologie aux besoins du marché immobilier.

Hors périmètres de défiscalisation, la commune a souvent avantage, notamment pour des raisons de coûts, à faire réaliser les travaux par les propriétaires eux-mêmes. La combinaison OPAH-ORI peut alors s'avérer un outil intéressant dans la mesure où elle permet, d'une part, d'inclure l'ORI dans un dispositif plus vaste de conduite de projet et d'accompagnement des habitants et, d'autre part, de coupler les caractères coercitif et incitatif (les subventions ANAH étant majorées en périmètre OPAH). Cette combinaison peut également être envisagée en ZPPAUP ou secteurs sauvegardés, l'OPAH permettant, dans ce cas, d'ouvrir des aides aux propriétaires moins nantis tirant peu avantage de la fiscalité Malraux.

L'ORI en PSMV

Des incidences mineures interviennent lorsque les périmètres d'ORI et de PSMV se superposent. Celles-ci portent sur la DUP, l'enquête publique et les délais de réalisation.

Le PSMV, en tant que document d'urbanisme de portée à la fois réglementaire et opérationnelle, peut indiquer les orientations d'aménagement et les travaux de restauration immobilière souhaitables. Lorsqu'elles ont été prévues dans le cadre d'un PSMV, les ORI peuvent être menées en dehors de la procédure de droit commun et se passer de la DUP^[139]. Dans ce cas de figure, il n'est en revanche pas possible de fixer de délai pour la réalisation des travaux (les propriétaires sont simplement tenus de respecter les dispositions prévues au moment où ils les effectueront). Si la ville souhaite accélérer ces travaux de restauration, il lui reste la possibilité de recourir à la procédure de restauration immobilière de droit commun, sous DUP. La procédure de DUP peut alors faire l'économie de l'enquête publique dans la mesure où les travaux de restauration immobilière ont déjà été soumis à l'enquête publique préalable à l'approbation du PSMV.

[138] La loi de finances 2009 a réduit les avantages fiscaux du dispositif Malraux en plafonnant le montant des déductions des déficits fonciers et en le remplaçant par une simple réduction d'impôt.

[139] Les travaux doivent toutefois être mentionnés dans le PSMV avec un niveau de précision suffisant, comparable à celui qui aurait été utilisé dans le cadre de l'enquête parcellaire.

4.2.4. Les outils d'éviction

Expropriation loi Vivien*

L'expropriation étant une procédure souvent longue et coûteuse, la loi n°70-612 du 10 juillet 1970 dite « loi Vivien », tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, fournit aux communes des dispositions dérogatoires au droit commun pour procéder à une expropriation^[140] lorsque l'immeuble fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou d'un arrêté de péril assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction d'habiter définitive^[141].

Ainsi, en termes de procédures, la collectivité est exemptée de l'obligation d'organiser une enquête publique préalable à la DUP, laquelle est signée par le préfet sur la seule base de l'arrêté d'insalubrité irrémédiable (ou de l'arrêté de péril prescrivant démolition ou interdiction définitive d'habiter). Par ailleurs, la collectivité bénéficie d'une valeur plus avantageuse d'acquisition, la valeur du bien étant estimée par les domaines en « récupération foncière » (seule est prise en compte la valeur du terrain nu, déduction faite des coûts de démolition) et non en « valeur vénale » (prix réel dans des circonstances normales de marché à la date de l'expertise).

La RHI

La RHI est une procédure plus vaste, mise en place également en 1970 dans le cadre de la loi Vivien, en vue d'éradiquer les bidonvilles^[142] et de produire massivement du logement social. Les besoins sont moins impérieux aujourd'hui qu'il y a quarante ans mais la RHI demeure un outil important, notamment dans le cadre de la politique de lutte contre « l'habitat indigne » (politique initiée en 2001 avec la création du pôle national de lutte contre l'habitat indigne).

Les opérations de RHI sont des opérations publiques sous maîtrise d'ouvrage locale (le plus souvent de la commune ou de l'EPCI, voire d'un établissement public : OPH, EPF, EPL). Leur objet est de « *traiter de manière définitive l'insalubrité irrémédiable par acquisition publique, principalement après la mise en place d'une déclaration d'utilité*

[140] Ne peuvent toutefois être expropriés en loi Vivien les locaux à usage exclusivement commercial ou professionnel : n'étant pas à usage d'habitation, ils ne peuvent pas être déclarés insalubres.

[141] Ce deuxième cas de figure constitue une nouvelle possibilité ouverte par la loi d'Engagement national pour le logement du 16 juillet 2006.

[142] On estimait au milieu des années 1960 à 100 000 le nombre de « résidents » dans les bidonvilles (Damon, 2006).

publique (DUP), de terrains ou d'immeubles impropres à l'habitation dans une optique de protection, de relogement et d'amélioration des conditions de vie des occupants »^[143].

Outre le traitement de l'habitat très dégradé, les opérations de RHI visent aussi à remettre à niveau le réseau d'infrastructures du quartier (voirie, assainissement etc.). La RHI revêt ainsi une certaine complexité provenant du fait qu'elle conjugue des actions à des échelles différentes, à savoir sur des ensembles urbains et sur les logements relevant de l'insalubrité irrémédiable. Ces opérations sont largement subventionnées par l'État (depuis 2009 par l'ANAH^[144]) qui finance 70 % du déficit du bilan d'opération et 100 % dans le cas de bidonvilles.

En contrepartie de ce financement par l'Etat, et en conformité avec l'objectif social poursuivi par la RHI, les terrains et les immeubles acquis et libérés doivent permettre la production de logement social : logements locatifs sociaux de type PLUS ou PLAI^[145] selon les besoins spécifiques propres au contexte, ainsi que la mise en place d'équipements et de réserves foncières au service du projet social et urbain.

La RHI est donc à la fois une procédure administrative, une opération d'aménagement (pouvant faire intervenir un opérateur, SEM par ex.) et un dispositif de financement.

Si le dispositif de RHI peut être mobilisé seul, il a vocation à s'articuler avec d'autres procédures coercitives (ORI), incitatives (OPAH) ou mixtes (OPAH-RU) participant d'une stratégie d'ensemble de revalorisation du quartier. Dans ces montages, la RHI permet alors de prendre en charge les éléments les plus dégradés.

Dans les opérations de RHI, pour des motifs patrimoniaux ou lorsque ces interventions ont lieu en secteurs protégés, les bâtiments peuvent aussi être maintenus et faire l'objet de réhabilitations lourdes en lieu et place de la démolition des bâtiments incriminés.

[143] Circulaire n° 2003-31/UHC/UH4/8 du 5 mai 2003 relative à la mise en œuvre et au financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable.

[144] La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a transféré le financement des opérations de RHI à l'ANAH.

[145] Le PLAI est destiné aux personnes ou ménages en difficulté et dont les ressources sont inférieures de 55 à 60 % des plafonds de ressources exigés pour l'entrée d'un PLUS (en 2009, le montant du loyer est plafonné entre 4,65 et 5,65 EUR/m² suivant sa localisation en Ile-de-France). Le PLUS est un outil financier mis en place par la CDC. Il se substitue depuis septembre 1999 au PLA ordinaire et à loyer minoré avec pour objectif une plus grande mixité sociale. Ainsi, tous les programmes financés par le PLUS doivent accueillir 30 % de locataires dont le revenu est inférieur de 60 % au plafond des ressources, et peuvent accueillir 10 % de locataires dont le revenu est supérieur de 20 % au plafond des ressources.

Enfin, la RHI est susceptible de s'inscrire dans le cadre d'un protocole d'éradication de l'habitat indigne entre l'État et la collectivité, dispositif participant du programme national de lutte contre l'habitat indigne amorcé en 2001. Ce protocole précise alors les opérations concernées, les calendriers d'intervention, les modalités de contrôle et de suivi, ainsi que les engagements financiers de chacune des parties. Outre le financement du déficit de l'opération, ce protocole peut définir un programme de reconstructions complémentaires qui, au-delà des capacités financières de la collectivité, peut être financé par l'État.

4.2.5. Les outils de restructuration

A la somme des outils présentés *supra*, s'ajoute un certain nombre d'instruments permettant d'engager des actions plus lourdes, relevant de l'aménagement immobilier et foncier et visant le « recyclage » ou la « restructuration » du bâti dégradé et obsolète. De tels outils intéressent en particulier les territoires confrontés à d'importants dysfonctionnements urbains et sociaux, dans lesquels l'inversion des processus de déclin nécessite une implication forte des pouvoirs publics et un changement d'échelle d'intervention.

S'ils recouvrent une diversité de réalités, les quartiers anciens partagent en effet un certain nombre de symptômes appelant des interventions lourdes sur le tissu urbain et des mesures d'accompagnement social adaptées. Parmi ces difficultés, on peut citer : la présence de friches d'activités ou l'importance d'un parc vétuste et inadapté aux modes d'habiter actuels, le poids de la vacance, l'existence d'un second marché du logement à destination des habitants les plus fragiles, l'étroitesse du parc social de droit par rapport à l'étendue du parc social de fait (De Baecque *et al.*, 2011). Cet état de fait est à la fois la cause et la conséquence d'un glissement progressif du quartier dans une spirale dépréciative selon l'enchaînement suivant :

- la vétusté et l'inadaptation du logement aux modes d'habiter actuels entraînent le décrochement des valeurs immobilières ;
- l'effondrement des valeurs vénales a pour effet d'attirer propriétaires accédant fragiles et investisseurs spéculatifs, deux catégories peu enclines à procéder à l'amélioration du bâti (les premiers par manque de moyens financiers, les seconds par manque d'intérêt) ;
- cette situation entraîne une recrudescence de la dégradation du parc avec pour conséquence de décourager les investissements. Les faibles valeurs immobilières

continuent, quant à elles, à attirer les accédants fragiles, lesquels deviennent « captifs » de ce « parc refuge ».

L'action publique en faveur de la réhabilitation s'avère, dans de tels contextes, particulièrement complexe, une entrave majeure résidant notamment dans la difficulté d'orienter les investissements privés vers ces quartiers pour amorcer une dynamique de requalification. Il s'agit alors, à travers un certain nombre d'actions de « recyclage » inscrites dans le cadre d'un projet d'ensemble, de rechercher les effets leviers permettant de changer l'image du quartier, de le rendre plus attractif, et de susciter sa réappropriation par les acteurs privés. Deux catégories d'opérations de recyclage doivent être distinguées : la destruction-reconstruction et la réhabilitation-transformation (restructuration), pratiquée lorsque la conservation du bâti revêt une certaine importance. En général, en quartier ancien, c'est la seconde qui l'emporte, avec une combinaison possible des deux.

L'OPAH RU et le dispositif THIRORI*

L'OPAH RU est un outil créé en 2002 par l'ANAH, dont la vocation est de traiter les situations les plus difficiles sur les plans urbain et social, dans lesquelles les dispositifs d'amélioration de l'habitat privé de type « OPAH classique » ne suffisent pas. Construite sur le modèle de l'OPAH conventionnelle (action concertée entre l'Etat, l'ANAH, la ville et un ensemble de partenaires pour une durée de cinq ans), l'OPAH RU organise, en sus du dispositif incitatif et du programme d'actions d'accompagnement propre à cette dernière, la mise en place de dispositifs d'intervention lourds. Ces derniers font appel à des interventions foncières et immobilières et intègrent la panoplie des outils coercitifs décrits plus haut. L'OPAH RU constitue donc davantage un cadre d'action permettant d'articuler les différents instruments existants qu'un outil à proprement parler. Elle repose sur une implication volontariste de la collectivité au service de l'amélioration du cadre de vie et sous-tend une logique de projet d'ensemble qui n'existait pas dans le cadre de l'OPAH classique.

L'OPAH RU vise en effet à coordonner différentes actions (urbaines, immobilières, sociales, foncières) sur un périmètre donné, au service d'un projet urbain cohérent. La mise en œuvre d'une OPAH RU ne peut donc faire l'impasse d'une approche globale et d'une stratégie d'ensemble. Comme pour la RHI, l'OPAH RU ne peut s'appliquer à une seule parcelle, l'échelle minimale étant celle de l'îlot.

La portée de cet outil a toutefois longtemps été limitée par l'absence d'un dispositif financier spécifique pour appuyer les collectivités. Sa mise en œuvre reposait donc intégralement sur la volonté politique et les capacités financières des communes (ou de leurs groupements) ; les risques inhérents à de telles opérations expliquent que les volets

d'aménagement foncier et d'équipement de l'OPAH RU aient, en pratique, assez peu été mis en œuvre.

La situation a toutefois quelque peu changé depuis 2009 avec la mise en place d'une nouvelle aide de l'ANAH destinée à soutenir les communes en cas d'acquisition publique : le traitement de l'habitat insalubre rémissible et des opérations de restauration immobilière (THIRORI)^[146]. Ce nouveau dispositif complète les outils plus classiques de la RHI^[147] par des dispositifs financiers adaptés au traitement d'immeubles insalubres rémissibles, en péril ou sous restauration immobilière. Ce dispositif permet le financement de 70 % des études préalables, des mesures d'accompagnement social et de relogement et de 40 % des déficits générés par les dépenses d'acquisition, de démolition et de réhabilitation.

Les opérations de rénovation urbaine (PNRU)

Le PNRU, institué par la loi du 1^{er} août 2003, s'est substitué aux dispositifs qui se sont succédés dans le cadre de la politique de la ville et notamment les ORU et les GPV, qui étaient intégrés aux contrats de ville. D'une ampleur sans précédent, il a pour finalité une transformation en profondeur des quartiers les plus sensibles classés en ZUS avec pour objectifs leur réinsertion dans la ville et la création de la mixité sociale dans l'habitat et de la mixité fonctionnelle en favorisant le développement d'équipement, d'activités économiques, culturelles et de loisirs, afin d'en faire des « *espaces urbains ordinaires* ».

Mis en œuvre sous l'égide de l'ANRU, le PNRU prévoyait la rénovation de 530 quartiers jusqu'en 2013. A fin 2010, il avait permis la rénovation de 230 000 logements et la construction de 80 000 logements dans 490 quartiers, le tout représentant 26 milliards d'euros de travaux. Quatre millions d'habitants sont concernés par ce programme (source : ANRU).

La démarche d'intervention de l'ANRU se fonde sur une approche globale des projets. Elle ouvre la voie à des financements beaucoup plus importants que ceux de l'OPAH RU et du THIRORI mis en place par l'ANAH en permettant, outre les interventions sur l'habitat, le financement de l'ensemble du projet : espaces publics, équipements, commerces et services, etc.

[146] Mis en place dans le cadre de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009. La même loi a transféré le financement des déficits d'opérations de RHI, de l'Etat à l'ANAH.

[147] Concernée par les bâtiments insalubres irrémédiables ou dangereux et les bidonvilles

Les projets PNRU sont mis en œuvre dans le cadre de conventions pluriannuelles entre l'ANRU, le préfet de département, et les collectivités concernées. Les fonds alimentent des « projets urbains » (dotés d'objectifs précis et lisibles et soumis à l'évaluation) dont l'élaboration est confiée à la collectivité locale^[148].

Dirigées vers les maîtres d'ouvrage, les subventions de l'ANRU permettent d'engager les actions coercitives que les villes sont, en temps normal, peu disposées à assumer en raison de leurs importants coûts financier et politique.

Le PNRU, qui représente au total 40 milliards d'euros d'investissement (dont 27 % financés par l'ANRU), est confronté à des problèmes de financement : la situation actuelle est marquée par des inquiétudes concernant les tranches restantes de ce programme et dont les montants sont les plus importants. La loi Borloo prévoyait un financement paritaire entre le 1 % logement et l'État (dont la contribution devait s'élever à 465 millions d'euros par an au minimum) mais ce dernier s'est désengagé, imposant en compensation une augmentation de la part du 1 % logement (loi du 15 mars 2009), puis un prélèvement sur les organismes HLM.

Les opérations de requalification des quartiers anciens (PNRQAD)

Le PNRU visait principalement les quartiers plus récents d'habitat public social : la situation particulièrement préoccupante de certains quartiers anciens a progressivement orienté les activités de l'ANRU vers la prise en compte de ces quartiers dégradés à dominante d'habitat privé. Ainsi, l'inclusion d'une vingtaine de quartiers anciens dans le cadre du PNRU a-t-elle justifié le développement d'une méthodologie d'intervention spécifique à ces quartiers, laquelle a été affinée et réinvestie dans le cadre de la création, en 2009, d'un programme dédié : le PNRQAD.

L'action de l'ANRU dans les quartiers anciens s'inscrit comme une réponse à la nécessité d'une intervention publique forte pour enclencher une dynamique de requalification en l'absence d'investissement privé (De Baecque *et al.*, 2011). Il s'agit naturellement, pour l'ANRU, de se positionner en complément et non en remplacement des dispositifs de droit commun déjà existants, et donc de centrer son action là où les outils conventionnels (notamment ceux développés par l'ANAH) se révèlent insuffisants, et sur les cas particulièrement complexes. L'action de l'ANRU en quartiers anciens se présente ainsi comme un moyen de traiter les « *verrues urbaines* » qui, en dépit parfois de multiples

[148] Naturellement, ces projets doivent se conformer aux principes définis dans le règlement général de l'ANRU (ex : favoriser la diversité des statuts d'occupation des logements, diversifier les fonctions urbaines) et s'inscrire en cohérence avec les politiques locales (CUCS, PLU, etc.)

opérations d'amélioration de l'habitat, persistent dans le paysage et diffusent une « insalubrité rampante » compromettant de ce fait l'intérêt des partenaires privés.

Ce programme, certes beaucoup moins important que le PRNU, vise en effet à prendre en compte le problème spécifique de la dégradation du bâti dans les cœurs des villes, lesquels ont pu apparaître quelque peu négligés dans le cadre d'une politique de la Ville absorbée par la question des banlieues. La mise en œuvre du PNRQAD reprend, dans les grands principes, celle du PNRU : déclinaisons d'objectifs à l'échelle nationale, sélection des quartiers éligibles, puis signature d'une convention pluriannuelle entre les parties prenantes. Le PNRQAD présente toutefois des procédures et un contenu spécifiques, adaptés au contexte particulier des centres anciens composés majoritairement de logements privés.

Après une première phase expérimentale portant sur 25 quartiers de centre-ville d'ici 2016, le PNRQAD prévoit, au-delà de cette période, la réhabilitation de 100 quartiers, de 60 000 logements (dont 20 000 conventionnés), la construction de 25 000 logements sociaux neufs et de 5 000 places d'hébergement. Un milliard et demi d'euros de travaux sont prévus dans le cadre du PNRQAD, dont un tiers financé conjointement par l'ANRU, l'ANAH et l'Etat (source : ANRU).

L'ANRU concentre ses financements sur la « *requalification d'îlot d'habitat dégradé* », qui constitue sa principale activité en quartiers anciens. Conformément à la logique d'intervention de l'Agence, l'appui de l'ANRU intervient sous forme de subventions au maître d'ouvrage^[149] qui vont permettre de financer, dans des proportions variables selon les contextes, le déficit du bilan d'opération.

L'action se conforme alors au processus ordinaire du recyclage, qui débute par des acquisitions publiques en vue de restructurations foncières et immobilières, implique ou non des démolitions ou autres travaux lourds (curetage) et se termine par la revente des charges foncières à des tiers : promoteurs, bailleurs sociaux (ce qui permettra, le cas échéant, de produire une offre locative sociale dans ces quartiers anciens) ou collectivité si l'objectif est de produire de l'espace public.

La « *requalification d'îlot dégradé* » se présente donc, dans les quartiers d'intervention de l'ANRU, comme l'équivalent du THIRORI de l'ANAH (qui est, à l'inverse, un outil de droit commun). L'outil développé par l'ANRU rompt avec les outils traditionnels de

[149] En matière de recyclage d'îlot, il peut s'agir d'une SEM, d'un opérateur foncier de type EPF, ou éventuellement de la Ville en régie.

l'ANAH (de type OPAH) appuyés sur des dispositifs incitatifs en développant une action beaucoup plus coercitive, conforme à sa philosophie d'action reposant sur le principe de l'éclaircissage^[150]. Il est également doté d'une efficacité particulière, notamment dans la mesure où il bénéficie de l'encadrement technique de l'agence et où il s'articule avec d'autres actions qui profitent, elles aussi, d'un financement dans le cadre de la convention de requalification.

Ainsi, si le recyclage s'inscrit « au cœur de la démarche de requalification proposée par le PNRQAD » (ANRU 2008), l'ANRU finance, dans le cadre de ce programme, une diversité d'actions complémentaires, notamment :

- des opérations de « résidentialisation », qui prennent place typiquement dans les cœurs d'îlots libérés et qui consistent à réaménager ces espaces avec le souci d'une amélioration du cadre de vie et d'une appropriation des lieux par les habitants (ex : mise en place d'une cour pavée ou d'un espace végétalisé, etc.) ;
- l'aménagement d'espaces publics de proximité, ce qui peut impliquer par exemple la réfection de la voirie ou de places publiques, l'intégration de nouveaux éléments (placettes, square, voies secondaires) pour aérer un tissu urbain souvent trop dense, voire la recomposition du parcellaire lorsque celui-ci est trop contraignant ;
- la réalisation d'équipements publics de proximité ;
- la requalification ou le développement d'une offre de services et de commerces.

4.2.6. L'accompagnement social et le relogement

Le relogement constitue un outil essentiel de tout projet urbain impliquant des opérations de démolition et/ou la mise à l'écart provisoire des résidents de logements en cours de réhabilitation. Il entre donc entièrement dans la panoplie des outils indispensables à tout projet urbain patrimonial d'envergure. Si les organismes ont coutume de prendre en charge, depuis longtemps, le relogement dans le cadre d'opérations de démolition isolées, cette problématique s'est imposée en France avec une importance renouvelée depuis le lancement du PNRU, en 2003, et la multiplication, dans son sillage, d'opérations de renouvellement urbain de grande ampleur. Ce relogement implique un important travail de négociation et ces opérations de relogement peuvent s'avérer extrêmement

[150] G. Bourlier (ANRU), communication personnelle.

complexes dans le contexte actuel marqué par un marché du logement social particulièrement tendu.

Les dispositifs et les procédures décrites *infra* s'appliquent dans le cas des projets faisant l'objet d'une convention ANRU. Il en existe naturellement des variantes.

Le dispositif organisationnel d'une opération de relogement

De telles opérations nécessitent un pilotage global de la ville ou de l'EPCI, en partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés : Etat, bailleurs sociaux, institutions sociales, comme la CAF (qui verse les aides au logement) et les Centres d'actions sociales (CAS), qui sont regroupés au sein d'un comité de pilotage (cf. schéma 3).

La mise en place d'un dispositif collégial supervisé par la ville ou l'EPCI revêt une importance fondamentale pour toute opération d'envergure : l'implication des pouvoirs publics locaux garantie en effet l'adoption d'une vision globale, permettant de replacer ce problème du relogement à l'échelle plus large de la ville, voire de l'intercommunalité^[151] ; la mise en place d'un cadre de concertation multilatéral favorise par ailleurs la négociation, les prises de décisions et l'accélération des procédures car il n'est plus besoin de faire la navette entre les différents acteurs.

Ce comité de pilotage est complété par un comité technique (qui regroupe des représentants des mêmes organismes) dont le rôle est cette fois, non plus de définir une politique, mais d'assurer la mise en œuvre des orientations et de la stratégie adoptées par le comité de pilotage ; le niveau de complexité de ces opérations souvent prononcé justifie que les opérateurs (bailleur social, SEM ou services de la ville) disposent en leur sein d'un service spécifique dédié à l'accompagnement social des familles, la cellule relogement, ou qu'ils en confient l'exécution à un prestataire extérieur spécialisé sous la forme d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)*- relogement. Ces prestataires sont typiquement des structures associatives comme les PACT-ARIM* et, de plus en plus, des bureaux d'études privés spécialisés en ingénierie sociale.

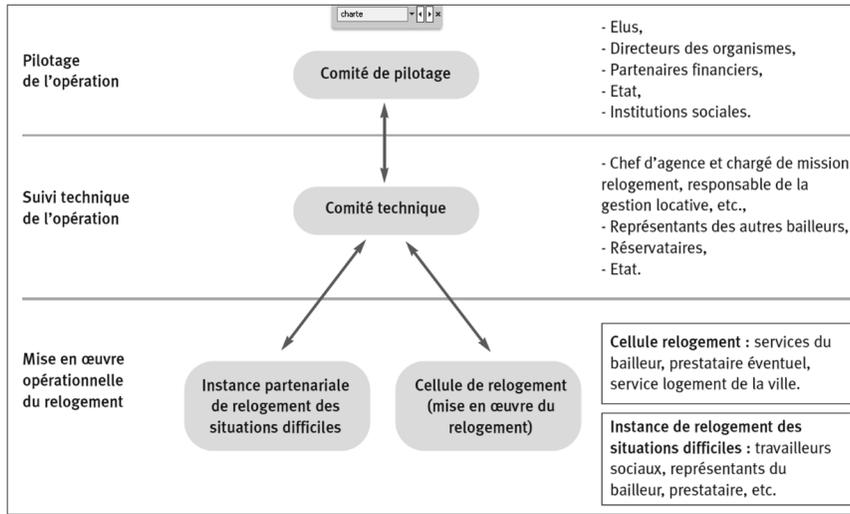
Dans le cadre des projets de rénovation urbaine, les rôles et les engagements des différents partenaires (notamment les engagements des organismes HLM à participer à l'effort de relogement) ainsi que les droits et obligations des locataires sont définis dans une « charte de relogement » qui constitue le document cadre partenarial fixant les modalités du relogement des ménages.

[151] Il est en effet particulièrement important d'associer les intercommunalités qui constituent, dans le cadre de la décentralisation, l'autorité locale compétente en matière d'habitat.

Schéma

3

Dispositif organisationnel d'une opération de relogement



Source : Actualité habitat n°99 (novembre 2005), Union sociale de l'habitat.

Les étapes du relogement

Quel que soit le contexte de sa mise en œuvre (externalisation de la MOUS ou non), une opération de relogement d'une certaine ampleur comporte toujours les étapes suivantes :

- une phase de pré-diagnostic et d'élaboration de la stratégie de relogement ; il convient de rassembler en amont de l'opération de relogement des informations sur les habitants (selon une approche plus collective ici qu'individuelle), de manière à caractériser précisément les besoins et à calibrer l'opération. Ce pré-diagnostic peut être réalisé en interne par les services de la ville ou par les bailleurs sociaux, ou encore externalisé. Il appartient ensuite aux responsables politiques, à la lumière de ces informations et de l'appréciation des enjeux pour chaque partenaire, de définir une stratégie globale de relogement^[152], dont la déclinaison opérationnelle sera constitué par le plan de relogement. C'est durant cette phase qu'est mis en place le dispositif organisationnel de l'opération (comité de pilotage, comité technique et cellule de relogement) ;

[152] Dans le cas d'une opération de rénovation urbaine financée par l'ANRU, la stratégie est jointe au dossier ANRU.

- une phase de mise en œuvre opérationnelle : cette deuxième étape est amorcée par la réalisation d'un diagnostic approfondi reposant sur des entretiens individuels avec les familles. En découlent la définition précise des mesures d'accompagnement social^[153] puis l'élaboration du plan de relogement, document de programmation dont l'objectif est de mettre en adéquation les besoins et l'offre mobilisable (et dont l'existence conditionne l'octroi de certaines subventions). C'est également à ce moment que l'éventuelle charte de relogement peut être signée entre les différents partenaires. Une fois ces documents réunis, l'opération à proprement parler peut véritablement démarrer. L'équipe chargée de la MOUS assure le bon fonctionnement du dispositif : interlocutrice privilégiée des familles, elle assure un rôle de médiation entre ces dernières et les autres acteurs. Il lui revient d'accompagner concrètement chaque famille dans l'ensemble de ses démarches, d'examiner et de suivre chaque situation au cas par cas, de résoudre des problèmes sociaux de tous ordres, parfois extrêmement complexes et dépassant le champ du logement. La mission d'accompagnement s'étend jusqu'au réaménagement des locataires et à leur insertion dans le nouveau quartier (inscription des enfants en crèches, etc.) ;

- un volet d'évaluation et de bilan. Une fois l'opération achevée, une phase d'évaluation (obligatoire dans les procédures ANRU) permet, d'une part, de dresser le bilan financier de l'opération, d'autre part de s'assurer que les objectifs fixés dans la stratégie et le plan de relogement ont été accomplis dans le respect du principe des parcours résidentiels positifs. La procédure ANRU prévoit également la réalisation d'une enquête de satisfaction auprès des locataires relogés.

Le financement

Dans le cadre de projets faisant l'objet d'une convention pluriannuelle avec l'ANRU, les dépenses liées au relogement sont intégrées dans le bilan de l'opération de démolition et le déficit de l'opération peut être alors financé à hauteur de 100 % par l'ANRU^[154].

Dans les autres cas de figure, les modalités de financement dépendent du contexte de l'opération dans laquelle a lieu le relogement. Dans le cas d'une opération publique de RHI, par exemple, les dépenses de relogement sont prises en compte dans le volet « dépenses » du bilan d'opération de RHI, bilan dont le déficit est pris en charge par l'ANAH (qui s'est substituée ici à l'État depuis 2009).

[153] Selon la circulaire n° 95-63 du 2 août 1995 relative aux maîtrises d'œuvre urbaines et sociales pour le logement des personnes défavorisées : « l'accompagnement social consiste à faire émerger les besoins des ménages, à construire avec eux un projet de logement compatible avec les besoins exprimés et les contraintes technico-financières, à les associer (...) ».

[154] Sous réserve de l'embauche temporaire de personnels spécialement affectés à cette mission, ou que celle-ci ait été confiée à un prestataire extérieur.

4.3. Les outils de fiscalité au service du patrimoine

Eu égard aux coûts extrêmement importants que génèrent l'entretien des monuments historiques et la réhabilitation des centres anciens, *a fortiori* quand l'objectif est de préserver et de valoriser leur dimension patrimoniale, il est incontournable de stimuler la participation du secteur privé dans ce domaine. Aux aides directes apportées par l'Etat ou par les collectivités sous la forme de subventions diverses (on a vu le rôle joué par l'ANAH dans l'appui aux propriétaires privés) s'ajoutent ainsi des dispositifs d'aide indirecte – les exemptions fiscales – qui se sont avérés être, dans l'histoire récente, des outils très puissants, notamment dans les centres anciens. Parmi les outils décrits *infra*, le plus important est de loin la fiscalité Malraux mise en place dans le sillage de la création des premiers secteurs sauvegardés (on lui doit en France, à bien des égards, la « renaissance » des espaces centraux historiques de nombreuses villes).

4.3.1. La fiscalité “monument historique”

Près de la moitié des quelques 43 700 monuments historiques que compte aujourd'hui la France sont détenus par des personnes privées dont la participation aux dépenses de maintenance et de restauration de ce patrimoine^[155] représente près de 20 % du montant des dépenses totales. Le secteur privé s'inscrit aujourd'hui comme un véritable partenaire des pouvoirs publics, endossant à son compte une mission de service public (Verjat, 2011). En compensation de cet engagement, le législateur a prévu, dans le cadre de la loi sur les monuments historiques de 1913, pour les propriétaires de monuments historiques, un régime fiscal avantageux, qui échappe aujourd'hui au plafonnement des niches fiscales. Plus avantageux lorsque l'immeuble est ouvert à la visite, ce dispositif se présente également comme une manière d'encourager les propriétaires à ouvrir leur monument au public.

Le principe général de ce régime est celui d'une déduction sans aucun plafonnement des charges liées à une demeure historique ou assimilée (intérêt d'emprunt, travaux d'amélioration et d'entretien, impôt foncier, etc.) sur le revenu global des propriétaires. Ces charges sont imputables à 50 % si le monument est fermé au public, en totalité s'il est ouvert^[156] (à noter que si les travaux d'entretien ou de restauration sont subventionnés par l'Etat, ce taux est toutefois automatiquement porté à 100 %).

[155] Sur les 1,2 milliard d'euros dépensés annuellement en faveur du patrimoine, 560 millions proviennent de l'Etat, 300 millions sont versés par les collectivités, et 220 millions par les propriétaires privés, le secteur privé se présentant dès lors comme un « partenaire incontournable » dans la conservation et la mise en valeur des monuments historiques (Fromageau in Verjat, 2011: 9).

[156] Est considéré comme ouvert au public, un immeuble dans lequel le public est admis au moins cinquante jours par an (dont vingt-cinq jours fériés), au cours des mois d'avril à septembre ou quarante jours au cours des mois de juillet, août et septembre.

Des dispositions particulières, adaptées à tous les cas possibles (location ou vacance du bien, droits de visite payants, etc.), viennent préciser ce dispositif général.

Dans tous les cas, le propriétaire d'un monument historique peut transmettre son bien en exonération totale des droits de succession.

Depuis 2009, ce régime fiscal est toutefois subordonné à trois conditions : l'absence de mise en copropriété de l'immeuble, l'absence de détention indirecte, et l'engagement de conserver la propriété de l'immeuble pendant au moins quinze ans à compter de l'acquisition.

4.3.2. La fiscalité Malraux

Le financement reste la pierre angulaire des interventions en faveur de la réhabilitation des centres anciens, opérations généralement complexes et coûteuses, particulièrement quand elles s'inscrivent dans le cadre très contraint des secteurs sauvegardés. Nonobstant les efforts consentis par le secteur public, l'investissement privé est tout aussi important et doit donc être encouragé. La fiscalité Malraux s'est inscrite, dès sa mise en place en 1977, comme un puissant moteur pour capter cet investissement dans les secteurs sauvegardés. Au-delà de ses succès, ce dispositif comporte des effets pervers, dont certains peuvent toutefois être modérés par la collectivité.

Le dispositif Malraux : bref historique

Dans sa volonté d'organiser la modernisation des centres anciens, la loi Malraux de 1962 a donné naissance à un outil opérationnel, l'opération groupée de restauration immobilière (OGRI)^[157], devant permettre le traitement des îlots anciens. Elle ne prévoit toutefois, à l'époque, aucune mesure de compensation fiscale (ANVPAH, 2010). La loi de finance de 1977 a pallié cette absence en créant un dispositif offrant aux propriétaires-bailleurs la possibilité d'imputer sur leur revenu global les déficits fonciers résultants des travaux engagés, dans les secteurs sauvegardés. Ce dispositif dit « fiscalité Malraux » sera étendu aux ZPPAUP en 1994.

Il s'agit d'un mécanisme de déduction de l'assiette fiscale, échelonnable sur plusieurs années et sans limitation de montant, de l'ensemble des dépenses relatives aux travaux de restauration, afin de compenser l'écart entre le coût de la construction neuve et de la restauration du bâti ancien. En retour de ces exonérations fiscales très avantageuses, le

[157] Ancêtre de l'actuelle ORI.

propriétaire s'engage à louer son logement pour une durée de six ans minimum, après quoi le bien était considéré comme un bien ancien traditionnel^[158].

Ce dispositif fiscal a conforté les politiques de réhabilitation des centres anciens de nombreuses villes. Autrefois délaissés, les centres anciens ont attiré de nombreux investisseurs et sont devenus des lieux d'essor des marchés immobiliers. Sans en être l'unique facteur, il est évident que ce dispositif a joué un rôle important dans le déplacement de la dynamique urbaine de la périphérie vers les quartiers centraux, et a développé un regain d'attractivité des logements anciens. Selon Mouillard (1991), le nombre de logements anciens acquis par les ménages aurait plus que doublé de 1975 à 1990, passant de 241 000 par an à 550 000.

L'expérience a toutefois montré les limites de ce dispositif fiscal. On lui reproche en particulier d'avoir focalisé tous les moyens sur la restauration du bâti, reléguant la question sociale au second plan. Entièrement tourné vers les propriétaires bailleurs, le dispositif fiscal Malraux ne prévoyait en effet rien pour les propriétaires occupants ni, d'une manière générale, pour les populations résidentes. Il a institué au contraire un mécanisme d'évincement des propriétaires initiaux peu fortunés (et donc incapables de tirer profit des abattements fiscaux), au bénéfice de ménages fortement imposés, souvent plus désireux de réaliser une bonne opération fiscale que d'investir un quartier.

L'obligation faite aux propriétaires de louer leur logement a par ailleurs réduit la diversité de l'offre en faveur des petits logements locatifs (majoritairement T2 et T3), plus rentables pour les bailleurs mais peu adaptés au logement des familles. Enfin le processus de gentrification s'est accompagné, la plupart du temps, de la disparition des commerces de proximité au profit de commerces franchisés^[159], alors que l'un des objectifs était au contraire de valoriser sa spécificité. Enfin, le Malraux a suscité une telle appétence de la part des investisseurs que ces derniers ont souvent été victimes de la bulle spéculative sur le foncier qu'ils généraient^[160], qui faisait que l'opération leur avait coûté plus cher *in fine* que ce qu'elle leur avait rapporté.

[158] S'il n'y avait pas de rentabilité locative immédiate, compte tenu des surcoûts de la réhabilitation, l'opération devenait très vite rentable lors de la vente du bien.

[159] « Le mode de production du mobilier urbain et les commerces franchisés ont souvent conduit à une standardisation du paysage urbain » (Daudet, 2004 : 438).

[160] Si ce n'est des pratiques frauduleuses de certains opérateurs dans le contexte d'opacité préalable à la mise en place du régime de la VIR.

Un levier incitatif important pour la réhabilitation des centres anciens

En dépit de ces effets pervers, la fiscalité Malraux demeure un levier incitatif important pour la création de logements restaurés privés en centres anciens. Il s'agit d'ailleurs aujourd'hui du seul outil financier sur lequel peuvent s'appuyer les municipalités urbaines (à l'exception des vingt-cinq communes concernées par le PNRQAD) pour financer les restructurations lourdes nécessaires à la réhabilitation des centres anciens. La logique du dispositif est bien de rendre possible la mobilisation de « *moyens exceptionnels pour résoudre des problèmes exceptionnels* » (J. Cruchon, service de l'urbanisme de la ville de Bayonne, communication personnelle).

Le couplage de la fiscalité Malraux avec des dispositifs plus « sociaux » de type OPAH est par exemple aujourd'hui une formule assez courante qui permet d'apporter une aide aux propriétaires occupants, de soutenir les propriétaires-bailleurs moins fortunés, de « doper » le Malraux pour les autres, tout en rendant possible, à travers le conventionnement, la mise en œuvre d'une véritable politique de logement social. En ZPPAUP et dans les secteurs sauvegardés dont le PSMV n'a pas été approuvé, la subordination du Malraux à l'obtention préalable d'une DUP offre la possibilité aux pouvoirs municipaux d'orienter les investissements privés en dirigeant les opérateurs vers les immeubles les plus difficiles. La DUP préalable, nécessaire pour bénéficier du Malraux, n'est par contre pas obligatoire dans les secteurs sauvegardés dans lesquels le PSMV a été approuvé.

Un levier fragilisé

La réforme mise en place dans le cadre de la loi de finance de 2009 a eu pour effet de minorer le caractère incitatif initial et de positionner le Malraux en concurrence avec d'autres produits de défiscalisation s'appliquant aux constructions neuves (par exemple, les dispositifs Robien et Girardin), alors que, parallèlement, se sont renforcées les normes, prescriptions et règlements (réglementation thermique, accessibilité aux personnes à mobilité réduite, prescriptions patrimoniales, etc.).

En effet, la loi de finances 2009 a revu à la baisse les dispositions avantageuses de la fiscalité Malraux. D'un régime initial de déduction sans limitation de montant, on est passé à un régime de réduction plafonné. La loi limite par ailleurs la portée de cette réduction à certaines catégories de travaux, excluant notamment les travaux de démolition ou d'extension, et cet avantage fiscal est limité à 40 % (en secteur sauvegardé) et 30 % (en ZPPAUP) du montant des travaux réalisés avec un plafond annuel de 100 000 euros. Parallèlement, la durée minimum de l'obligation de louer le bien nu passe de six à neuf ans. L'avantage fiscal a été à nouveau réduit par la loi de finance du 1^{er} janvier 2013 à respectivement 30 et 22 %.

Aussi, comme le montre une récente étude pilotée par l'ANVPAH, les effets de la réforme Malraux se sont rapidement fait ressentir : les résultats préliminaires de cette étude (réalisée sur un échantillon varié de secteurs sauvegardés et de ZPPAUP) font apparaître une diminution importante des opérations de réhabilitation entre 2007 et 2010, confortée par les opérateurs immobiliers qui rapportent une diminution globale des opérations de l'ordre de 75 % entre 2007 et 2010 et un quasi-abandon des investissements en ZPPAUP.

Par ailleurs, pour des raisons de rentabilité, les investisseurs ont tendance à se concentrer sur les immeubles, où l'intervention est structurellement la plus facile et qui intéressent naturellement moins les collectivités (J. Cruchon), ainsi que sur la multiplication de petits logements (de type T1 ou T2). Les grands logements familiaux réhabilités (T5, T6), déjà peu nombreux avant la réforme de 2009, ont quasiment disparu.

Cet affaiblissement structurel des investissements privés en centres anciens joue particulièrement en défaveur de la mixité sociale dans ces zones. En l'absence d'investisseurs prêts à s'engager dans des opérations lourdes en centre ancien, les collectivités sont en effet privées du seul levier financier leur permettant la production de logement social, *via* le conventionnement ANAH, le recours à des investissements publics ne constituant pas une alternative viable. En effet, Le plafonnement du financement du logement social et les coûts élevés de réhabilitation génèrent des déficits d'opération très importants, dissuasifs pour les collectivités souhaitant s'aventurer dans des opérations publiques de réhabilitation de logement en cœur de ville^[161].

4.3.3. Le déficit foncier

Le déficit foncier* est un mécanisme d'abattement fiscal qui émane du dispositif de droit commun applicable aux revenus fonciers. L'administration fiscale permet, de manière générale, d'imputer les déficits d'une catégorie de revenus dans cette même catégorie. Toutefois, depuis 1993, les déficits fonciers sont déductibles du revenu global. Après plusieurs modifications de la limite annuelle et de la durée du délai de report intervenues entre 1993 et 1996, le déficit foncier aujourd'hui déductible du revenu global est de 10 700 euros par an^[162], avec un report de dix ans. Il en résulte toutefois une obligation de location du bien pendant trois ans.

[161] Ces coûts sont dissuasifs même lorsque la collectivité bénéficie du soutien de l'ANRU au titre du PNRQAD (communication personnelle, direction de l'urbanisme de Bayonne).

[162] 15 300 euros par an dans le cadre d'un investissement Périssol.

Le déficit foncier est la clef de toutes les incitations fiscales mises en place pour augmenter l'offre locative de logements (Périsol, Besson, Robien, Borloo). Ce déficit repose sur la possibilité d'amortir le bien dans un certain pourcentage défini par le dispositif (50 % au total pour le Robien) ou sur une déduction spécifique sur le loyer (30 % sur le Borloo neuf). Il ne profite toutefois pleinement qu'aux contribuables taxés dans les tranches les plus élevées.

Autrefois relativement peu mobilisé par les opérateurs de la réhabilitation immobilière en centre ancien, le déficit foncier est aujourd'hui l'outil fiscal sur lequel peuvent se replier les opérateurs suite aux récentes minorations des avantages de la fiscalité Malraux.

4.3.4. Le régime TVA pour les travaux sur le bâti existant : intérêts et limites

Un autre outil de financement de la réhabilitation est la réduction du taux de TVA pour les travaux d'amélioration du bâti existant. La loi du 30 décembre 1999 a en effet institué une réduction du taux de la TVA à 5,5 %, au lieu du taux normal de 19,6 %, pour « *les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, réalisés dans les bâtiments ou locaux à usage d'habitation de plus de deux ans* ». ^[163] Cette mesure, qui s'applique autant au coût de la main-d'œuvre qu'à celui du matériel (à condition que les travaux soient réalisés par un professionnel), entraîne selon l'ampleur des travaux une baisse substantielle du coût de l'opération pour le maître d'ouvrage. Selon une étude réalisée en 2005 pour le compte de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), cette mesure aurait par ailleurs généré 2 milliards d'euros de travaux supplémentaires par an en moyenne et créé 40 000 postes dans le secteur du bâtiment sur la période 2000-2005 (source : CAPEB, 2008).

Si les effets stimulants de cette mesure sur le marché de la réhabilitation ne sont plus à démontrer, ce dispositif, considéré comme « *la plus grande niche fiscale de France* » ^[164], fait toutefois l'objet de fréquentes remises en cause sous la double pression de l'impératif de restrictions budgétaires et de la Commission européenne, qui exerce un encadrement stricte des taux de TVA au niveau communautaire. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2012, ce taux est-il relevé à 7 % ; une nouvelle hausse à 10 % est prévue à partir du 1^{er} janvier 2014 au grand dam des organismes représentant les professionnels du secteur comme la CAPEB.

La distinction entre les travaux d'amélioration et de transformation bénéficiant de la réduction de TVA, et les travaux de reconstruction à neuf soumis au régime normal n'est

[163] Article 279 0 bis du Code général des impôts.

[164] Selon les termes de l'ancienne ministre des Finances, Christine Lagarde.

pas sans incidences sur les opérations de réhabilitation en centre anciens. Il a en effet été considéré comme construction neuve toute réhabilitation, dès lors que le poste de gros œuvre (fondations, structure porteuse, façade) est modifié à plus de 50 %, ou lorsque la totalité des éléments composant le second œuvre (planchers non porteurs, cloisons intérieures, plomberie, etc.) est modifiée pour plus des deux tiers (si un seul d'entre eux est modifié à moins des deux tiers, les autres peuvent l'être à 100 %).

Cette délimitation quelque peu arbitraire pose problème, en particulier pour les opérations de restructuration lourdes en centre ancien (comme les curetages d'îlots) porteuses du risque d'une TVA à taux plein qui se découvre lors de la réalisation ou de l'autorisation administrative.

Des situations paradoxales sont susceptibles de se produire, à l'exemple de la réhabilitation du centre-ville de Troyes, où ce sont les prescriptions de l'ABF de restituer les charpentes médiévales à pan de bois qui ont entraîné une application de la TVA à taux plein. Des problèmes similaires peuvent se poser dans le cas de travaux imposés par injonction administrative dans le cadre d'une procédure de police d'insalubrité ou de péril.

Conclusions

Au terme de cette exploration des dispositifs permettant en France la protection, la gestion et la valorisation du patrimoine urbain, le lecteur aura compris qu'il ne s'agit là en rien d'une question simple. Décrire ces dispositifs aura nécessité de les replacer dans une perspective historique marquée par une triple évolution, à savoir celle de :

- la notion de « patrimoine », qui s'est affirmée au cours du temps comme un objet aux contours de plus en plus flous et englobants, avec le passage d'un patrimoine monumental à la patrimonialisation d'espaces entiers, précipitant du même coup le rapprochement entre les gestionnaires traditionnels du patrimoine et ceux de la ville ;
- la transformation du cadre de l'action publique urbaine et patrimoniale, avec le passage de puissants monopoles étatiques (tant dans le domaine de l'urbanisme que dans celui du patrimoine) à des pouvoirs partagés avec les collectivités locales ; le patrimoine n'est pas étranger à ces tensions : longtemps considéré comme un ferment de la nation, il est devenu aujourd'hui un enjeu et un instrument d'affirmation des identités locales, autour duquel s'organisent des stratégies qui révèlent la recomposition des pouvoirs et des territoires ;
- l'évolution, enfin, des doctrines de l'urbanisme, avec le passage d'un urbanisme d'expansion épousant les normes du fonctionnalisme et du rationalisme modernes de la période d'après-guerre pendant les Trente Glorieuses, à un urbanisme de transformation, dans le cadre de l'affirmation de la nouvelle doctrine du « renouvellement urbain », remise au goût du jour aujourd'hui dans la perspective du développement durable (modèle de la « ville compacte »).

Outre ces évolutions (partagées par d'autres pays du Nord), cette étude met en évidence certaines spécificités françaises, notamment l'ancienneté des politiques patrimoniales, enracinées dans des siècles d'histoire et intimement liées à la construction de l'État, ainsi que l'antériorité de l'institutionnalisation du patrimoine sur celle de l'urbanisme^[165], qui explique sans doute en partie l'originalité des dispositifs de protection

[165] Rappelons que la France dispose déjà d'une administration du patrimoine bien structurée quand la première loi d'urbanisme (certes tardive en France) voit le jour en 1943.

du patrimoine urbain mis en place par la suite. La figure de l'ABF, excroissance singulière de l'État et du ministère de la Culture dans la sphère de l'urbanisme (désormais investie par les pouvoirs locaux) en est sans doute l'expression la plus significative (Lamy, 1990). Cette longue histoire a permis par ailleurs, nous l'avons vu, l'accumulation d'une grande diversité de dispositifs juridiques de protection, auxquels s'ajoutent aujourd'hui une vaste panoplie d'outils opérationnels allant de l'incitation à la coercition et d'instruments financiers allant de l'échelle individuelle à celle du quartier.

En dépit de la complexité induite, cette diversité d'outils offre au gestionnaire la possibilité de choisir le dispositif adapté à chaque contexte local et de faire jouer une grande diversité de combinaisons, selon les objectifs poursuivis. Un des autres facteurs de la réussite de l'expérience française est une opinion publique acquise à la cause patrimoniale, comme le souligne l'existence d'un réseau associatif ancien et dense qui a permis de dépasser le cercle des érudits auquel le patrimoine monumental et urbain était autrefois cantonné pour s'ouvrir au public, et qui joue aujourd'hui un rôle incontestable aux différentes étapes, de l'identification du patrimoine à sa protection effective, à travers des activités de veille constantes et de lobbying.

L'expérience de nombreuses collectivités françaises montre que le patrimoine urbain est susceptible de s'inscrire comme un puissant outil de revitalisation des espaces centraux anciens et de valorisation des spécificités culturelles locales, notamment dans une perspective de développement économique. Les coûts extrêmement élevés de la réhabilitation rendent toutefois incontournable la participation financière du secteur privé, justifiant la mise en place de dispositifs exceptionnels comme la fiscalité Malraux. De tels dispositifs nécessitent toutefois un fort encadrement des pouvoirs publics locaux qui doivent garder le contrôle de leur politique urbaine et garantir le maintien d'une certaine mixité sociale dans les quartiers réhabilités.

Cette étude montre enfin l'efficace qu'apporte le caractère systémique de l'approche française du patrimoine urbain, non seulement (i) par l'élaboration d'outils concertés et évolutifs de protection, de valorisation et d'instruments financiers adaptés aux différentes échelles, (ii) par la volonté de dialogue permanent entre les acteurs à tous les niveaux institutionnels et opérationnels, mais aussi (iii) par la volonté de mobilisation de toutes les énergies publiques et privées pour la préservation et la valorisation de ce patrimoine, en laissant bien évidemment une place prépondérante à la dimension sociale et humaine.

Quels enseignements ?

Dans la mesure où l'expérience française sur la protection et la valorisation du patrimoine urbain peut servir d'éclairage pour des décideurs des pays du Sud ou pour des bailleurs souhaitant appuyer à leurs côtés des interventions ou des coopérations dans ce domaine, plusieurs enseignements semblent pouvoir être tirés.

Avant toute chose, il convient de souligner que l'expérience française, fruit d'une longue histoire et d'une relation très particulière (intériorisée de longue date) d'une société à son patrimoine, est difficilement répliquable. À bien des égards, les dispositifs de gestion mis en place à travers l'histoire, constituent un héritage complexe (un patrimoine !) qui semble difficilement exportable *ex nihilo* dans un autre contexte. Ceci étant, il est possible, à la lumière de cette expérience, d'identifier un certain nombre de points clés devant faire l'objet d'une attention particulière de la part des acteurs engagés dans des entreprises de valorisation du patrimoine.

- En premier lieu, il convient de souligner l'importance des étapes de l'identification et de la connaissance de « ce qui fait patrimoine ». Dans l'optique d'une réelle appropriation par les sociétés, c'est une étape fondamentale qui doit être prise en charge tant au niveau national qu'au niveau local. Il s'agit toutefois d'une question complexe : à considérer que l'identification est une affaire de spécialistes (conception qui a longtemps prédominé en France), cette étape se heurte parfois, notamment dans les pays en développement, au manque d'experts locaux et au déficit de formation (il s'agit là sans doute d'un domaine à investir de manière prioritaire). Si l'on reconnaît que le patrimoine intéresse aussi les citoyens ordinaires, il apparaît légitime de donner voix au chapitre aux habitants. Cela n'apparaît pas d'emblée chose aisée. En effet, identifier des éléments patrimoniaux nécessite une certaine capacité d'objectivation, de distanciation entre le sujet et l'objet de connaissance. Or, si cette opération est banale dans des sociétés occidentales façonnées par le rationalisme moderne, elle ne recouvre pas le même degré d'évidence partout. On conçoit alors la tentation que peuvent avoir les responsables locaux de solliciter une aide extérieure, voire de confier ce travail de sélection au partenaire étranger. Le risque est cependant d'aboutir à une patrimonialisation qui reflète davantage les représentations occidentales que celles des habitants, ce qui peut s'apparenter à une dépossession. Si à cela s'ajoutent une réglementation prohibitive et des mécanismes d'éviction des populations originelles, cette patrimonialisation a toutes les chances d'être mal vécue localement.

- La mise en place d'une réglementation est naturellement un élément essentiel dans la mise en œuvre d'une politique patrimoniale. Toutefois, la définition d'un secteur sauvegardé ou d'une ZPPAUP n'aurait aucun effet sans la présence d'un ABF pour s'assurer du respect de la réglementation dans ces zones ; cet acteur joue, dans le dispositif français, un rôle fondamental de garde-fou et de maillon assurant l'articulation entre la construction de la ville et le respect du patrimoine, les institutions de l'urbanisme et celles de la culture. Quelle que soit la forme qu'on lui donne, l'exercice de cette fonction apparaît incontournable. Toutefois, ce dispositif n'est pas toujours facile à mettre en œuvre. En l'absence de formations locales spécifiques, ce rôle, lorsqu'il existe, est dévolu à l'administration en charge du patrimoine qui, généralement, est plus orientée et spécialisée dans le patrimoine archéologique que dans le patrimoine urbain. Si la France est dotée d'un système particulièrement efficace (avec les STAP présents dans chaque département), n'en demeure pas moins la possibilité d'imaginer des dispositifs plus simples, voire complémentaires, à l'image de la Commission du Vieux Paris, instance représentant, à l'échelle d'une ville, les intérêts du patrimoine et appelée à formuler un avis sur chaque autorisation d'urbanisme.
- Imposer une réglementation spécifique pour la protection et la valorisation d'un centre ancien correspond à imposer aux propriétaires des servitudes et des contraintes qui ont une influence sur la valeur de leurs biens et, le cas échéant, sur les conditions de leur réhabilitation. Celles-ci peuvent être plus ou moins fortes en fonction de la valeur patrimoniale qui est accordée à un ensemble urbain. Il est donc souhaitable de les compenser par des dispositifs financiers incitatifs et adaptés à l'importance des servitudes imposées.
- Définir des réglementations et les faire respecter n'est pas suffisant si ce patrimoine n'est ni entretenu, ni réhabilité quand cela s'impose. Or, la préservation d'un patrimoine urbain implique de façon quasi inéluctable la préservation d'une fonction résidentielle pour laquelle il est indispensable d'impliquer les promoteurs et les propriétaires privés dans la réhabilitation de leur patrimoine immobilier. En effet, les réels propriétaires de ce patrimoine collectif sont les acteurs incontournables d'un projet de réhabilitation d'un centre ancien, même s'ils l'ont quitté au profit de quartiers plus récents dans lesquels ils peuvent bénéficier d'un confort moderne et de solutions plus adaptées à leur voiture. Une telle implication n'est toutefois pas concevable sans, d'une part, un fort accompagnement et, d'autre part, des incitations financières.

- L'accompagnement peut prendre plusieurs formes et doit, dans la plupart des cas, s'inscrire dans la durée. Les objectifs et rôles de cet accompagnement sont pluriels : (i) un rôle de sensibilisation, au cas par cas, des occupants propriétaires sur le projet d'ensemble du quartier et les actions d'amélioration envisagées ainsi que sur les possibilités d'amélioration des conditions de confort ou de réhabilitation ou des potentialités de développement d'activités afin de les inciter à réhabiliter leur patrimoine et à rester dans le quartier ; (ii) un rôle de conseil et de soutien dans la conception de leur projet ; (iii) un rôle d'aide et d'assistance pour le montage des dossiers nécessaires à la mise en œuvre de leur projet, sur les plans technique et financier (évaluation, montage des dossiers de subventions, etc.) ; (iv) un rôle d'appui à la réalisation pour la sélection des entreprises et artisans et au suivi du chantier ; enfin (v) un rôle d'animation, d'information et de diffusion des projets réalisés afin d'inciter les autres propriétaires à passer à l'acte. Cet accompagnement est plus efficace s'il est réalisé ou relayé par une cellule installée au sein du quartier. Cet accompagnement, généralement financé par la municipalité, est souvent mis en œuvre avec l'appui du secteur associatif.
- La réhabilitation d'immeubles anciens, souvent beaucoup plus onéreuse que la construction neuve, nécessite incontestablement la mise en place d'incitations financières auprès des propriétaires ou des promoteurs. Ces incitations peuvent prendre plusieurs formes : incitations fiscales, subventionnement de travaux sous certaines conditions, etc. Il importe de mesurer le caractère indispensable de ces aides financières directes et/ou indirectes pour la réhabilitation de centres urbains. Si des mécanismes simples peuvent être imaginés pour ces aides, il n'en demeure pas moins essentiel de disposer d'une organisation institutionnelle plus complexe, faisant intervenir des administrations peu sensibilisées à cette problématique, et qui ne peut exister sans une impulsion forte de l'Etat. Il convient en effet de mettre en place un fonds spécifique et de l'alimenter (à l'image des subventions attribuées en France par l'ANAH dans le cadre des OPAH), d'adopter des règles appropriées pour les distribuer, et de disposer d'une panoplie importante de mécanismes pour s'adapter à la grande diversité des situations, des allocataires et des objectifs recherchés. Bien évidemment, ces dispositions doivent pouvoir se combiner avec d'autres dispositifs permettant le financement de travaux d'amélioration des habitations.
- Les propriétaires ne sont bien évidemment pas les seules catégories sociales concernées et les municipalités sont généralement confrontées, dans ces quartiers souvent dégradés, à des populations pauvres qui ont remplacé les populations d'origine et qui vivent souvent dans des conditions de confort précaires, sinon

dans des immeubles insalubres. Il est donc indispensable de s'occuper de ces populations fragiles et de trouver des solutions adaptées au niveau de la ville ou du quartier qui permettent de concilier réhabilitation et relogement. Toutefois, la réhabilitation d'édifices patrimoniaux avec le maintien des populations pauvres est un pari difficile (Salin, 2005). Outre une forte implication financière des pouvoirs publics, cela nécessite la mise en place de dispositifs appropriés notamment en matière d'encadrement et d'accompagnement social de ces populations. Cet accompagnement social est très souvent sous-estimé alors qu'il s'avère également indispensable à la réussite d'une opération de réhabilitation. Il ne peut être assuré en régie que par des municipalités disposant de services sociaux importants. Dans le cas contraire, il doit être assuré par des organismes spécialisés^[166]. Il importe également, pour les opérations de relogement, de mobiliser les moyens et/ou le parc des sociétés en charge de l'habitat social, pour autant qu'elles existent. Il n'en demeure pas moins que celles-ci sont généralement peu armées pour intervenir dans des opérations interstitielles, et encore moins dans la réhabilitation d'un habitat existant ;

- Il apparaît également important, sinon nécessaire, que les systèmes mis en place ne soient pas figés pour s'adapter à des situations qui évoluent en permanence. En effet, la diversité des problèmes empêche la mise en place de solutions uniques, et il est nécessaire de compléter ou d'affiner les dispositifs au fur et à mesure pour répondre aux objectifs recherchés. L'expérience française donne une idée de la diversité nécessaire. Les autres raisons de la nécessaire adaptabilité des systèmes mis en place sont tout d'abord (i) le fait que la préservation et la réhabilitation du patrimoine urbain s'inscrivent dans la durée, qui s'évalue sur plusieurs dizaines d'années^[167] (aussi bien en France que dans d'autres grandes villes européennes), soit un temps souvent supérieur au temps municipal mais aussi au temps pendant lequel les processus de gouvernance évoluent pour des raisons de déconcentration ou de décentralisation, mais également (ii) l'arrivée de nouveaux acteurs qu'il convient de prendre en compte. Pour ces raisons, et ce quelle que soit l'importance de la panoplie d'outils mis en place, ceux-ci doivent être évalués en permanence, redimensionnés ou recadrés pour répondre aux objectifs de préservation et de mise en valeur recherchés ;

[166] L'expérience accumulée en France par les PACT ARIM dans ce domaine paraît tout à fait mobilisable dans la perspective d'un transfert de compétences. Les PACT ARIM ont d'ailleurs été actifs à l'international (cf. expériences intéressantes en Amérique et en Afrique du Nord).

[167] Trente ans pour la plupart des villes européennes ; quarante ans dans le cas d'Edimbourg.

- Il convient de rappeler à cette occasion la très grande pluralité des codes et des administrations concernés par le patrimoine urbain. Ceux-ci s'élaborent souvent, dans de nombreux pays du Sud, indépendamment les uns des autres, sans rechercher les complémentarités souhaitables entre les diverses lois et réglementations. La mise en place d'un niveau de coordination entre les différents ministères concernés, dès la rédaction des propositions de textes, à l'instar de ce qui a été mis en place en France, apparaît comme un facteur d'efficience qu'il est souhaitable de pouvoir répliquer.
- L'un des enseignements que l'on peut également retirer de l'expérience française est de considérer que s'appliquent, dans le quartier ancien comme pour tous les autres quartiers de la ville, tous les dispositifs d'ordres réglementaire, social, d'habitat et d'aménagement relatif à l'urbain. La seule particularité des quartiers anciens à forte valeur patrimoniale à réhabiliter, délimitée par un périmètre, est de bénéficier de dispositifs réglementaires, opérationnels et financiers supplémentaires. Ainsi un édifice pourra être traité et réhabilité dans le cadre de la lutte contre l'habitat insalubre et non uniquement parce qu'il se trouve dans un périmètre défini et qu'une proportion importante des outils d'intervention pour la valorisation du patrimoine urbain dépend du Code de l'urbanisme. Cet aspect est d'autant plus important à souligner que, d'une manière générale, on constate souvent, dans les pays du Sud, une tendance à considérer le quartier concerné comme une entité dans laquelle s'appliquent uniquement les dispositions du Code du patrimoine, à l'exclusion de toute autre modalité réglementaire ou d'intervention. Cela implique, comme pour tous les autres éléments de la ville, de disposer d'une panoplie d'outils suffisamment vaste pour traiter toutes les situations et palier tous les freins éventuels (comme le renforcement des copropriétés si nécessaire) comme ceux de l'indivision, du financement, de la squattérisation ; cela nécessite également de pouvoir recourir à des mesures coercitives, lorsque c'est nécessaire.

La réussite de nombreuses opérations de valorisation démontre tout l'intérêt que représente la réhabilitation d'un quartier ancien, en termes de revitalisation du quartier mais aussi de la ville, faisant de la valorisation du patrimoine urbain un outil incontestable de développement économique, pour autant que les dispositifs mis en place intègrent cette dimension dans la démarche de valorisation (accueil du tourisme par l'habitant, circuits d'approvisionnement, services etc.) mais également un outil essentiel d'un développement urbain durable.

Glossaire

Action Logement : dénomination utilisée depuis 2009 pour désigner la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) rendue obligatoire en 1953 pour les entreprises du secteur privé non agricole, aujourd'hui limitée aux entreprises employant plus de 20 salariés. Le taux de contribution, initialement fixé à 1 % de la masse salariale (d'où l'appellation ancienne « 1 % logement ») est actuellement de 0,45 %. L'essentiel des fonds est collecté par les comités interprofessionnels du logement (CIL) regroupés depuis 1997 au sein de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL).

Aide à la personne : ensemble des aides de l'État destinées à faciliter l'accès au logement *via* une réduction du coût de la quittance (loyer + charges) des locataires et des mensualités de remboursement d'emprunt des accédants à la propriété.

Aide à la pierre : ensemble des aides de l'État (subventions + prêts) destinées à stimuler la production de logements (neufs ou anciens) *via* la réduction du coût de l'investissement. Les bénéficiaires sont les maîtres d'ouvrage qui construisent ou réhabilitent des logements (particuliers ou personnes morales de type bailleurs sociaux) et s'engagent, en contrepartie, à produire des logements aidés. D'un niveau important dans le cadre du système initial mis en place en 1948, les volumes de l'aide à la pierre ont été considérablement affaiblis avec le passage à l'« aide à la personne » (qui s'adresse cette fois à l'occupant du logement) en 1977. Depuis 2005, les EPCI disposant d'un PLH peuvent demander la délégation des aides à la pierre, qui s'élevaient en 2006 à 5,1 milliards d'euros.

Aide personnalisée au logement (APL) : voir conventionnement.

Aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) : nouveau dispositif de protection du patrimoine urbain institué par loi Grenelle II du 12 juillet 2010 et devant se substituer à l'ensemble des ZPPAUP d'ici 2015.

Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH) : établissement public d'État créé en 1971 dont la mission est de mettre en œuvre et de financer la politique nationale d'amélioration du logement privé. Pour ce faire, elle alloue des aides financières aux propriétaires de logement privé et aux collectivités (*via* un dispositif déconcentré). En retour, le conventionnement des logements aidés est exigé (ce dispositif constitue

donc également un levier pour l'État dans la production de logements sociaux). Depuis 2004, les EPCI et les conseils généraux qui le souhaitent peuvent gérer ces aides ; l'ANAH conserve alors un rôle d'appui et de conseil, *via* ses délégations locales au sein des directions départementales du territoire.

Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) : EPIC créé en 2004 (et placé sous la tutelle du ministère de la Ville) pour piloter et financer le programme national de rénovation urbaine (PNRU) dans les quartiers prioritaires. Instrument de simplification administrative du financement de l'action publique urbaine, l'agence fonctionne selon le principe du guichet unique, en centralisant les crédits de l'État, d'Action Logement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)* au titre des bailleurs sociaux. Dans le cadre de cette mission, la réhabilitation des grands ensembles d'habitat public social des années 1960-1970 constituait la cible principale ; son champ d'intervention a récemment été étendu aux quartiers anciens à dominante d'habitat privé dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens (PNRQAD).

Architecte des bâtiments de France (ABF) : Corps créé en 1946 (les ABF étaient alors rattachés aux agences des bâtiments de France) ; héritiers des architectes ordinaires qui dépendaient autrefois des ACMH, les ABF ont pour spécificité d'être rattachés à un territoire précis et à son environnement patrimonial « *beaucoup plus qu'à des monuments considérés comme entités séparés* » (Lamy, 1990 : 117). Aujourd'hui placés sous l'autorité du préfet au sein des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP), ils ont pour mission :

- la surveillance de l'état sanitaire et la maîtrise d'œuvre des travaux d'entretien des monuments historiques appartenant à l'État ;
- un rôle de conseil d'architecture auprès des demandeurs de permis de construire et des élus locaux ;
- et surtout un rôle de veille et de contrôle quant à la bonne insertion des constructions neuves et des transformations aux abords des monuments protégés (à travers la délivrance d'avis simples ou conformes).

Depuis 1993, le corps des ABF est réuni avec le celui des urbanistes d'État (AUE).

Architecte en chef des monuments historiques (ACMH) : architecte spécialisé dans la conservation, la restauration et la réutilisation du patrimoine architectural

(principalement monumental). Les ACMH sont recrutés sur concours d'État et sont les seuls à pouvoir intervenir sur les bâtiments classés appartenant à l'État. Ce sont des fonctionnaires, rémunérés en fonction des chantiers.

Arrêté d'insalubrité et de péril : outil permettant de mettre en demeure un propriétaire de réaliser les travaux indispensables ou, en cas de carence, de les effectuer d'office à la charge du propriétaire. Les travaux prescrits ne peuvent toutefois, à moins qu'il s'agisse d'un monument classé, dépasser ce qui est nécessaire à la sortie de péril ou d'insalubrité (ce qui, en matière patrimoniale, limite la portée de cet outil).

Association foncière logement (AFL) : association à but non lucratif (loi 1901) créée en 2001. Gérée paritairement par les partenaires sociaux et financée par la PEEC, son objet est d'investir dans des programmes de logements pour les salariés des entreprises assujetties tout en contribuant aux objectifs de mixité sociale. Ces programmes visent, d'une part, la production de logements sociaux dans les quartiers où l'offre est la plus tendue (60 %) et, d'autre part, la production de logements libres dans les quartiers concernés par le renouvellement urbain (40 %). L'AFL constitue ainsi un actif immobilier, dont l'objectif est d'améliorer les garanties sociales des salariés des entreprises cotisantes.

Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés (ANVPAH et VSSP) : association créée en 2000 et réunissant actuellement plus de 180 villes et territoires porteurs d'un label "Villes et pays d'art et d'histoire", d'un secteur sauvegardé ou d'une ZPPAUP. L'association est à la fois une plateforme d'échanges de compétences et d'expériences, un espace de conseil d'expertise et d'accompagnement des collectivités, un centre de ressources assurant une veille technique et juridique, et un relais des collectivités auprès des instances nationales.

Autorisation d'urbanisme : sont soumis, en France, à autorisation d'urbanisme, le permis de construire, le permis de démolir et la déclaration de travaux (dossier simplifié s'appliquant pour les modifications de façade ou de toiture, pour les changements de destination sans travaux et les constructions inférieures à 20m).

Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) : résulte de l'application de la loi dite Grenelle II du 12 juillet 2010 par laquelle les ZPPAUP qui avaient été mises en place par la loi du 7 janvier 1983 (étendue par la loi du 8 janvier 1993 relative aux paysages) deviennent des AVAP. L'AVAP comprend un rapport de présentation, un règlement et un document d'urbanisme. Elle est élaborée selon les mêmes principes que la ZPPAUP.

Bail à réhabilitation : dispositif instauré en 1990 permettant à un organisme, une personne morale du type HLM, SEM, une collectivité territoriale, ou tout autre organisme agréé de réaliser, dans un délai déterminé, des travaux d'amélioration de l'appartement ou de l'immeuble d'un propriétaire en vue de le louer pour un usage d'habitation à des personnes défavorisées. La durée du bail est de douze ans minimum mais peut être fixée à quinze ou dix-huit ans. Cette formule permet de se substituer à un propriétaire défaillant tout en créant de la production d'habitat social.

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) : établissement public national à caractère administratif (sous la double tutelle des ministères du Logement et de l'Economie et des Finances) créé par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 février 2000. Sa fonction principale est d'apporter un appui financier (prêts et subventions directes) aux organismes HLM et aux SEM en difficulté, en mobilisant le produit des cotisations versées par ces mêmes organismes. La CGLLS participe également au financement de l'ANRU en lui versant une part des ressources de la cotisation additionnelle, selon un taux fixé chaque année par les ministres chargés du Logement, de la Ville, de l'Economie et des Finances, après avis du conseil de la CGLSH (ce taux est de l'ordre de 40 à 50 % des cotisations collectées).

Caisse des dépôts et consignations (CDC) : institution financière publique « *au service de l'intérêt général et du développement économique du pays* » (Code monétaire et financier Art. L518-2) dont la création remonte à 1816. La CDC est placée sous l'autorité du Parlement. Parmi les activités qu'elle exerce pour le compte de l'Etat, la CDC est responsable de la gestion du fonds d'épargne publique (issue du livret A, du livret de développement durable et du livret d'épargne populaire). Elle mobilise ces ressources pour le financement du logement social, de la politique de la Ville et l'équipement du pays, via la délivrance de prêts à taux bonifiés sur une durée exceptionnellement longue (souvent supérieure à 30 ans).

Centre des hautes études de Chaillot (CDHEC) : Département de formation de la cité de l'architecture et du patrimoine, le CDHEC assure la formation de spécialisation et d'approfondissement mention architecture et patrimoine, formation ouverte aux architectes diplômés, ainsi que la formation post concours des Architectes urbanistes de l'Etat avec l'Ecole Nationale des ponts et chaussée.

Centre des monuments nationaux (CMN) : établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de la Culture. Il est chargé de la protection et de la valorisation du patrimoine national. Le CMN est « l'héritier » de la Caisse des monuments historiques créée en juillet 1914, dont l'objectif était de mutualiser les fruits

perçus de l'exploitation des monuments historiques les plus rentables, et d'utiliser ces ressources pour améliorer l'exploitation des autres monuments. Le CNM a l'entière responsabilité de 95 monuments ouverts au public et générant des recettes (parmi lesquels seuls 6 sont bénéficiaires et 78 déficitaires) et de 101 autres pour lesquels il n'exerce qu'une gestion domaniale sans circuit de visite payant.

Comités interprofessionnels du logement (CIL) : associations régies par la loi 1901 dont l'objet statutaire exclusif est la collecte et l'utilisation de la participation des employeurs à l'effort de construction (aujourd'hui dénommée Action Logement). D'un peu plus d'une centaine, en 2009, leur nombre a été réduit, par fusion, à vingt et une la même année.

Comité interministériel des villes (CIV) : créé en 1988, il est placé sous l'autorité du Premier ministre ou du ministre en charge de la Ville. Il réunit l'ensemble des ministres concernés par la politique de la Ville dont il est l'instance de décision. Il est notamment chargé de définir, animer, coordonner et évaluer la politique de la Ville, avec le concours du Conseil national des Villes (CNV)*.

Commissions locales des secteurs sauvegardés (CLSS) : instance locale chargée de suivre, durant toute la procédure, l'élaboration du PSMV. Etablie à compter de l'acte qui crée le secteur sauvegardé, la CLSS est présidée par le maire ou le président de l'EPCI compétent. Elle comprend : un tiers de représentants élus en son sein par le conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'EPCI), un tiers de représentants de l'Etat désignés par le préfet, un tiers de personnes qualifiées désignées conjointement par le préfet et par le maire ou le président de l'EPCI. Outre ses attributions décrites *supra*, elle peut être consultée pour tout projet d'opération, d'aménagement ou de construction, notamment lorsque celui-ci nécessite une adaptation mineure du PSMV. Elle peut également proposer la mise en révision du PSMV.

Commission nationale des monuments historiques (CNMH) : instance consultative, composée notamment de parlementaires et de spécialistes du patrimoine, dont le rôle principal est d'émettre un avis auprès du ministre de la Culture sur les propositions de classement à l'inventaire des monuments historiques. Son rôle a récemment évolué en 1984 avec la déconcentration partielle du dispositif au profit de commissions régionales.

Commission nationale des secteurs sauvegardés (CNSS) : instance nationale appelée à se prononcer sur l'opportunité d'un secteur sauvegardé et sa délimitation, préalablement à la création, ainsi que sur le projet de PSMV élaboré ou révisé avant sa soumission à l'enquête. Placée auprès du ministre chargé de l'Architecture, elle est

composée d'un président choisi parmi les députés ou les sénateurs, d'un représentant pour chacun des ministres (chargés du Patrimoine, de l'Urbanisme, de l'Architecture, du Logement, des Collectivités territoriales, des Sites, du Commerce et du Tourisme), du directeur de l'ANAH, de cinq élus de collectivités territoriales, et de neuf personnes qualifiées.

Commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS) : instance consultative régionale dont le rôle principal est d'émettre un avis auprès du préfet de région sur les propositions d'inscription à l'inventaire des monuments historiques. La CRPS peut également émettre un vœu de classement, auquel cas le dossier est transmis au ministère de la Culture et examiné par CNMH. La CRPS est composée de sept membres de droit (parmi lesquels le préfet, le directeur régional des affaires culturelles, le directeur régional de l'environnement, le conservateur régional des monuments historiques et de vingt-trois membres nommés par le préfet de région pour quatre ans (élus, spécialistes, représentants associatifs).

Conseils d'architecture, urbanisme et environnement (CAUE) : organismes départementaux de droit privé (associations loi 1901) issus de la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977, les CAUE assurent une mission de service public dont l'objectif est la promotion et le développement de la qualité architecturale, urbaine et environnementale, à travers des activités de conseil, d'information, de sensibilisation et de formation à ces domaines. Les CAUE regroupent environ 1 300 professionnels (architectes, urbanistes, paysagistes, documentalistes, etc.) travaillant au sein d'équipes pluridisciplinaires.

Conseil national des villes (CNV) : instance consultative créée en 1988, présidée par le Premier ministre, réunissant élus et experts des quartiers dont la mission est de conseiller le gouvernement sur l'élaboration de la politique de la Ville.

Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) : dispositif de la politique de la Ville, le CUCS remplace depuis 2007 le contrat de ville. Conclu pour d'une durée de trois ans et reconductible, ce contrat est un document d'action stratégique que les partenaires locaux signataires s'engagent à mettre en œuvre afin de réduire les écarts de développement entre les territoires prioritaires et l'ensemble de la ville. Il vise une meilleure intégration de ces territoires dans le fonctionnement de la ville et l'amélioration de la vie quotidienne des habitants des quartiers prioritaires en favorisant l'égalité des chances entre tous les habitants.

Contrat de ville : outil de la politique de la Ville mis en place dans le cadre du XI^e plan (1994-1998) dans la suite des procédures de DSQ. Par ce contrat, conclu pour une durée de sept ans entre l'Etat, les collectivités territoriales (à minima commune ou groupement de communes et département) et leurs partenaires, chaque partie s'engage à mettre en

œuvre de façon concertée des actions concrètes (dans différents domaines : emploi, sécurité, habitat, éducation, etc.) afin d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers en difficulté. Les contrats de ville ont pris fin en 2006.

Conventionnement (APL) : le système du conventionnement APL a été mis en place en 1977 dans le cadre de la réforme du financement du logement. Il consiste, pour un propriétaire de logements locatifs (publics ou privés), à conclure avec l'Etat (le préfet) une convention dite convention APL par laquelle il s'engage à louer son/ses logement(s) à des ménages dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond, et à respecter un niveau de loyer maîtrisé pendant la durée de la convention. En contrepartie de son engagement, le propriétaire peut bénéficier d'une aide financière de l'Etat. La convention ouvre droit à l'APL pour les locataires.

Conventionnement (ANAH) : conclusion d'une convention entre l'ANAH et un bailleur privé réalisant ou non des travaux subventionnés par l'ANAH dans son logement. Par cette convention, le propriétaire s'engage, pour une durée de neuf ans (si le logement a fait l'objet d'une subvention ANAH) ou six ans (sans subvention), à respecter des conditions de ressources des locataires et de loyers (selon trois niveaux : intermédiaire, social ou très social). En contrepartie de son engagement, le bailleur peut bénéficier de la défiscalisation prévue par la loi « Borloo ancien ».

Curetage : destruction des adjonctions qui encombrant le cœur des parcelles ou des îlots dans les centres anciens.

Déficit foncier : il y a déficit foncier lorsque, la même année, les charges déductibles sont supérieures au revenu brut foncier. L'administration fiscale permet aujourd'hui de déduire ce déficit foncier du revenu global dans la limite de 10 700 euros par an. Le déficit restant est reportable pendant dix ans.

Direction départementale des territoires (DDT). Créées en 2010, ces directions sont des services déconcentrés de l'État français, prenant la forme d'une direction départementale interministérielle, placée sous l'autorité du préfet de département, mais dépendant hiérarchiquement des services du Premier ministre.

Direction régionale des Affaires culturelles (DRAC) : service déconcentré de l'État placé sous l'autorité du préfet de Région, chargé de la mise en œuvre de la politique culturelle définie par l'État, et notamment de la protection des monuments historiques (fonction assumée par la Conservation des monuments historiques –[CMHI]). La gestion des ensembles urbains, quant à elle, ne relève pas de la DRAC mais des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) qui opèrent à l'échelon départemental.

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) : ces directions sont des services déconcentrés du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement. Hors Île-de-France et Outre-mer français, les DREAL reprennent les compétences des directions régionales de l'équipement (DRE), des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Ces différentes directions ont été fusionnées en 2009/2010 dans les différentes régions.

Droit au logement : institutionnalisé par la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson », qui précise dans son article 1^{er} : « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir* ».

Eclaircissage : (traduction de l'italien *diradamento*) terme utilisé par l'Italien Giovanonni, par métaphore avec l'éclaircissage d'une forêt ou d'un semis, pour désigner les opérations servant à mettre en valeur le tissu ancien en le libérant des constructions parasites qui ont étouffé l'habitat.

Etablissement public : personne morale de droit public ayant pour but la gestion d'une activité de service public et disposant d'une certaine autonomie administrative et financière. Il existe plusieurs types d'établissements publics en fonction de leur nature et de leur secteur d'activité :

- les établissements publics à caractère administratif (EPCA), dont la mission est définie et exercée par et sous le contrôle d'une collectivité ou de l'Etat ;
- les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), qui relèvent du droit privé et dont l'activité relève de la vente ou de la production de biens ou d'une prestation de service.

Il convient de citer, parmi les EPIC, les plus caractéristiques des problématiques urbaines :

- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : structure administrative intercommunale régie par le Code des collectivités territoriales regroupant plusieurs communes ayant choisi de développer des compétences communes. Il existe deux catégories d'EPCI : (i) les EPCI à fiscalité propre, correspondant aux communautés de communes,

communautés d'agglomérations (supérieures à 50 000 habitants) ou communautés urbaines (450 000 habitants), aux métropoles et aux syndicats d'agglomération nouvelle ; (ii) les EPCI sans fiscalité propre correspondant aux syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou à vocation mixte (SIVOM) ;

- les offices publics de l'habitat (cf. ci-après) : structures rattachées à des collectivités et intervenant dans la construction et la gestion de logements locatifs ou en accession ainsi qu'en prestation de service dans ces domaines ;
- les établissements publics d'aménagement (EPA), structures opérationnelles ayant pour vocation de réaliser des opérations d'aménagement pour le compte de l'Etat, d'une collectivité ou d'un autre EPIC (généralement un EPCI). Ils peuvent également réaliser des opérations foncières dans le cadre d'opérations d'aménagement ;
- les établissements publics fonciers (EPF), dont la mission est de réaliser uniquement des opérations foncières pour le compte des collectivités. Plus précisément, l'EPF est un acheteur public qui, en accord avec les collectivités locales, acquiert des terrains (bâti et non bâti) qu'il porte, gère, remet en état, et rétrocède aux collectivités lorsque celles-ci sont prêtes à lancer leur projet (recyclage foncier). Il existe deux types d'EPF :
 - les EPF d'Etat (actuellement au nombre de douze), créés en Conseil d'Etat pour mettre en œuvre la politique foncière de l'Etat. Les premiers EPF, mis en place à partir des années 1960, avaient pour vocation d'accompagner les grandes politiques d'aménagement du territoire, et en particulier de répondre au « *besoin massif d'espaces constructibles* » à cette période (Fatôme *et al.*, 2012) ; le premier établissement de ce type est l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), créée en 1962 pour répondre aux besoins engendrés par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* de la région parisienne (*ibid.*) ;
 - les EPF locaux (EPFL) sont des instruments fonciers rattachés aux collectivités territoriales et institués par la loi d'orientation sur la ville (LOV) du 13 juillet 1991. La loi SRU (2000) a par la suite dynamisé ces EPF en élargissant leur composition et en ouvrant leur champ d'intervention ; on dénombre aujourd'hui en France une quinzaine d'EPFL.

Entreprises sociales pour l'habitat (ESH) : nouvelle dénomination créée en 2002 pour qualifier les sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré.

Expropriation loi Vivien (1970) : outil d'expropriation dérogatoire au droit commun permettant aux communes d'exproprier selon des procédures simplifiées lorsqu'un immeuble fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou d'un arrêté de péril assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction d'habiter définitive. Dans ces deux cas, la commune est exemptée de l'obligation d'organiser une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP). La valeur du bien est estimée en « *récupération foncière*^[168] » par les domaines et non en valeur vénale.

Fonds de solidarité logement (FSL) : mis en place dans le cadre de la loi du 31 mai 1990 visant à mettre en œuvre le droit au logement, le FSL est un dispositif financé par l'Etat et les départements et géré par les conseils généraux, dont la vocation est d'attribuer des prêts (sans intérêt) et des subventions aux ménages en difficulté pour leur permettre d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir.

Gentrification : terme dérivé de l'anglais *gentry* (petite noblesse) créé au début des années 1960 par la sociologue britannique Ruth Glass, dans le cadre de ses recherches sur les transformations sociales de Londres. Il désigne le processus par lequel « *des quartiers centraux, anciennement populaires, se voient transformés profondément par l'arrivée de nouveaux habitants appartenant aux classes moyennes et supérieures* » (Fijalkow et Préteceille, 2006), processus entraînant l'éviction des populations. Il s'agit d'un processus complexe de transformation du quartier, tant dans ses dimensions physiques (transformation du bâti existant) que dans ses dimensions sociologiques, fonctionnelles et économiques (hausse des marchés fonciers et immobiliers). En France, comme ailleurs en Europe et aux États-Unis, ce processus, amorcé dès les années 1970 et amplifié dans les années 1980, s'inscrit à contre-courant de la dynamique urbaine des années 1950 et 1960, marquée par le déclin des centres villes.

Deux thèses principales s'opposent dans l'explication de ce phénomène : l'une axée sur la production, l'autre sur la consommation. La première, dite « thèse économique » (principalement portée par Neil Smith dans les années 1980), conçoit la gentrification comme un phénomène structurel, fruit du jeu des marchés fonciers et immobiliers (théorie du « *rent gap* » ou « différentiel de loyer »). La seconde, dite « thèse

[168] Valeur du terrain nu déduction des frais de démolition et éventuellement des frais d'éviction et de relogement.

culturelle » (défendue notamment par Ley), met en avant, au contraire, les motivations sociales des acteurs de ce processus : la gentrification est reliée à l'émergence d'une « société postindustrielle » aux aspirations particulières en matière de culture et de consommation (valorisation d'une « *diversité ethnique et architecturale* »). Dans une tentative de réconciliation de ces deux thèses, Chris Hamnet (1991) propose une théorie intégrée de la gentrification reposant sur quatre conditions :

- l'existence d'une offre de logements présentant un différentiel de loyers (Smith) ;
- la présence de gentrificateurs potentiels (investisseurs, promoteurs) ;
- l'existence d'environnements attractifs dans les centres villes ;
- une « préférence culturelle » d'actifs du secteur tertiaire pour la résidence en centre-ville.

Enfin, si le phénomène était au départ perçu comme une « anomalie locale », les années 1990 signent l'avènement d'une gentrification « *hissée au rang de projet politique et de vision normative du futur de la ville* » (Van Criekingen, 2008). Smith, en particulier, a montré dans ses travaux les plus récents (notamment Smith 2003) comment l'émergence de la rhétorique de la régénération urbaine traduit une volonté d'institutionnalisation du processus de la part des pouvoirs publics, dans le cadre de stratégies urbaines globales menées de concert avec les acteurs privés (Blanck et Siou, 2009)

Loi d'orientation foncière (LOF) : loi adoptée le 30 décembre 1967 qui institue, dans une volonté d'encadrer la croissance urbaine, les principaux documents d'urbanisme, *i.e.* le plan d'occupation des sols (POS)*, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les zones d'aménagement concerté (ZAC). Ces documents ont connu des modifications importantes, dans le cadre de l'adoption de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) qui s'inscrit en faveur d'un urbanisme plus concerté.

Malraux (fiscalité) : dispositif d'exonérations fiscales mis en place dans les secteurs sauvegardés en 1977, et étendu aux ZPPAUP à partir de 1994. Ce dispositif, qui permettait aux investisseurs d'imputer sur leur revenu global les déficits fonciers résultant des travaux de réhabilitation sans limitation de montant, a constitué un puissant outil incitatif en faveur de la mobilisation du secteur privé dans la réhabilitation des centres anciens. La fiscalité Malraux a été considérablement affaiblie par la réforme introduite dans le cadre de la loi de finance de 2009, qui a transformé ce dispositif original en simple réduction d'impôt.

Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) : instituée par la loi du 31 mai 1990 pour la mise en œuvre du droit au logement, la MOUS vise à promouvoir l'accès au logement des personnes et familles en cumul de difficultés. Pilotée par une équipe pluridisciplinaire, dont la vocation est de se positionner à l'interface entre les structures cherchant à reloger des personnes défavorisées et les offreurs potentiels de logement, la MOUS met en œuvre et finance l'ingénierie sociale, technique et immobilière de la production de logements adaptés pour ces familles.

Modénature : terme architectural désignant les proportions et dispositions de l'ensemble des éléments décoratifs et d'ornement d'une façade tels que les moulures, corniches, etc., ainsi que les proportions et dispositions des différents éléments constituant la façade : portes, fenêtres encorbellement, etc.

Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) : procédure d'intervention concertée entre l'État, la commune (ou l'EPCI) et l'ANAH dont l'objectif est la réhabilitation du parc immobilier bâti privé, dans un secteur spécifiquement délimité, sur une durée qui s'étend en général de trois à cinq ans. L'animation et le suivi de l'opération sont confiées à un opérateur externe de type PACT-ARIM. Instituée en 1977, l'OPAH s'inscrit en rupture avec la rénovation urbaine et ouvre un tournant en faveur de la réhabilitation. Faisant intervenir le principe d'un versement de subventions aux propriétaires bailleurs et occupants, l'OPAH est, à la différence de la fiscalité Malraux, un outil qui permet de respecter les équilibres sociaux et qui s'inscrit dans le respect du droit des occupants, d'où le couplage fréquent des deux outils.

OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU) : outil développé par l'ANAH permettant d'engager, dans les territoires où cela s'avère nécessaire (concentration de l'insalubrité, obsolescence des îlots), des interventions lourdes sur le tissu urbain (recyclage immobilier et foncier) de nature parfois coercitive. Outre cette dimension, l'OPAH RU se distingue de l'OPAH classique par sa durée plus longue (cinq ans) et le déploiement d'une ingénierie renforcée.

Offices publics de l'habitat (OPH) : établissements publics créés à l'initiative des collectivités territoriales dont la mission est de construire et/ou de gérer des logements sociaux locatifs ou en accession. Les OPH sont issus de la fusion, en 2007, des offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM) et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC). Ils font partie, avec les autres organismes HLM (ESH, coopératives, sociétés de crédit immobilier) de la famille des bailleurs sociaux. Au 1^{er} janvier 2003, la France comptait 270 offices gérant plus de 52 % du parc HLM, soit 2 356 000 logements. Concernant leur activité : en 2012, ces offices ont investi près de 9 milliards d'euros

représentant la démolition de 3 200 logements, la construction/mise en chantier de 25 100 logements^[169] et l'amélioration de 222 000 logements^[170].

Opération de restauration immobilière (ORI) : outil coercitif permettant d'obliger les propriétaires d'immeubles dégradés à mettre en œuvre des travaux de restauration et de mise en état d'habitabilité, sous peine d'expropriation. Lorsqu'elles ne sont pas prévues par un plan de sauvegarde et de mise en valeur* approuvé, les ORI doivent être déclarées d'utilité publique.

PACT-ARIM : réseau associatif national spécialisé dans l'amélioration de l'habitat et l'accompagnement social. Présent dans chaque département, les PACT jouent un rôle important, notamment en qualité d'animateur et d'opérateur d'OPAH.

Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) : l'un des six éléments qui constituent le plan local d'urbanisme. C'est un document non opposable aux tiers qui fixe les objectifs de la collectivité en termes d'urbanisme, de développement économique et social et d'environnement.

Prime à l'amélioration des logements à usage locatif sociaux (PALULOS) : prime à destination des organismes HLM, des sociétés d'économie mixte (SEM), des collectivités locales et autres personnes morales propriétaires ou gestionnaires de logements locatifs à finalité sociale. Le dispositif PALULOS combine plusieurs types d'aides :

- des subventions correspondant à 10 % du coût « subventionnable » des travaux, 25 % dans les cas spécifiques et 40 % en cas exceptionnel, plafonnées toutefois à 13 000 euros par logement ;
- des possibilités de prêts de la CDC (2,95 %, 15 ans maximum) ;
- un taux de TVA à 5,5 % sur le prix de revient total de l'opération.

La PALULOS s'applique aux travaux de mise en conformité avec les normes minimales d'habitabilité, aux travaux d'économie d'énergie, de sécurité et à ceux visant à améliorer la vie quotidienne (adaptation aux besoins des personnes handicapées et âgées). Par ailleurs, deux conditions sont nécessaires : une convention fixant un plafond de loyer

[169] A noter qu'à compter de janvier 2013, toutes les constructions nouvelles sont aux normes BBC, soit une consommation moyenne en énergie primaire de 50 kWh/m².an contre une moyenne de 198 kWh/m².an pour le parc existant.

[170] http://www.offices-hlm.org/news/pdf/CHIFFRES_CLES.pdf

et ouvrant droit à l'APL doit être signée entre l'Etat et l'organisme bénéficiaire ; les logements concernés par l'opération doivent être achevés depuis au moins quinze ans.

Participation des entreprises aux efforts de construction (PEEC) : voir Action Logement.

Périmètre de protection modifié (PPM) : disposition introduite par la loi solidarité et renouvellement urbains (2000) rendant possible la modification du périmètre de visibilité. Cette modification ne peut s'engager qu'en accord avec la commune et sur proposition de l'architecte en chef des monuments historiques* (article L. 621-2 du Code du Patrimoine ; article 40 de la loi SRU). La servitude de 500 m est remplacée par un secteur géographique recentré sur les points sensibles et enjeux essentiels. La nouvelle servitude d'utilité publique se substitue de plein droit à la précédente.

Périmètre de visibilité : servitude de protection prenant la forme d'un rayon de 500 mètres autour d'un monument protégé, instituée par la loi sur les abords des monuments historiques de 1943.

Plan local d'urbanisme (PLU) : document d'urbanisme qui a succédé en 2000 au plan d'occupation des sols (POS), régi par les dispositions des articles L123-1 et R123-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Elaboré au niveau d'une commune, ou de toute structure intercommunale, le PLU a pour objectif de définir les orientations d'aménagement et de programmation en intégrant notamment le plan local de l'habitat (PLH)* et le plan de déplacement urbain (PDU), les zones d'aménagement concerté. Il est constitué d'un rapport de présentation, du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des orientations particulières d'aménagement, du document graphique d'aménagement, du règlement ainsi que de toutes les annexes nécessaires. Sont exclus du PLU les secteurs sauvegardés disposant d'un PSMV. Toutefois, les servitudes issues de ce PSMV doivent être reprises dans les annexes.

Plan de sauvegarde : programme d'intervention développé par l'ANAH (et institué par la loi du 14 novembre de 1996) pour venir en aide aux copropriétés en difficulté.

Plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine (PSMV) : document d'urbanisme élaboré par l'Etat qui s'impose aux autres documents d'urbanisme (POS, maintenant PLU et le PADD), avec lesquels il doit toutefois être compatible. Il est plus précis que ces derniers (les plans graphiques sont élaborés à l'échelle du 1/500^e) car il peut édicter des prescriptions à la parcelle, y compris pour « *les immeubles ou parties intérieures ou extérieures* » et en interdire « *la démolition, l'enlèvement ou l'altération* ». Il définit et encadre les programmes de rénovation et d'aménagement sur le périmètre

des secteurs sauvegardés dont il reprend l'ensemble des servitudes. Il peut en effet associer réglementation et action opérationnelle, prescrire des démolitions, etc. Toutes les demandes d'autorisation d'urbanisme doivent recevoir un avis conforme de l'ABF. Le PSMV est approuvé par décret en Conseil d'Etat ou par le préfet en cas d'avis favorable du conseil municipal. A noter toutefois : tous les secteurs sauvegardés ne disposent pas d'un PSMV et près d'un quart des PSMV existants ne sont pas approuvés ; le cas échéant, ce sont les dispositions du PLU qui s'appliquent. Dans les deux cas, les avantages fiscaux des secteurs sauvegardés s'appliquent.

Plan local de l'habitat (PLH) : constitue, en France, le principal outil de définition et de mise en œuvre de la politique du logement au niveau local. Document cadre d'une durée de cinq ans minimum, il détermine et programme les investissements et les actions visant à répondre aux besoins en logement et à réduire les déséquilibres constatés à l'échelle de l'intercommunalité. Le PLH doit être compatible avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et le Plan d'action départemental pour le logement des personnes défavorisées (PALPD) et s'impose aux plans locaux d'urbanisme (PLU).

Politique de la Ville : politique publique visant à revaloriser les quartiers en difficulté et à réduire les inégalités sociales entre les territoires. Il s'agit donc d'un instrument de discrimination positive. Née de la prise de conscience, à partir des années 1980, de la nécessité d'une approche globale des problèmes urbains, elle constitue une politique pluridimensionnelle arrêtée par un comité interministériel, le Comité interministériel des villes (CIV).

Portage immobilier : outil de redressement des copropriétés, couramment utilisé dans le cadre des plans de sauvegarde, le portage immobilier consiste (pour une SEM ou un bailleur social) à acquérir un certain nombre de lots ciblés dans une copropriété en difficulté, de manière temporaire, afin de lui redonner une dynamique.

Plan d'occupation des sols (POS) : document d'urbanisme créé en 1967, élaboré au niveau d'une commune ou d'une structure intercommunale et à leur initiative pour une durée de dix à quinze ans, le plan d'occupation des sols a pour objectif de définir les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Il a été remplacé en 2000 par le PLU.

Programme national de rénovation urbaine (PNRU) : programme national défini par la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (dite Loi Borloo). Le lancement de ce programme (pour une durée de cinq ans) marque une rupture dans la politique de la Ville à la faveur d'une « recentralisation » des politiques urbaines et d'un nouveau cadre d'action d'inspiration managériale. Orchestré

par une nouvelle agence de l'Etat, l'ANRU, fonctionnant comme un guichet unique centralisant les crédits, le PNRU vise à amorcer, dans le cadre des projets de rénovation urbaine (PRU), une action urbanistique plus visible et plus efficace. Le programme a été doté, en 2003, d'un plan théorique de 12 milliards d'euros pour la période 2004-2013 (dont il était prévu qu'il génère quelque 30 milliards complémentaires de travaux).

Programme d'intérêt général (PIG) : outil incitatif à destination des propriétaires privés de logement, alternatif à l'OPAH et permettant d'impulser des actions d'amélioration de l'habitat, à une échelle allant de l'agglomération au département.

Prospect : (du latin *prospectus* : perspective) distance minimale entre les bâtiments autorisée par les règlements de voirie. Le calcul de cette distance se fonde sur des considérations telles que les ouvertures visuelles ou les apports de lumière naturelle. Le prospect a une influence importante sur la morphologie urbaine.

Régénération urbaine : terme issu de l'expression anglo-saxonne « *urban regeneration* », se rapprochant de la notion de « renouvellement urbain ». Dans son acception anglophone, la notion désigne initialement les politiques mises en place au cours des années 1970-1980 dans les pays anglo-saxons en réponse à la crise affectant les villes industrielles : il s'agit alors d'impulser des transformations physiques (réhabilitation du bâti) afin d'attirer des investisseurs, tout en intervenant en parallèle dans les domaines économique et social pour enrayer les processus de paupérisation. Ces politiques se sont diffusées rapidement en Europe au cours des années 1990, le processus de désindustrialisation entraînant la multiplication des friches urbaines. Cette notion peut alors être définie comme « *une politique ou une action globale visant à reconquérir un secteur urbain en déclin suite à une crise de son activité originelle, grâce à des aménagements et à des améliorations du cadre bâti et de l'environnement ainsi qu'un accompagnement économique et social, dans l'idée de réintégrer le quartier dans la ville* » (Chasseriau, 2004 : 73). Axée sur la reconquête des friches dans un contexte de crise et de reconversion des espaces urbains, la notion de régénération urbaine serait donc un peu plus précise que celle plus générale de « renouvellement urbain » (*ibid.*). Pour certains auteurs, comme Smith (2003), les politiques de régénération urbaine illustreraient, dans le contexte de la ville néolibérale, une volonté d'institutionnaliser un processus de gentrification de plus en plus « *assumé par ses promoteurs publics comme objectif à atteindre* » (Van Criekingen, 2008), tout en tentant d'en limiter le coût social.

Registre des hypothèques : appelé depuis début 2013 « fichier immobilier », il est tenu par le Service de publicité foncière de la Direction générale des finances publiques (anciennement conservation ou bureau des hypothèques mais renommés depuis début

2013) qui, outre sa mission fiscale de perception des droits et taxes d'enregistrement des actes authentiques, assure une mission foncière et patrimoniale en conservant, dans ce registre, tous les droits existants sur les immeubles d'une localité donnée (servitude, hypothèque, usufruits, etc.). Ces informations sont accessibles à tous.

Réhabilitation : action d'effectuer d'importants travaux dans un bâtiment existant afin de le remettre aux normes d'habitabilité (sécurité et confort) actuelles. La réhabilitation s'est progressivement présentée comme une alternative à la rénovation urbaine en France, à partir du début des années 1970, donnant lieu à un ensemble de textes de lois et à de nouveaux outils (comme les OPAH).

Renouvellement urbain : notion quelque peu galvaudée (et par conséquent un peu floue) qui sous-tend l'idée d'une reconstruction de la ville sur elle-même, notamment à travers la densification et/ou le recyclage des espaces en friche. Le renouvellement se présente donc comme une alternative à l'étalement urbain. La notion est proche de celle de requalification, cette dernière insistant toutefois davantage sur l'amélioration de la qualité et sur la « *volonté de ménager le patrimoine bâti* » (Novarina et Pucci, 2004 : 83). Le renouvellement urbain est également proche de la rénovation urbaine (dans son acception contemporaine). En France, la politique du renouvellement urbain a été amorcée à la fin des années 1990 (elle est consacrée par l'adoption de la loi SRU) par le gouvernement Jospin^[171] puis poursuivie, sous une forme plus musclée, par le gouvernement Raffarin, dans le cadre de la rénovation urbaine.

Rénovation urbaine : ce terme renvoie initialement aux opérations de destructions conduites dans les centres anciens au cours des années 1960, au nom de la lutte contre l'insalubrité. Ces opérations s'étaient alors accompagnées de la construction des grands ensembles en périphérie, avec en partie pour objectif le transfert de la population des centres anciens vers ces nouveaux logements (Epstein, 2005). L'expression a été remise au goût du jour récemment avec la création de l'ANRU et le lancement du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Requalification : voir renouvellement urbain.

Revenu foncier : revenu net procuré à un particulier par la location d'un logement dont il est propriétaire (hors meublé), déduction faite de l'ensemble des frais divers, taxes et charges, en précisant que les frais incombant normalement au locataire peuvent

[171] Du 2 juin 1997 au 6 mai 2002 et immédiatement suivie par le gouvernement Raffarin.

également être déductibles si les dépenses sont engagées en vue de faciliter la relocation du bien.

Résorption de l'habitat insalubre (RHI) : opérations publiques sous maîtrise d'ouvrage locale (le plus souvent de la commune ou de l'EPCI, voire éventuellement d'un établissement public, OPH ou EPF) subventionnées par l'État (aujourd'hui l'ANAH). Leur objet est de traiter de manière définitive l'insalubrité irrémédiable par acquisition publique, principalement sous forme de DUP, de terrains ou d'immeubles impropres à l'habitation, dans une optique de protection, de relogement et d'amélioration des conditions de vie des occupants.

Robien : dispositif fiscal d'aide à l'investissement dans l'immobilier neuf mis en place dans le cadre de la loi dite « Robien » du 3 avril 2003. Le « Robien » permet aux investisseurs de déduire de leurs revenus fonciers une partie du prix d'acquisition de leur bien, en contrepartie de quoi ils s'engagent à le louer pendant neuf ans à un loyer maîtrisé. Coexistant avec le régime Borloo (sous la forme du « Robien recentré ») depuis le 1^{er} janvier 2006, ces deux dispositifs ont été remplacés en 2010 par le régime fiscal « Scellier », à son tour remplacé par le régime Duflot le 1^{er} janvier 2013.

Schéma de cohérence territoriale (SCOT) : document d'urbanisme fixant les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminant les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers (article L 122-1 du Code de l'urbanisme). Il remplace le schéma directeur, depuis la loi SRU de 2000.

Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) : document d'urbanisme créé en 1967 pour définir les règles d'urbanisme supracommunales ainsi que les orientations stratégiques d'un territoire donné. Il a été remplacé en 1983 par le schéma directeur, lui-même remplacé en 2000 par le SCOT.

Service territorial de l'architecture et du patrimoine (STAP) : anciennement dénommés services départementaux de l'architecture et du patrimoine (le remplacement du D de « départemental » par le T de « territorial » est la conséquence du rattachement récent des STAP aux DRAC dont elles constituent aujourd'hui des services à part entière), les STAP sont les héritiers des Agences des bâtiments de France créées en 1953. Dirigés par des ABF, ils constituent l'échelon de base de la gestion du patrimoine.

Solidarité et renouvellement urbain (loi SRU) : loi du 13 décembre 2000 qui a modifié l'ensemble des documents d'urbanisme, à savoir les schémas directeurs (SD) et

les plans d'occupation des sols (POS), pour les transformer respectivement en schémas de cohérence territoriale (SCOT) et plans locaux d'urbanisme (PLU). Elle a également modifié les plans d'aménagement de zone (PAZ).

Secteurs sauvegardés : zone urbaine (le plus souvent située en centre historique) dans laquelle l'action sur le patrimoine immobilier est encadrée par des normes juridiques strictes du fait que ce patrimoine présente un « *caractère historique, esthétique ou de nature à justifier [sa] conservation, [sa] restauration et [sa] mise en valeur* ». Les secteurs sauvegardés ont été créés par la loi du 4 août 1962 (loi Malraux) afin de préserver les centres anciens à valeur patrimoniale des démolitions engagées dans le cadre de la rénovation urbaine. La France compte aujourd'hui une centaine de secteurs sauvegardés pourvus, ou non, d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) approuvé. Les secteurs sauvegardés couvrent plus de 6 000 hectares et comprennent environ 800 000 habitants. A bien des égards, ce dispositif s'est avéré constituer un puissant outil de revitalisation des centres anciens, notamment à travers la valorisation de leur potentiel touristique et économique. Un des risques inhérent à cet outil extrêmement précis est d'entraîner éventuellement un phénomène de « muséification », pouvant s'apparenter, dans certaines circonstances, à une « mise sous cloche » du centre-ville.

Traitement de l'habitat insalubre rémissible et des opérations de restauration immobilière (THIRORI) : outil développé par l'ANAH visant à soutenir les communes en cas d'acquisition publique, le THIRORI permet de financer à hauteur de 40 % les déficits d'opération dans le cadre du traitement d'immeubles insalubres, en péril ou sous restauration immobilière.

Travaux d'intérêt architectural (TIA) : dispositif, aujourd'hui supprimé, qui permettait le dé plafonnement des subventions courantes de l'ANAH au titre des « travaux d'intérêt architectural » (il revenait alors à l'ABF d'attester la qualité et de fixer les travaux pouvant être retenus à ce titre).

Un pour cent logement : voir Action Logement.

Union d'économie sociale du logement (UESL) : créée le 30 décembre 1996, pour donner au Mouvement du 1 % Logement les moyens d'améliorer son efficacité ; l'UESL est une société anonyme coopérative à capital variable qui a pour associés les organisations collectrices, les organisations interprofessionnelles et représentatives au plan national de salariés d'entreprises assujetties au versement du 1 %.

Vente d'immeuble à rénover (VIR) : vente d'immeuble comportant une obligation de rénovation, introduite par la loi Engagement sur le logement (ENL) du 13 juillet 2006. Adaptation du modèle de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) aux immeubles à rénover^[172], la VIR introduit un régime sécurisant, notamment dans le cadre des opérations en secteur sauvegardé et en ZPPAUP soumis au régime de la fiscalité Malraux. La possibilité de recourir à un contrat de VIR signe, à la suite de la suppression de la notion « d'initiative personnelle », la pleine reconnaissance du rôle du promoteur immobilier, en lui offrant un cadre clair et sécurisé.

Zone non aedificandi (NA) : provenant de la locution latine, il s'agit d'une zone non constructible pour différentes raisons (militaires, structurelles) ou tout simplement pour la préserver à des fins d'urbanisation ultérieure. Ces raisons sont précisées dans les pièces écrites des PLU.

Zone d'aménagement concerté (ZAC) : créée en 1970, la ZAC est une opération publique d'aménagement de l'espace urbain : « *les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés* » (site Internet du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques - CERTU). C'est, avec le lotissement, l'un des deux grands dispositifs opérationnels d'aménagement urbain. Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, la ZAC ne peut plus être dotée d'un plan d'aménagement de zone et est donc soumis au PLU.

Zone de protection de patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) : dispositif de protection du patrimoine instauré par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, avec notamment l'objectif d'améliorer le dispositif du périmètre de visibilité (500 mètres d'un monument historique) ; la France compte actuellement environ 600 ZPPAUP. A compter du 12 juillet 2010, les ZPPAUP ont été remplacés par les AVAP (aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine) ; celles mises en place avant cette date resteront en vigueur jusqu'au 14 juillet 2015.

[172] Le vendeur s'engage à faire des travaux dans un délai déterminé et peut toucher des montants de l'acquéreur avant réalisation. La propriété du sol et des constructions est transmise à l'acquéreur au fur et à mesure de la réalisation des travaux dont la liste est définie par un décret d'application en date du 16 décembre 2008.

Liste des sigles et abréviations

ABF	Architecte des bâtiments de France
ACMH	Architecte en chef des monuments historiques
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFD	Agence Française de Développement
AFL	Association foncière logement
AFTRP	Agence foncière et technique de la région parisienne
AL	Action Logement
ANAH	Agence nationale d'amélioration de l'habitat
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
ANPEEC	Agence nationale pour la participation des entreprises à l'effort de construction
ANVPAH et VSPP	Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés
ANVPAH	Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire
APL	Aide personnalisée au logement
APAGL	Association pour l'accès aux garanties locatives
APPIF	Association pour le patrimoine de l'Île de France
ARIM	Association de restauration immobilière
ARS	Agence régionale de santé
AUE	Architecte et urbaniste de l'Etat
AVAP	Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAPA	Cité de l'architecture et du patrimoine

CAPEB	Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment
CAS	Centre d'actions sociales
CAUE	Conseil d'architecture, urbanisme et environnement
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CHAM	Chantier histoire et architecture médiévales
CIAM	Congrès international d'architecture moderne
CIL	Comités interprofessionnels du logement
CIV	Comité interministériel des villes
CLSS	Commission locale des secteurs sauvegardés
CMN	Centre des monuments nationaux
CNMH	Commission nationale des monuments historiques
CNSS	Commission nationale des secteurs sauvegardés
CNV	Conseil national des villes
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
COREPHAE	Commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique
CRMH	Commission régionale des monuments historiques
CRPS	Commission régionale du patrimoine et des sites
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DAPA	Direction générale de l'architecture et du patrimoine
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDT	Direction départementale des territoires
DGP	Direction générale du patrimoine

DH	Demeure historique
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSA	Diplôme de spécialisation et d'approfondissement
DSQ	Développement social des quartiers
DSU	Développement social urbain
DUP	Déclaration d'utilité publique
ENE	Engagement national pour l'environnement
ENL	Enquête nationale logement
EPA	Etablissement public d'État
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
EPFL	Etablissement public foncier local
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
EPL	Entreprise publique locale
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
FNAL	Fonds national de financement des aides personnelles au logement
FNASSEM	Fédération nationale des associations de sauvegarde des sites et ensembles monumentaux
FSL	Fonds de solidarité logement
GPV	Grand projet de ville
HBM	Habitat bon marché
HLM	Habitat à loyer modéré
HLMO	habitat à loyer modéré ordinaire
HVS	Habitat et vie sociale

IAURIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France
ICOM	<i>International Council of Museums</i>
ICOMOS	<i>International Council of Monuments and Sites</i>
ILM	Immeuble à loyer moyen
ILN	Immeuble à loyer normal
INET	Institut national des études territoriales_
INP	Institut national du patrimoine
INRAP	Institut national de recherches pour l'archéologie préventive
IRD	Institut de recherche pour le développement
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires
LOF	Loi d'orientation foncière
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOV	Loi d'orientation sur la ville
LUR	Ligue urbaine et rurale
MEEDDM	Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
NA	<i>Non aedificandi</i>
OGRI	Opération groupée de restauration immobilière
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAH RR	Opération programmée d'amélioration de l'habitat et de revitalisation rurale
OPAH RU	Opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain
OPATB	Opération programmée d'amélioration thermique et énergétique des bâtiments
OPH	Office public de l'habitat

OPHLM	Office public d'habitation à loyer modéré
OPIEVOY	Office public de l'habitat interdépartemental de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines
ORI	Opération de restauration immobilière
PACT	Protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat
PACT-ARIM	Programme d'action contre les taudis – Action de réhabilitation immobilière
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PALULOS	Prime d'amélioration des logements à usage locatif
PAN	Programme architecture nouvelle
PDU	Plan de déplacements urbains
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PIB	Produit intérieur brut
PIG	Programme d'intérêt général
PIG	Projet d'intérêt général
PLA	Prêt locatif aidé
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Plan local de l'habitat
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLR	Programme à loyer réduit
PLS	Plan de sauvegarde
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLU	Prêt logement d'urgence
PLUS	Prêt locatif à usage social
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PNRU	Programme national de rénovation urbaine

POS	Plan d'occupation des sols
PPM	Périmètre de protection modifié
PPU	Prêt projet urbain
PRI	Périmètre de restauration immobilière
PRU	Prêt renouvellement urbain
PRU	Programme de rénovation urbaine
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
PSR	Programme social de relogement
PUD	Plan d'urbanisme directeur
PVP	Protection ville de Paris
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
SCHS	Service communal d'hygiène et de sécurité
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAP	Service départemental de l'architecture et du patrimoine
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SEM	Société d'économie mixte
SERS	Société d'aménagement et d'équipement de la région de Strasbourg
SHON	Surface hors oeuvre nette
SPL	Société publique locale
SPLA	Société publique locale d'aménagement
SPPEF	Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
STAP	Service territorial de l'architecture et du patrimoine
TADB	Taxe additionnelle au droit de bail

THIRORI	Traitement de l'habitat insalubre remédiable et des opérations de restauration immobilière
TIA	Travaux d'intérêt architectural
UE	Urbaniste d'État
UESL	Union d'économie sociale pour le logement
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
USH	Union sociale pour l'habitat
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
VIR	Vente d'immeuble à rénover
VMF	Vieilles maisons françaises
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZFU	Zone franche urbaine
ZPPAU	Zone de protection du patrimoine architectural urbain
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager
ZUP	Zone à urbaniser en priorité
ZUS	Zone urbaine sensible

Bibliographie

Ouvrages, articles et rapports

ANAH (2011), « Les logements en copropriété dans l'enquête nationale logement 2006 » - Etude. ANVPAH et VSSP, (2011) « Quelques pistes de réflexion et de propositions d'évolutions nécessaires pour la mise en place de la réforme des ZPPAUP », Bayonne.

ASCHER, F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris.

BADARIOTTI, D. (2006), « Le renouvellement urbain en France : du traitement morphologique à l'intervention sociale », HAL : halshs-00121821, Praxis, version 1.

BACQUÉ M.-H. et Y. FIJALKOW (2006), « En attendant la gentrification : discours et politiques à la Goutte d'Or (1982-2000) », *Sociétés Contemporaines*, n° 63, pp. 63-83.

BEAUDOIN, A. L. (2003), *Le quartier Belsunce dans la réhabilitation du centre-ville de Marseille*, Mémoire de DESS, Aménagement, urbanisme et développement local, Institut d'aménagement régional d'Aix-en-Provence.

BEGHAIN, P. (2005), « De l'État aux collectivités territoriales : l'évolution des politiques patrimoniales », *ESO -travaux et documents de l'UMR 6590* n°23, pp. 41-44.

BEKKOUCHE, A. (2002), Dossier « Le grand ensemble, histoire et devenir », *Urbanisme* n°322, janvier-février, p. 42.

BELAKEHAL, A., A. FARHI, S. MAZOUZ, F. NACEUR, M.S ZEROUALA, H. BOUKARZAZA, A. BEN SACI et B. DUPRAT (2009), « Mouvement associatif et sauvegarde du patrimoine architectural et urbain. Etude comparative de cas en Algérie et en France », *Courrier du Savoir* n° 90, pp. 63-70.

BELLANGER, E. (2008), «Les maires et leurs logements sociaux. Des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1910-1960) », dossier : « Financer l'habitat : le rôle de la CDC aux XIX^e-XX^e siècles », dirigé par A. Fourcaut et D. Voldman, *Histoire urbaine* n° 23, pp. 103-115.

BLANC, M. (2007), « La “politique de la ville” : une exception française », *Espaces et sociétés* n° 128-129(1), pp.71-86.

BLANCK J. et H. SIOU (2009), « La gentrification : un phénomène urbain complexe et son utilisation par les pouvoirs publics », synthèse bibliographique consultable sur le site de CITEGO (http://base.citego.info/fr/corpus_notedelecture/fiche-notedelecture-12.html)

BONNET SAINT-GEORGES, B. (2012), « Monuments historiques : une réforme aux conséquences très mitigées », *La tribune de l'Art*, 14 juillet.

BONERANDI, E. (2005), « Le recours au patrimoine, modèle culturel pour le territoire ? », in LARDON S, V. PIVETEAU et L. LELLI (dir.), « Le diagnostic des territoires », *Géocarrefour*, n° 80 (2), pp. 91-100.

CHASSERIAU, A. (2004), « Au cœur du renouvellement urbain nantais : la Loire en projet », *Norois* n°192 (3), pp. 71-84.

CHOAY, F. (2009), « Le patrimoine en question », *Esprit*, n° 359 (11), pp. 194-222

CHOAY, F. (1999), *L'allégorie du patrimoine*, Seuil, Paris.

CHOAY, F. (1994), « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », in Catalogue Exposition La ville Art et architecture en Europe 1870-1993, Centre Pompidou, pp. 26-35.

DAMON, J. (2006), *Les politiques familiales*, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », Paris.

DAUDET, J.M (2004), « La règle d'urbanisme : à la frontière des enjeux collectifs et des droits individuels » in CAIN, A. (dir.), *Espace(s) public(s), espace(s) privé(s) : enjeux et partages*, CICC, L'Harmattan, Paris, pp. 435-444

DAUGE, Y. (1983), « Perspectives ouvertes par la loi du 7 janvier 1983 », *Les cahiers de la politique urbaine et rurale*, numéro spécial « Les abords des monuments historiques », n°81, pp. 3-8.

DAUGE, Y. (2003), « Une loi en mouvement : rappels historiques, évaluation et bilan critique », Collectif, 2003, *Loi Malraux : 40 bougies pour éclairer l'avenir*, colloque

organisé par la Ville de Bayonne et le Conseil général des Pyrénées Atlantiques, supplément au n° 21 de *Les Annonces de la Seine*, Paris, p. 13.

DAUGE, Y. (2004), « Labels Patrimoine et développement », *Pouvoirs locaux*, n° 63, pp. 128-131.

DELAUNAY, B. (1995), « Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager », *Annuaire des collectivités locales*, pp. 487-501.

DE BAECQUE, V., J. LEPLAIDEUR, A. MELLET A. et A.SAUVEYRE (2011), « Le traitement des quartiers anciens dégradés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine », *Recherche sociale*, n° 199, pp. 4-63.

DÉPIGNY, B. (2010), « De l'analyse des réformes par le bas : le cas de la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine », *Pyramides*, n° 19, pp. 219-242.

BRUN, J. et M. RONCAYOLO (1985), « Formes et paysages, destins de la ville héritée », Tome 5 in DUBY, G. (dir.) (1980-1985), *Histoire de la France urbaine*, Le Seuil, Paris.

ÉBLÉ, V. et P. NACHBAR (2011), *Avis no 110 fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication*, déposé le 17 novembre, Sénat, Paris.

ENTZER, A. (2008), « Pantin : vers une gestion partagée du patrimoine ? » Formation des architectes et urbanistes de l'État. Promotion 2007-2008. Projet de fin d'études. Ecole nationale des Ponts et Chaussées/Ecole de Chaillot, Paris.

EPSTEIN, R. (2012), « ANRU : mission accomplie ? » in DONZELOT, J. (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses universitaires de France, Paris, pp. 43-97

EPSTEIN, R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit* n°11, dossier « Des sociétés ingouvernables ? » pp. 96-111.

FATÔME E., Y. JEGOUZO, J.-P. LEBRETON, S. MARIE S. et M. VERPEAUX (2012), *La modernisation des outils de l'action foncière*, rapport d'étude du GRIDAUH, (téléchargeable sur www.gridauh.org)

FORET, C. et F. PORCHET (2001), « La réhabilitation urbaine », dossier documentaire, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Centre de documentation de l'urbanisme.

FÉLIX, F. (2002), « Saint-Ouen: une ZPPAUP qui maintient les Puces », *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, no 5119, pp.30-31.

FÉRAULT, M.-A. (2001), *Guide des ZPPAUP*, ministère de la Culture/ Direction de l'Architecture et du Patrimoine, Paris.

FIJALKOW, Y. et E. PRETECEILLE (2006), « Gentrification : discours et politiques », *Sociétés Contemporaines*, n° 63, pp. 5-13.

FORET, C. et F. PORCHET (2001), *La réhabilitation urbaine*, METL, DGUHC, Paris La Défense.

GAILLARD, Y. (2002), *Rapport d'information no 378 fait au nom de la Commission des finances. Mission de contrôle sur l'action en matière de patrimoine (51 mesures pour le patrimoine monumental)*, 25 juillet, Sénat, Paris.

GARAT, I., M. GRAVARI-BARBAS et V. VESCHAMBRE (2008), « Préservation du patrimoine bâti et développement durable : une tautologie ? Les cas de Nantes et Angers », *Développement durable et territoires*, Dossier 4 (<http://developpementdurable.revues.org/4913>)

GENESTIER, P. et M.H. BACQUÉ (2004), « Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM ». *La découverte/Mouvements* n°32(2), pp. 126-134.

GIGOT, M. (2012a), « Le patrimoine saisi par les instruments d'action publique », *Cahiers Construction politique et sociale des territoires* UMR 7324 CITERES, « Analyser la patrimonialisation des espaces urbains », n°1, pp.35-45.

GIGOT, M. (2012b), « La patrimonialisation de l'urbain », *Cahiers construction politique et sociale des territoires* n°1, pp.1-6.

GIGOT, M. (2009), « Instruments d'action publique, régulation et gouvernance urbaine : le cas de la protection du patrimoine », *Comm. Coll. Gouvernement et gouvernance des espaces urbains*, Rouen, 13-15 mai 2009.

GIGOT, M. (2008), « Les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP), une forme de gouvernance patrimoniale ? », *Culture and Local Governance*, n°1 (1), pp. 47-61.

GIOVANNONI, G. (1998), *L'urbanisme face aux villes anciennes*, Coll. Point Seuil, Le Seuil, Paris.

GISCARD D'ESTAING, V. (1976), *Démocratie française*, Fayard, Paris.

GONDRAN, F. (2004), *Les architectes des bâtiments de France et la loi de 1913. Les Monuments historiques, un nouvel enjeu ?*, Volume 1. D. A. Michel Prieur, L'Harmattan, Paris (1: 123-142)

GOTTMANN, J. (1952, RÉÉD. 2007), *La politique des Etats et leur géographie*. Editions du CTHS, Paris.

GRAN-AYMERICH, E. (2008), « L'archéologie : histoire d'une science, naissance d'un patrimoine », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, 115-2, PUR, Rennes.

GRAVARI-BARBAS M. (1995), « Le sang et le sol : le patrimoine, facteur d'appartenance à un territoire urbain », Comm. Coll. le Territoire, lien ou frontière : Identités, conflits ethniques, enjeu et recompositions territoriales, Paris, France, 2-4 octobre 1995

GRAVARI-BARBAS M. (2002), « Patrimoine et modernité : les monuments historiques dans les deux chartes d'Athènes, 1931-1933 », in BERDOULAY, V. et P. CLAVAL (dir.), *Aux débuts de l'urbanisme français*, L'Harmattan, Paris, pp. 185-195.

GRAVARI-BARBAS, M. (2005), *Habiter le patrimoine : Enjeux, approches, vécu*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Géographie sociale, Rennes.

GRAVARI-BARBAS, M. (2004), « Le cas d'Angers et du Havre. Quelle marge de manœuvre pour une « gouvernance patrimoniale? » *Pouvoirs Locaux*, n° 63, pp. 84-93

GRAVARI-BARBAS, M. (1996), « Le «sang» et le «sol». Le patrimoine, facteur d'appartenance à un territoire urbain », *Géographie et Cultures*, n°20, pp. 55-67.

GRAVARI-BARBAS, M. et V. VESCHAMBRE (2003), « Patrimoine : derrière l'idée de consensus, les enjeux d'appropriation de l'espace et des conflits », in MELÉ, P., C. LARRUE et M. ROSEMBERG (dir.), *Conflits et territoires*, Presses universitaires François Rabelais, pp. 67-82.

GREFFE, X. (2000), « Le patrimoine comme ressource pour la ville », *Les annales de la recherche urbaine* n° 86, pp. 29-38.

HAMNET, C. (1991), « The Blind Men and the Elephant: the Explanation of Gentrification », *Transactions of the Institute of British Geographers - New Series*, Vol. 16, N°2, pp. 173-189

HEINICH, N. (2009), *La fabrique du patrimoine : de la cathédrale à la petite cuillère*, Éditions de la MSH, Paris.

HÉRITIER, A. et F. THURIOT (2008), « Le patrimoine culturel et la souveraineté politique : une liaison en quête de sens », in GrPM, *Groupe de recherche sur les musées et le patrimoine, Patrimoine et mondialisation*, L'Harmattan, Paris, pp. 97-116.

LOGNA-PRAT, P. (2009), *Le patrimoine culturel entre le national et le local : chances et limites de la décentralisation*, Thèse de doctorat en droit public, Université d'Angers, Angers.

JACQUOT, S. (2012), « Analyser l'action patrimoniale, un triple regard sur la patrimonialisation », *Construction politique et sociale des territoires*, n°1, pp. 8-18.

JACQUOT, S. (2009), « Une étude à partir des cas de Gênes, Valparaiso et Liverpool » - Séminaire de recherche « Politique culturelle et enjeux urbains » - Année 2008-2009 - Séance 4 - « Culture et renouvellement urbain », 6 janvier 2009.

JEUDY, H.-P. (2003), « Inflation patrimoniale et politiques culturelles » in Rouso, H. (dir.), *Le regard de l'histoire*, Librairie Arthème Fayard Centre des monuments nationaux/MONUM, Editions du Patrimoine, Paris, pp. 31-36.

KLEIN, R., G. MONNIER et P. QUINTRAND (2010), « 2010 : la Direction de l'architecture disparaît ». Point de vue, *Le Moniteur*, 22 janvier.

LAMY, Y. (1993), « Du monument au patrimoine. Matériaux pour l'histoire politique d'une protection », *Genèses*, n° 11, pp. 50-81.

LAMY, Y. (1990), « Politique patrimoniale et singularité administrative. L'architecte des bâtiments de France », *Genèses* n°1, pp. 112-130.

LANDEL, P.A. et N. SENIL (2009), « Patrimoine et territoire, les nouvelles ressources du développement », *Développement durable et territoires*, Dossier n° 12 (<http://developpementdurable.revues.org/index7563.html>)

LEBRETON J.-P. (2002), « ZPPAUP et documents locaux d'urbanisme » in CORNU M., M.A. FERAULT et J. FROMAGEAU (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, L'Harmattan, Paris, pp. 125-143.

LEBRETON, J.-P. (2001), « Vers le PLU patrimonial ? » Colloque « Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II », Université d'Angers - Faculté de droit.

LE LOUARN, P. (DIR.) (2011), *Le patrimoine culturel et la décentralisation*, Presses universitaires de Rennes.

LE LOUARN, P. (2002), « Le droit entre mémoire et prospective : la prise en compte du patrimoine par le droit de l'urbanisme », *Annales de la recherche urbaine* n°92, pp. 59-64.

L'HABITAT, A. (2011), *Les logements en copropriété dans l'enquête nationale logement 2006*, ANAH, Paris.

LOCURCIO, L. et CCI DE TROYES, (2005), « Le centre-ville de Troyes s'offre une nouvelle jeunesse », in *Mercure*, 10 décembre.

LOYER, F. (2000), « Patrimoine urbain », in Lussault, M., T. PAQUOT, S. BODY-GENDROT, S. et C. BARTOLONE, *La ville et l'urbain : L'état des savoirs*, La Découverte, Paris.

LUSSO, B. (2010), « Culture et régénération urbaine : les exemples du Grand Manchester et de la vallée de l'Emscher », *Métropoles*, n°8 (<http://metropoles.revues.org/4357>)

MARC, F. (2012), *Rapport général no 148 (2012-2013)*, fait au nom de la commission des finances, 22 novembre, Sénat, Paris.

MARINOS, A. (2009), « Les élus, l'État et le patrimoine », *La Pierre d'angle*, n° 51-52, pp.62-65.

MARINOS, A., (1994), « La ZPPAUP : Un instrument de gestion concertée du patrimoine culturel et du patrimoine naturel ? », in *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, Actes du colloque organisé les 12 et 13 décembre, École Nationale du Patrimoine, La Documentation française, Paris, pp. 156-160.

MELÉ P. (2005), « Conflits patrimoniaux et régulation urbaine », « ESO, travaux et documents de l'Unité mixte de recherche 6950 », *Espaces et Sociétés*, n° 23, pp. 51-57.

MERLIN P. et F. CHOAY (DIR) (2000), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris p.250.

MOREL, A. (1993), « Identité et patrimoine », *Civilisation, revue internationale d'anthropologie et de sciences humaines*, n° 42(2), pp. 65-75.

MOUILLARD, M. (1991), « L'ancien au secours du neuf », *Epargne et finance* n°3, pp. 18-22

NORA, P. (2006), « L'explosion du patrimoine », *Patrimoines*, revue de l'INP, n° 2, pp. 6-11.

NOVARINA, G. et P. PUCCI (2004), « Renouveau en France/requalification en Italie », *Annales de la recherche urbaine*, n°97, pp. 83-91.

PATIN, V., C. MENGIN, V. GERONIMI, L. DALMAS, J.F. NOEL, J. TSANG KING SANG et M. VERNIERES (COORD.) (2012), *Méthodologie d'évaluation économique du patrimoine urbain : une approche par la soutenabilité*, A Savoir n° 13, AFD, Paris (<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/13-A-Savoir.pdf>)

PELLOQUET, T. (2011), *L'Inventaire général du patrimoine culturel et l'aménagement du territoire*, Colloque « Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II », Université d'Angers - Faculté de droit.

PERRIN, M. et L. PATIN (2010), *Enquête sur l'impact de la réforme du dispositif fiscal Malraux*, Etude ANVPAH et VSSP.

PINTY, C. (2007), *La prise en compte de l'habitat dans les documents de planification*, Mémoire de master d'urbanisme-aménagement. Institut d'urbanisme de Lyon - Université Lumière Lyon II, Lyon.

PLANCHET, P. (2012), « PLU et patrimoine », Fiches 1, 2, 3 et 4, Le GRIDAUH (<http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu>)

PLANCHET, P. (2009), « Droit de l'urbanisme et protection du patrimoine enjeux et pratiques », *Le Moniteur*, Paris.

POLLARD, J. (2007), « Les grands promoteurs immobiliers français », *Flux* n°69 (3), pp. 94-108.

POTTIER, C. (1995), « Notes sur la protection patrimoniale au Japon », *Bulletin de l'École française d'Extrême-Orient*, n°82, pp. 339-351.

PRIET, F., N. LUSSON-LEROUSSEAU, B. LEROUSSEAU, H. JACQUOT et B. DELAUNAY (1995), « Le nouveau droit des paysages : les instruments juridiques d'une politique. » *Annuaire des collectivités locales* n°15 (15), pp. 455-530.

RONCAYOLO, M. (2002), *Lectures de villes. Formes et temps*, Éditions Parenthèses, Marseille.

SALIN, E. (2005), « La réhabilitation des centres anciens dans les grandes villes du Sud : entre maintien des populations pauvres et tentative de gentrification ? » in GRAVARI-BARBAS (dir.) *Habiter le patrimoine. Enjeux, approches, vécus*, Presses universitaires de Rennes, pp. 281-295.

SCHAEFER, JP. (2009), « Le rôle des aides publiques pour le logement », *Informations sociales*, 155 (5), pp. 104-114.

SERAGELDIN, M. (2007), « Le développement durable basé sur la valorisation du tissu urbain historique », Actes du 9^e Congrès mondial des villes du patrimoine mondial Kazan, 19-23 juin, pp. 29-36.

SIGAUD, F. (2012), « Quel avenir pour le 1% logement ? », *Metropolitique.eu* (<http://www.metropolitiques.eu/Quel-avenir-pour-le-1-Logement.html>)

SMITH, N. (2003), « La gentrification généralisée : d'une anomalie locale à la régénération urbaine comme stratégie urbaine globale » In BIDOU-ZACHARIASEN, C. (dir.), *Retours en ville : des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*, Descartes et Cie, Paris, pp. 45-72.

STEIN, V. (2003), *La reconquête du centre-ville : du patrimoine à l'espace public*, Thèse Université de Genève, Genève.

TOMAS, F. (2004), « Les temporalités du patrimoine et de l'aménagement urbain », *Géocarrefour* 79(3), pp. 197-212.

TOMAS, F. (2003), *Les temporalités des villes*, PUSE, Saint-Étienne.

TOMAS, F. (2001), « L'espace public, un concept moribond ou en expansion ? », *Géocarrefour* 76(1), pp. 75-84.

TRANNOY A. et E. WASMER (2013), « La politique du logement locatif », *Les notes du Conseil d'Analyse Economique*, n° 10.

VALLAT, J.-P. (2008), *Mémoires de patrimoines*, L'Harmattan, Paris.

VAN CRIEKENGEN, M. (2008), « Comment la gentrification est devenue, de phénomène marginal, un projet politique global », *Villes et résistances sociales*, Agone, Marseille, n° 8-39 : pp. 73-90.

VERJAT, A. (2011), *Préservation et mise en valeur des monuments historiques et privés : la fiscalité de l'impôt sur le revenu*, préface de Jérôme Fromageau, Collection droit du patrimoine culturel et naturel, Paris, 422 p.

VESCHAMBRE, V. (2008), *Traces et mémoires urbaines. Enjeux sociaux de la patrimonialisation et démolition*, PUR, Rennes.

VESCHAMBRE, V. (2005), *Le recyclage urbain, entre démolition et patrimonialisation: enjeux d'appropriation symbolique de l'espace - Réflexions à partir de quatre villes de l'Ouest, Norois 195(2)*, pp. 79-92.

WELHOFF F. et J.M PÉRIGNON (2010), *Influence sur la qualité architecturale de la réglementation issue des documents d'urbanisme - Du bon usage de l'article 11 des Plans Locaux d'Urbanisme*, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ; Inspection générale de l'architecture et du patrimoine (IGAP), Paris.

Articles de presse

« Si cher patrimoine », *Le Monde*, 15/09/2012

« Strasbourg - Entrepôt Seegmuller : le chantier a débuté sur les fronts de Neudorf », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 20/07/2012

« Batailles d'influences autour de la réhabilitation de l'entrepôt Seegmuller », *Rue89-Strasbourg*, 29/06/2012

« Strasbourg, Presqu'île André-Malraux - Reconversion d'un monument industriel », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 16/11/2011

« Encore quatre ans de travaux aux Courtillères », *Le Parisien*, 05/11/2011

« Accord pour la restauration de l'hôtel Lambert », *Le Monde*, 22/01/2010

« Opération de la dernière chance pour l'hôtel Lambert », *Le Figaro*, 21/01/2010

Précédentes publications de la collection

- À Savoir N° 1 : La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED
The Regulation of Water and Sanitation Services in DCs
- À Savoir N° 2 : Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement
- À Savoir N° 3 : Vers une gestion concertée des systèmes aquifères transfrontaliers
- À Savoir N° 4 : Les enjeux du développement en Amérique latine
Los desafíos del desarrollo en América Latina
- À Savoir N° 5 : Transition démographique et emploi en Afrique subsaharienne
- À Savoir N° 6 : Les cultures vivrières pluviales en Afrique de l'Ouest et du Centre
- À Savoir N° 7 : Les paiements pour services environnementaux : de la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ?
- À Savoir N° 8 : Étude comparative des accords de libre-échange impliquant des pays en développement ou des pays moins avancés
- À Savoir N° 9 : Comment gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement ?
- À Savoir N° 10 : Le risque prix sur les produits alimentaires importés
- À Savoir N° 11 : La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050
- À Savoir N° 12 : Contract Farming in Developing Countries - A Review
- À Savoir N° 13 : Méthodologies d'évaluation économique du patrimoine urbain : une approche par la soutenabilité
Methods for the Economic Valuation of Urban Heritage: A Sustainability-based Approach
- À Savoir N° 14 : *Creating Access to Agricultural Finance - Based on a horizontal study of Cambodia, Mali, Senegal, Tanzania, Thailand and Tunisia*
Assurer l'accès à la finance agricole - Conclusions d'une étude horizontale couvrant le Cambodge, le Mali, le Sénégal, la Tanzanie, la Thaïlande et la Tunisie
- À Savoir N° 15 : *The Governance of Climate Change in Developing Countries*
- À Savoir N° 16 : Renforcer la mesure sur la qualité de l'éducation - Analyse comparative des évaluations sur les acquis des élèves au sein des pays en développement

- À Savoir N° 17 : Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement
- Une analyse critique des stratégies et des instruments
Managing food price instability in developing countries - A critical analysis of strategies and instruments
- À Savoir N° 18 : La gestion durable des forêts tropicales
- À Savoir N° 19 : L'Afrique et les grands émergents
- À Savoir N° 20 : *Abolishing user fees for patients in West Africa: lessons for public policy*
- À Savoir N° 21 : Coopérations Sud-Sud et nouveaux acteurs de l'aide au développement agricole en Afrique de l'Ouest et australe
- À Savoir N° 22 : L'enseignement privé en Afrique subsaharienne - Enjeux, situations et perspectives de partenariats public-privé
- À Savoir N° 23 : Les stocks alimentaires et la régulation de la volatilité des marchés en Afrique
Food Reserves and Regulating Market Volatility in Africa
- À Savoir N° 24 : Les enjeux du développement en Amérique latine
- À Savoir N° 25 : *Tools for what trade?*

Qu'est-ce que l'AFD ?

Institution financière publique, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis plus de soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable dans les pays du Sud et dans les Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur quatre continents où elle dispose d'un réseau de 71 agences et bureaux de représentation, dont 9 dans les Outre-mer et 1 à Bruxelles, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète.

En 2013, l'AFD a consacré 7,8 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer. Ils contribueront notamment à la scolarisation d'enfants, à l'amélioration de la santé maternelle, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, à l'appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, au renforcement de l'accès à l'eau, à l'énergie et aux transports. Les nouveaux projets financés contribueront également à lutter contre le dérèglement climatique, en permettant notamment d'économiser 3,3 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an.

www.afd.fr

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél. : 33 (1) 53 44 31 31 – www.afd.fr
Dépôt légal : 3^e trimestre 2014
ISSN : 2105-5386

Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens : l'éclairage de l'expérience française

Cet ouvrage se propose de faire un point exhaustif sur les outils institutionnels, réglementaires et financiers de préservation et de mise en valeur des patrimoines urbains en France, en retraçant la façon dont ils ont été construits et en précisant leurs interactions avec ceux des politiques sociales, urbaines et d'habitat.

En effet, à l'heure où les villes font face à une urbanisation sans précédent, la préservation et la mise en valeur de quartiers anciens apparaît à la fois comme une réponse à des besoins identitaires croissants dans un contexte d'uniformisation généré par la mondialisation, comme un atout majeur de développement urbain durable et comme un formidable outil de développement économique.

Malheureusement, la plupart du temps, aux aspects patrimoniaux sont liées des contraintes d'infrastructures vétustes, d'habitations insalubres et de populations fragiles nécessitant la mise en place de dispositifs particuliers. Quels sont ces dispositifs ? Comment financer les opérations de mise en valeur ? Quels sont les acteurs concernés ? Quelle organisation institutionnelle et opérationnelle ? ...

Les questions sont nombreuses et, du fait de la diversité des contextes, il ne peut y avoir de réponses uniques. La description du dispositif français et de son approche systémique, faite ici, a pour objectifs de proposer des réponses à ces questionnements, de servir d'élément de comparaison avec des systèmes ou des outils existants dans d'autres géographies, et de présenter quelques éclairages tirés de l'analyse de cette expérience.

Cet ouvrage a aussi pour ambition de répondre aux nombreuses questions posées à l'AFD à l'occasion du financement des projets de mise en valeur du patrimoine urbain, inscrit dans ses axes d'intervention depuis une quinzaine d'années.

AUTEURS

Nils DEVERNOIS

Chargé de mission AFD
nils.devernois@gmail.com

Sara MULLER

Géographe, consultante
smullerxxi@gmail.com

Gérard Le BIHAN

Consultant
glb.lebihan@wanadoo.fr

COORDINATION

Nils DEVERNOIS

Chargé de mission AFD

