



Projet de loi Création Architecture Patrimoine

Audition de Françoise Gatel par la commission culture du Sénat Paris, le 8 décembre 2015

Les 116 Petites Cités de Caractère® (état du réseau, en plein développement, fin 2015), situées dans 12 régions et 27 départements, ont en commun de devoir gérer des fonds patrimoniaux importants, avec des moyens techniques et financiers extrêmement faibles (toutes sont des communes de moins de 6 000 habitants). Toutes affirment pourtant leur volonté de placer ce patrimoine au cœur de leur projet de développement.

Dans un contexte de désengagement de l'Etat, en supprimant les Aires de mise en Valeur de l'Architecture du Patrimoine (AVAP), le réseau des Petites Cités de Caractère® s'inquiète des conséquences qu'aurait le projet de loi Création Architecture et Patrimoine en laissant les élus locaux sans outils de gestion adaptés pour articuler la gestion des héritages patrimoniaux et la construction des projets de développement.

L'association des Petites Cités de Caractère® de France demande donc que soit prise en compte la spécificité des problématiques patrimoniales dans les communes de son réseau, et, au-delà, des problématiques patrimoniales dans les villes de petites tailles, en maintenant, sous la forme d'un « règlement de Cité Historique », un outil de gestion entre le PLU Patrimonial et le PSMV et en permettant aux élus, dans une démarche volontaire, d'être accompagnés par les Architectes des Bâtiments de France dans la construction et l'animation de cet outil de gestion.

Servitude d'utilité publique liée à la servitude de cité historique, ce « règlement de Cité Historique » serait un dispositif simple dont la construction, pour les petites communes, s'appuierait naturellement sur le travail d'études préalable à la création de la servitude de Cités Historiques par l'Etat.



- 1. Préambule**
- 2. Exposé des craintes**
- 3. Proposition de l'association des Petites Cités de Caractère® de France.**



1. Préambule

Dans les Petites Cités de Caractère®, le patrimoine est appréhendé comme un support de développement à partir duquel se construisent les projets culturels, sociaux, économiques, et naturellement touristiques.

La volonté de placer le patrimoine au cœur du projet de développement impose un projet global pour la commune et pour le territoire, et une vision prospective qui projette cet héritage dans le futur.

Ainsi, à travers cet accompagnement des élus locaux dans la valorisation des patrimoines souvent d'intérêt national, c'est l'identité de nos territoires, le maintien des services et d'activités économiques dans des villes relais des métropoles, le renforcement de l'attractivité touristique de nos Régions et de notre Pays qui sont en jeu.

En complémentarité des règlements d'urbanisme, 97 des Petites Cités de Caractère® (dont une cinquantaine a engagé une révision de la ZPPAUP en AVAP) ont fait le choix des ZPPAUP/AVAP comme outils de planification, pour accompagner leurs politiques patrimoniales. Les conseils apportés par l'Architecte des Bâtiments de France, son expertise tout au long de l'élaboration du document et son instruction lors des demandes d'autorisation, sont essentiels pour les petites communes rurales.

La ville ancienne se définit par des fonctions complexes dont les traces visibles encore aujourd'hui justifient pour toute intervention le regard éclairé de personnes compétentes. Laisser aux seules collectivités territoriales la puissance de la maîtrise de l'évolution urbaine de cités à caractère patrimonial sans leur octroyer les moyens nécessaires, c'est renoncer à l'égalité des territoires.

Par bien des aspects, les Petites Cités de Caractère® sont à leur échelle des laboratoires de la ville durable. Les spécificités intrinsèques du bâti ancien, si elles sont bien respectées, répondent aux exigences du développement durable. La morphologie urbaine des anciennes villes, si elle est bien respectée, génère un urbanisme durable.

Pour que les caractéristiques fondamentales des Petites Cités de Caractère® soient respectées mais qu'elles poursuivent les évolutions nécessaires à leur temps, nous sollicitons de l'Etat qu'il contribue par ses politiques et ses moyens d'actions à accompagner les enjeux d'importances auxquels sont confrontés les Petites Cités de Caractère®.

Les ZPPAUP /AVAP répondent parfaitement aux situations patrimoniales et urbaines des Petites Cités de Caractère®. Créées en 1983, avec les premières lois de décentralisation, les ZPPAU sont devenues ZPPAUP, puis AVAP, et leur disparition est déjà annoncée. Faire évoluer l'outil ZPPAU en ZPPAUP puis en AVAP a représenté un investissement et un coup d'études non négligeables pour des petites communes qui se sont engagées en mesurant l'intérêt général, comme pour l'Etat qui les y a encouragées. Il apparaît aujourd'hui rétrograde de faire avorter un processus qui donne



généralement satisfaction aux élus qui l'engagent. Un effet d'entraînement entre les élus se mesure d'ailleurs dans certaines régions.

Avec la création d'une servitude unique, la Cité Historique, la loi va vers une nécessaire simplification des types de servitude. Mais les règles associées aux MH, ZPPAUP/AVAP et PSMV sont complémentaires et proposent une gradation face aux enjeux de chaque territoire. Les règles associées aux degrés de protection s'adaptent ainsi aux caractéristiques des espaces à protéger et leurs effets ne se cumulent pas bêtement avec les documents d'urbanisme (et notamment les PLU) mais s'articulent sous l'œil attentif des Architectes des Bâtiments de France. Et les procédures de mise en compatibilité sont là pour assurer la cohérence entre les documents.

Le seul motif de simplification des dispositifs de protection du patrimoine ne peut être évoqué pour remettre en cause un système qui fonctionne correctement quand les défaillances du système sont plus liées à un manque de moyens et à l'instabilité juridique qui règne depuis 5 ans maintenant.

Le projet de loi devrait perfectionner les dispositifs et non les fragiliser.



2. Exposé des craintes

Le projet de loi Création Architecture et Patrimoine demande aux élus de faire un choix cornélien et impossible entre deux outils (PSMV ou PLU), qui ne sont pas adaptés aux situations de la grande majorité des petites communes concernées.

En supprimant les ZPPAUP/AVAP, le projet de loi met en danger les dynamiques engagées depuis de nombreuses années dans les petites villes.

PSMV :

Au demeurant, s'il est protecteur, le recours au PSMV n'en demeurera pas moins marginal du fait de sa complexité et de son coût pour la collectivité. Les PSMV sont aujourd'hui des dispositifs d'excellence mais lourds, hors d'échelle pour les communes rurales et les petites villes qui ne peuvent assumer techniquement et financièrement leur réalisation.

Le Projet de Loi de Finances 2016 du Ministère de la Culture et de la Communication indique que *« pour accompagner la création des « cités historiques » prévue dans le cadre du projet de loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, les crédits d'études aujourd'hui dédiés aux*



secteurs sauvegardés, aux aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) et aux révisions de zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysage (ZPPAUP) en AVAP seront portés à 6,1 M€ (+ 9 %).»

Malgré une hausse des crédits décentralisés, la lourdeur d'élaboration des PSMV et la baisse des dotations restent des freins importants à l'appropriation et la mise en œuvre de PSMV par des élus pourtant très motivés.

A titre d'exemple, le budget moyen Investissement annuel d'une Petite Cité de Caractère® en Bretagne est d'environ 500 000 € ; la création d'un PSMV est souvent annoncée autour de 300 000 € quand celle d'une AVAP coûte en moyenne 50 000 €.

Par ailleurs, si la décision de création du secteur emporte prescription de l'élaboration du PSMV, rien ne garantit que la réflexion aille à son terme. Cinquante ans après la loi Malraux, seuls 85 Secteurs sauvegardés sont dotés d'un PSMV, là où plus de 600 ZPPAUP et AVAP ont été créées en 30 ans. La complexité d'élaboration du PSMV fait que, dans de nombreuses villes, il est approuvé très longtemps après la mise en place du périmètre.

La simplification du dispositif PSMV entraînera une perte d'intérêt et un manque de pertinence pour les centres historiques à haute valeur patrimoniale, et un temps d'adaptation qui occasionnera beaucoup de pertes en ligne.

Or avec les Secteurs Sauvegardés, l'exigence de l'héritage de Malraux est ancré dans les esprits : les élus des villes concernées revendiquent souvent le très niveau de protection qu'ils ont fait l'effort de se donner.

PLU :

Le PLU n'apparaît pas comme le document le plus pertinent pour assurer la protection du patrimoine pour plusieurs raisons.

En cas de PLU Intercommunal, les Maires des petites communes rurales dont le territoire sera tout ou partie couvert par une Cité Historique devront faire valoir leur volonté d'aller vers un PLU Patrimonial ou un PSMV.

Le PLU intercommunal est appelé à devenir de plus en plus un outil opérationnel dont les modalités et la temporalité des modifications et révisions ne sont pas adaptées au besoin de pérennité et de stabilité réglementaire indispensables en matière de préservation et de mise en valeur du patrimoine architectural, urbain et paysager.

La rédaction d'un PLU intercommunal étant de la stricte compétence intercommunale, la responsabilité en matière de préservation et de mise en valeur du patrimoine architectural, urbain et



paysager sera entièrement transférée au président de l'intercommunalité sans la possibilité pour le maire d'une petite cité de caractère de faire valoir sa particularité patrimoniale et de pouvoir s'appuyer sur la neutralité des services de l'État.

Et pour faire respecter la règle du PLUi, l'ABF risque de devoir faire appliquer des règles contraires aux objectifs de préservation du patrimoine. Cela risque de rendre l'exercice de ses missions impossibles et de générer de nombreux litiges.

Aujourd'hui, le sujet fondamental d'une évolution du volet patrimonial du PLU vers une véritable AVAP intégrée, n'est pas clairement défini. Si aucun aménagement particulier de contenu du PLU n'est opéré à l'article L.123-1-5 sur la possibilité de prescrire des matériaux, la richesse prescriptive des ZPPAUP/AVAP sera perdue.

Il est tout à craindre que la simplification, la clarté et l'efficacité recherchées aboutissent à un effet inverse, au risque de voir la protection du patrimoine s'appliquer de manière disparate en fonction de la sensibilité des élus locaux et des moyens dévolus aux services de l'État (en particulier des Architectes des Bâtiments de France).



3. Proposition de l'association des Petites Cités de Caractère® de France

Pour les raisons évoquées ci-dessus, ni le PSMV, ni le « PLU Patrimonial » ne sont adaptés aux problématiques de gestion du patrimoine de la grande majorité des Petites Cités de Caractère®. Pour ne pas perdre ce capital et ce levier de développement que représente leur patrimoine, nous demandons que la loi propose un outil de gestion intermédiaire, moins lourd qu'un PSMV, plus sécurisé qu'un « PLU Patrimonial » : un « règlement de Cité Historique » prolongeant l'esprit des ZPPAUP/AVAP.

Ce règlement co-construit entre les élus, les acteurs socio-économiques et les services de l'Etat permettra de mobiliser et d'associer les habitants et les forces vives locales. Son élaboration et son application seront l'occasion de placer le citoyen au cœur des enjeux patrimoniaux locaux.

Dans un cadre juridique sécurisé, il permettra aux élus locaux de travailler sur un projet à long terme, condition indispensable pour la réussite d'une action de valorisation du patrimoine dans les petites villes.



Dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi, ce « règlement de Cité Historique » permettra d'engager une dynamique de secteur qui n'entravera pas l'élaboration et l'application du PLUi (plus de passage devant la CRPA) mais qui fonctionnera en conformité avec ce dernier.

Le « règlement de Cité Historique » permettra également de prendre en compte les éléments bâtis comme les espaces publics afin de traiter ces deux composantes dans une approche globale des patrimoines de la cité.

Cette alternative sera la voie qui permettra aux élus passionnés de disposer de l'outil adapté pour traduire leur volonté ; volonté indispensable à l'engagement des politiques patrimoniales tournées vers l'avenir.

La mise en œuvre du « règlement de Cité Historique » relèvera d'une démarche volontaire d'élus qui n'auront pas les moyens d'aller vers un PSMV mais dont l'engagement, la volonté et l'action pourront se traduire dans un règlement adapté, ambitieux et pérenne.

Françoise Gatel
Sénateur Maire de Chateaugiron
Présidente de l'association Petites Cités de Caractère® de France
8 décembre 2015