Instruments d’action publique et protection du patrimoine : le cas d’Orléans

Mathieu Gigot

To cite this version:

Mathieu Gigot. Instruments d’action publique et protection du patrimoine : le cas d’Orléans. Congrès des 10 ans de la MSHS de Poitiers, Oct 2008, Poitiers, France. halshs-02570629

HAL Id: halshs-02570629
https://shs.hal.science/halshs-02570629

Submitted on 12 May 2020

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

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

CONGRÈS INTERNATIONAL DE POITIERS - 1, 2 ET 3 OCTOBRE 2008
"L'HOMME AU COEUR DES DYNAMIQUES SOCIALES, TERRITORIALES ET CULTURELLES"

MATHIEU GIGOT

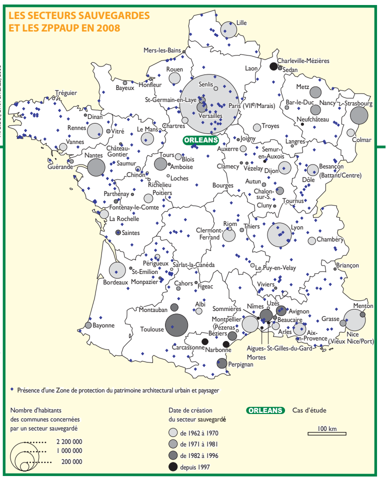
INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE ET PROTECTION DU PATRIMOINE :

LE CAS D'ORLÉANS

La requalification des centres anciens est aujourd'hui un processus généralisé dans toutes les villes de France. La patrimonialisation passe par plusieurs étapes. On s'est d'abord intéressé aux monuments historiques puis à leurs abords pour ensuite protéger l'ensemble des centres historiques. Alors que les secteurs sauvegardés existent depuis 1962, à Orléans, c'est dans les années 2000 que les acteurs locaux vont mettre en place une politique patrimoniale territorialisée avec la constitution d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).
Pourquoi cette prise en compte tardive et pourquoi choisir la mise en place d'une ZPPAUP ? Quels sont les effets de cet instrument et comment s'insère t-il dans le projet urbain orléanais et de quelle manière va-t-il changer le système d'acteurs en place ?

PROTÉGER LE PATRIMOINE ORLÉANAIS : UN PARCOURS CHAOTIQUE

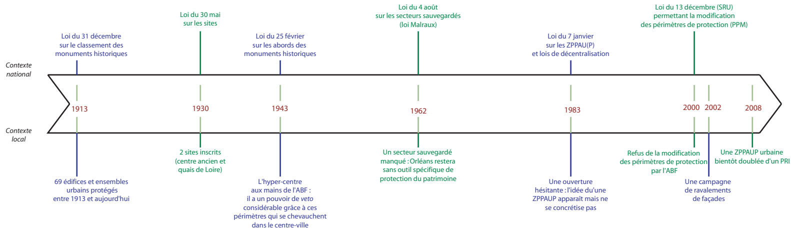
LES SECTEURS SAUVEGARDES ET LES ZPPAUP EN 2008



Carte : D. ANDRIEU, MSH de Tours, M. GIGOT, UMR CITERES, 2008

On dénombre 96 secteurs sauvegardés en France, de caractéristiques très diverses, et plus de 530 ZPPAUP. Cet écart numérique s'explique entre autres par le fait que les ZPPAUP sont plus simples et rapides à mettre en œuvre mais aussi qu'elles sont moins coûteuses. De plus, c'est une procédure allant dans le sens d'une décentralisation patrimoniale alors que les secteurs sauvegardés restent des procédures d'envergure nationale, malgré quelques adaptations.
On peut se demander pourquoi Orléans, qui figurait pourtant dans les 400 villes françaises qui devaient avoir un secteur sauvegardé, n'a jamais connu la mise en place de cette procédure. Plusieurs facteurs contextuels ont fait que la Ville n'a pu profiter de l'élan de création des années 1960, mais le patrimoine urbain est aujourd'hui protégé de manière plus efficace grâce à la ZPPAUP instaurée récemment.

Si à Orléans comme ailleurs, il existe un grand nombre de monuments historiques, ce n'est que tardivement qu'a été initiée une réelle politique de protection du patrimoine impliquant la préservation de sous ensembles urbains. Orléans était protégée selon les grandes lois de protection du patrimoine (1913 sur le classement des monuments historiques, 1930 sur les sites et 1943 sur leurs abords). Aucun document spécifique et territorialisé n'avait été mis en place quand bien d'autres villes de cette importance possédaient un secteur sauvegardé ou une ZPPAUP.
Depuis l'après guerre, cette ville meurtrie comme beaucoup d'autres a accordé un intérêt certain à ses monuments, essayant de préserver de la rénovation certains îlots ou tentant la mise en place d'un secteur sauvegardé, probablement oublié pour des raisons financières. Mais la ville était encore sous protégée et sous étudiée, selon certains acteurs du champ patrimonial orléanais, malgré la mise en place d'un service archéologique dédié à l'histoire de la cité… Plus récemment, l'ancienne équipe municipale réfléchissait déjà à la mise en place d'une ZPPAUP mais ce n'est que depuis 2007 que l'idée s'est concrétisée, dans un élan de projets urbains divers, tant par leur nature que leurs échelles, sur le territoire communal.


Contexte national

Loi du 31 décembre sur le classement des monuments historiques
Loi du 30 mai sur les sites
Loi du 25 février sur les abords des monuments historiques
Loi du 4 août sur les secteurs sauvegardés (loi Malraux)
Loi du 7 janvier sur les ZPPAU(P) et lois de décentralisation
Loi du 13 décembre (SRU) permettant la modification des périmètres de protection (PPM)

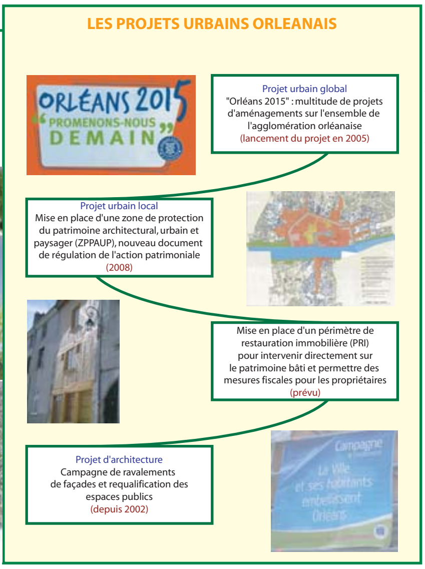
1913 — 1930 — 1943 — 1962 — 1983 — 2000 — 2002 — 2008

Contexte local

69 édifices et ensembles urbains protégés entre 1913 et aujourd'hui
2 sites inscrits (centre ancien et quais de Loire)
L'hyper-centre aux mains de l'ABF : il a un pouvoir de *veto* considérable grâce à ces périmètres qui se chevauchent dans le centre-ville
Un secteur sauvegardé manqué : Orléans restera sans outil spécifique de protection du patrimoine
Une ouverture hésitante : l'idée d'une ZPPAUP apparaît mais ne se concrétise pas
Refus de la modification des périmètres de protection par l'ABF
Une campagne de ravalements de façades
Une ZPPAUP urbaine bientôt doublée d'un PRI

UNE ZPPAUP CONSTITUTIVE D'UN PROJET DE VILLE

LES PROJETS URBAINS ORLEANAIS



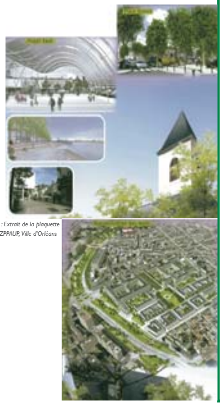
Projet urbain global
"Orléans 2015" : multitude de projets d'aménagements sur l'ensemble de l'agglomération orléanaise
(lancement du projet en 2005)

Projet urbain local
Mise en place d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), nouveau document de régulation de l'action patrimoniale
(2008)

Mise en place d'un périmètre de restauration immobilière (PRI) pour intervenir directement sur le patrimoine bâti et permettre des mesures fiscales pour les propriétaires
(prévu)

Projet d'architecture
Campagne de ravalements de façades et requalification des espaces publics
(depuis 2002)

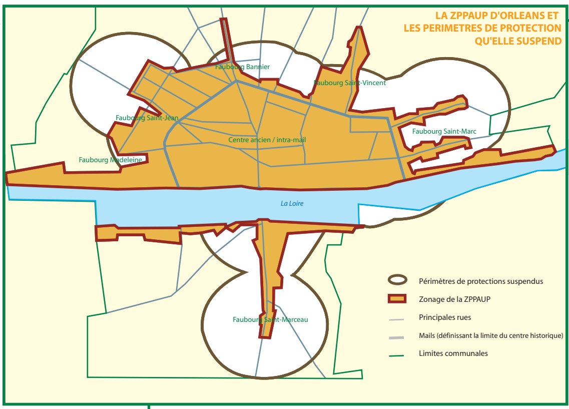
Inspiré du schéma de Patrizia INGALLINA, dans Le projet urbain, Paris, PUF, p.37. Illustrations : zonage ZPPAUP : D. DUCHE & E. BLANC, 2005. Plaquette d'informations : Ville d'Orléans. Photos : M. GIGOT, 2008.



Source : Extrait de la plaquette d'information ZPPAUP, Ville d'Orléans

Orléans est une ville dont l'image est ambivalente. A la fois proche et éloignée de Paris, la cité se cherche une identité au-delà de Jeanne d'Arc, figure omniprésente dans la capitale de la Région Centre.
Dans cette optique, la municipalité développe des projets à plusieurs échelles de l'agglomération au bâtiment, la ville se métamorphose. En centre-ville, la ZPPAUP constitue la base d'un projet ambitieux : une requalification complète du vieil Orléans, tant au niveau des édifices qu'à celui des espaces publics.
La mise en place de la ZPPAUP d'Orléans a permis une mise en débat de l'action patrimoniale entre de nombreux acteurs dont les services de l'Etat et de l'équipe municipale et entraîne la possibilité d'engager l'inscription de la ville au label « ville et pays d'art et d'histoire » ainsi que des actions de restauration du patrimoine urbain (notamment par le biais d'un périmètre de restauration immobilière ouvrant la possibilité de défiscalisations pour les propriétaires privés) : « la ZPPAUP est avant tout un outil de connaissance et de communication » ! Ce moment de discussion et de négociation établit une transition d'un système de gestion centralisé à un système plus partagé. Si les acteurs ne changent pas, la façon d'opérer évolue et une nouvelle forme de régulation se trame pour évoluer vers une gouvernance patrimoniale.

LA ZPPAUP D'ORLEANS ET LES PERIMETRES DE PROTECTION QU'ELLE SUSPEND



Carte : Mathieu GIGOT, 2007

Avec la mise en place d'une ZPPAUP sur son territoire, la commune d'Orléans a pu trouver une assise territoriale pour son action patrimoniale de manière lisible et visible. Cela lui permet d'établir un périmètre négocié avec des qualifications juridiques de l'espace claires mais aussi de suspendre des périmètres de protection considérés comme inutiles (en blanc sur la carte), espaces où la contrainte du regard de l'architecte des bâtiments de France disparaît. Une véritable territorialisation de l'action de la municipalité s'opère à travers ce zonage patrimonial.

UNE RÉGULATION PATRIMONIALE LISIBLE

La mise en place de cette ZPPAUP permet d'expliciter une politique patrimoniale en un sens préexistante. En effet, si le fonctionnement du système de protection du patrimoine change, les acteurs restent les mêmes avec des rôles redistribués et plus clairs. La municipalité affirme sa position en créant un document d'information et de réglementation que les habitants peuvent consulter *a priori*. En ce sens, Orléans opère une véritable territorialisation de son action et se réapproprie, au moins symboliquement, son histoire. Les services de l'Etat doivent dès lors respecter le compromis trouvé lors de l'élaboration du document. Cette nouvelle régulation patrimoniale constitue une formalisation de pratiques de négociations déjà utilisées.
Orléans a pu par ce biais affirmer son intérêt pour son centre-ville, engageant par ailleurs d'autres procédures plus opérationnelles, comme les campagnes de ravalements de façades et la requalification des espaces publics.

Par ses différentes actions patrimoniales, la Ville d'Orléans réussit à redynamiser son centre-ville et le rendre plus attractif. Des rues neuves, des façades restaurées et une piétonnisation progressive du centre ancien aident à l'amélioration de l'image de la cité, élément largement mobilisé dans les politiques urbaines. Si la ZPPAUP et les bouleversements qu'elle impose ne sont pas les raisons mêmes de cette promotion, ils constituent une base règlementaire et cognitive influant sur les actions de la municipalité, des services de l'Etat et de l'ensemble des acteurs impliqués dans le débat public sur le devenir des espaces hérités.

Photos : Mathieu GIGOT, 2008.

Elément de marquage du mobilier urbain utilisé depuis 2002 pour ponctuer les pavés, convoquant la silouhette de Jeanne d'Arc

UNIVERSITÉ FRANÇOIS - RABELAIS TOURS

*Poster réalisé dans le cadre d'une recherche doctorale portant sur les politiques patrimoniales à Tours, Orléans et Angers, au sein de l'équipe CoST (Construction Politique et Sociale des Territoires),
UMR 6173 CITERES (Centre Interdisciplinaire CItés, TERritoires, Environnement et Sociétés), CNRS, Université de Tours*

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE