Noir sur blanc

Jean-Michel Leniaud

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lha/325>
DOI : 10.4000/lha.325
ISSN : 1960-5994

Éditeur

Association Livraisons d'histoire de l'architecture - LHA

Édition imprimée

Date de publication : 10 décembre 2013
Pagination : 5-9
ISSN : 1627-4970

Référence électronique

Jean-Michel Leniaud, « Noir sur blanc », *Livraisons de l'histoire de l'architecture* [En ligne], 26 | 2013, mis en ligne le 16 avril 2015, consulté le 22 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/lha/325> ; DOI : 10.4000/lha.325

Ce document a été généré automatiquement le 22 avril 2019.

Tous droits réservés à l'Association LHA

Noir sur blanc

Jean-Michel Leniaud

- 1 Deux ans à peine après être parvenu au pouvoir, le président François Mitterrand promulgua une importante loi portant décentralisation en matière d'urbanisme, la loi du 5 janvier 1983. Particulièrement poussée par Gaston Defferre, alors ministre de l'intérieur, la réforme venait rompre avec un bon siècle de centralisation en matière d'aménagement urbain et de permis de construire et, depuis la loi du 31 décembre 1913, avec soixante dix ans de renforcement progressif des pouvoirs de l'État dans les différents domaines du patrimoine : Monuments historiques, sites, archéologie, abords, secteurs sauvegardés. Quels qu'ait été la portée des réflexions timides tendant à modifier le rapport de forces qui s'était introduit à l'occasion de la reconstruction d'après 1918 et l'importance des premières tentatives de déconcentration, la réforme de 1983 introduisait un tournant historique, d'autant plus spectaculaire qu'il découlait d'un changement de majorité politique. En 2013, au moment où le Ministère de la culture entreprend de célébrer le centenaire de la loi sur les Monuments historiques, les lignes qui suivent nourrissent l'ambition d'attirer l'attention sur un trentenaire oublié, celui de la loi du 5 janvier.

Une réforme historique : 1983

- 2 Pourtant, jamais travail législatif n'avait nourri une pareille ambition patrimoniale : il n'était plus question de monuments, de collections publiques, de vestiges archéologiques, d'espaces ambiantaux, mais du territoire tout entier. « Le territoire est le patrimoine commun de la nation », affirmait le législateur et ce disant, il n'insistait pas tant sur l'intangibilité de l'espace à l'intérieur des frontières qu'aux caractéristiques qualitatives de cet espace. Cette compréhension globale apportait une nouveauté considérable mais la loi allait plus loin encore en affirmant la responsabilité de chaque commune sur la parcelle de territoire qui lui donnait une existence concrète. C'était bien une révolution : jusqu'alors, l'État s'adjudgeait le devoir de gérer tout ce qu'il y avait de commun à l'ensemble de la nation. Désormais, selon une application non dite de ce principe de subsidiarité dont la communauté européenne faisait l'une de ses lignes de force, l'État

n'interviendrait plus que pour autant que la communauté de base ne serait pas en capacité d'assumer ses propres responsabilités. N'auraient-elles pas les moyens d'instruire les permis de construire, par exemple ? Les services déconcentrés apporteraient leur aide mais le maire resterait signataire de l'acte.

- 3 De la loi du 5 janvier découlèrent, directement ou non, diverses mesures qui intervinrent en 1984 : la création du principe de zone de protection du patrimoine architectural et urbain (comme on l'appelait alors) et d'une instance consultative nouvelle, destinée à instruire les dossiers correspondants, les collèges régionaux du patrimoine et des sites. Ces deux prescriptions brisaient deux tabous : la première concurrençait le très étatique avis conforme aux abords de l'architecte des bâtiments de France par une procédure plus lourde, certes, mais qui garantissait la concertation des pouvoirs locaux et du représentant de l'État. La deuxième créait une commission d'un genre nouveau puisque – c'était là une idée personnelle de Gaston Defferre – la présidence n'en était pas confiée au préfet de région mais à une personnalité élue en son sein. Le CRPS transgressait avec une longue habitude en matière de commission administrative.
- 4 D'autres mesures découlèrent indirectement de la loi : la déconcentration de l'inscription sur l'inventaire supplémentaire au profit des préfets de région et la création de commissions consultatives correspondantes, les commissions régionales du patrimoine historique, archéologique et ethnologique. Elles restaient marquées par les usages antérieurs puisqu'elles se gardaient bien de trop rapprocher la décision du terrain, ce qui eût été le cas si la déconcentration avait été opérée au profit du préfet de département et qu'elles restaient prudemment dans le moule des commissions administratives en en confiant la présidence des COREPHAE aux préfets de région. Il n'était pas question de faire confiance au fonctionnement collégial d'une commission.

De surnoises marches arrière

- 5 L'ambition de cette réforme historique fut progressivement érodée au cours des deux décennies suivantes. Contentons nous de souligner ici quelques points particulièrement significatifs. En premier, la multiplication des arrêtés d'inscription sur l'inventaire : elle découlait logiquement de la création d'autant d'instances de décision que de régions, qui se substituaient à la seule plume ministérielle. On s'en émut car elle ne suscitait pas seulement ce que l'on allait appeler de façon désobligeante l'inflation patrimoniale mais impliquait un nombre considérable de périmètres de protection au moment même où l'abord, le fameux « rayon de cinq cent mètres », était contesté par les élus : ce qu'on leur avait donné de compétences en matière d'urbanisme par le moyen des ZPPAU ne risquait-il pas d'être contredit par l'augmentation considérable des surfaces contrôlées par ces protections régaliennes ? On trouva dès le début des années 1990 le remède, quitte à frustrer les aspirations patrimoniales de l'opinion locale : consigne fut donnée aux préfets de région par le Ministère de la culture d'instituer une régulation du flux annuel des protections. Protéger moins pour créer moins d'abords.
- 6 Ensuite, l'existence même du collège régional du patrimoine et des sites. Tel qu'il était constitué, avec son mode de délibération autonome du représentant de l'État et son dessein de constituer des ZPPAU de façon totalement indépendante des protections au titre des monuments historiques, il ne pouvait que disconvenir au Ministère de la culture en opposition avec lequel il avait été mis en œuvre. Une réforme vint fusionner les

Collèges et les COREPHAE sous une nouvelle rubrique, commission régionale du patrimoine et des sites, mais confia la présidence de la nouvelle instance au préfet de région : le rêve d'une instance indépendante n'avait pas dépassé le cap d'une décennie.

- 7 Quant aux ZPPAU, devenues avec le temps ZZPAUP de façon à y incorporer le patrimoine paysager, elles connurent des fluctuations diverses, généralement consécutives aux accès atrabilaires qu'éprouvait le Parlement à l'égard des périmètres de protection-abords et, par voie de conséquence, à l'encontre des architectes des bâtiments de France.
- 8 De ce bilan plus que sommaire que peut-on conclure ? Rien ne permet d'affirmer que les ambitions patrimoniales des années 1983 et 1984 aient été satisfaites. Passé une période d'euphorie dont la durée n'a pas dû excéder quinze ans, et qui, dans l'histoire du patrimoine en France, doivent compter comme de véritables années glorieuses, le feu est rapidement tombé, sous la pression concomitante de l'administration de l'État qui cherchait à diminuer la croissance annuelle du nombre de protections et de des élus locaux toujours prêts à considérer les abords comme une épine dans leur chair. Peut-être cette impression pessimiste justifie-t-elle d'être corrigée : de toute façon, une histoire fine de la période s'impose.

Bilan catastrophique

- 9 En outre, les questions qui viennent d'être évoquées, CRPS, COREPHAE, ZPPAU, déconcentration de l'inscription ne forment pas le cœur de la réforme de 1983, or c'est celui-ci qui nous intéresse ici.
- 10 Le cœur de la réforme tenait en ce le législateur accordait une totale confiance aux collectivités locales en leur conférant une responsabilité totale sur cette parcelle du patrimoine national que formait le territoire communal. En d'autre terme, l'intérêt général, c'est-à-dire le territoire comme patrimoine commun, se concevait comme la somme des 36 683 politiques communales (ce chiffre fait de la France le champion d'Europe en la matière). Au départ, donc, le législateur proposait de rassembler sous un point de vue unique, celui du maire, la somme des questions patrimoniales, réconciliant en quelque sorte l'espace naturel et la totalité de l'ensemble construit (à l'exception des monuments historiques). Au final, il instaurait une juxtaposition de politiques communales, d'autant plus évidente que jamais les communes n'ont constitué de groupements intercommunaux en matière d'intérêts patrimoniaux.
- 11 Cette babélisation patrimoniale consécutive à cette inhabituelle irruption de la mentalité girondine dans la démarche du législateur resté généralement fidèle à l'esprit jacobin fondateur a vu ses conséquences se démultiplier en raison même des caractéristiques des communes françaises. L'histoire a doté le pays d'un nombre considérable de collectivités rurales que caractérise un territoire communal très important en surface et une population peu nombreuse. Les égoïsmes locaux ont ossifié cette situation. Les transferts de richesses et de populations vers les villes l'ont aggravée. Dans les premières années qui ont suivi la mise en application de la loi de 1983, la situation rurale n'a guère évolué : elle restait dans cet état de stagnation qui en faisait le charme aux yeux des touristes américains et qu'on apprécie au déroulé des films produits pendant l'entre-deux-guerres. La campagne restait, grosso modo, une sorte de conservatoire des paysages et des habitats ruraux.

- 12 Mais bientôt, c'est-à-dire au début des années 1990, tout évolua très vite, et de façon catastrophique. La politique agricole commune déversait un flot de devises sur les espaces agricoles, l'endettement général multipliait les moyens d'actions, les départements et les régions, quelle que fût leur couleur politique, s'imaginèrent que le volontarisme et le quantitatif devaient désormais caractériser l'action publique et poussèrent à des travaux en tout genre. Les petites communes emboîtèrent le pas : on viabilisa, on lotit, on construisit tant de l'habitat que de l'équipement public. Le résultat en a été que, pour une population dont le nombre d'habitants n'a pas augmenté depuis le Second Empire, la surface communale construite a doublé. Telle est l'observation que j'ai pu former dans la Vienne. L'amélioration du confort justifie-t-elle une telle augmentation ?
- 13 Aussi voit-on se construire toute au long des radiales qui sortent de bourgades de moins de 2 000 habitants des grappes de maisons en tout genre, au point que les villages se suivent désormais à tout touche formant un chapelet continu sur tout le territoire. Des terres naguère agricoles se voient, du jour au lendemain, caractérisées comme terrains à construire à la faveur d'une modification du plan local d'urbanisme et ce, pour des raisons dont le côté mystérieux ne peut guère être expliqué que par des ententes spéculatives. Le bitume et les aires goudronnées remplacent l'herbe verte. Les poteaux électriques en béton et les pieux téléphoniques se substituent aux platanes sur le bord des routes. Les ronds-points (la France est champion du monde en la matière) étalent leurs pustules aux moindres croisements de chemins vicinaux.
- 14 Ajoutons à cela la destruction progressive de l'espace agricole : les forêts grignotées par le macadam, les espaces non cultivés convertis à la culture du maïs, les marais asséchés – je pense aux polders à l'entrée de Rochefort-sur-mer aujourd'hui réduits à l'état de paillassons. Observons aussi ce qui se passe à l'entrée des grandes villes : un amoncellement hideux de zones commerciales, artisanales, industrielles, noyées dans des aires de parking proliférantes, des croisements routiers, autoroutiers et ferroviaires effrayants.
- 15 Le territoire, proclamé, il y a trente ans « patrimoine commun de la nation », se détruit sous nos yeux aux prises avec un cancer galopant. L'énormité des maux dont il été affligé est probablement irréversible. On connaît le calcul opéré par le conseil général du développement durable : l'équivalent de la surface d'un département et demi est détruit tous les dix ans par le béton. Il est plus qu'urgent de tirer les conséquences et de reconnaître la situation avec courage, lucidité et détermination : aucun pays du niveau de la France, Angleterre, Allemagne, et même Italie, n'a laissé faire avec autant de veulerie.
- 16 Tirer les conséquences, c'est d'abord reconnaître que la loi de 1983 s'est, dans sa générosité fondatrice, s'est fourvoyée sur un point au moins : il est illusoire de prétendre confier à trente deux mille communes de moins de 2000 habitants avec ce que cette faiblesse démographique peut laisser supposer de compétence, la gestion d'une part énorme du territoire national, 80% environ. Et puisque personne n'aura le courage de regrouper ces communes, il faut inventer un mode de gestion patrimonial du « patrimoine commun de la nation ». Qu'est-ce à dire ? En premier, dénoncer et éviter toute tentative de gaspillage de territoire : l'Allemagne a montré depuis longtemps, de même que les Pays-Bas et, à un moindre degré la Belgique, qu'une société moderne évite la pollution des sols, l'éradication des forêts, le massacre des espaces agricoles, la prolifération des banlieues de village. Ensuite, rechercher la qualité, non seulement de l'architecture, bien sûr, mais dans le choix des matériaux. Pourquoi macadamiser d'immenses surfaces de parking alors qu'on sait employer des matériaux naturels ?

Comment admettre que chaque piètement d'éolienne suppose une surface de 2 000 m² de béton en plein champ (je n'en connais pas le volume) ? Et pour finir, tenter d'introduire un peu de goût pour l'intérêt général dans les politiques municipales ? Les projets géants qui satisfont à l'égolâtrie de nos édiles, du rond-point à l'hôtel d'entreprise, la distribution du droit de construire entre quelques familles propriétaires du sol ne fondent pas l'avenir.

- 17 Il est donc temps de dresser un bilan critique de la loi du 5 janvier 1983 : confirmer ce que la loi a apporté de bon, dénoncer les dérives, voilà ce qu'on attendrait d'une commémoration qui la réunirait à la loi de 1913.