Le secteur sauvegardé, un outil indispensable mais insuffisant pour le développement d'un centre-ville historique

L'exemple de Troyes

*The protected area, an indispensable tool but one which is also insufficient for
developing an historical city centre – The example of Troyes*

Emmanuelle Gillet Lorenzi

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/paysage/11402>

ISSN : 1969-6124

Éditeur :

École nationale supérieure du paysage de Versailles-Marseille, Institut national des sciences
appliquées Centre Val de Loire - École de la nature et du paysage, École nationale supérieure
d'architecture et de paysage de Bordeaux, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de
Lille, Agrocampus Angers

Référence électronique

Emmanuelle Gillet Lorenzi, « Le secteur sauvegardé, un outil indispensable mais insuffisant pour le
développement d'un centre-ville historique », *Projets de paysage* [En ligne], 11 | 2014, mis en ligne le 31
décembre 2014, consulté le 29 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/11402>

Ce document a été généré automatiquement le 29 septembre 2020.

Projets de paysage

Le secteur sauvegardé, un outil indispensable mais insuffisant pour le développement d'un centre-ville historique

L'exemple de Troyes

The protected area, an indispensable tool but one which is also insufficient for developing an historical city centre – The example of Troyes

Emmanuelle Gillet Lorenzi

- 1 La notion de paysage reste aujourd'hui polysémique, chaque discipline lui attribuant un sens spécifique : expression de la construction politique, sociale et culturelle des rapports humains à l'espace pour Pierre Donadieu (2007), il constitue, pour Jacqueline Morand-Deville, l'espace cadre de vie, l'espace de proximité qui s'apprécie avec la sensibilité, avec la raison instinctive (Morand-Deville 1994). La Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000¹ le définit dans son article 1 comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Ainsi est paysage tout lieu perçu non seulement par les habitants mais aussi par tous les acteurs intéressés.
- 2 Au-delà de cette définition, le texte du Conseil de l'Europe enjoint les pouvoirs publics à mettre en œuvre, notamment au niveau local, des politiques et des mesures destinées à protéger, à gérer et à aménager les paysages d'Europe. Pour ce faire, et afin de répondre aux enjeux du développement durable, le paysage se voit reconnaître une place essentielle en tant que facteur d'équilibre entre les enjeux inhérents au patrimoine naturel et culturel. Ce paysage contribue en cela à l'affirmation de l'identité européenne. Il peut également apparaître comme un des facteurs susceptibles de renforcer, ou au contraire de limiter, l'attractivité des territoires. La politique du

paysage institutionnalisée par la Convention européenne du paysage devient alors essentielle au processus de construction de l'Europe.

- 3 Dans ce cadre, la réflexion qui va suivre s'intéresse plus spécifiquement aux centres historiques des villes françaises. La protection et la mise en valeur de ces cœurs de ville remarquables relèvent de plusieurs types de dispositifs spécifiques dont les périmètres peuvent ou non se superposer. Les premiers, créés au XIX^e siècle, permettent une protection exclusivement ponctuelle des monuments historiques (inscription et classement). Leur rigueur formelle et leur complexité sont à mettre en relation avec l'histoire de l'organisation politique de la France : ils ont été créés par un État alors fortement centralisé géré lui-même par une administration étatique. Les monuments des centres historiques peuvent ainsi se voir appliquer la procédure de classement des biens meubles et immeubles créée initialement par la loi du 30 mars 1887² puis complétée par la loi du 31 décembre 1913³. Ces monuments peuvent, également, bénéficier de la protection initiée par la loi du 25 février 1943⁴, témoin du passage d'une protection exclusivement ponctuelle à une protection plus zonale : les périmètres de protection des 500 mètres autour d'un monument classé, comme, plus tard⁵ les périmètres de protection modifiés, permettent ainsi la prise en compte des conséquences touchant le monument lui-même mais aussi ses abords. La protection de ces centres historiques peut enfin être assurée par l'utilisation d'instruments issus de l'évolution, au début des années 1960, de la doctrine française de la conservation et de la restauration du patrimoine urbain : dans un contexte de développement de la rénovation urbaine, les pouvoirs publics de l'époque répondent à la nécessité de lutter contre la mise en péril des centres historiques en intégrant tout fragment urbain (monuments, quartiers, ensembles d'îlots anciens) dans un plan territorial. Le « dispositif Malraux » crée ainsi, en 1962⁶, les secteurs sauvegardés : ils sont destinés non plus à protéger les quartiers anciens comme élément de valorisation d'un monument historique ou d'un site, mais bien de veiller à la conservation de leur organisation, de leur trame et de leur atmosphère. En cela, ces secteurs ne permettent de protéger que les quartiers anciens les plus homogènes contrairement à la zone de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) créée en 1983⁷ et connue aujourd'hui comme zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) en application de la réforme de 1993⁸ : ces ZPPAUP remplacées par les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine⁹ (AVAP) permettent de protéger et de mettre en valeur des ensembles architecturaux plus hétérogènes. Il faut noter que la définition de ces périmètres de ZPPAUP/AVAP ou de secteur sauvegardé ne permet pas la survie, sur ces mêmes territoires, des autres périmètres patrimoniaux que sont les périmètres de protection et les sites inscrits. ZPPAUP, AVAP et plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) du secteur sauvegardé entretiennent, en outre, avec le plan local d'urbanisme (PLU) des relations juridiques de nature fort différente : contrairement aux ZPPAUP/AVAP, le PSMV tient lieu de PLU sur le périmètre du secteur sauvegardé. Cette spécificité du PSMV est d'ailleurs à l'origine de son apparition sous forme de « tache blanche » sur les plans d'aménagement urbain (Tomas, 2004). En cela, elle met en évidence le caractère prégnant de la question des relations existantes entre ces deux documents d'urbanisme. Même si le secteur sauvegardé apparaît encore aujourd'hui comme un instrument essentiel pour assurer une protection et une valorisation exigeante de cœurs de villes historiques à forte valeur patrimoniale et paysagère, la stratégie de protection et de valorisation développée à l'échelle de la ville, voire du territoire, ne peut se concevoir sans une

complémentarité entre le document d'urbanisme local de droit commun, le PLU, et le PSMV. Quels sont les réels enjeux de cette complémentarité indispensable ? Quelle en est la réalité et comment se traduit-elle ?

- 4 Nous nous proposons ici d'aborder ces questions en illustrant nos propos par un exemple spécifique : celui de la ville de Troyes. Située à 1 h 30 au sud-est de Paris, cette ville de taille moyenne (63 000 habitants) est intégrée à une agglomération en pleine expansion de près de 126 000 habitants. La ville présente la particularité de concentrer sur son territoire bon nombre des instruments de protection patrimoniale intégrés à l'actuelle législation française¹⁰ : les monuments inscrits et classés, une ZPPAUP, future AMVAP multisite et surtout, pour ce qui nous intéresse ici, un secteur sauvegardé en forme de « bouchon de champagne » (cf. figure ci-dessous). Au total, 60 % du territoire communal sont aujourd'hui couverts par les dispositifs de protection et de mise en valeur du patrimoine.

Figure 1. Périmètres de protection du patrimoine à Troyes

Source : Emmanuelle Gillet Lorenzi, ville de Troyes.

- 5 La ville dispose ainsi d'une antériorité réelle dans la réflexion patrimoniale sous-tendant le recours à cet instrument du secteur sauvegardé : elle fut ainsi parmi les 15 premières villes à se doter de ce dispositif mis en place par la loi Malraux. Depuis ses origines en 1964, ce secteur fut élargi à trois reprises. La dernière révision permet à la cité troyenne d'intégrer la liste restreinte des villes disposant d'un secteur sauvegardé de plus de 100 hectares. Cette antériorité permet d'identifier clairement les acteurs privilégiés du territoire impliqués, sur le long terme, dans cette démarche patrimoniale et paysagère (élus, agents de l'État dont l'architecte des bâtiments de France, agents territoriaux en charge de la mise en œuvre de la démarche, représentants associatifs).

- 6 La politique troyenne a traversé plusieurs étapes pour atteindre aujourd'hui une certaine maturité. Après avoir protégé puis réhabilité un patrimoine médiéval fort dégradé et menacé de disparition, après avoir « recréé » un centre-ville en pans de bois, la municipalité semble vouloir tirer les fruits des efforts entrepris en multipliant les initiatives visant à valoriser une image contemporaine développée autour d'un paysage urbain patrimonial « idéalisé ».
- 7 S'appuyant sur cet exemple troyen, nous nous interrogerons sur la réalité de la complémentarité existante entre PLU et PSMV en trois temps. Après une analyse de la cohérence présente entre les dispositifs issus du droit du patrimoine et ceux relevant de l'urbanisme, nous verrons comment les acteurs de ce territoire se sont saisis de la problématique patrimoniale en passant d'une protection de l'existant à une réinterprétation d'un paysage historique placé au centre de la nouvelle image qu'il souhaite promouvoir. Puis nous analyserons comment le souci de mettre en œuvre cette stratégie peut amener un territoire non seulement à appliquer un dispositif juridique existant, mais aussi à compléter les dispositions du droit positif en créant, *ex nihilo*, des outils lui permettant de gérer des « atteintes » à l'image et à la qualité paysagère du morceau de ville valorisé. Nous prendrons ici comme exemple la difficile insertion dans un secteur sauvegardé d'enseignes et préenseignes.

La cohérence des dispositifs relevant du patrimoine et de l'urbanisme

- 8 À ce jour, en France, tout projet territorial centré sur la protection et la mise en valeur d'un centre urbain historique suppose, pour sa mise en œuvre, la mobilisation d'instruments relevant à la fois de la législation du patrimoine et de celle de l'urbanisme¹¹. Dans le cas d'un secteur sauvegardé, la concrétisation du projet de paysage patrimonial dépend de la cohérence obtenue entre les dispositions du PLU et celles du document réglementaire du secteur sauvegardé : le PSMV.

Le PSMV contribue à « faire paysage »

- 9 En 1962, le dispositif Malraux innova par sa capacité non seulement à protéger, à réhabiliter mais aussi parfois à réaménager entièrement les îlots les plus dégradés, dans leur trame et dans leur ambiance. Pour la première fois, un instrument du droit du patrimoine s'intéressait non plus à la seule ville en devenir mais aussi à la ville existante. Ainsi, le secteur sauvegardé a jeté un pont entre la protection du patrimoine culturel et l'aménagement de la ville (Jegouzo, 2007) même si son objet restait marqué par un certain élitisme. Pour ce faire, la loi Malraux du 4 août 1962 appliqua, pour la première fois, la technique de la planification urbaine de droit commun au patrimoine culturel en dotant les secteurs sauvegardés délimités d'un véritable plan d'aménagement d'ensemble, le PSMV. Pour la centaine de territoires aujourd'hui concernés, le PSMV constitue ainsi, juridiquement, un véritable document d'urbanisme au même titre que le PLU auquel il se substitue sur le périmètre du secteur sauvegardé. En cela le PSMV se distingue de la ZPPAUP ou de l'AVAP, qui, en tant que simple servitude d'utilité publique, sont annexées au PLU et donc se superposent à ce plan.

- 10 Le PSMV comme le PLU définissent ainsi un projet de développement urbain. Il se distingue en revanche du PLU par son objet principal : tout en abordant des thématiques traditionnelles telles que les fonctions urbaines, l'habitat, l'emploi, les services ou les déplacements, le PSMV est centré sur la dimension patrimoniale. Il aborde ainsi le patrimoine comme un élément identitaire mais aussi urbanistique et architectural. Il constitue également un document de connaissance du secteur protégé tant dans son ensemble qu'à l'échelle de chaque immeuble le composant : le rapport de présentation du PSMV précise les conditions architecturales imposées pour assurer non seulement la conservation des immeubles mais aussi du cadre urbain accueillant ces immeubles ; le règlement s'applique aux constructions nouvelles, à l'entretien, à la restauration et à la modification des constructions bâties, à l'extérieur comme à l'intérieur. Il permet également l'aménagement des espaces non bâtis. En tant que tel, le PSMV apparaît comme un instrument fondamental d'un processus tendant à « faire paysage » (Périgord, Donadieu, 2012) à partir d'une lecture historique des lieux.
- 11 Pour autant, ce PSMV ne saurait être véritablement efficient sans être porteur d'un projet cohérent avec celui développé à l'échelle de la ou des communes accueillant le quartier remarquable.

Relations PSMV-PLU : les conditions d'une insertion harmonieuse du secteur protégé dans la ville

- 12 Pour assurer une insertion harmonieuse du secteur protégé dans la ville et les quartiers qui l'entourent, une bonne articulation entre PSMV et PLU est nécessaire. Il n'est pas concevable que le PSMV puisse être l'occasion de soumettre les îlots concernés à un ensemble de dispositions spécifiques et totalement étrangères à celles intéressant le reste du territoire communal couvert par le PLU. Cet enjeu de cohérence est d'autant plus important que le document d'urbanisme de droit commun peut permettre aux décideurs locaux de se saisir de l'enjeu patrimonial à l'échelle communale. En ce sens, la problématique patrimoniale peut être intégrée au rapport de présentation d'un PLU à travers l'évaluation environnementale. Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent, elles, « définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, le paysage, les entrées de ville et le patrimoine » (article L 123-1-4 C. Urb.). Le règlement du PLU, enfin, 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 et écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection » (article L 123-1-5, 7 °C. Urb.). La protection de la morphologie urbaine d'un quartier peut également s'appuyer sur la mise en œuvre de dispositions adaptées concernant l'implantation des constructions, leur hauteur ou encore leur emprise au sol.
- 13 L'enjeu se révèle d'autant plus important que les autorités responsables de l'élaboration, d'une part des PLU, et, d'autre part, des PSMV restent différentes encore aujourd'hui : le PLU est conçu à l'initiative et sous l'autorité du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent ; le PSMV relève de la responsabilité du préfet, représentant de l'État. La réforme intervenue en 2005 et 2007 tend néanmoins à favoriser cette mise en cohérence des documents grâce au rapprochement des dispositions applicables aux PLU et aux PSMV. La

procédure de création des secteurs sauvegardés et celles applicables aux PSMV ont été « déconcentrées » (Jegouzo, 1985) puisque l'accord de la commune ou de l'EPCI compétent est nécessaire avant toute décision du préfet. À cela il faut ajouter la création d'une procédure d'élaboration véritablement conjointe entre l'État et les communes : la concertation repose alors essentiellement sur l'action de la commission locale du secteur sauvegardé. L'insertion de l'indispensable compatibilité du PSMV avec le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU permet enfin de résoudre, en amont, d'éventuelles contradictions entre les projets de développement urbain et la préservation du patrimoine (Planchet, 2010) : le rapport de présentation du PSMV doit d'ailleurs justifier de la compatibilité avec le PADD du PLU.

- 14 Le cas troyen montre le rôle moteur joué par les instances de concertation telles que la commission locale du secteur sauvegardé. Lors de la création de ce secteur, en 1964, aucun PSMV ne fut élaboré. Pour autant, le territoire ne put faire l'économie de la mise en place d'une structure de concertation entre acteurs locaux : une commission interservice fut ainsi chargée, pendant 39 ans, de mener la réflexion collégiale indispensable à chaque projet intéressant le secteur sauvegardé. Cette commission était alors composée du directeur de l'agence d'urbanisme, de représentants d'associations, de représentants de la direction départementale de l'Équipement (DDE), de l'Association des bibliothécaires de France (ABF), d'un architecte, etc. Sa présence permit de pallier, avant 2003, le manque de réglementation intéressant les restaurations et les constructions du secteur sauvegardé. Cette instance de concertation constitua donc la préfiguration incontournable de ce qui sera la commission locale du secteur sauvegardé impliquée dans la procédure au terme de laquelle le PSMV troyen fut approuvé le 23 mai 2003.
- 15 Parallèlement, la municipalité a créé un service technique dédié au secteur sauvegardé, rattaché à la direction de l'urbanisme. Le comité de pilotage du secteur sauvegardé réuni par ce service à partir des membres de la commission locale du secteur sauvegardé connaît toutes les demandes d'autorisation d'urbanisme intéressant ce même secteur en amont de toutes prises de décision. Au-delà du jeu d'acteurs, les méthodes de travail développées sont de nature à assurer une mise en œuvre cohérente, au quotidien, de la stratégie territoriale caractérisant le territoire troyen.
- 16 Grâce au PSMV et à une rédaction adaptée du PLU, le territoire troyen a fait sien l'enjeu patrimonial. Ces documents d'urbanisme sont autant d'instruments mis au service de la définition d'un paysage de référence : le paysage médiéval des ^{xv^e} et ^{xvi^e} siècles.

Un paysage patrimonial médiéval placé au cœur d'une politique d'image

- 17 Historiquement le centre de la ville de Troyes en forme de bouchon de Champagne voit s'opposer deux quartiers : le quartier dit de la « cité », actuelle tête du bouchon, et le quartier dit du « bourg », corps actuel de ce même bouchon. Le premier accueillait une cité épiscopale, héritière de la ville romaine. La tête du bouchon fut également le lieu d'accueil des foires de Champagne des ^{xii^e} et ^{xiii^e} siècles. Le bourg, lui, est historiquement davantage tourné vers l'habitat et les commerces. Il accueille des églises paroissiales et des hôtels.

- 18 À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, ce centre historique troyen bien qu'insalubre et vétuste est apparu comme l'un des rares centres en France disposant d'un tissu urbain du XVI^e siècle aussi bien conservé car épargné par les bombardements. La trame urbaine est dense et les maisons à pan de bois XVI^e siècle sont fort nombreuses. Le parcellaire en lanière est caractéristique de cette époque. Dans la tête du bouchon, de grandes emprises correspondent à la présence des monuments et grandes institutions. Le corps du bouchon accueille de petits îlots délimités par un maillage très serré de voies. L'habitat y est associé à une activité commerciale et touristique. La ville dispose, en outre, d'un patrimoine civil et religieux, témoin des différentes époques : renaissance, classique, néoclassique, arts-déco, moderne.
- 19 Dès 1958, le service des monuments historiques décida de créer trois secteurs d'intervention prioritaire, qui ont précédé le secteur sauvegardé. Les efforts engagés afin de faire renaître le cœur de ville autour de la thématique du pan de bois XVI^e siècle ont, quant à eux, été renforcés à partir des années 1990 et de l'engagement des premières opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). La première de ces opérations fut lancée en 1994 alors que la population du centre-ville était passée de 19 938 habitants en 1954 à 7 800 habitants. Elle ne concerna que la tête du bouchon et permit la réhabilitation de 143 logements en 3 ans. Une seconde OPAH initiée en 1998 compléta l'effort engagé en permettant la réhabilitation de 297 logements supplémentaires en 5 ans, essentiellement dans le corps du bouchon. La troisième opération intervenue de 2004 à 2009 sur l'ensemble du bouchon assura 344 nouvelles réhabilitations de logements et de façades. Le 10 avril 2012 une 4^e opération programmée d'amélioration de l'habitat-renouvellement urbain (OPAH-RU) a démarré pour une période de 5 ans avec pour objectif de rénover 260 des 1 200 logements aujourd'hui vacants en centre-ville. Cette dernière opération répond d'ailleurs au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) institué par la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion et appliqué au territoire troyen depuis le 9 décembre 2009. La signature de ce PNRQAD engage également la ville de Troyes à mettre en œuvre des opérations de restauration immobilière (ORI) afin de rénover 69 logements supplémentaires soit 6 000 m² et 20 immeubles ou îlots les plus dégradés.
- 20 Simultanément aux actions concernant les logements, le dossier de PNRQAD a repris un autre axe essentiel du projet troyen : les destructions, constructions et réhabilitations des immeubles du secteur ont été complétées par un réaménagement des espaces publics, voire même par « leur mise en scène ». Dès 2012, de nombreux espaces de stationnement ont été reconvertis et réaménagés en espaces de rencontre centrés sur les piétons. Ces nouveaux espaces minéralisés et végétalisés sont destinés à réduire la place de la voiture en recréant des cheminements piétonniers à l'intérieur du bouchon.
- 21 Dernièrement, le canal de la Haute-Seine, partiellement comblé en 1956 pour construire une voie rapide, a été réouvert. Cette opération d'aménagement répond à la volonté de compléter la stratégie développée par la ville par un axe dédié à « l'eau dans la ville ». En cela, les décideurs locaux (ville et agglomération) renouent avec une ressource qui, hier, a permis à la cité troyenne de se développer. Celle que l'on appelait au XII^e siècle la « Petite Venise » bénéficiait d'un réseau de canaux détournant la Seine, créé par les comtes de Champagne. Ainsi fut élaboré un réseau hydraulique adapté au développement de l'industrie. La présence de l'eau fut effectivement essentielle à l'affirmation de Troyes comme capitale de la maille. Cette même thématique de l'eau

est aujourd'hui au centre de la « mise en scène » de la ville souhaitée par les décideurs locaux. En ce sens, un plan lumière créé en 2006 vise à valoriser les espaces publics comme les constructions en pans de bois. La façon dont le « paysage patrimonial » doit être regardé de jour comme de nuit est ainsi précisée. Cette scénographie « spectacularise » (Donadieu, 2007a) le territoire au profit essentiellement des visiteurs. Il s'agit de conforter une image valorisante du secteur sauvegardé qui, de ce fait, participe d'une démarche de marketing urbain.

Figure 2. La mise en scène du paysage : la place de la préfecture (Troyes)

Source : Emmanuelle Gillet Lorenzi.

Un paysage patrimonial mis au service d'un renforcement de l'attractivité du territoire

- 22 Le centre de Troyes a aujourd'hui mué, laissant place à un cœur de ville renouvelé. Pour autant, à quelle réalité ce centre-ville correspond-il ? Les constructions du XVI^e siècle caractérisant aujourd'hui le secteur sauvegardé sont celles qui existaient avant le grand incendie qui ravagea la ville le 25 mai 1524. Après cet incendie, les maisons furent reconstruites sur le modèle des constructions antérieures. Dans le même temps, des mesures visant à protéger les habitants contre les risques d'incendie furent prises : la trame urbaine du centre fut aérée, les façades recouvertes d'un enduit protecteur.
- 23 Le paysage actuel s'appuie ainsi sur une organisation postérieure à 1524 tout en reprenant des modèles d'immeubles antérieurs à cette période. Les espaces publics sont, quant à eux, d'inspiration clairement contemporaine. La réhabilitation du centre-ville, si elle plonge indubitablement ses racines dans des références historiques, s'inscrit également dans le mouvement actuel de démocratisation du patrimoine : la ville s'appuie sur son passé préservé pour recréer un écrin correspondant aux canons du « beau », à une certaine esthétique globalement reconnue.
- 24 Dans ce contexte, le centre troyen sert de support à l'image de la ville diffusée largement dans les médias. Cette image participe, en outre, à la stratégie de multilabellisation engagée par la municipalité : parmi les 9 labels obtenus par la ville de Troyes, 4 sont en relation directe avec la culture et le patrimoine (labels « Patrimoine européen », registre « Mémoire du monde » de l'Unesco, « Ville et pays d'histoire, patrimoine culturel immatériel de l'humanité » de l'Unesco). Un cinquième intéresse spécifiquement le cœur de ville : le label « Pôle d'excellence-cœur de ville ».
- 25 Le secteur sauvegardé s'affirme alors comme le support d'activités économiques, au service de stratégies touristiques nouvelles. Ainsi, depuis 2013, la ville se présente

comme la « ville des amoureux » : le paysage patrimonial tend ainsi à devenir un décor destiné à renforcer l'attractivité du territoire. En tant que tel, ce centre-ville historique réhabilité devient donc un instrument au service d'une politique de développement économique et touristique de la ville. La question de l'appropriation effective de ce nouveau cadre de vie par les habitants reste, elle, entière. Le fort taux de logements vacants caractérisant ce centre troyen montre, par exemple, la difficulté à les réinsérer sur le marché immobilier troyen : malgré la mise en œuvre de l'ORI et de la quatrième OPAH-RU, sur un parc de 10 000 logements, 17 % d'entre eux sont aujourd'hui vides, soit près du double de la moyenne de l'agglomération troyenne. Faut-il alors en conclure à la présence d'un mouvement de gentrification ? Si cette question peut être posée, la réponse ne peut quant à elle intervenir sans une prise en compte des spécificités du marché de l'habitat ancien : ce dernier se caractérise par une technicité toujours plus importante et des contraintes réglementaires toujours plus présentes. Ces éléments influencent inévitablement le marché de l'habitat et entraînent des mouvements de disparition du « parc social de fait » (Bourdin, 2008).

- 26 La pérennisation de l'image est un enjeu fort pour les responsables locaux à l'origine du projet politique de préservation-valorisation du paysage patrimonial médiéval du centre-ville. On comprend mieux alors les réflexions actuellement en cours visant à trouver un compromis entre, d'une part, cette nécessité de pérennisation et, d'autre part, les usages propres à tout cœur de ville (commerces, services, etc.). La solution envisagée serait alors d'aller plus loin que le cadre réglementaire existant en créant, *ex nihilo*, des instruments normatifs assurant la réalisation de ce compromis.

Une démarche volontariste de création de *soft law* au service de la maîtrise de l'image du cœur de ville : une application aux enseignes et préenseignes

- 27 Désireux de renouer avec une activité « traditionnelle » de centre-ville, les élus locaux troyens ont cherché, dès les années 2000, à faire revenir les habitants-consommateurs dans ce cœur de ville réhabilité. L'accessibilité de ce dernier fut alors améliorée. Si l'activité économique semble aujourd'hui retrouver un certain dynamisme, elle peut également être à l'origine d'atteintes au cadre de vie médiéval recréé à l'instar des enseignes et préenseignes.
- 28 L'activité commerciale se caractérise ainsi aujourd'hui par un retour de certains commerces dans la tête du bouchon même si leur nombre reste encore peu élevé : cette tête du bouchon accueille essentiellement des activités culturelles (musée, monuments religieux). Le corps du bouchon, dont essentiellement sa rue centrale, concentre, quant à elle, des enseignes nationales (franchises) avec une prépondérance des commerces d'équipement de la personne. Cette activité commerciale, dont le dynamisme est souhaité par les acteurs locaux, peut perturber le paysage patrimonial médiéval. Nous prendrons ici l'exemple de l'insertion délicate des enseignes et des préenseignes.

Figure 3. Exemple d'enseignes mal intégrées au patrimoine pans de bois

Source : Emmanuelle Gillet Lorenzi.

- 29 En la matière, un compromis doit être trouvé entre les exigences liées au développement d'une activité économique et la protection du quartier dans sa forme et son ambiance. Or, le PSMV n'est pas destiné à régir la question des enseignes et préenseignes : ces dernières relèvent d'une réglementation distincte. Au-delà de l'interdiction de principe de la publicité dans les secteurs sauvegardés, la question se pose donc de l'instrument permettant d'assurer la gestion au quotidien de ce qui pourrait être considéré comme des atteintes inacceptables au paysage recréé.
- 30 En la matière, les services techniques de la ville de Troyes tentent de réduire les risques d'atteinte à l'ambiance du quartier en accompagnant les commerçants volontaires dans la conception de leurs enseignes. Un compromis est alors recherché entre l'objectif « esthétique » et les contraintes économiques liées aux surcoûts générés par une meilleure intégration dans le bâti pans de bois ^{xvi}^e siècle. Ce travail en concertation demeurant facultatif, les services de la ville se trouvent parfois désarmés face à des réalisations peu esthétiques. La question alors se pose de l'élaboration d'un instrument permettant de réduire ces créations disgracieuses : le recours à la technique de la norme partagée non obligatoire ou *soft law* apparaît alors comme une solution pertinente.
- 31 Au-delà du cadre réglementaire relevant du code du patrimoine et du code de l'urbanisme, la municipalité troyenne réfléchit, ainsi, à l'élaboration d'une charte qui serait proposée aux porteurs de projets sans leur être imposée. En la matière, d'autres villes françaises constituent une source d'inspiration non négligeable. En 2003, la ville de Montpellier a opté pour la mise en place d'une zone de protection rapprochée sur le périmètre du secteur sauvegardé. Cet instrument a été complété, en 2012, par un guide de recommandations à l'usage des commerçants et des concepteurs de vitrines dans

l'attente de la révision du règlement spécial de publicité applicable mais devenu obsolète.

Figure 4. Extrait du guide « Réussir sa devanture commerciale »

Source : ville de Montpellier.

- 32 La ville de La Rochelle a choisi, elle aussi, de couvrir son secteur sauvegardé d'une zone de protection rapprochée, en 1985. Un nouveau règlement local de publicité a été approuvé en 2010 complété par un guide pour de belles vitrines.
- 33 Ces démarches s'intègrent au mouvement récent de développement d'une *soft law* c'est-à-dire d'un droit mou ou souple. Ce dernier, considéré par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, comme un facteur d'oxygénation de notre ordre juridique¹², vise à répondre à l'évolution contemporaine de la notion d'autorité qui, hier, se caractérisait par la contrainte et la soumission et, aujourd'hui, affirme sa volonté de légitimation de son action, d'ouverture au dialogue et de recherche d'adhésion de ses destinataires (Thibierge, 2003). Il s'agit alors d'opter pour un droit non pas autoritaire mais négocié reposant sur l'incitation, la recommandation, le conseil. La force contraignante des dispositions intégrées à une charte troyenne des enseignes et préenseignes reposerait alors non pas sur des sanctions juridiques « traditionnelles » mais plutôt sur une pression économique, sociale voire même professionnelle. Il s'agirait d'orienter ou de modifier les comportements des commerçants en suscitant, autant que faire se peut, leur adhésion : l'efficacité d'une charte des devantures est ainsi conditionnée à la capacité du processus d'élaboration de cette charte à susciter l'appropriation et l'adhésion des utilisateurs finaux du document.

Conclusion

- 34 Le paysage patrimonial s'affirme aujourd'hui pour les territoires comme un atout à développer dans un contexte de compétitivité des territoires. À Troyes, il est difficile d'appréhender exactement la réalité des répercussions économiques et plus spécifiquement touristiques liées à la mutation du centre-ville et à l'affirmation du paysage médiéval. Dans les études aujourd'hui menées, la part de l'évolution de la fréquentation liée au paysage du centre-ville est complexe à évaluer. Il reste à souhaiter que la recherche de résultats en la matière n'amène pas le territoire à rompre avec tout caractère identitaire de ce paysage particulier.
- 35 Les instruments d'intervention rendant possible la mise en œuvre d'une telle stratégie territoriale apportent des réponses efficaces aux aspirations exprimées par les responsables locaux. Leur pertinence reste conditionnée à la présence d'une réelle cohérence entre les réflexions menées à l'échelle des quartiers les plus remarquables et le projet intéressant l'ensemble de la ville, voire de l'agglomération concernée. Au-delà des dispositifs intégrés au cadre réglementaire français, les territoires ressentent la nécessité de se doter d'instruments complémentaires de nature plus « conventionnelle » relevant donc davantage du « droit doux » (*soft law*) : leur valeur repose sur leur reconnaissance et leur appropriation par les acteurs locaux.
- 36 Il semble pourtant que l'enjeu le plus prégnant aujourd'hui pour ce type de paysage spécifique est de réaliser un compromis entre le caractère identitaire d'un patrimoine culturel et sa valeur économique liée notamment au développement d'un certain type de tourisme spécialisé.
-

BIBLIOGRAPHIE

Bellescize, D. de, « De l'ancienne à la nouvelle législation sur la protection du patrimoine architectural et des sites : les zones de protection du patrimoine architectural et urbain », *Revue de droit public*, 1986, p. 773-813.

Blanc, N. et Glatron, S., « Du paysage urbain dans les politiques nationales d'urbanisme et d'environnement », *L'Espace géographique*, n° 1, t. 34, 2005, p. 65-80.

Bourdin, A., « Gentrification : un "concept" à déconstruire », *Espaces et Sociétés*, 2008/2, n° 132-133, p. 23-27.

Choay, F., « Le patrimoine en questions », *Esprit*, n° 11, 2009, p. 194-222.

Choay F., *L'Allégorie du patrimoine*, Paris, Éditions du Seuil, 1999, 271 p.

Donadieu, P., « Le paysage Un paradigme de médiation entre l'espace et la société ? », *Économie rurale*, 2007a, n° 297-298, p. 1-2.

Donadieu, P., « Le paysage, les paysagistes et le développement durable : quelles perspectives », *Économie rurale*, 2007b, n° 297-298, p. 10-22.

Ducrocq, T., *La loi du 30 mars 1887 et les décrets du 3 janvier 1889 sur la conservation des monuments et objets mobiliers présentant un intérêt national au point de vue de l'histoire ou de l'art*, Paris, Alphonse Picard Éditeur, 1889, p. 3.

Garat, I., Gravari-Barbas, M., Veschambre, V., « Préservation du patrimoine bâti et développement durable : une tautologie ? Les cas de Nantes et Angers », *Développement durable et territoires*, dossier 4 « La ville et l'enjeu du développement durable », 2005, URL : <http://developpementdurable.revues.org/4913>.

Geppert, A. et Lorenzi, E., « Le “patrimoine du quotidien”, enjeu renouvelé pour les urbanistes européens », *Bulletin de l'Association des géographes français*, juin 2013, p. 170-185.

Iogna P., 2011, « Réflexions sur les périmètres de protection patrimoniale », actes du colloque « Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II », 10 et 11 février 2011, université d'Angers.

Jegouzo Y., « La réforme du régime des secteurs sauvegardés entre en vigueur », *L'Actualité juridique droit administratif (AJDA)*, 2007, p. 667.

Jegouzo Y., « La protection du patrimoine culturel à travers les procédures de gestion des sols, de l'urbanisme et de l'architecture », *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Economica, 1985.

Lajartre, A. de, « Le patrimoine au péril du développement durable ? », *L'Actualité juridique Droit administratif (AJDA)*, 2011, p. 1 529-1 531.

Le Cornec E., « Rapport de présentation et légalité des documents d'urbanisme », *Revue française de droit public*, 1998, p. 390-409.

Lebreton, J.-P., « Vers le PLU patrimonial ? », *L'Actualité juridique droit administratif (AJDA)*, 2011, p. 1 552-1 555.

Makowiak, J., « La protection des sites : analyse comparative et efficacité des instruments », *L'Actualité juridique droit administratif (AJDA)*, 2006, p. 2 001-2 016.

Mesnard, A.-H., « La démocratisation de la protection du patrimoine culturel », actes du colloque « Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II », 10 et 11 février 2011, université d'Angers.

Morand-Deville, J., « L'identification des sites protégés », *L'Actualité juridique droit administratif (AJDA)*, 2006, p. 1 986 et sqq.

Neyret, R., « Du monument isolé au “tout patrimoine” », *Géocarrefour*, vol. 79/3, 2004, p. 231-237.

Périgord, M. et Donadieu, P., *Le Paysage*, Paris, Armand Colin, 2012, 127 p.

Planchet, P., « Le patrimoine et le paysage face au défi environnemental », *L'Actualité juridique droit administratif (AJDA)*, 2010, p. 1 705-1 710.

Pontier, J.-M., « Simplification et décentralisation pour les secteurs sauvegardés et les monuments historiques », *L'Actualité juridique droit administratif (AJDA)*, 2005, p. 2106-2113.

Terrasson, D., « Un tournant dans la recherche sur le paysage en France : contexte et apports du programme politiques publiques et paysages », *Natures Sciences Sociétés*, n° 2, vol. 14, 2006, p. 187-195.

Tomas, F. ; « Les temporalités du patrimoine et de l'aménagement urbain », *Géocarrefour*, vol. 79/3, 2004, p. 197-212, mis en ligne en janvier 2008, URL : <http://geocarrefour.revues.org/722#article-722>.

Thibierge, C., « Le droit souple : réflexion sur les textures du droit », *RTD Civ*, 2003, p. 599 et sqq.

Traoré, S., « La mise en cohérence du régime juridique des “PSMV” par l’ordonnance du 28 juillet 2005, relative aux secteurs sauvegardés », *Collectivités territoriales-intercommunalité*, n° 5, mai 2006, p. 4-9.

NOTES

1. Convention européenne du paysage, Florence, 20 octobre 2000, URK : <https://www.coe.int/fr/web/landscape>
2. Loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments et objets d’art ayant un intérêt historique et artistique.
3. Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, JORF du 4 janvier 1914, p. 129-132.
4. Loi n° 43-92 du 25 février 1943, JORF du 4 mars 1943.
5. Article 40 de la loi n° 2 000-1 208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, JORF n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19 777.
6. Loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, JORF du 7 août 1962, p. 7 813 et *sqq.*
7. Articles 70 et 73 de la loi du 7 janvier 1983 et décret n° 84-304 du 25 avril 1984 complété par la circulaire n° 85-45 du 1^{er} juillet 1985.
8. Article 6 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d’enquêtes publiques, JORF n° 7 du 9 janvier 1993, p. 503.
9. Article 28 de la loi n° 2 010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement, JORF du 13 juillet 2010, p. 12 905- Décret n° 2 011-1 903 du 19 décembre 2011 relatif aux aires de mise en valeur de l’architecture et du patrimoine, JORF du 21 décembre 2011 – Circulaire du 2 mars 2012 relative aux aires de mise en valeur de l’architecture et du patrimoine.
10. Le Comité interministériel pour la modernisation de l’action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 avait prévu, à travers sa décision 22, la présentation, par le gouvernement, français, au début de l’année 2014, d’un projet de loi « patrimoines » destiné à simplifier le droit existant en la matière. Il était envisagé de limiter les espaces protégés à trois catégories : les villes historiques, les sites classés et les abords. En octobre 2014, la ministre Fleur Pellerin a annoncé la présentation, au premier semestre 2015, d’un projet de loi relatif « à la liberté de création, l’architecture et le patrimoine ».
11. Le projet de texte à venir est susceptible de revenir sur ce point.
12. Devant le développement de la *soft law*, le Conseil d’État a dédié son rapport annuel 2013 à la question. L’avant-propos de ce rapport est signé de Jean-Marc Sauvé : « Le droit souple », Conseil d’État, étude annuelle 2013, Paris, La documentation française, 2013.

RÉSUMÉS

Avec la loi Malraux, les centres urbains ont acquis une valeur historique et d’usage. Le secteur sauvegardé permet ainsi la mise en œuvre d’une stratégie territoriale de sauvegarde et de mise en valeur d’un paysage, au sens de l’article 1 de la Convention de Florence. Cette stratégie ne peut

pourtant pas se révéler réellement efficace sans son insertion dans la politique de développement territorial de l'ensemble urbain concerné. Le présent article s'interroge sur la réalité et les enjeux de la complémentarité existante entre patrimoine et urbanisme. Il montre comment cette complémentarité entre dispositifs est aujourd'hui possible. Puis, il analyse comment un territoire peut se saisir de la problématique patrimoniale en évoluant d'une protection de l'existant vers une certaine instrumentalisation du paysage. Pour finir il présente les solutions destinées à gérer les atteintes à ce paysage jugées dégradantes.

With the Malraux law in France, urban centres have acquired an historical as well as a functional value. The protected area thus makes it possible to develop a territorial strategy of protection and management of the landscape in the sense of Article 1 of the Convention of Florence. However, this strategy cannot be truly effective if it is not an integral part of the planning policy of the urban area concerned. This article raises the question of the reality and the challenges of the complementarity between heritage and urban development. It shows how this complementarity is possible today, it then analyses how a territory may address the heritage question by evolving from protecting what exists towards a manner of using the landscape. Finally it presents solutions intended to deal with the degradation of the landscape.

INDEX

Mots-clés : paysage, patrimoine, urbanisme, protection du patrimoine, mise en valeur du patrimoine, paysages

Keywords : landscape, heritage, urban development, heritage preservation, promotion of the heritage, landscapes

AUTEUR

EMMANUELLE GILLET LORENZI

Emmanuelle Gillet Lorenzi est maître de conférences en urbanisme et aménagement à l'université de Reims Champagne-Ardenne. Elle est membre de l'UMR 8185 ENeC, Paris IV Sorbonne. Au sein de ce laboratoire, elle travaille sur les relations entre urbanisme et patrimoine, notamment à travers l'évolution du droit et des pratiques des urbanistes.
emmanuelle.lorenzi[at]wanadoo[dot]fr