

Les Essentiels du Club PLUi

Prendre en compte le patrimoine dans le PLUi

*Le patrimoine, élément transversal du
projet de territoire pour mettre en valeur
les caractéristiques locales*

Janvier 2018

Pourquoi cette fiche ?



De nombreuses collectivités s'interrogent sur l'intégration des problématiques patrimoniales dans l'élaboration de leur PLUi. Une journée d'échanges a été organisée le 2 septembre 2016 avec des collectivités locales et des agences d'urbanisme pour débattre de la prise en compte des enjeux patrimoniaux dans l'élaboration d'un PLUi et identifier des bonnes pratiques.

La présente fiche a pour objectif de fournir des premières recommandations méthodologiques sans prétendre à l'exhaustivité. De nombreux guides et fascicules traitant, par ailleurs, de manière plus approfondie de l'articulation entre le patrimoine et l'urbanisme.

Elle aborde la définition du patrimoine, son inventaire et son intégration dans les pièces du PLUi, après avoir posé la question centrale de comment faire projet autour du patrimoine.

« Au-delà d'un inventaire indispensable des patrimoines, il s'agit de caractériser les spécificités de l'héritage à transmettre aux générations futures en se posant la question du sens de cette transmission. »

PLUi Val de Loire

Quelle définition du patrimoine ?



Au-delà du patrimoine protégé à l'échelle nationale, une grande liberté est laissée au PLUi pour aborder la question du patrimoine. **En amont de toute réflexion**, les collectivités doivent donc s'interroger sur leur propre définition. Les cinq catégories suivantes donnent un aperçu de ce que l'on peut appeler patrimoine :

- **Le patrimoine exceptionnel** se caractérise par des bâtiments et des sites exceptionnels comme les monuments historiques et les sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO.
- **Le patrimoine ordinaire** est constitué d'éléments moins notoires comme le bâti agricole traduisant l'histoire architecturale, les lavoirs désaffectés, les portes cochères, etc.
- **Les ensembles bâtis** se compose d'éléments caractéristiques du territoire dont il est opportun de préserver la cohérence comme : les rues, les trames jardinées, la morphologie urbaine, ...
- **Les éléments naturels à protéger** peuvent être exceptionnels (réserve naturelle) ou plus communs (cours d'eau), et contribuent très généralement à des équilibres écologiques à protéger.
- A travers les points de vue sur le grand territoire, les percées dans les ensembles urbains, la perception par les populations de leur environnement, **le paysage est aussi un élément patrimonial**. En constante évolution du fait de l'activité humaine, il est plus difficile à saisir et nécessite une démarche participative forte pour le définir et le partager en tant que patrimoine.



Palais Idéal du Facteur Cheval (Drôme)



Un ancien lavoir (Ardèche)



Place Charles de Gaulle à Lille



Calanque (Bouches du Rhône)



Collines bocagères (Bourgogne)

Ainsi, faisant écho à la tradition et à l'histoire du territoire auxquelles les habitants s'identifient facilement, le patrimoine est un sujet qui fait consensus et rapproche les différents acteurs autour du PLUi.

La Commune nouvelle de Doué-La-Fontaine (49) souligne à cet égard que « le PLUi est le bon outil pour mettre tous les acteurs autour de la table, sur la base d'un diagnostic ouvert et transverse aux différents enjeux du territoire ».

Comment inventorier le patrimoine ?

Le diagnostic, une étape - clé



Pour aborder le diagnostic, il s'agit certes de récupérer la connaissance existante mais également de définir, du point de vue de la collectivité, à quel degré elle souhaite prendre en compte le patrimoine dans son PLUi. Dans tous les cas l'implication de la population et des élus est un passage très vertueux.

Récolter la connaissance existante

- **Les outils de protection de niveau supérieur** apportent une connaissance incontournable. D'une part, la protection nationale **des monuments historiques** distingue deux types de patrimoine : le **patrimoine classé** : les immeubles dont la conservation présente, du point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public ; le **patrimoine inscrit** : les immeubles qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour rendre désirable la préservation.
- **D'autre part, le patrimoine mondial de l'humanité, label de l'UNESCO**, désigne un ensemble de biens présentant une valeur universelle exceptionnelle et qui justifie leur inscription sur une liste établie par le comité du patrimoine mondial de UNESCO.
- **Les études existantes apportent de nombreuses informations** : atlas paysagers, diagnostic ou étude patrimoniale spécifiques réalisés par les Régions, les Départements, les collectivités, les associations, les conservatoires, les CAUE, l'ABF, etc.
- **Le ministère de la Culture met à disposition des bases de données** : la base Architecture-Mérimée recense le patrimoine français dans toute sa diversité, la base Mobilier recense des meubles et objets religieux, domestiques, scientifiques et industriels ; la base Image recense l'architecture religieuse, domestique, agricole, militaire et industrielle ; et la base Bibliographie recense des notices contenant des informations localisées sur une œuvre architecturale, un objet mobilier ou un site.

Définir le niveau de détail de l'inventaire

C'est à chaque collectivité de définir le niveau de détail de son inventaire patrimonial selon les enjeux qu'elle souhaite porter dans son PLUi. Celui-ci peut être progressif dans le temps. Elle peut conduire des **études complémentaires**.

- **Prioriser les éléments à inventorier afin de « protéger pour transmettre ».**

Les éléments patrimoniaux à identifier peuvent par exemple être classés en trois catégories : Ceux qui relèvent du **patrimoine exceptionnel** ont vocation à être protégés. Ceux qui relèvent d'un **patrimoine vernaculaire** ou urbain, pour lesquels l'intérêt patrimonial peut porter sur la forme urbaine, ou sur une spécificité architecturale pourront faire l'objet d'une protection plus souple ou ponctuelle afin de permettre certaines évolutions. Enfin, ceux qui relèvent d'un **patrimoine plus « courant »** dont la cohérence ou la particularité doivent être préservés mais qui peuvent évoluer dans le respect de leur qualité patrimoniale. Un dialogue avec les différents partenaires (ABF, CAUE, PNR, AU...) permet d'apporter un regard complémentaire et une nouvelle objectivité dans la réflexion.

Pour le PLUi, de Bordeaux Métropole, différencier le recensement

À Bordeaux, le recensement du patrimoine est différent selon que l'on se situe dans le centre historique ou non.

• Dans la ville pierre, le recensement a été réalisé par l'agence d'urbanisme dans le cadre de l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, puis un enrichissement de l'inventaire a été réalisé par la métropole, recensement à la parcelle sur la qualité architecturale.

• Dans le reste de la métropole, il n'y a pas de politique globale de recensement : depuis 2006, l'inventaire est réalisé de manière autonome par les communes et intégré dans le règlement au fur et à mesure des évolutions du PLUi. La métropole a opté pour une approche prudente lors de la révision considérant qu'il était facile d'ajouter des éléments à l'inventaire, mais impossible d'en supprimer.

Comment faire projet autour du patrimoine ?



Mobiliser population et élus pour favoriser l'adhésion au futur projet

- Afin de construire une culture partagée du territoire et de sortir d'une vision défensive sur le patrimoine, **l'association et la sensibilisation de la population** peut passer par différents types d'action pour recueillir l'avis des habitants sur ce qui constitue à leurs yeux la valeur et l'identité du territoire: concours photos, ateliers forum, circuits de randonnées,...
- **L'implication directe des élus** prépare la prise en compte du patrimoine dans le projet. Participations aux actions pour la population, réalisation d'études sur l'impact économique du patrimoine, rencontres avec d'autres élus via par exemple les labels spécifiques au patrimoine (Villes et Pays d'Art et d'Histoire).



Concours photo - PLUi de Châteauroux Métropole

Croiser les enjeux du patrimoine avec d'autres enjeux du PLUi

La notion de patrimoine étant à la fois **transversale et fédératrice**, elle est susceptible de s'intégrer et de nourrir l'ensemble des enjeux du territoire. Par exemple :

■ Patrimoine et densification

L'approche patrimoniale enrichit l'argumentation en faveur de la densification, en mettant en exergue la qualité urbaine et de vie des tissus anciens, souvent denses et multifonctionnels.

■ Patrimoine et commerce

La valorisation du patrimoine permet d'appréhender les enjeux de revitalisation des centres-villes et de requalification des entrées de ville par la mise en valeur des qualités paysagères et urbaines existantes. Ceci contribue à créer un cadre de vie de qualité et peut être un levier de la redynamisation commerciale.

■ Patrimoine et réhabilitation et/ou production de logements

La réhabilitation d'anciens bâtis apparaît comme un levier potentiel de développement pour, notamment, les territoires contraints situés par exemple en zone littorale ou de montagne. Elle permet la création de nouveaux logements, sans consommer de foncier et tout en protégeant le patrimoine.

■ Patrimoine et développement économique

La valorisation du patrimoine est un levier du développement économique

« Bien connaître son patrimoine permet de mieux faire accepter la densification ».

Une analyse du patrimoine du territoire a été menée. Elle commence par le traitement des entrées de ville et des aspects identifiés comme « France moche » pour aboutir progressivement à la valorisation du centre ancien comme élément constitutif de l'identité. Pour apaiser ce débat sur la densification, il a par ailleurs été décidé de travailler avec une entrée « paysage et patrimoine ».

PLUi Val de Loire

Comment intégrer le volet patrimoine dans les pièces du PLUi ?



Le rapport de présentation : intégrer la dimension patrimoine

Outre le diagnostic, le rapport de présentation présente la justification des choix et l'évaluation environnementale.

- Rappelons que le **diagnostic** doit analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales.
- Le **justification des choix** rend compréhensible et justifie les différentes règles de protection prévues dans les règlements écrit et graphique du PLUi, et porte un regard transversal sur la protection du patrimoine.
- L'**évaluation environnementale** analyse les incidences de la mise en œuvre du projet de territoire sur le patrimoine appréhendé dans toutes ses diversités.

Le PADD : faire projet en intégrant le patrimoine

- Si le diagnostic débouche sur un certain nombre d'enjeux, c'est au stade du PADD que la collectivité fait ses choix quant à la prise en compte du patrimoine dans son projet. Souhaite-t-elle prioritairement conserver une trace de chaque période de l'histoire du territoire ou valoriser certaines périodes décisives dans cette histoire ? Quel équilibre souhaite-t-elle développer entre protection et évolution ? La réponse à ces questions ne peut être trouvée qu'en prenant en compte tous les autres champs du développement territorial, et le PADD devra vérifier la cohérence de l'ensemble des orientations retenues.
- Le code de l'urbanisme n'impose pas de consacrer de développement spécifique au patrimoine, le PADD peut cependant accorder un rôle et une place à ce sujet, fonction de l'importance des richesses que comporte le territoire et de la volonté politique d'en faire un axe de développement de leur projet.

Le règlement : privilégier des règles qualitatives

- Des règles quantitatives, pour encadrer le patrimoine, peuvent se révéler bloquantes dans leur application, par leur manque de flexibilité à s'adapter aux spécificités du bâti existant sur une parcelle ou en contiguïté.
- La possibilité d'édicter une règle qui se décline sous forme d'objectifs qualitatifs à atteindre s'avère plus adaptée aux secteurs à enjeux patrimoniaux. Si la rédaction de la règle qualitative est efficiente, les négociations sur le projet d'un pétitionnaire seront facilitées.
- Pour anticiper la résolution de certaines situations, il est possible d'avoir recours à des règles alternatives en créant une règle sur une zone particulière et en prévoyant une alternative en fonction des situations.

Adapter les règles

Le règlement du PLUi permet l'utilisation de règles « alternatives », dans des cas particuliers :

- *Emprise 0 : Aucune emprise bâtie nouvelle n'est autorisée.*
- *Toutefois lorsqu'une emprise 0 jouxte une emprise 100, une emprise bâtie de 10m² au maximum peut être autorisée en emprise 0 à condition d'être intégralement contenue à l'intérieur d'une bande de 3 m prise parallèlement à la limite entre les deux types d'emprise.*

Ainsi que l'utilisation de règles « qualitatives » fixant un objectif dans tous les cas :

- *Les espaces situés en « Emprise 0 » qui assurent la qualité du paysage urbain ou qui participent à la mise en valeur d'une construction protégée ne doivent pas être bâtis.*
- *La continuité des jardins et espaces verts doit être maintenue.*
- *Les arbres et masses boisées remarquables qui participent à la qualité du cadre de vie doivent être préservés.*
- *L'implantation de la construction ou de l'extension doit s'inscrire dans le paysage bâti avoisinant.*

Comment intégrer le volet patrimoine dans les pièces du PLUi ?



Le règlement graphique : définir des secteurs spécifiques

Le patrimoine peut faire l'objet d'une protection par le PLUi, quel que soit le secteur dans lequel il se situe.

- Le classement en zone urbaine est précisé par le biais d'indices visant à préserver le patrimoine présent en adaptant le règlement à leurs spécificités.
- Le classement en zone agricole peut également concourir à la protection du patrimoine.
- Le classement en zone naturelle s'applique essentiellement à des espaces naturels ou forestiers qui exigent une protection en raison notamment de leur intérêt esthétique, historique et écologique des zonages spécifiques. Il est donc propice à la préservation du patrimoine naturel.

Les OAP : adapter le niveau de prescription à l'objectif recherché

- De manière générale, toute OAP peut aborder la question du patrimoine en mettant en place des mesures de protection plus ou moins souples.
- Spécifiquement, les OAP patrimoniales peuvent comprendre des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R. 151-19.

Focus : SPR, PSMV et PVAP

Le nouveau régime unique de protection du patrimoine baptisé « sites patrimoniaux remarquables » (SPR) succède aux trois dispositifs existants (ZPPAUP, AVAP, secteur sauvegardé). Un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) peut se substituer au PLU sur tout ou partie du SPR. Il est élaboré par l'Etat en copiage avec la collectivité et tient alors lieu de plan local d'urbanisme sur le périmètre qu'il recouvre ; il doit être compatible avec le PADD du PLUi. Sur le périmètre du SPR non couvert par le PSMV, la collectivité peut élaborer avec l'Etat un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) pour encadrer la qualité architecturale des constructions neuves et existantes.



En résumé

Choisir le patrimoine à inventorier est le premier acte fondateur de la prise en compte du patrimoine dans le PLUi. Le choix repose non seulement sur la richesse du patrimoine local, mais également sur la connaissance déjà acquise et sur l'ambition que la collectivité veut donner à cette dimension. **L'intégration du patrimoine, vecteur d'identité, permet de fédérer la population autour du PLUi.**

Pour faire projet autour du patrimoine, il importe de croiser les enjeux relatifs au patrimoine avec les problématiques de densification, de commerce et d'économie, de réhabilitation ou de production de logements, ..., pour en dégager **des enjeux transversaux à retenir pour le PADD.**

Le choix du type de mobilisation des élus, des habitants et des partenaires participe à l'imprégnation par chacun du rôle et de la place du patrimoine sur les territoires. C'est un moyen d'en assurer sa transmission et son évolutivité.