



HAL
open science

L'institutionnalisation locale d'une politique patrimoniale à Tours : instruments, territorialisation et jeux d'acteurs

Mathieu Gigot

► **To cite this version:**

Mathieu Gigot. L'institutionnalisation locale d'une politique patrimoniale à Tours : instruments, territorialisation et jeux d'acteurs. *Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon*, 2021, *Varia*, 95 (4). halshs-03172622v1

HAL Id: halshs-03172622

<https://shs.hal.science/halshs-03172622v1>

Submitted on 17 Mar 2021 (v1), last revised 8 Sep 2021 (v2)

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.

L'INSTITUTIONNALISATION LOCALE D'UNE POLITIQUE PATRIMONIALE A TOURS : INSTRUMENTS, TERRITORIALISATION ET JEUX D'ACTEURS

Mathieu GIGOT

**Maître de conférences en aménagement de l'espace-urbanisme, université de Paris, UMR Géographie-Cités
Associé UMR CITERES**

Résumé

Le patrimoine urbain est aujourd'hui largement valorisé dans les politiques publiques mises en place dans les centres historiques européens. Cette situation, encore récente dans l'histoire urbaine, découle d'évolutions globales (place de plus en plus importante accordée au patrimoine dans les politiques publiques) et de facteurs locaux (stratégies locales des acteurs dans l'élaboration de ces politiques). Cet article analyse l'institutionnalisation locale d'une politique patrimoniale dans une ville moyenne du Val de Loire (Tours). En saisissant cette politique au travers des instruments mobilisés par les acteurs depuis l'après-guerre, il montre comment l'action publique est passée d'une logique de restauration du centre ancien dans une perspective conservatrice à une politique du patrimoine urbain territorialisée. L'article identifie trois temporalités dans la construction de l'action publique patrimoniale à Tours et se penche dans chacune sur le rapport entre les niveaux de pouvoirs (État – collectivité) pour comprendre les logiques qui ont prévalu à la mise en place des différents instruments qui, accumulés, ont progressivement construits la politique du patrimoine urbain à Tours.

Mots clefs : Action publique – Patrimoine – Patrimonialisation – Temporalités – Instruments –Tours – Val de Loire

Abstract

Local institutionalization of a heritage policy : instruments, territorialization and actors' games

Urban heritage is today widely valued in the public policies implemented in European historic centers. This situation, which is still recent in urban history, is the result of global changes (the increasingly important place given to heritage in public policies) and local factors (local strategies of the actors in the development of these policies). In this paper, we analyse the local institutionalization of a heritage policy in a medium-sized city of the Loire Valley (Tours). By grasping this policy through the tools mobilized by the actors since the post-war period, we show how public action has moved from a logic of restoration of the old city center in a conservative perspective to a territorialized urban heritage policy. This paper identifies three temporalities in the construction of heritage public action in Tours and examines in each one the relationship between the levels of power (Central government - local authorities) in order to understand the logics that prevailed at the implementation of the different tools that, accumulated, gradually built the urban heritage policy in Tours.

Key words : Public action, Heritage, Heritage-making, Temporalities, Tool of public action, Tours, Loire Valley

Introduction

Analyser la patrimonialisation de l'urbain au prisme de ses instruments

L'analyse des politiques du patrimoine urbain a pris une importance considérable en France depuis une vingtaine d'années chez les géographes (Veschambre, 2007 ; Hertzog, 2011). Un nombre important de recherches portent sur les effets socio-spatiaux de la patrimonialisation des centres anciens avec des travaux autour des dynamiques touristiques (Lazzarotti, 2003), de la gentrification (Semmoud, 2005) ou encore des conflits d'usage dans les centres historiques patrimonialisés (Melé, 2004). Un autre champ de recherche couvre l'analyse de l'action publique patrimoniale, avec des questionnements qui constituent des clefs d'entrée intéressantes pour comprendre les modalités d'institutionnalisation des politiques patrimoniales dans les centres anciens. Il s'agit, pour ces travaux, de saisir comment le patrimoine devient un objet de l'action publique et un enjeu local.

Le patrimoine urbain est devenu un cadre pour l'action publique dans la deuxième moitié du XX^e siècle alors qu'au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, les modèles urbains dominants privilégiaient plutôt une approche moderniste avec des logiques fonctionnalistes (Djament-Tran, 2015 ; Van Der Wusten, 2016). La territorialisation du patrimoine urbain, amorcée en 1943 avec les abords des monuments historiques¹, va s'institutionnaliser en France au travers des secteurs sauvegardés voulus par André Malraux en 1962² (Tomas, 2004). La politique nationale française du patrimoine, dont les instruments de protection constituent l'artéfact le plus visible, est bien documentée (Choay, 1992), mais les dimensions locales de son institutionnalisation sont moins analysées, alors même qu'elles révèlent des stratégies d'acteurs et des enjeux d'appropriation du patrimoine à différents niveaux de pouvoirs. Plusieurs travaux se sont intéressés aux dimensions locales des politiques du patrimoine urbain dans les villes moyennes, à Angers par exemple où V. Veschambre a montré comment le tissu associatif s'est mobilisé pour mettre à l'agenda public la patrimonialisation de quartiers anciens (Veschambre, 2002), ou encore au Havre où M. Gravari-Barbas et C. Renard ont montré comment la patrimonialisation de la reconstruction s'est faite par des processus *top down* qui ignorent les sociétés locales (Gravari-Barbas et Renard, 2010). D'autres cas d'étude ont été traités, souvent au prisme d'une analyse qui privilégie les jeux d'acteurs ou des moments particuliers de l'action (comme les conflits), sans nécessairement distinguer les instruments mobilisés pour mettre en place les conditions de la protection et de la valorisation des patrimoines, ni des temporalités plus longues. Or, une telle approche permet d'entrer dans la boîte noire de la construction des politiques publiques et d'en comprendre les mécanismes. J. Commaille *et al.* ont d'ailleurs montré en quoi la question des temporalités « *constitue une entrée "privilégiée" pour analyser les transformations de l'action publique* » (Comaille, Simoulin et Thoemmes, 2014, p.2). L'analyse des différentes temporalités de l'action publique peut être particulièrement lisible au travers de la mise en place d'instruments d'action publique, notion largement développée par P. Lascoumes et P. Le Galès (2004), qui sont les outils qui permettent la réalisation d'une politique publique (Howlett, 2011) et constituent finalement la manifestation la plus visible de l'action. Ils demeurent « *un excellent traceur du changement au-delà du volontarisme des acteurs et des rhétoriques politiques* » (Lascoumes et Simard, 2011, p. 6).

Niveaux et temporalités des politiques publiques

L'analyse fine de la mise en place des instruments d'action publique dans le « temps long » (ici sur quelques dizaines d'années) permet donc de (dé)construire les politiques publiques patrimoniales sur un espace donné, en prenant en compte les jeux d'acteurs et leurs stratégies (Crozier et Friedberg, 1977) dans un contexte donné. Les politiques publiques sont le produit des effets des instruments d'action publique mais ces derniers conditionnent aussi les choix des acteurs au sens où ils choisissent

¹ Loi n° 92 du 25 février 1943 sur les abords des monuments historiques, portant modification de la loi du 31 décembre 1913.

² 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, dite loi Malraux.

d'utiliser à un moment donné tel ou tel instrument pour mettre en œuvre leur politique publique. Le choix d'un instrument répond donc à des stratégies développées par les acteurs dans un contexte donné et à un moment donné. Il n'est pas neutre et le moment de ces choix révèle lui aussi des stratégies spécifiques dans la construction d'une politique publique patrimoniale.

En identifiant plusieurs temps de l'action publique patrimoniale, nous avons décomposé les logiques politiques et actuelles qui ont permis la mise en place d'une politique de reconnaissance puis de valorisation du patrimoine urbain à Tours. Comme le soulignent J. De Maillard et D. Kübler, « *les protagonistes de l'action publique sont réunis par des relations d'interdépendance. Dès lors, la dimension relationnelle est centrale [...] En outre, l'action publique est marquée par différents niveaux d'action publique qui souvent s'enchevêtrent* » (De Maillard et Kübler, 2016, p. 214). Cette réflexion sur les échelles de l'action publique interroge notamment la place du local dans la mise en œuvre de politiques publiques territorialisées. Les travaux qui cherchent à comprendre les rapports entre les différents niveaux de pouvoirs sont nombreux, chez les politistes notamment (Pollard et Prat, 2012), et mettent en évidence les différentes arènes de pouvoirs dans la conduite (voire la genèse) des politiques publiques territorialisées, en interrogeant, entre autres, la place de l'État. En effet, les politiques publiques nationales engagées par l'État se font au travers d'instruments normatifs dont les acteurs locaux se saisissent et sont localement appliquées de façon différenciée (les travaux des juristes sur la territorialisation du droit le montrent bien [Gallo, 2013]). Dans ce cadre, J. Pollard et P. Prat exposent que dans certains travaux, le niveau national ne constituerait qu'un contexte, sorte de « *monolithe statique* » (p. 46), quand d'autres approches privilégient une analyse en termes de gouvernance qui a l'avantage de permettre une caractérisation plus fine des interactions entre les acteurs et les différents niveaux de l'action publique (Le Galès, 1995). En posant l'hypothèse que les différents niveaux d'action s'entrecroisent « dans un processus d'ajustement mutuel » (Duran et Thoenig, 1996), notre contribution s'inscrit dans la continuité de ces recherches et apporte un éclairage sur les conflits d'échelles dans la reconnaissance et la protection du patrimoine urbain.

Trois temporalités de l'action publique patrimoniale tourangelle

En croisant une étude de l'action publique au prisme de ses temporalités (Palier, Surel *et al.*, 2010) et une analyse des jeux d'acteurs à plusieurs échelles, l'article propose de saisir les modalités locales d'institutionnalisation de la politique patrimoniale dans une ville moyenne ligérienne : Tours. Il s'agit d'analyser la façon dont le patrimoine est devenu un référentiel de l'action publique locale et, à cet égard, le cas tourangeau paraît intéressant en ce qu'il offre un bon exemple de la prise en compte du patrimoine dans les politiques urbaines, d'abord en termes de conservation puis selon une logique de mise en valeur, glissant de la prise en compte de l'objet à la politique patrimoniale territorialisée.

Pour reconstituer finement les trajectoires de la patrimonialisation à Tours, nous avons récolté des matériaux de recherche de quatre ordres. D'une part, nous avons réuni un corpus d'ouvrages locaux et de mémoires de recherche qui permettaient de reconstituer finement les étapes de la prise en compte du patrimoine à Tours. Puis, nous avons collecté les coupures de presse locale qui évoquaient le patrimoine depuis les années 1960³. Un travail de recherche aux archives municipales et départementales a aussi permis de retracer les étapes de l'institutionnalisation d'une politique patrimoniale⁴. Enfin, nous avons procédé à plusieurs entretiens avec des acteurs locaux du patrimoine (élus, techniciens, architecte des bâtiments de France [ABF]...) lors d'une thèse de doctorat réalisée entre 2007 et 2012 (Gigot, 2012) et à l'occasion d'un programme de recherche sur la dimension patrimoniale des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), réalisé entre 2015 et 2019 avec une équipe de

³ Deux journaux ont été analysés : *La nouvelle République* (quotidien local créé en 1944 et qui existe toujours) et *L'espoir* (hebdomadaire fondé en 1959 par Jean Royer, maire de Tours). Tous les articles faisant référence au patrimoine urbain ont été analysés depuis le début des années 1960 jusqu'aux années 2000.

⁴ Plusieurs types de documents ont été analysés dans les fonds municipaux : échanges de courriers, délibérations de conseils municipaux, magazine municipal, documents de communication...

chercheurs juristes, géographes et architectes⁵. Ce travail monographique constitue une étude de cas pertinente pour bien saisir la façon dont s'institutionnalise localement une politique du patrimoine urbain.

Pour comprendre les relations entre ces différents niveaux d'action publique, l'article s'organise en trois temps, qui correspondent à trois grandes phases de la prise en compte du patrimoine dans le contexte tourangeau à partir de l'après-guerre. Cette division – certes artificielle – permet de mettre en exergue les moments de conjonction (Commaille *et al.*, 2014) où les conditions de mise en œuvre d'une politique patrimoniale ont été rendues possibles dans un contexte national donné. Le premier temps est celui de la restauration du bâti ancien tourangeau dans le contexte d'après-guerre marqué par l'urgence du relogement des populations (1). C'est de cette expérimentation que découlera l'institutionnalisation d'une politique patrimoniale au travers de la délimitation d'un secteur sauvegardé (2), puis de l'intégration du patrimoine urbain des quartiers limitrophes du centre ancien dans les documents de planification territoriale (3).

1. CONSERVER, RESTAURER ET SAUVER L'EXISTANT : LES PREMIERES INTERVENTIONS SUR LE PATRIMOINE URBAIN DANS LE VIEUX TOURS

Avant l'introduction par le législateur d'instruments dédiés à la protection et la valorisation du patrimoine urbain, des prises de conscience locales de la valeur des quartiers anciens ont amené les acteurs à imaginer des moyens d'action permettant de éviter leur destruction. Ce fut le cas à Tours où des stratégies d'intervention originales ont été mises en place dès la fin des années 1950.

1.1 La prise de conscience patrimoniale dans un contexte post-reconstruction

Ville moyenne ligérienne, Tours inscrit son évolution dans le sillon des villes moyennes françaises (Rodier *et al.*, 2010) et répond à des modèles urbains connus : destruction des murs d'enceinte et création de grands boulevards au XIX^e siècle – marquée aussi par l'arrivée du chemin de fer et la réorganisation de quartiers industriels – destructions liées à la guerre, *etc.* (Lussault, 1993). Depuis la mise en œuvre des premières listes de monuments historiques en France dès 1840, la ville de Tours a fait l'objet d'une politique patrimoniale centrée sur la protection des édifices monumentaux et de sites emblématiques, processus que l'on observe de façon semblable sur d'autres villes moyennes ligériennes (Gigot, 2012). On dénombre, en 1950, 126 monuments historiques, dont 54 inscrits au sortir de la guerre, pour la seule année 1946 et 5 sites concernant principalement des places et jardins d'importance.

L'intervention sur le patrimoine urbain n'a réellement débuté qu'à partir du moment où les plans de rénovations ont menacé le centre ancien de destruction. Un plan de reconstruction, de l'architecte Jean Dorian⁶, était prévu pour le centre-ville mais si « *le projet fut déclaré d'utilité publique [...] le Conseil municipal le mit rapidement à l'écart. Les travaux ne se limitaient pas seulement à la réédification des bâtiments détruits, ils s'appliquaient également à la majeure partie des immeubles rescapés des bombardements. La population, subissant la crise du logement, ne pouvait admettre que l'on détruise volontairement des bâtiments* » (Chevereau, 2003, p. 49). Néanmoins, les textes réglementaires ne permettaient aucune autre forme d'action que la rénovation urbaine pour restructurer les centres anciens. Le décret de 1958⁷ incitait les communes à appliquer la vision

⁵ Programme de recherche financé par l'Agence Nationale de la Recherche « PLU patrimonial » : <https://plupat.hypotheses.org/>

⁶ Jean Dorian avait pour Tours un projet de reconstruction largement inspiré de la charte d'Athènes, prévoyant l'élargissement des voies de communication, un zonage fonctionnel très marqué, *etc.*

⁷ Décret n°58-1465 du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine.

centralisatrice de Paris, souhaitant une France qui panse ses plaies en modernisant ses villes. Pour P. Boille, « à Tours heureusement, devant l'ampleur du coût de l'opération, la municipalité prend d'autant moins de décision que les élections pour le renouvellement de son conseil doivent avoir lieu en mars 1959 » (1990, p. 311). Le refus de la « rénovation bulldozer » par les élus locaux, préférant « conserver l'habitat en le retapant » (Simon, 1982, p. 30), a été primordial dans l'amorce d'une politique de restauration du centre ancien, même si c'est bien l'argument social qui fut mobilisé plus que celui de la valeur patrimoniale de ces quartiers.

En 1959, Jean Royer, nouveau maire de la ville⁸, hérite de l'épineux problème de la rénovation des quartiers anciens, certes engagée mais gelée en raison de l'opposition massive des Tourangeaux. Pour C. Hüttmann, « le maire se trouve face à une forte opposition – laquelle exige qu'on renonce une fois pour toute aux opérations imposées par Paris » (1987, p. 15). Vingt-quatre ans avant la décentralisation des compétences urbanistiques aux collectivités locales, l'élus tourangeau posait déjà la question du bien fondé d'un État hégémonique qui, dans les années 1960, impose sa politique en négociant localement ses modalités de mise en œuvre (Duran et Thœnig, 1996). Pour Jean Royer, l'enjeu est de taille : il s'agit d'asseoir sa politique en reconstruisant sa ville tout en n'aggravant pas un traumatisme déjà lourd. Il commence donc par constater l'ampleur du travail à entreprendre : le centre ancien est dans un piètre état (Figure 1). Outre les ravages de la guerre, « on constate l'état de désuétude de ce quartier surpeuplé, où la densité de population atteint deux personnes par pièce, vivant dans une insalubrité parfois grave et sans commodités premières »⁹.

⁸ Maire conservateur et bâtisseur, Jean Royer restera aux affaires pendant 36 ans, en marquant fortement la ville de Tours par de grandes opérations urbaines.

⁹ « La restauration de nos vieux quartiers : une opération délicate commandée par la nécessité de réhabiliter la partie noble de notre ville », *La Nouvelle République* du 15 février 1968.



Figure 1 : Des maisons de la place Plumereau avant leur restauration.

Source : Archives départementales d'Indre-et-Loire, 5Fi002914. André et Robert Arsicaud, 26/03/1955.

L'insalubrité des logements est telle que la solution classique proposée par l'État est bien évidemment la rénovation totale, en application du décret précité, mais Jean Royer prétend ressentir « *ces propositions apparemment logiques par leur modernisation comme une offense au passé de la cité car ces quartiers furent ceux d'une ville prospère* » (1997, p. 78). S'il y a bien une nécessité d'agir, c'est en faisant un choix original dans le contexte de l'époque que le maire fraîchement élu va engager une politique de restauration du patrimoine urbain, même s'il détruira en même temps de nombreux édifices vétustes (Noblet, 2013).

1.2 Conserver plutôt que démolir : la restauration dans la rénovation

Lorsque Jean Royer accède à la mairie de Tours, aucun instrument national ne s'offre donc à lui pour protéger les immeubles anciens. Sa rencontre avec Pierre Boille¹⁰, architecte tourangeau sensibilisé à la question de la restauration des vieux quartiers, sera le point de départ d'une grande politique de restauration des quartiers anciens dégradés. L'architecte s'insurge contre la disparition programmée du vieux Tours et, persuadé que la rénovation n'est pas l'unique moyen pour traiter les quartiers

¹⁰ Pierre Boille est un architecte tourangeau qui, convaincu qu'une alternative à la « rénovation bulldozer » des quartiers anciens existait, a mené plusieurs études et chantiers de restauration à Tours.

anciens, il présente un projet de restauration de ces quartiers à Jean Royer le 15 octobre 1960¹¹ arguant qu'une « *telle œuvre, collective et désintéressée, est pour le moins aussi viable sur le plan moral, humain et financier qu'une reconstruction complète* »¹². Il convainc ce dernier qui décide de tenter l'expérience d'une restauration des îlots anciens, allant contre le modèle dominant de la rénovation urbaine qui, dans les années 1950-1960, a profondément modifié le visage de nombreux centres historiques en France (Tomas, 2004). Avant sa rencontre avec le maire de Tours, Pierre Boille avait déjà expérimenté la restauration d'un îlot vieillissant : « *avec l'Association ouvrière des compagnons du devoir du tour de France, Boille avait restauré, de 1952 à 1956, l'édifice ancien accueillant l'association* » (Minnaert, 2001, p. 135). C'est fort de cette expérience réussie que l'architecte a pu présenter son projet de périmètre de restauration sur une partie du centre ancien de la ville. Alors qu'il n'existait aucun instrument dédié à la sauvegarde des quartiers anciens, Pierre Boille et Jean Royer, en agissant de concert, ont réussi à mener une campagne de restauration des quartiers insalubres en utilisant les procédures foncières et financières de la rénovation urbaine : « *soucieuse d'améliorer et d'assainir ses quartiers anciens, la Ville de Tours s'est inquiétée des quartiers historiques pour en faire une opération de restauration et des quartiers insalubres pour en faire une opération de rénovation* » (Lachaise, 1972, p. 71). Cela conduit à des destructions de certains édifices à la réhabilitation d'autres (Figure 2 : La restructuration du vieux Tours : entre rénovation et restauration Source : Archives départementales d'Indre-et-Loire, 5Fi013035. André et Robert Arsicaud, 23/11/1964. Figure 2).



Figure 2 : La restructuration du vieux Tours : entre rénovation et restauration
Source : Archives départementales d'Indre-et-Loire, 5Fi013035. André et Robert Arsicaud, 23/11/1964.

¹¹ Ce document, intitulé « sauvegarde du vieux Tours » se compose de planches de photographies de la vieille ville et d'un texte qui explique l'expérience de restauration que Pierre Boille souhaite mener. Il fut transmis à Jean Royer et Pierre Sudreau, alors Ministre de la Construction.

¹² Brochure « Sauvegarde du vieux Tours » du 15 octobre 1960. Archives départementales d'Indre-et-Loire, cote 30J : dossiers de travail.

Si le décret du 31 décembre 1958 porte sur la rénovation urbaine, il n'exclut pas la possibilité d'engager des opérations de restauration, pour peu que celles-ci soient conformes au plan d'urbanisme de détail qu'il exige. Ce dernier détermine avec précision les opérations de curetage d'îlots ainsi que les immeubles à restaurer ou à réhabiliter. En détournant de son usage initial le décret de 1958, Jean Royer parvient à monter des opérations de restauration dans le vieux Tours, qu'il couple intelligemment avec des opérations plus classiques de rénovation urbaine. Son journal explique à ce titre que « *si la rénovation vise à transformer radicalement la physionomie des quartiers nord-ouest, en y introduisant un urbanisme moderne, tout en maintenant les lignes architecturales traditionnelles de la Touraine, la restauration, elle, est une entreprise de conservation* »¹³.

Il ne s'agit pas (encore) d'une politique patrimoniale, mais bien d'une politique de restauration / sauvegarde des quartiers anciens de la ville. D'ailleurs, quand le premier îlot expérimental est défini par Pierre Boille en 1961 (Figure 3), la ville de Tours crée un secteur de restauration et le maire ne parle alors pas de protéger le « patrimoine ». Même si ce premier zonage peut constituer le point de départ d'une action publique patrimoniale à l'échelle locale, celle-ci n'est pas institutionnalisée dans un instrument *ad hoc* et nommée comme telle par les acteurs locaux.

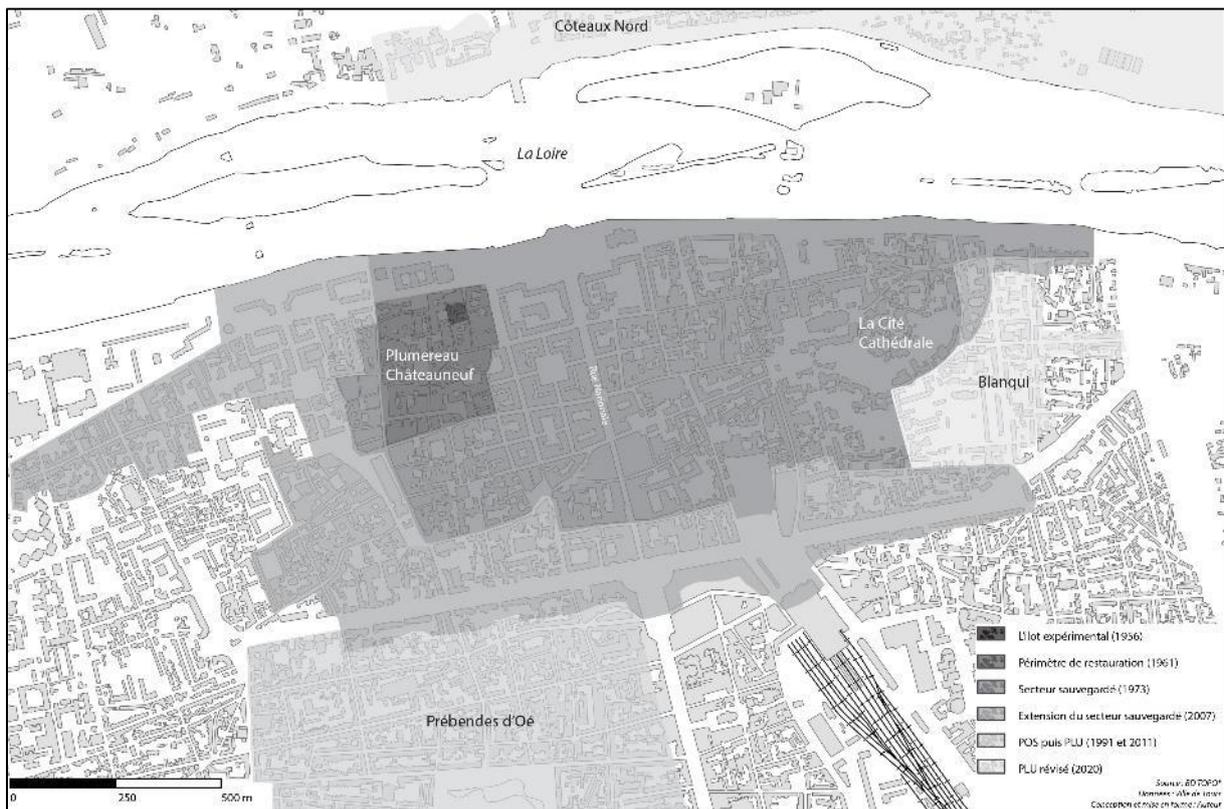


Figure 3 : La territorialisation du patrimoine urbain à Tours : de l'expérimentation à l'institutionnalisation. Crédit : Auteur.

Cette expérimentation montre bien comment l'usage d'instruments à des fins autres que leurs objectifs initiaux peut permettre d'atteindre d'autres buts. De même, l'importance des acteurs, en particulier des édiles, dans la construction locale d'une action publique patrimoniale prouve que, même avant la décentralisation, les instruments n'émanent pas uniquement de l'État central

¹³ « Rénover et restaurer les plus anciens quartiers », *L'espoir* du 9 septembre 1967.

(approche *top down*) mais peuvent venir d'expériences locales (approche *bottom up*) (De Maillard et Kübler, 2016). À cet égard, le cas de Tours est exemplaire car il a préfiguré l'invention des secteurs sauvegardés voulus par Malraux en 1962¹⁴, mais pas unique puisque d'autres villes françaises, comme Lyon¹⁵, ont utilisé des mécanismes similaires pour restaurer le patrimoine urbain.

2 TERRITORIALISATION DU PATRIMOINE ET INTERVENTIONS URBAINES

Si les expérimentations conduites à Tours ont permis d'établir une politique de restauration du patrimoine urbain, on ne peut parler d'une politique patrimoniale. En effet, les interventions restent circonscrites à un secteur très réduit du centre historique et les instruments sont mobilisés sans véritable plan d'ensemble ni réelle coordination entre les acteurs. C'est l'instauration du secteur sauvegardé qui va institutionnaliser et territorialiser la politique du patrimoine urbain à Tours. Il sera suivi d'une série d'interventions visant à valoriser les patrimoines protégés qui s'inscrivent dans un phénomène global de revitalisation des centres-villes.

2.1.1 L'institutionnalisation de la politique patrimoniale au travers du secteur sauvegardé

Jusqu'au début des années 1970, la restauration immobilière s'est donc calquée sur les montages financiers de la rénovation *via* la création d'une Société d'Économie Mixte en 1962, dont le périmètre d'intervention était circonscrit au premier périmètre opérationnel de restauration. Le plan d'urbanisme de détail du secteur nord-ouest de Tours (c'est-à-dire la partie ancienne de la ville) qui a suivi s'est basé sur les propositions du programme municipal d'urbanisme de 1961, en intégrant l'îlot expérimental de restauration. Dans un dossier spécial de *La Nouvelle République*, le journaliste qui a étudié ce programme se voulait rassuré à la lecture du préambule du dossier du ministère de l'Équipement qui exposait que : « *tenant compte de la valeur du patrimoine existant, l'opération établit un zonage et un plan d'action, détermine les éléments à conserver, les possibilités de construction et les équipements à prévoir* »¹⁶. Ce plan, qui met en avant la valeur patrimoniale du quartier, constitue une forme de planification territoriale qui se rapproche des secteurs sauvegardés.

À travers la définition d'un périmètre de restauration repris dans le plan d'urbanisme de détail, Pierre Boille et Jean Royer – avec l'aval du ministère de la Construction – ont préfiguré ce qui deviendra le secteur sauvegardé de Tours. C'est donc une dizaine d'années après les premières opérations de restauration immobilière que le secteur sauvegardé de Tours est délimité (Figure 3) et approuvé par l'État. *La Nouvelle République* précise que « *c'est au cours d'une commission mixte des ministères des Affaires Culturelles et de l'Équipement [...] que le plan d'extension de sauvegarde a été approuvé. Il s'agit en fait du plan proposé par la ville* »¹⁷. C'est bien le périmètre proposé localement qui a été approuvé en commission nationale. Dans un entretien à son journal *L'Espoir*, Jean Royer revient sur les réticences qu'il a pu avoir à ce sujet : « *nous avons voulu créer à Tours un véritable secteur sauvegardé, bien que je me sois méfié au départ et des monuments historiques et du ministère des Activités Culturelles qui auraient pu constituer des freins à cette opération* »¹⁸. Jean Royer souhaitait conserver la responsabilité du patrimoine à l'échelle municipale puisqu'un secteur sauvegardé implique une ingérence forte des services de l'État. C'est pourquoi « *s'appuyant sur le Programme de*

¹⁴ La procédure des secteurs sauvegardés, initiée par la loi Malraux du 4 août 1962, consistait à mettre en place un document d'urbanisme (le plan de sauvegarde et de mise en valeur) sur des ensembles urbains à forte valeur patrimoniale. Même si la collectivité locale est associée au projet de secteur sauvegardé, celui-ci reste une procédure aux mains de l'État.

¹⁵ La mise en place de la Société d'Économie Mixte de Restauration du Vieux Lyon a préfiguré le secteur sauvegardé délimité en 1964.

¹⁶ « La restauration et la rénovation », *La Nouvelle République* du 10 juillet 1973.

¹⁷ « Extension du périmètre de sauvegarde », *La Nouvelle République* du 22 juin 1973.

¹⁸ « Une valeur d'exemple : la politique de Jean Royer pour sauver les quartiers du vieux Tours », *L'Espoir* du 8 février 1975.

Restauration Immobilière pour conserver la plus grande marge de manœuvre possible, Jean Royer n'engage la création du secteur sauvegardé qu'en 1973 » (Massire, 2016, p. 235). Avant d'accepter cette procédure, il argumentait notamment que « *la Ville de Tours entend mener l'opération de restauration du quartier définie par elle dans le cadre des lois réglementant la restauration, sans avoir, en aucun cas, recours aux textes concernant les secteurs sauvegardés* »¹⁹. La politique de sauvegarde des quartiers anciens menée à Tours dès 1961 fut inventée localement et Jean Royer ne souhaitait pas voir les services de l'État s'en emparer considérant « *totalelement inutile d'ajouter des contraintes nouvelles et de créer un secteur de sauvegarde* »²⁰. La mise en place d'un instrument très centralisé pouvait venir déstabiliser un « système politico-administratif local » (Grémion, 1976) bien rodé. Au sein de ce système d'acteurs, le Maire incarne une figure d'autorité locale, une forme de « *présidentialisme centralisateur* » (Thœnig, 1996), gérant l'interface entre la population, les services mais aussi l'État dans un contexte encore centralisé.

C'est sous la pression exercée par plusieurs acteurs locaux de la restauration que Jean Royer a cédé : la pérennité de l'expérimentation ne semblait pas probante et l'institutionnalisation de la politique patrimoniale par un instrument *ad hoc* paraissait une nécessité pour continuer le travail mené sur les quartiers anciens. René Vigier, directeur de la société d'économie mixte de restauration du vieux Tours insistait d'ailleurs sur les avantages procurés par la mise en place d'un secteur sauvegardé sur la commune de Tours dans un courrier adressé au maire de Tours en 1969 : au-delà des avantages financiers (notamment en ce qui concerne les processus de défiscalisation pour favoriser l'intervention des propriétaires privés), il indiquait notamment que « *l'on trouverait là très vraisemblablement l'occasion de franchir la rue Nationale vers l'est et d'ajouter au secteur actuel [Châteauneuf] les quartiers de la cathédrale. On reconstituerait ainsi avec la rue Colbert et la rue du Commerce le lien historique entre "la Cité" et le "bourg de Saint-Martin"* »²¹. Ce faisant, René Vigier proposait de délimiter le périmètre du centre ancien de Tours à mettre en valeur. Il soulignait ici la logique historique qu'il y avait à protéger l'ensemble des vieux quartiers de la ville, argument repris par Jean Royer lorsqu'il demanda aux services de l'État la création du secteur sauvegardé.

La ville de Tours a été pilote dans la politique nationale de sauvegarde des quartiers anciens et c'est aussi une raison pour laquelle le Maire n'a pas souhaité s'aligner tout de suite à la politique nationale des secteurs sauvegardés. Son journal *L'Espoir* le rappelait en 1974 en revenant sur la politique menée depuis le début des années 1960 : « *plutôt que de reconstruire totalement après avoir rasé les quartiers historiques, la réponse fut courageuse et la Ville de Tours prit des options que l'on retrouvera plus tard dans les textes de la loi de 1962*²² ». En plus de permettre la restauration des quartiers anciens, l'expérience menée à Tours a constitué la base d'une législation nationale. C'est une coalition d'acteurs de niveaux local et national (Pierre Boille et Pierre Sudreau) qui, grâce à la mobilisation de leurs ressources et leurs réseaux à tous les niveaux²³, a donné naissance à la procédure des secteurs sauvegardés. Cette forme de politique *bottom up* montre que le niveau local peut avoir une part non négligeable dans l'établissement des politiques publiques au niveau national, ce qui nous pousse à dépasser une analyse qui se focaliserait seulement sur la déclinaison locale de la politique nationale du patrimoine.

¹⁹ Courrier de M. Royer à M. Mayer du 2 janvier 1964. *Archives municipales de Tours, non coté.*

²⁰ Courrier de M. Royer à M. De Ségogne du 2 janvier 1964. *Archives municipales de Tours, non coté.*

²¹ Courrier de M. Vigier à M. Royer du 23 juillet 1969. *Archives municipales de Tours, non coté.*

²² « Vieilles maisons... beaux quartiers », *L'Espoir* du 7 décembre 1974.

²³ L'amitié de Pierre Boille avec Pierre Sudreau, directeur de cabinet du Premier ministre, a facilité la mise en place de l'expérimentation tourangelle puisque ce dernier avait donné à Pierre Boille la mission « *d'établir la doctrine juridique, financière et administrative qui servirait de base à la restauration* » (Boille, 1990, p. 314).

2.2 De la protection à la mise en valeur du patrimoine urbain

La mise en place du secteur sauvegardé de Tours en 1973 marque l'avènement du passage d'une politique de restauration des quartiers anciens à une politique patrimoniale. Celle-ci vient ajouter à la protection du patrimoine une dimension de mise en valeur du centre ancien, peu développée dans les opérations de restaurations immobilières, et sur laquelle une communication s'engage alors (Figure 4). Ce changement de paradigme s'inscrit dans un contexte de crise économique qui questionne la mobilisation massive de fonds publics dans les opérations de restauration immobilière.

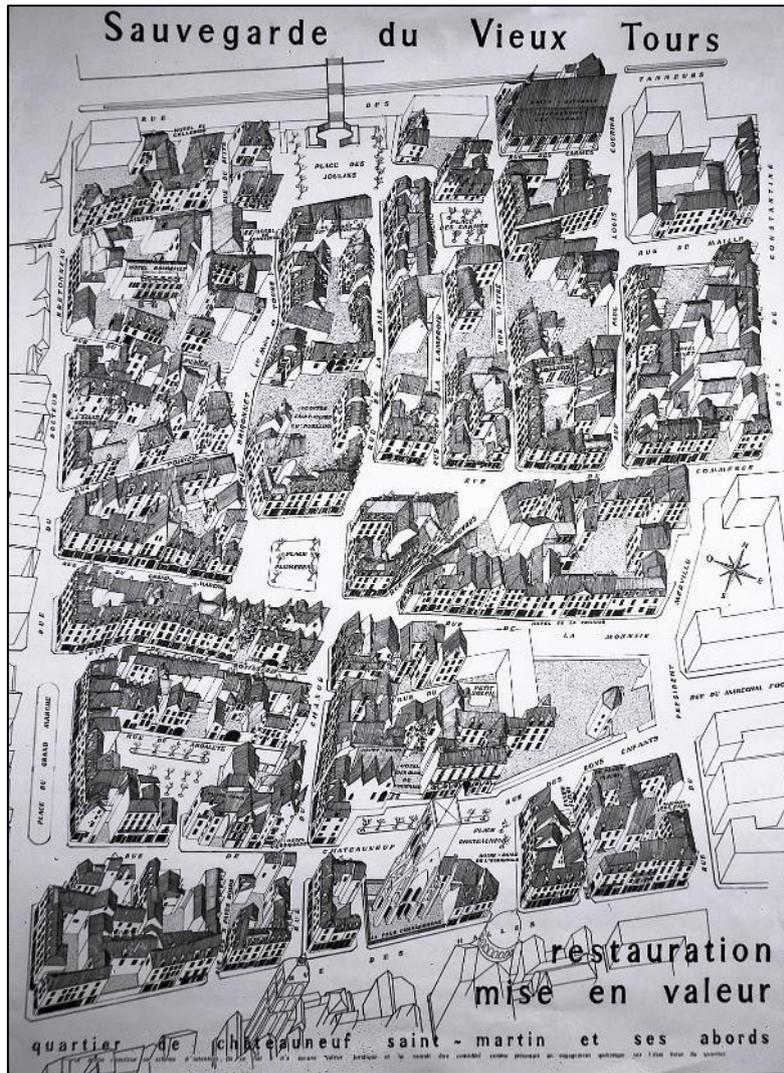


Figure 4 : Photographie d'un plan cavalier du vieux Tours, servant de base pour une affiche visant à faire connaître l'œuvre de sauvegarde engagée ²⁴

Source : Archives départementales d'Indre-et-Loire, 5Fi100490. André Arsicaud, 30/06/1972.

L'ancien Adjoint au maire chargé des activités culturelles explique « qu'autour des années 1970, les difficultés rencontrées à Tours s'inscrivent parfaitement dans le contexte global de l'évolution de la question immobilière et aboutissent à un infléchissement de la ligne initiale » (Baleynaud, 1985, p. 164). Les procédures de restauration immobilières sont trop lourdes, trop coûteuses et trop longues. Cette question est portée sur la scène nationale et les années 1970 voient naître d'autres mécanismes pour

²⁴ Ce plan a notamment été publié dans le journal *L'espoir* du 1^{er} juillet 1972.

l'amélioration de l'habitat en centre ancien : dispositifs fiscaux avantageux, circulaire sur l'aménagement des centres anciens, mise en place des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), etc. « *Toute cette palette juridique et financière va être largement utilisée à Tours, à partir de 1973* » (Baleynaud, op. cit., p. 164), année de création du secteur sauvegardé. La Municipalité entérinera un Programme d'Intérêt Général en 1979, pour aider les propriétaires à améliorer le confort de leurs logements, trois OPAH entre 1980 et 1994 et des campagnes de ravalement de façades depuis 1974 (Figure 5). Ainsi, « *la ville de Tours, par les mesures d'accompagnement des OPAH sur les espaces publics et leur remise en valeur, par les aides au ravalement et à la restauration des façades, a impulsé l'initiative privée à s'engager dans les actions de remise en valeur et de restauration du patrimoine* »²⁵.



Figure 5 : Les interventions sur le patrimoine en centre ancien de Tours : OPAH et ravalements de façades. Crédit : Auteur.

Lorsque le magazine d'information de la ville revient sur la transformation du centre-ville en 1982, il présente l'année 1973 comme une rupture dans la mesure où c'est à ce moment-là que les pouvoirs publics entreprennent un programme d'actions sur le centre ancien plus coordonné que le « bricolage » opéré auparavant²⁶. Cette année marque un changement dans la façon, pour les pouvoirs publics locaux, de concevoir leur politique patrimoniale pour deux raisons : d'abord parce qu'ils consacrent la sauvegarde du patrimoine dans un outil *ad hoc* (le secteur sauvegardé) et ensuite parce qu'ils étendent considérablement le périmètre de sauvegarde du centre ancien, qui passe de 9 à 90 hectares (Figure 3). Dans l'analyse personnelle de son action en tant que maire, Jean Royer expose que la restauration et la rénovation sont « *deux politiques complémentaires certes, mais dont les défauts apparaissent avec netteté au cours des années* » (Royer, 1977, p. 84). De poursuivre que la rénovation reste lente et onéreuse et que la restauration ne s'adresse qu'aux classes supérieures eu égard à son

²⁵ Rapport de présentation de la révision du secteur sauvegardé de Tours du 15 octobre 1994. *Archives municipales de Tours*, cote 1028W47.

²⁶ « Tours, ville-pilote de la restauration-rénovation », *Tours information*, n°9, septembre 1982.

coût élevé. Ce changement radical de position dans les choix politiques locaux a impliqué la mise en œuvre d'un document régulateur destiné à gérer plus efficacement la conduite des actions en centre ancien, et à faire plus de place à l'État dans la gestion du patrimoine. L'élément déclencheur qui a motivé les acteurs locaux à créer un secteur sauvegardé résidait donc avant tout dans les limites des instruments utilisés dont l'usage détourné ne suffisait plus à mener une politique patrimoniale efficace. La combinaison restauration / rénovation n'était plus apte à maintenir une action en centre ancien mais elle fut un catalyseur de l'entreprise patrimoniale. Les expérimentations opérées à Tours depuis 1961 ont constitué une base solide précédant une politique patrimoniale institutionnalisée, qui ne cessera de s'étaler. En 2008, le secteur sauvegardé de Tours a été étendu²⁷ afin de prendre en compte le patrimoine du XIX^e siècle du centre-ville et des boulevards (Figure 3). La territorialisation du patrimoine se poursuit au-delà des limites initiales du périmètre protégé, ce qui s'inscrit aussi dans une tendance nationale puisque plusieurs secteurs sauvegardés anciens sont étendus²⁸ en même temps que la notion de patrimoine évolue vers une prise en compte de patrimoines plus diversifiés et plus récents qui acquièrent des valeurs dont ils étaient dépourvus jusqu'alors (Heinich, 2009).

Par ailleurs, la Municipalité souhaite inscrire le vieux Tours dans les circuits touristiques et, ce faisant, valoriser l'image du centre historique (Lussault, 1993). Les interventions sur l'habitat s'accompagnent donc de démarches pour valoriser cette partie de la ville et la rendre accessible aux tourangeaux et aux touristes. Pour ce faire, Jean Royer met en œuvre plusieurs dispositifs et aménagements dans le centre-ville. Ces interventions ont concerné la piétonnisation du centre historique (Melé, 2004), la mise en place d'un mobilier urbain spécifique, ou encore l'installation de commerces ou de services. À cet égard, le Maire a souhaité impulser une politique d'animation du vieux Tours en favorisant l'installation d'artisans par un mécanisme d'aides incitatives (travaux d'aménagement de locaux et loyers modiques pendant deux ans). *L'Espoir* précisera qu'il « *s'agit là d'une expérience unique en France qui devrait aboutir à d'excellents résultats*²⁹ ». Une fois de plus, Jean Royer justifie une mesure locale innovante qui assoit un peu plus son pouvoir.

Cette nouvelle temporalité du patrimoine s'inscrit, là aussi, dans un contexte plus large de retour au centre marqué par la piétonnisation des centres historiques (Fériel, 2015), le renouvellement et la spécialisation des commerces ainsi qu'une requalification des espaces publics et des logements, le tout induisant de nouveaux usages de l'espace comme l'a bien montré A. Bourdin sur le vieux Tours : « *quartier très historique, soumis à une série d'opérations diverses depuis de nombreuses années, il manifeste les transformations et, particulièrement, leur dimension théâtrale, de façon spectaculaire* » (Bourdin, 1984, p. 139). Ce retour au centre fait suite à une crise des centres, phénomène largement étudié en sciences humaines (Lévy, 1987 et Soucy, 1980) et que Tours a connue, comme le montrent les témoignages accablants de Pierre Boille sur l'état sanitaire des quartiers centraux (Boille, 1964). Pour J-P. Lévy, « *les villes ont connu ces deux étapes, mais selon des modalités et des rythmes qui varient considérablement d'une ville à l'autre, mais aussi à l'intérieur même d'une ville* » (1987, p. 9). Le cas tourangeau s'inscrit donc une tendance générale en entrant dans la danse des grandes villes patrimonialisées.

3. L'EXTENSION PATRIMONIALE AUX QUARTIERS PERIPHERIQUES

La patrimonialisation du centre ancien a donc mobilisé des instruments spécifiques qui ont conduit les acteurs de différents niveaux (État/collectivité) à négocier l'action publique patrimoniale. La prise en compte des quartiers périphériques, ceinturant le secteur sauvegardé, revêt un caractère autrement plus local. La collectivité a hiérarchisé les enjeux patrimoniaux en fonction des espaces, par la

²⁷ Arrêté préfectoral n°02-08 du 16 janvier 2008 portant extension du secteur sauvegardé et prescrivant la révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de Tours.

²⁸ Environ 20% des secteurs sauvegardés ont été étendus.

²⁹ « Une expérience unique en France pour animer les vieux quartiers », *L'Espoir* du 3 mai 1975.

différenciation des instruments, en optant pour un dégradé de l'intensité de la règle du centre vers la périphérie. La Municipalité entend alors marquer symboliquement son pouvoir au travers de la patrimonialisation d'une époque et d'un quartier particuliers (Graham *et al.*, 2000).

3.1 Du Plan d'Occupation des Sols au Plan Local d'Urbanisme : le patrimoine dans le droit commun

Jean Germain, maire de 1995 à 2014 et successeur de Jean Royer, a souhaité inscrire son action dans la transformation des espaces existants et la requalification des espaces publics – notamment au travers d'un vaste plan d'embellissement (Dumont, 2005) – même s'il a aussi initié un mouvement de prise en compte du patrimoine XIX^e dans la ville. Pour ce faire 1 500 immeubles ont été identifiés dans le Plan d'Occupation des Sols (POS)³⁰, suite à une étude sur l'architecture du XIX^e dans la ville³¹. C'est un choix politique de deux ordres :

- D'une part, en choisissant de se concentrer sur une époque particulière, voire un quartier particulier (celui des Prébendes d'Oé, caractéristique de ce siècle), la nouvelle équipe municipale institutionnalise une forme de patrimonialisation fondée sur des critères scientifiques (l'étude des experts). Cette position de pouvoir, qui s'appuie sur l'expertise des sachants, réduit au silence d'autres voix, notamment associatives, qui exercent des pressions plus ou moins fortes sur la Municipalité en vue d'obtenir la reconnaissance (et la protection) d'objets qu'elles identifient comme éléments du patrimoine ;

- D'autre part, le choix de l'instrument de protection (le POS, outil de droit commun décentralisé), dénote une volonté de conserver le pouvoir de décider ce qui fait patrimoine et ce qui mérite une protection dans ce quartier. Ce faisant, la Municipalité opère une hiérarchisation des enjeux patrimoniaux qui suit un gradient normatif du centre vers la périphérie et qui inscrit ces éléments comme des patrimoines de second rang, soumis à une réglementation beaucoup plus souple qu'en secteur sauvegardé (Gigot, 2020).

Ces choix politiques ont été relevés par une association locale, l'AQUAVIT³², qui, sans demander l'extension du secteur sauvegardé, s'insurgeait du refus de « toute mesure officielle de protection des beaux quartiers »³³ et avait demandé dans ce sens la mise à l'étude d'une Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) sur ce quartier (comme un écrin au secteur sauvegardé). Cette proposition était d'ailleurs reprise par l'architecte des bâtiments de France alors en place³⁴, ce qui aurait eu pour effet de rendre la politique patrimoniale plus lisible (zonage patrimonial et règlement spécifiques) et plus partagée (Gigot, 2008). La Municipalité n'a cependant pas souhaité mettre en place de ZPPAUP au motif que « le quartier est assez protégé [et que] c'est inutile d'ajouter une réglementation »³⁵. Le discours marque une continuité avec l'ancien maire dans la peur de l'ingérence de l'État et d'une réglementation qui bloquerait les projets urbains. La Municipalité de Jean Germain a d'ailleurs procédé à une révision du secteur sauvegardé en 1996-1997³⁶ « pour éviter qu'il ne devienne un quartier-musée et redonner un peu de souplesse et des

³⁰ POS de Tours, approuvé le 12 mai 1997.

³¹ Étude « Tours XIX^e. Étude architecturale et urbaine » menée en 1995 par J. Altuna, V. Negre et J.-P. Garric sur commande de la Ville de Tours.

³² L'Association pour la Qualité de Vie dans l'agglomération Tourangelle a été créée en 1990 et vise à améliorer la qualité de vie dans l'agglomération.

³³ Propos de la présidente de l'AQUAVIT, par voie de presse : « Patrimoine : "on ne peut pas entasser les habitants" », *La Nouvelle République* du 9 février 1996 ; « Une maison Charles X démolie boulevard Béranger », *La Nouvelle République* du 15 octobre 1998.

³⁴ Entretien avec l'architecte des bâtiments de France d'Indre-et-Loire du 28 février 2006.

³⁵ Entretien avec l'Adjointe à l'urbanisme de la ville de Tours du 15 février 2006.

³⁶ Cette révision, approuvée en Conseil municipal du 10 février 1997, avait notamment pour objectif de répondre au besoin de développement du centre-ville en assouplissant la réglementation jugée trop contraignante.

*possibilités d'action*³⁷ », selon l'Adjointe à l'urbanisme en place. Même en 2008, lorsqu'il est étendu, il reste circonscrit au centre-ville, comme si le secteur sauvegardé ne pouvait constituer un outil adapté aux quartiers périphériques.

La Municipalité a réaffirmé sa position à l'occasion de la révision du POS en PLU en 2003 puis en 2011. En 2003 d'abord, la transformation du POS en PLU emporte avec elle l'interdiction de démolir les édifices recensés, « *tentation forte des promoteurs, en quête d'immeubles à l'extérieur du secteur sauvegardé* »³⁸. En 2011 ensuite, le PLU précise un peu plus la façon dont il prend en compte le patrimoine et clarifie la position de la Municipalité : « *Tours compte, tant dans ses quartiers centraux que périphériques, un grand nombre d'édifices présentant un intérêt historique et / ou architectural, ne faisant pas l'objet d'une protection, notamment au titre des monuments historiques* »³⁹. Ce « PLU fin » monte à 2 200 le nombre d'édifices protégés, contre 1 700 dans la dernière version du POS. Le nouveau PLU, approuvé début 2020, double encore ce nombre. C'est un autre temps de l'action publique patrimoniale tourangelle, marqué par la poursuite d'une politique de protection du patrimoine avec un autre instrument, moins interventionniste.

Cette démarche s'inscrit dans une tendance plus générale, marquée par une place de plus en plus importante des collectivités locales dans la gestion de leur patrimoine dans un contexte post-décentralisation. L'identification des patrimoines au niveau local est justifiée par « *la nécessité d'une protection de "troisième type", initiée par le niveau communal, complémentaire des servitudes au titre des monuments historiques* » (Planchet, 2009, p. 189). Le PLU devient l'outil phare pour protéger le patrimoine d'intérêt local⁴⁰, au point que l'on puisse vraisemblablement distinguer des PLU patrimoniaux⁴¹, ce que la ville de Tours ne revendique pas spécialement. À travers un document d'urbanisme de droit commun (le POS puis le PLU), la ville de Tours a suivi cette tendance, sans l'anticiper, mais en inscrivant la protection du patrimoine de ce quartier emblématique de la composition urbaine du XIX^e siècle dans un temps incertain. Temps incertain car les PLU sont des documents qui donnent une vision à moyen terme du territoire au travers du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), dans lequel le projet politique s'exprime pleinement, soumis aux alternances et évolutions des doctrines locales. Cependant, on observe que du POS au PLU – jusqu'à la dernière révision de 2020 – le nombre d'édifices protégés au titre de l'article L.123-1-5 7° du Code de l'urbanisme (ex L. 151-19) a sensiblement augmenté. Les jeux d'acteurs autour de la gestion patrimoniale se tissent pour stabiliser une pratique non institutionnalisée. Couvert par les périmètres des abords de trois monuments historiques alentours, le quartier est en grande partie soumis au regard de l'architecte des bâtiments de France qui conserve donc un droit de regard sur son évolution.

Avec le POS puis le PLU, la Municipalité affiche une politique patrimoniale dans les quartiers ceinturant le centre ancien patrimonialisé. Celle-ci reste néanmoins une politique de second ordre, ne prenant pas corps dans un instrument spécifiquement dédié au patrimoine urbain, comme ce peut être le cas avec un secteur sauvegardé. La patrimonialisation des patrimoines XIX^e et XX^e par le POS/PLU vient notamment répondre à une demande sociale émanant des associations locales et se révèle constituer un compromis acceptable entre protection du patrimoine d'une part et projet urbain d'autre part. En identifiant dans son document d'urbanisme des quartiers dont la valeur patrimoniale est reconnue, la collectivité identifie aussi – en creux – des quartiers apparemment dépourvus de cette valeur patrimoniale et dont la mutation pourra être facilitée.

³⁷ Interview de l'Adjointe à l'urbanisme de la ville de Tours dans le magazine *Patrimoine de France*, n°5, janvier 2005, p. 39-40.

³⁸ « Des quartiers à protéger », *La Nouvelle République* du 18 février 2003.

³⁹ PLU de Tours approuvé le 11 juillet 2011, « Éléments bâtis protégés au titre de l'article L. 123-1 7° du code de l'urbanisme ».

⁴⁰ Le législateur a d'ailleurs voulu donner un statut juridique au PLU patrimonial à l'occasion des débats sur la loi LCAP. Faute d'un consensus parlementaire, ce ne fut finalement pas le cas.

⁴¹ Cf. le site Internet du programme de recherche ANR « PLU patrimonial » qui s'interroge justement sur l'existence et le contenu de ces PLU patrimoniaux : <https://plupat.hypotheses.org/>

3.2 La diffusion d'une politique patrimoniale à l'échelle de la ville

La nouvelle mouture du PLU de Tours⁴² étend davantage les secteurs patrimoniaux au-delà des Prébendes et les nomme plus clairement : des « *quartiers à forte valeur patrimoniale*⁴³ » viennent ceinturer le secteur sauvegardé (c'est-à-dire les quartiers les plus anciens de la ville) en leur accordant un régime juridique spécifique (Figure 3). C'est une autre étape de la territorialisation du patrimoine qui se joue avec la révision du PLU : dans les premières versions (POS de 1997 et PLU de 2011), les éléments de patrimoine repérés dans le PLU l'étaient individuellement, l'idée étant de protéger des séquences d'édifices isolés, quand ils vont être amenés à former une zone spécifique reconnue pour sa qualité patrimoniale intrinsèque dans le nouveau PLU. On observe donc un passage de la prise en compte du patrimoine architectural à la prise en compte du patrimoine urbain. Dans ces secteurs, la politique patrimoniale est davantage négociée entre les différents acteurs et le temps du droit dur (le règlement prescriptif) cède une place plus grande à celui du droit souple (Gigot, 2020). Là encore, le cas tourangeau suit une tendance nationale où le droit souple et les processus de négociation de la règle se développent de plus en plus pour servir un urbanisme de projet (Tribillon, 2017). À ce titre, la mise en place de la Charte pour la qualité urbaine de Tours⁴⁴ est un bon exemple de « *démarche d'urbanisme de projet où le dialogue et le partage sont privilégiés* ».

Cette diffusion d'une conception élargie du patrimoine dans le PLU s'accompagne de nouvelles qualifications juridiques de l'espace qui différencient les quartiers entre eux. Si le centre-ville est soumis à des contraintes très fortes, le PLU tente l'exercice de distinguer des enjeux patrimoniaux dans le reste de la ville. Dans les deux cas, les temporalités du patrimoine ne sont pas les mêmes : les documents territorialisés de protection du patrimoine ont une vocation pérenne alors que le PLU peut être révisé au gré des alternances politiques. La mise en place d'un secteur sauvegardé est une façon pour les élus de marquer durablement le territoire par un zonage qui qualifie juridiquement et symboliquement l'espace (Melé et Larrue, 2008). À Tours, l'alternance politique n'a pas engendré de modifications dans la façon de conduire la politique patrimoniale et Jean Germain, maire de 1995 à 2014, a poursuivi l'action de son prédécesseur en élargissant considérablement le périmètre du secteur sauvegardé, tout comme la Municipalité en place entre 2014 et 2020 a étendu les quartiers protégés au titre du PLU, s'inscrivant ainsi dans une forme de continuité politique sur la question.

Conclusion

Appréhender l'action publique dans l'espace et le temps

Retracer l'histoire de l'action publique patrimoniale tourangelle et identifier les étapes de sa construction a permis de dégager différentes temporalités qui, analysées au prisme du contexte national, aident à comprendre les modalités d'institutionnalisation locale de la politique patrimoniale à Tours. De la restauration du bâti à la valorisation du patrimoine urbain, d'abord en centre ancien puis dans les quartiers périphériques, nous avons montré comment le patrimoine est devenu un cadre commun pour l'action. Les trois temps que nous avons identifiés et qui ont servi à organiser l'article correspondent à trois grandes phases de la prise en compte du patrimoine à Tours, qui raisonnent avec les changements de paradigmes à l'échelle nationale (Figure 6). Le premier temps correspond aux restaurations du bâti dans l'hyper-centre avec des instruments expérimentaux. Le patrimoine urbain n'est ici pas encore une catégorie de l'action publique locale qui se contente de parer au plus urgent en évitant la démolition du centre historique par la restauration progressive des immeubles. Le deuxième temps est celui de la territorialisation du patrimoine urbain par un instrument *ad hoc*, le secteur sauvegardé. Ce temps est celui qui institutionnalise le patrimoine urbain, en lui accordant une

⁴² PLU de Tours, approuvé le 20 janvier 2020.

⁴³ C'est le nom que portent l'un des secteurs du projet de plan de zonage du PLU de Tours (zone UA).

⁴⁴ La charte pour la qualité urbaine prend la forme d'un document non opposable dont l'objectif est de favoriser des processus de co-construction de la ville, notamment autour d'ateliers d'avant-projet.

valeur fondée sur une démarche scientifique (études patrimoniales) et juridique (nouvelles qualifications juridiques de l'espace). Ce temps s'accompagne d'une série d'interventions sur l'espace public et la valorisation du patrimoine urbain, dans l'ensemble du centre-ville, qui correspondent à une tendance plus générale observée en France et en Europe. Le troisième temps est celui de l'extension du champ patrimonial et de sa diffusion dans la ville dans un instrument décentralisé (POS/PLU). C'est un temps où la collectivité s'approprie les enjeux patrimoniaux dans les quartiers périphériques et décide du curseur à placer dans sa politique patrimoniale.

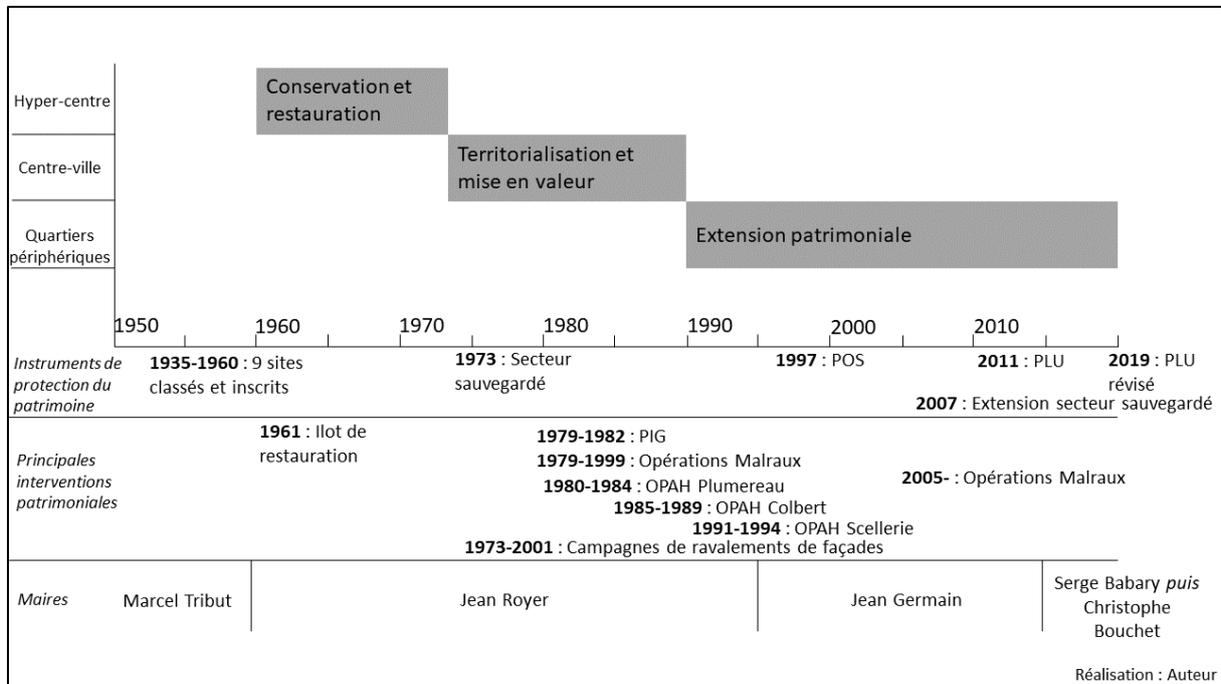


Figure 6 : Les trois temps de l'action publique patrimoniale à Tours. Crédit : Auteur.

Les instruments comme traceurs des politiques publiques

Le caractère monographique de l'étude a permis de comprendre comment le patrimoine est devenu un cadre d'action commun, autant à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale. Nous avons choisi d'analyser l'action publique patrimoniale sur le temps long au travers de ses instruments car ils constituent d'excellents traceurs des stratégies d'acteurs. Leur mise en place est aussi chargée symboliquement car ils sont la manifestation concrète de la politique patrimoniale et, en ce sens, ils l'institutionnalisent. Cependant, les instruments ne sont pas immuables et peuvent être modulés par les acteurs en fonction des objectifs qu'ils poursuivent. À ce titre, nous avons montré comment, à Tours, les acteurs ont été en capacité de se saisir des instruments et de se les approprier, voire de les réinventer, pour construire leur propre politique publique. Le cas d'étude montre aussi comment les acteurs sont en capacité de mobiliser des ressources de plusieurs ordres (techniques, relationnelles, cognitives) et à plusieurs échelles.

Il faut aussi noter que l'état d'une politique patrimoniale à un instant t est le résultat de l'accumulation de la mise en œuvre de plusieurs instruments dans le temps, d'ordres différents (réglementaires, opérationnels, financiers, etc.) Les acteurs n'ont pas nécessairement anticipé les effets de leur superposition : la politique patrimoniale à Tours aujourd'hui ne peut être appréhendée que dans le temps long si l'on veut comprendre les logiques qui ont précédé la mise en place de tel ou tel instrument. Chacun a été choisi dans un contexte spécifique et devait répondre aux objectifs du moment (la restauration répond à l'urgence de sauvegarde du patrimoine, le secteur sauvegardé à la nécessité de le connaître et de mieux réglementer, etc.) Ainsi, les acteurs se sont saisis de plusieurs

dispositifs, sans en penser l'articulation en même temps. La politique patrimoniale tourangelle s'est construite par étapes successives en répondant aux nécessités du moment mais aussi en reconfigurant les rapports entre les acteurs (en particulier les relations État / collectivité locale). Au travers de la mise en œuvre locale des instruments, nous avons aussi observé le rapport ambivalent de plusieurs niveaux d'action, du local au national, et les moments de débats et de controverses autour de l'action publique patrimoniale.

De la régulation multi-niveaux à la gouvernance urbaine : le rapport État / collectivité

Les trois temps de l'action publique patrimoniale à Tours montrent que ce cas s'inscrit pleinement dans un contexte national, même si la première phase expérimentale peut paraître originale par rapport à d'autres terrains. En dehors de cette spécificité, l'action publique patrimoniale s'est construite à Tours au gré des instruments mis à disposition par le législateur. L'intérêt est donc de montrer comment ces instruments ont été – ou non – saisis localement et comment ils ont modifié le système d'acteurs en place. À ce titre, l'un des apports de cette recherche est de montrer comment on est passé d'une régulation multi-niveaux à une gouvernance patrimoniale. Jusqu'à la mise en place du secteur sauvegardé, les rapports entre l'État et la ville de Tours ont pu être tendus. À tout le moins, nous avons montré comment le Maire a souhaité conserver le contrôle des interventions en centre ancien et afficher une politique municipale sur la question du patrimoine. La création du secteur sauvegardé en 1973 infléchit cette position et engage un nouvel équilibre entre les services de l'État et la collectivité : la mise en œuvre de l'instrument et sa gestion au quotidien amènent une nouvelle forme de régulation, de plus en plus partagée. Les années 1990 marquent ensuite une autre étape de la politique patrimoniale où la collectivité affiche son intérêt, d'abord timide, pour le patrimoine du XIX^e et du XX^e siècle, dans les quartiers ceinturant le centre historique. Cette patrimonialisation, qui passe par le POS puis par le PLU, n'efface pas le rôle de l'État dans la gestion du patrimoine (notamment au travers des abords des monuments historiques). Une gouvernance urbaine se met en place progressivement au travers de commissions créées pour l'instruction des autorisations d'urbanisme en centre ancien, dans la Charte pour la qualité urbaine ou à l'occasion des processus de négociation de projets et de la règle (Gigot, 2020). Si cette gouvernance n'est pas linéaire et connaît des soubresauts qui dépendent notamment de la stabilité des acteurs à certains postes clefs (ABF, élus, services techniques), elle pose néanmoins des principes d'action avec l'idée du patrimoine comme cadre commun.

Au final, il semble pertinent de saisir l'action publique patrimoniale par ses instruments, en privilégiant une analyse sur le temps long. Néanmoins, cette analyse doit être doublée d'une étude fine des jeux d'acteurs pour comprendre ce qui se joue dans la mise en œuvre des politiques patrimoniales. À ce titre, il apparaît que « *les approches en termes de gouvernance permettent d'ouvrir la boîte noire des politiques publiques et d'observer la constellation d'acteurs qui produisent des politiques territorialisées* » (Pollard et Prat, 2012, p. 46). Or, c'est au travers du prisme des instruments (leur mise en place comme leur gestion) que cette gouvernance s'exprime le mieux. L'intérêt d'observer ces instruments sur le temps long réside justement dans la faculté de saisir les stratégies des acteurs développées dans un contexte donné et qui ont mené à la politique patrimoniale que l'on connaît aujourd'hui. De plus, le décalage (ou au contraire la concomitance) des temporalités du niveau local et du niveau national produit des effets propres à chaque terrain d'étude. Ainsi, Tours a été en avance sur son temps dans la prise en compte du patrimoine urbain, mais semble aujourd'hui suivre un modèle généralisé où les collectivités locales ont une responsabilité de plus en plus importante de la gestion du patrimoine culturel au travers des documents de planification de droit commun.

BIBLIOGRAPHIE

- BALEYNAUD P., 1985, Le rôle des collectivités locales : l'exemple de Tours, in JEGOUZO Y., *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Économica, p. 155-177
- BOILLE P., 1964, La restauration du quartier nord-ouest de Tours, *Bulletin de la société archéologique de Touraine*, n°34, p. 109-116
- BOILLE P., 1990, Trente ans de restauration du vieux Tours, *Bulletin de la société archéologique de Touraine*, n° 42, p. 309-323
- BOURDIN A., 1984, *Le patrimoine réinventé*, Paris, Presses Universitaires de France, 240 p.
- CHEVEREAU S., 2003, *Tours reconstruit*, Saint-Cyr-sur-Loire, Alan Sutton, 128 p.
- CHOAY F., 1992, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Éditions du Seuil, 271 p.
- COMMAILLE J., SIMOULIN V. et THOEMMES J., 2014, Les temps de l'action publique, entre accélération et hétérogénéité, *Temporalités*, n°19 [en ligne]
- CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, 437 p.
- DE MAILLARD J. et KÜBLER D., 2016, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 260 p.
- DJAMENT-TRAN G., 2015, La (dé)territorialisation et les changements d'échelle du patrimoine, *Espacetemps.net* [en ligne]
- DURAN P. et THÉNIG J.-C., 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, n°46-4, p. 580-623
- DUMONT M., 2005, Le développement urbain dans les villes intermédiaires : pratiques métropolitaines ou nouveau modèle spécifique ? Le cas d'Orléans et Tours, *Annales de Géographie*, n°642, p. 141-162
- FERIEL C., 2015, L'invention du centre-ville européen. La politique des secteurs piétonniers en Europe occidentale, 1960-1980, *Histoire urbaine*, n°42, p. 99-122
- GALLO C., 2013, Recherches sur la territorialisation du droit, *Jurisdoctoria*, n°10, p. 21-45
- GIGOT M., 2008, Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) : une forme de gouvernance locale ? *Culture and local governance*, vol.1, n°1, p. 47-62
- GIGOT M., 2012, *Les dimensions territoriales des politiques du patrimoine urbain : instruments, enjeux et jeux d'acteurs dans trois villes du Val de Loire (Angers, Tours et Orléans)*, Thèse de doctorat en géographie, Tours, Université de Tours, 503 p. [en ligne]
- GIGOT M., 2020, Les formes du droit dans les centres anciens. Territorialisation et effectivité de la règle patrimoniale, *Annales de géographie*, n°733/734, p. 112-137
- GRAHAM B., ASHWORTH G.-J. et TUNBRIDGE E., 2000, *A geography of heritage*, Londres, Arnold, 284 p.
- GRAVARI-BARBAS M. et RENARD C., 2010, Une patrimonialisation sans appropriation ? Le cas de l'architecture de la reconstruction au Havre, *Noréis*, n°217, p. 57-73
- HEINICH N., 2009, *La fabrique du patrimoine, de la cathédrale à la petite cuillère*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 287 p.
- HERTZOG A., 2011, Les géographes et le patrimoine, *EchoGéo*, n°18 [en ligne]

- HOWLETT M., 2011, *Designing public policies : principles and instruments*, Abingdon, Routledge, 226 p.
- HÜTTMANN C., 1987, *Tours, la sauvegarde du patrimoine*, mémoire de recherche, Köln, 74 p.
- LACHAISE M., 1972, Rénovation, restauration des vieux quartiers, *Les ingénieurs des villes de France*, n°181, p. 71-73
- LASCOUMES P. et LE GALÈS P., 2004, L'action publique saisie par les instruments, in LASCOUMES P. & LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 11-44
- LASCOUMES P. et SIMARD L., 2011, L'action publique au prisme de ses instruments : introduction, *Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, p. 5-22
- LAZZAROTTI O., 2003, Tourisme et patrimoine : *ad augusta per angustia*, *Annales de géographie*, n°629, p. 91-110
- LE GALÈS P., 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, n°45-1, p. 57-95
- LÉVY J.-P., 1987, *Centres-villes en mutation*, Paris, Éditions du CNRS, 257 p.
- LUSSAULT M., 1993, *Tours : image de la ville et politique urbaine*, Tours, Maison des Sciences de la Ville, 415 p.
- MASSIRE H., 2016, 1959-1999. Agrandir et recentrer. Les jeux d'échelle de la modernité, in MINNAERT J.-B. (dir.), *Tours. Métamorphoses d'une ville*, Paris, Éditions Norma, p. 221-299
- MELÉ P., 2004, Habitants mobilisés et devenir d'un espace patrimonial ?, *Géocarrefour*, vol.79/3, p. 223-230
- MELÉ P. et LARRUE C., 2008, *Territoires d'action*, Paris, L'Harmattan, 272 p.
- MINNAERT J.-B., 2001, Deux cents ans d'espaces résidentiels : petit abrégé tourangeau, in LUSSAULT M. (coord.), *Tours, des légendes et des hommes*, Paris, Autrement, p. 115-137
- NOBLET J., 2013, L'architecture en pan de bois à Tours : nouvelles perspectives, in ALIX C. et ÉPAUD F. (dir.), *La construction en pan de bois au Moyen Âge et à la Renaissance*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, p. 201-221
- PALIER B., SUREL Y. et al., 2010, *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 420 p.
- PLANCHET P., 2009, *Droit de l'urbanisme et protection du patrimoine*, Paris, Le Moniteur, 464 p.
- POLLARD J. et PRAT P., 2012, La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux, *Revue internationale de politique comparée*, 2012/2, vol. 19, p. 37-56
- RODIER X., GALINIÉ H. et BRUNET R., 2010, Tours : étude chrono-chorématique, *Mappemonde*, n°100 [en ligne]
- ROYER J., 1977, *La cité retrouvée*, Paris, Presses de la Cité, 123 p.
- ROYER J., 1997, *Il était une fois... un maire*, Chambray-lès-Tours, CLD, 173 p.
- SEMMOUD N., 2005, Valorisation patrimoniale et changement social : un pléonasme ?, in GRAVARI-BARBAS M. (dir.), *Habiter le patrimoine*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 265-280
- SIMON J., 1982, Quelques grandes phases de l'aménagement de Tours depuis 1945, *Cahiers de la Loire moyenne*, n°10-11, p. 23-32

SOUCY C., 1980, *La crise des centres : orientation de la recherche, contribution à une sociologie des centres urbains*, Paris, Centre de sociologie urbaine, 164 p.

THÉNIG J.-C., 1996, La décentralisation du pouvoir local, *Annuaire des collectivités locales*, tome 16, p. 17-31

TOMAS F., 2004, Les temporalités du patrimoine et de l'aménagement urbain, *Géocarrefour*, vol. 79, n°3, p. 197-212

TRIBILLON J.-F., 2017, *Le droit nuit gravement à l'urbanisme*, Paris, Éditions de La Villette, 176 p.

VAN DER WUSTEN H., 2016, La ville fonctionnelle et les modèles urbains qui lui ont succédé, *Echogéo*, n° 36 [en ligne]

VESCHAMBRE V., 2002, Une mémoire urbaine socialement réflexive : réflexions à partir de l'exemple d'Angers, *Annales de la recherche urbaine*, n°92, p. 65-73

VESCHAMBRE V., 2007, Patrimoine : un objet révélateur des évolutions de la géographie et de sa place dans les sciences sociales, *Annales de géographie*, n°656, p. 361-381
