

## HISTORIC PRESERVATION IN A DEMOCRACY: THE PARTNERSHIP BETWEEN GOVERNMENT AND THE PRIVATE SECTOR IN THE UNITED STATES

As a nation's monuments tell of its past, so they also tell much of its citizens. What a people select from the tangible national patrimony to keep for themselves and their posterity, and why and how they keep it, express what they value both in the past and in themselves. In the United States, the ways and means of historic preservation are shaped by our history, our national self-images and our democratic form of government.

Americans save an extraordinary variety of the evidences of their forebears' mark on history and on the land. Among the preserved evidences are: dwellings of all kinds, from the palatial residences of 19th-century captains of industry to rude cabins along the successive stages of the westward advancing frontier, from prehistoric Indian pueblos to blocks of urban row houses spanning the past two centuries; public buildings ranging from obscure county courthouses and railroad stations to the Philadelphia, Pennsylvania, Independence Hall, birthplace of the nation; religious buildings erected by colonial ancestors and later by constituent nationalities—Swedish churches in the state of Delaware, Irish and Polish churches in Cleveland, Ohio, Spanish missions in the Southwest, Russian churches in the state of Alaska; the battlefields and fortifications of colonial wars, the

War for Independence, internal struggles and defenses against foreign attacks; factories, commercial buildings, bridges, dams, canals and other engineering works that were landmarks of our material development and are often preserved through continued or adaptive use; and whole districts of these and other elements in combination.

As a young nation, the United States is usually looked upon, both at home and abroad, as a land of comparatively recent historic places. Such a view overlooks aboriginal America, reaching back to an antiquity comparable to many parts of the Old World. Stone and adobe ruins in the Southwest and earthen mounds in the Midwest predate European colonization by centuries, while subsurface remains testify to human habitation thousands of years earlier. The latter are important less as antiquities or amenities than for the anthropological data they may yield. Today, as flood control projects, superhighways and other massive public works increasingly transform the American landscape, our prehistoric resources are a subject of special concern to preservationists.

Within the broad scope of their interest and efforts, American preservationists are not typically concerned with "monuments" in the traditional sense of works of great architectural or artistic merit. (The pioneering skyscrapers, which Americans are only beginning to see as worth saving, are a notable exception.) Instead, they are concerned with places valued more for what they convey of a multifaceted heritage than for monumental attributes.

America generally sets aside what may be seen as stages on which ordinary life was acted out in times past. Particular properties may be singled out for their identifications with noted persons or events. Yet the home of a President of the United States may be no more palatial than the home of an average contemporary. Thus, more than monuments, Americans treasure the scenes of everyday life, both of the famous and the anonymous, places with which they can readily identify. Fortunately, these are also places whose nonmonumental scale often lends them to nongovernmental preservation initiative and to adaptive use by private citizens. This tendency both encourages and reflects widespread citizen participation in the American preservation movement.

### Editor's Note:

As this special issue of *Monumentum* was going to press, the United States Congress passed tax legislation that encourages the preservation and rehabilitation of historic buildings and structures, reversing the trend that for so long provided tax incentives that were counter to the goal of encouraging historic preservation in the United States. At the same time, in another encouraging gesture to preservationists, Congress passed an amendment to the National Historic Preservation Act of 1966 that establishes a National Historic Preservation Fund, authorizing money for the next few years far in excess of that which has been available for preservation activities in the past. In a related development, Congress also established the Advisory Council on Historic Preservation as an independent agency of the U.S. government, thereby giving the council a larger role than it had as an agency of the U.S. Department of the Interior.

## LA CONSERVATION DES SITES ET MONUMENTS HISTORIQUES DANS UNE DEMOCRATIE: L'ACTION COMMUNE DU GOUVERNEMENT ET DU SECTEUR PRIVE AUX ETATS-UNIS

*Dans la mesure où les monuments d'un pays sont révélateurs de son passé, ils le sont également pour une bonne part de ses citoyens. Ce qu'un peuple choisit parmi ce qu'il y a de tangible dans son patrimoine national en vue de le conserver pour lui-même et sa prospérité, et la raison pour laquelle il le conserve, ainsi que les moyens employés pour ce faire, sont le témoignage de ce qu'il apprécie tant à l'égard du passé qu'à l'égard de lui-même. Aux Etats-Unis, les voies et les moyens de la conservation des monuments et des sites historiques sont façonnés par notre histoire, l'idée que nous nous faisons de nous-mêmes et notre forme démocratique de gouvernement.*

*Les Américains préservent une variété extraordinaire de témoignages de l'empreinte laissée par leurs ancêtres sur leur histoire et sur leur territoire. Parmi les témoignages ainsi conservés, il convient de citer: les habitations de tous genres, des résidences somptueuses des capitaines de l'industrie du XIX<sup>ème</sup> siècle aux cabanes rudimentaires édifiées au cours des stades successifs du reflux de la frontière vers l'ouest; des pueblos indiens préhistoriques aux rangées de maisons urbaines dont les styles couvrent les deux derniers siècles; les bâtiments publics, allant des humbles palais de justice et gares de chemin de fer à l'Independence Hall de Philadelphie, en Pennsylvanie, lieu où notre nation vit le jour; les édifices religieux édifiés par nos ancêtres de l'époque coloniale et, plus tard, par les diverses nationalités qui ont constitué la nation—églises suédoises dans l'Etat du Delaware, églises irlandaises et polonaises à Cleveland, dans l'Ohio, missions espagnoles dans le Sud-ouest, églises russes dans l'Etat d'Alaska; les champs de bataille et les fortifications de l'époque des guerres coloniales, de la guerre d'indépendance, des luttes intestines et les ouvrages de défenses contre les agressions étrangères; les usines, les immeubles commerciaux, les ponts, les barrages, les canaux et autres ouvrages de génie civil qui marquèrent les jalons de notre développement matériel et qui sont souvent conservés par suite de leur utilisation continue ou de leur adaptation; et les quartiers entiers rassemblant tous ces éléments et bien d'autres.*

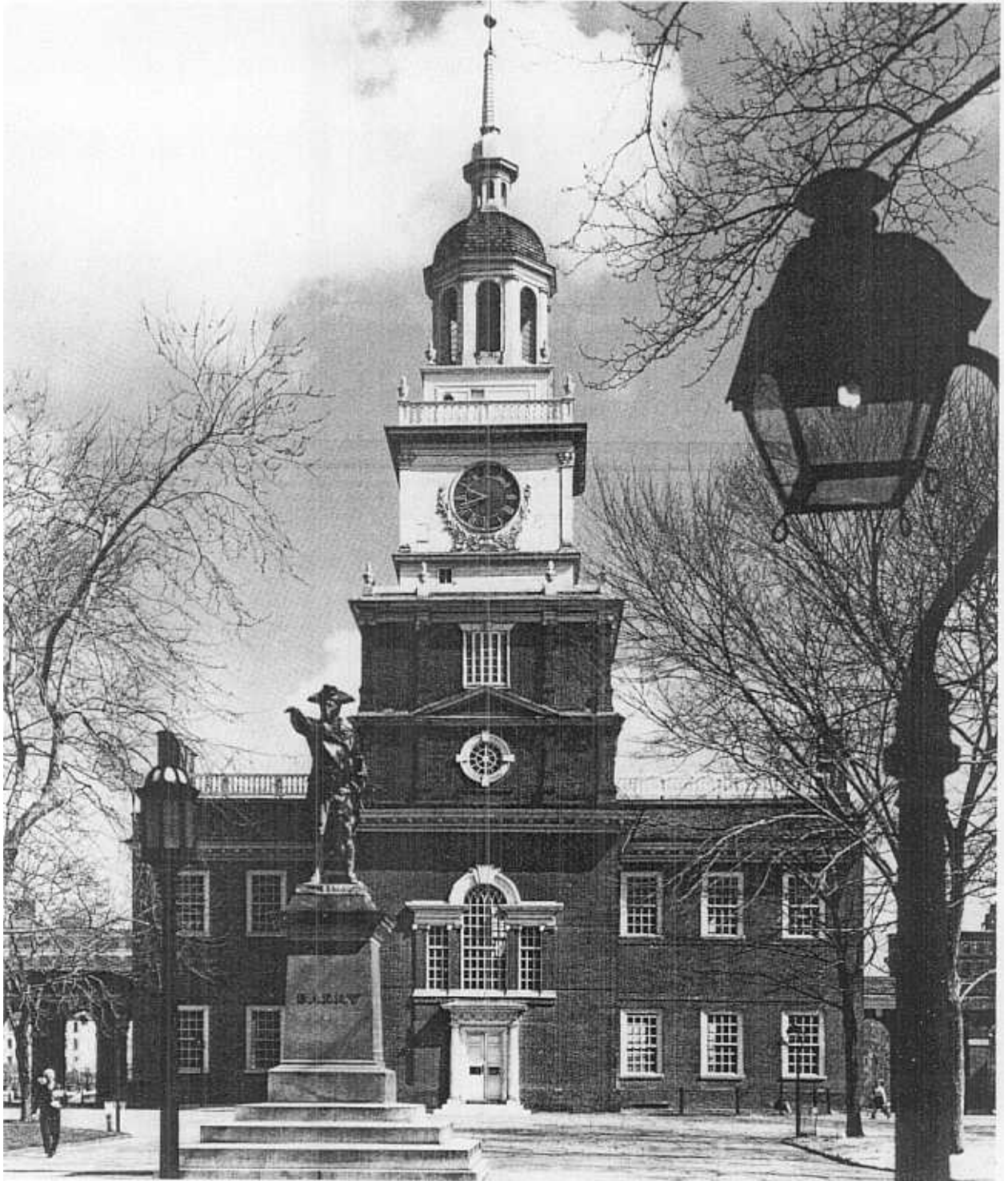
*En tant que jeune nation, les Etats-Unis sont généralement considérés, tant chez eux qu'à l'étranger, comme un pays où les sites historiques remontent à une date relativement récente. Or, ce point de vue néglige de tenir*

*compte de l'Amérique aborigène, qui remonte à une antiquité comparable à celle de nombreuses régions du Vieux Monde. Les ruines de pierres et d'adobe du Sud-ouest et les tumulus en terre du Midwest sont antérieurs de plusieurs siècles à la colonisation européenne, alors que les vestiges excavés du sous-sol témoignent de la présence humaine des milliers d'années auparavant. Ces vestiges sont importants moins en tant qu'antiquités que pour les données anthropologiques qu'ils peuvent fournir. De nos jours, alors que les projets de lutte contre les crues, les autoroutes et autres travaux publics d'envergure colossale transforment sans cesse le paysage américain les ressources préhistoriques sont un sujet de préoccupation spéciale pour les personnes imbues de conservation.*

*Dans le large cadre de leur intérêt et de leurs efforts, les partisans américains de la conservation ne se préoccupent pas précisément des "monuments" dans le sens traditionnel réservé aux ouvrages de grande valeur architecturale ou artistique (les premiers gratte-ciel, que les américains commencent seulement à considérer comme valant la peine d'être épargnés, constituent une exception notable). Ils se soucient au contraire des lieux davantage pour ce qu'ils perpétuent d'un patrimoine à facettes multiples que pour les attributs monumentaux.*

### NOTE DE L'EDITEUR:

Au moment où ce numéro spécial de *Monumentum* paraît pour l'imprimerie, le Congrès des Etats-Unis passait une loi en faveur de la conservation et de la réhabilitation de bâtiments et de constructions historiques, renversant ainsi la tendance qui pendant si longtemps avait encouragé un système d'imposition contraire aux buts de la conservation historique aux Etats-Unis. En même temps, autre geste d'encouragement pour les conservateurs, le Congrès a amendé l'Acte de Conservation Historique Nationale de 1966 et a établi des fonds pour la Conservation Historique Nationale qui seront dans les années à venir supérieurs à ce qui ait jamais été mis à la disposition des activités pour la conservation dans le passé. De plus, le Congrès a aussi affirmé l'indépendance du Conseil de la Conservation Historique, lui conférant ainsi un plus grand rôle qu'auparavant quand il n'était qu'un bureau du Ministère de l'Intérieur des Etats-Unis.



Independence Hall, Independence National Historical Park, Philadelphia, is the building in which the Declaration of Independence was signed in 1776. (National Park Service, U.S. Department of the Interior)

Le Hall de l'Indépendance, qui se trouve au Parc Historique National de l'Indépendance à Philadelphie est le bâtiment où fut signée la Déclaration de l'Indépendance en 1776.





Preservation in the United States includes historically and architecturally important churches such as St. Michael's Cathedral, Sitka, Alaska, built c. 1850 during the period of Russian colonization of Alaska. (National Trust)

La conservation aux Etats-Unis s'occupe des églises d'importance historique et architecturale telle la Cathédrale Saint Michel à Sitka, en Alaska, construite aux environs de 1850, à l'époque de la colonisation russe de l'Alaska.

## TYPES OF PRESERVATION

These evidences of the past represent two essentially distinct forms of historic preservation with which Americans in this Bicentennial year are concerned. The first and oldest focuses on associative sites—those whose relation to historic persons, events, movements, themes or ways of life, justifies their preservation for public purposes. Traditionally, the motives underlying preservation of associative sites are educational, inspirational and patriotic.

The second and more recent form of historic preservation is aesthetic and environmental. It is addressed to certain anonymous evidences of the past—a building or groups of buildings, a historic open space, a bridge or canal, even a historic town plan expressed in the street layout—that may capture the flavor of past generations while remaining visually appealing to the present generation, and that merit saving simply because they make up a pleasant environment in which to live or work.

## ASSOCIATIVE HISTORIC PRESERVATION

Despite the rising concern for environmental historic preservation, Americans as a people are still moved strongly by educational and patriotic motives. The motto of Colonial Williamsburg speaks to the educational motive—"that the future may learn from the past." President Franklin D. Roosevelt in 1935 spoke to this patriotism: "The preservation of historic sites for the public benefit, together with their proper interpretation, tends to enhance the respect and love of the citizen for the institutions of his country, as well as strengthen his resolution to defend unselfishly the hallowed traditions and high ideals of America."

Patriotism is less often cited as a rationale today but still plays a role, especially in promoting action by the United States Congress leading to federal acquisition and operation of nationally significant properties. Today, places preserved primarily for their historical associations by private organizations and governments at all levels number more than 10,000.

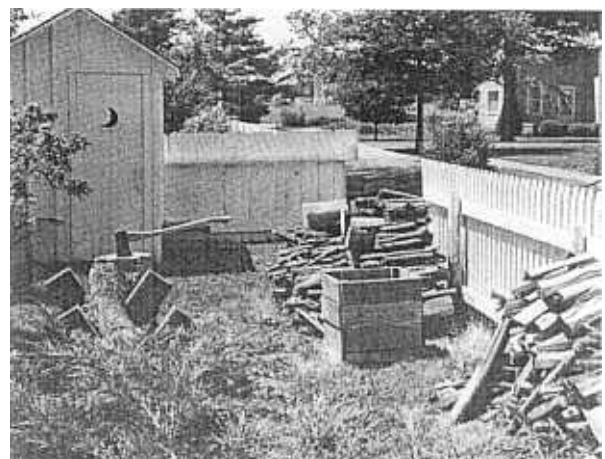
Although associative sites are usually nonmonumental in aspect, their associations often impart an aura comparable to that of monuments elsewhere. To many, such landmarks of the American Revolution as Lexington Green and Concord Bridge in Massachusetts and Valley Forge, Pennsylvania, are secular shrines—places of pilgrimage. The Kentucky birthplace of Abraham Lincoln epitomizes this assumption of monumentality: a rude log cabin symbolizing the fabled birth cottage is enshrined in a classical temple. The preservation of such shrines may be viewed as fulfilling the American need for a national past in a young land whose rapid growth and development has so often defied the past.

Also counted among associative properties are those preserved for their value in illustrating the development of our material culture and associated lifestyles. Selected examples of historic architecture and building construction, often appropriately furnished, depict the surroundings in which our forebears lived and worked. Among them are the remarkable Indian cliff dwellings and other prehistoric antiquities, pioneer cabins with simple furnishings and implements and places recalling regional architecture and life at different periods: the clapboarded village house of 17th-century New England, the expansive 18th-century James River plantation in Virginia or the midwestern farmstead with its 19th-century Victorian influences. Not only dwellings but working places are presented, often in recreated form. These include gristmills grinding corn, ironmaking factories demonstrating their processes and operating farms with period tools and even approximations of historic crops and livestock.

Places preserved for associations with historic persons or events may also be valuable for their representation of material culture. The outstanding example is Thomas Jefferson's home, Monticello, at Charlottesville, Virginia. This house, which Jefferson designed, would doubtless be maintained as a shrine solely because he lived there. At the same time, it stands as an extraordinary specimen of neoclassical domestic architecture. At Monticello Jefferson and his creation deserve equal attention.

The woodpile and privy in the back yard of the cottage in the Herbert Hoover National Historic Site, West Branch, Iowa, where the President was born in 1874, illustrate the simplicity of many American cultural resources preserved for historical association rather than architectural distinction. (Charles C. Keely, Jr., for the National Park Service)

Ce tas de bois et les cabinets dans la cour de la chaumière située sur le Site Historique National Herbert Hoover, à West Branch dans l'Iowa où naquit ce président en 1874, illustre la simplicité de nombreuses ressources culturelles américaines conservées davantage pour leur signification historique que pour leur valeur architecturale.



*L'Amérique sauvegarde généralement ce que l'on peut considérer comme des scènes sur lesquelles se jouait la vie ordinaire, à une époque révolue. Certaines propriétés peuvent être choisies en vertu de leur identification avec des personnages ou des événements remarquables. Et pourtant, il se peut que le foyer d'un Président des États-Unis ne soit guère plus somptueux que celui d'un de ses contemporains moyens. Aussi, plus que les monuments, les Américains font-ils cas des scènes de la vie quotidienne, tant célèbres qu'anonymes, des lieux avec lesquels ils peuvent facilement s'identifier. Fort heureusement, il existe également des lieux dont l'échelle non monumentale font qu'ils se prêtent souvent aux initiatives de conservation de la part des milieux privés ainsi qu'à leur adaptation en vue de leur utilisation par les simples citoyens. Cette tendance encourage et reflète à la fois la vaste participation des citoyens au mouvement de conservation américain.*

## TYPES DE CONSERVATION

Ces témoignages du passé représentent deux formes essentiellement distinctes de la conservation des monuments historiques qui intéressent les Américains en cette année de bicentenaire. La première et la plus ancienne de ces formes, porte sur les sites qui commémorent ou perpétuent le souvenir de personnages historiques, d'événements, de mouvements, de thèmes ou de modes de vie et qui justifient de ce fait leur conservation à des fins publiques. Traditionnellement, les motifs qui sont à la base de la conservation de sites chargés d'évocations associatives sont de nature éducative, inspiratrice et patriotique.

La deuxième et plus récente forme de conservation historique est d'ordre esthétique et mésologique. Elle s'adresse à certains témoignages anonymes du passé—bâtiment ou groupe de bâtiments, site ou paysage historique, pont ou canal, voire un plan d'urbanisme historique exprimé dans le tracé des rues—qui peuvent capter l'ambiance que connurent les générations passées tout en restant attrayants sur le plan visuel pour la génération actuelle, et qui méritent d'être épargnés tout simplement parce qu'ils constituent un milieu dans lequel il fait bon vivre ou travailler.

## CONSERVATION DE MONUMENTS ET SITES HISTORIQUES CHARGÉS D'ÉVOICATIONS ASSOCIATIVES

Malgré la préoccupation croissante en faveur de la conservation du milieu historique, les Américains, en tant que peuple, sont toujours fortement mus par des motifs éducatifs et patriotiques. La devise de la ville coloniale de Williamsburg: "Puisse l'avenir tirer des leçons du passé," fait appel au motif éducatif. Le Président Franklin D. Roosevelt, en 1935, s'adressait à ce patriotisme dans les termes suivants: "La conservation des sites historiques pour le bien public, ainsi que leur interprétation convenable, tend à rehausser le respect et l'amour du citoyen pour les institutions de son pays et à renforcer sa résolution de défendre généreusement les

*traditions vénérées et les nobles idéaux de l'Amérique."* Le patriotisme est moins souvent cité de nos jours en tant que raison d'être mais n'en continue pas moins de jouer un rôle, surtout pour promouvoir l'action du Congrès des États-Unis en vue de l'acquisition et de la gestion par les autorités fédérales de biens qui revêtent de l'importance du point de vue national. Aujourd'hui, les lieux conservés essentiellement pour leurs associations historiques par des organisations privées et par les gouvernements à tous les échelons, se chiffrent à plus de 10.000.

Bien que les sites qui perpétuent un souvenir historique n'aient généralement rien de monumental, leurs associations les parent souvent d'une auréole comparable à celle de monuments érigés ailleurs. Pour beaucoup, ces lieux marquants de la révolution américaine, comme Lexington Green et le pont de Concord au Massachusetts, et Valley Forge en Pennsylvanie, sont des hauts-lieux séculaires, des lieux de pèlerinage. La maison natale d'Abraham Lincoln au Kentucky constitue l'építome de cette prétention au monumentalisme: une cabane en rondins rudimentaire symbolisant l'humble chaumière natale de la légende est enchassée dans un temple classique. On peut considérer la conservation de ces hauts-lieux historiques comme de nature à satisfaire le besoin américain d'un passé national sur une terre jeune dont la croissance et le développement rapides ont si souvent défié le passé.

On compte également, parmi les monuments doués d'évocations associatives, ceux qui sont conservés pour la valeur qu'ils représentent en matière d'illustration de l'évolution de notre culture matérielle et des modes de vie en association étroite avec celle-ci. Certains exemples d'architecture historique et de bâtiments, souvent meublés dans un style approprié, dépeignent le cadre au milieu duquel nos ancêtres vivaient et travaillaient. Parmi ces exemples figurent les remarquables cavernes indiennes creusées dans les falaises et autres sites préhistoriques, les cabanes de pionniers aux mobiliers et ustensiles frustes et les lieux qui rappellent l'architecture régionale et la vie de différentes périodes: la maison villageoise à revêtement de bardeaux de la Nouvelle-Angleterre du XVII<sup>ème</sup> siècle, la vaste plantation de la rivière James datant du XIX<sup>ème</sup> siècle, la vaste plantation de la rivière James, datant du XVIII<sup>ème</sup> siècle, en Virginie, ou la ferme du Midwest avec ses influences victoriennes du XIX<sup>ème</sup> siècle. Les demeures ne sont pas les seules à être représentées, mais également les lieux de travail, souvent sous une forme reconstituée. C'est ainsi que l'on rencontre des moulins qui continuent à moudre du maïs, des fonderies qui donnent une démonstration pratique de leur processus de fabrication et des fermes en exploitation avec des instruments aratoires de l'époque, qui donnent même une idée approximative des cultures et élevages historiques.

Les sites conservés en raison de leur association avec des personnages ou des événements historiques peuvent également, du fait de leur représentation de la culture matérielle, constituer un apport précieux. A titre d'exemple remarquable, il y a lieu de citer Monticello, la maison de Thomas Jefferson, à Charlottesville, en Virginie. Cette habitation, dont les plans furent dressés par Jefferson

Glenmont, residence of Thomas Edison and site of the library and research laboratories associated with Edison's career and scientific achievements, is preserved as the Edison National Historic Site, West Orange, New Jersey. (Jack E. Boucher for Historic American Buildings Survey)

Glenmont, la résidence de Thomas Edison et site de la bibliothèque et des laboratoires de recherche associés à la carrière et aux travaux scientifiques de Edison, est conservée sous le nom de Site Historique National Edison, à West Orange, dans le New Jersey.

The associative past that we preserve is necessarily incomplete. Only fragments survive to evoke our history. Of those fragments, the ones that receive attention are likely to be selected for their positive associations. Thus fewer slave cabins than stately mansions are saved.

Changing aesthetic tastes also guide selection. During much of the present century, especially after the restoration of Williamsburg, Virginia, preservation focused on the colonial to the detriment of much that followed. Only in the last decade did the State, War and Navy Building, that venerable Second Empire-style structure next to the White House in Washington, D.C., cease to be considered for demolition.

In addition to being an unbalanced selection, associative monuments also too frequently present the past out of context or in distorted form. Places most important for their occupants or for what happened there may suffer from antiquarianism, in which such objects as chairs, china and carpets may overwhelm historical content and may in fact be finer than the objects originally present. The past is often romanticized with well-scrubbed neatly painted historic communities, manicured grounds and gardens and trimly tended battlefields far removed from the dirty, smelly and often unkempt originals.

Nostalgia rather than historical reality is served, too, by much of what currently passes as "living history": begowned belles greeting visitors to Southern plantations, costumed craftsmen turning out everything from barrels to wigs, colorful cannoneers firing from the ramparts of coastal forts, and the inevitable spinning, weaving and cooking demonstrations.

The influence of tourism on historic preservation and interpretation is inescapable. While those responsible for most historic places resist pressures to let their properties become toys for tourists, others package and sell history like a commodity, as attractively as possible.

## ENVIRONMENTAL HISTORIC PRESERVATION

There are marked contrasts between the objects and purposes of associative and environmental historic preservation. Associative properties, whether maintained as patriotic shrines or tourist attractions, exist outside the



*Minute Man*, by Daniel Chester French in Concord, Massachusetts, is a National Historic Place commemorating the first battle of the American Revolution, which occurred on the road from Lexington to Concord in 1775. (Library of Congress)

*Minute Man*, de Daniel Chester French à Concord, au Massachusetts, est un haut lieu historique national qui commémore la première bataille de la Révolution Américaine qui eut lieu sur la route menant de Lexington à Concord en 1775.

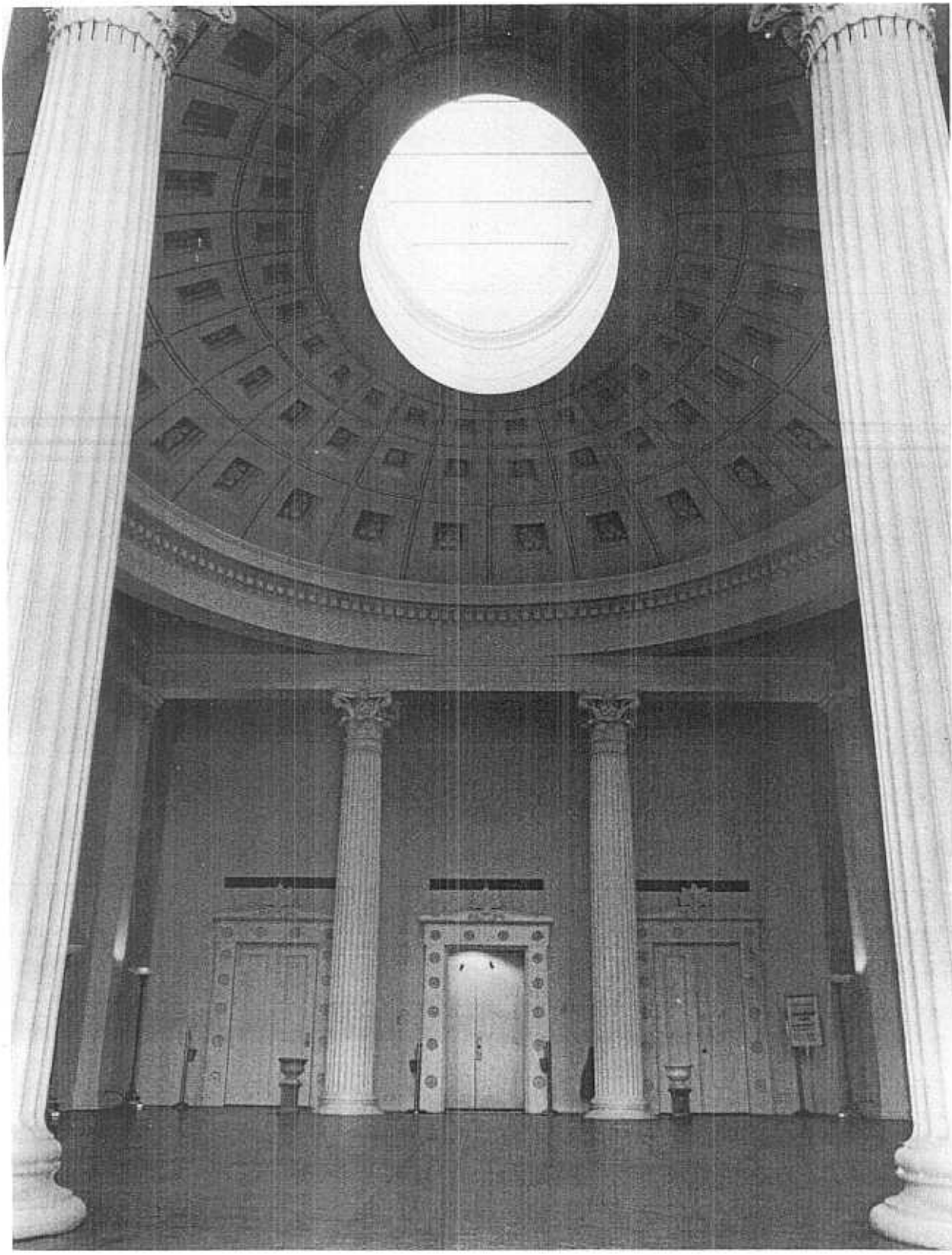




The State, War, Navy Building, Washington, D.C. (1871-88), was designed by Alfred B. Mullett, the first architect to design a government building outside the neoclassical tradition. The Second Empire structure now houses offices for the Office of Management and Budget and White House staff. (Ronald Comedy for HABS)

Le bâtiment de la Marine de Guerre à Washington D.C. (1871-88) fut dessiné par Alfred B. Mullett, le premier architecte à dessiner un bâtiment gouvernemental en dehors de toute tradition néo-classique. Cette construction Second Empire abrite les bureaux du Service du Budget et le personnel de la Maison Blanche.







Actors Theatre, Louisville, Ky., combines two historic buildings with interior adaptations to serve its repertory theater. The Greek Revival-style Bank of Louisville (1836) is the main entrance, and the adjacent 19th-century warehouse provides office and theater space. (Actors Theatre of Louisville, Inc.)

The lobby of Actors Theatre was once the bank, and the Pamela Brown Auditorium utilizes space from both the bank and the warehouse. (Actors Theatre)



Le Théâtre des Acteurs, à Louisville, dans le Kentucky, se compose de deux bâtisses historiques adaptées aux besoins de son répertoire. La Banque de Louisville dans le style renaissance grecque (1836) sert d'entrée principale; les bureaux et le théâtre lui-même occupent l'entrepôt du XIX<sup>e</sup> siècle adjacent.

Le Vestibule du Théâtre des Acteurs fut jadis la Banque. L'Auditorium Pamela Brown utilise l'espace à la fois de la Banque et de l'entrepôt.

*lui-même, serait sans aucun doute maintenue comme un sanctuaire ne serait-ce que parce que Jefferson y vécut. Elle se présente également comme un spécimen extraordinaire de l'architecture néoclassique nationale. A Monticello, Jefferson et l'œuvre architecturale dont il est l'auteur méritent la même attention.*

*Le passé chargé d'évocations associatives que nous conservons ne saurait être autrement qu'incomplet. Seuls des fragments subsistent pour commémorer notre histoire. Parmi ces fragments, ceux qui bénéficient d'une attention sont vraisemblablement choisis pour leurs associations positives. C'est ainsi que l'on préserve moins de cases d'esclaves que des hôtels particuliers ou manoirs imposants.*

*Les goûts esthétiques changeants orientent également le choix. Pendant la plus grande partie du siècle actuel, surtout après la restauration de Williamsburg, en Virginie, les efforts de conservation se sont concentrés sur l'époque coloniale, au détriment de nombre de vestiges des périodes qui lui ont succédé. Ce n'est qu'au cours de la dernière décennie que l'édifice qui autrefois abritait le Département d'Etat, de la Guerre et de la Marine, ce vénérable bâtiment de style Second Empire français situé près de la Maison-Blanche, à Washington, a cessé d'être considéré pour la démolition.*

*Outre le fait qu'ils présentent un choix déséquilibré, les monuments à évocation associative présentent trop fréquemment le passé hors de tout contexte ou sous une forme altérée. Les lieux jugés les plus importants en*

*raison de leurs occupants ou des événements qui s'y sont déroulés peuvent subir les assauts du goût des antiquités, phénomène où des objets tels que les chaises, la porcelaine et les tapis peuvent submerger les pièces historiques qui s'y trouvent et même revêtir une plus belle apparence que les objets présents à l'origine. Le passé donne souvent dans le romanesque avec ses communautés historiques pimpantes et fraîchement peintes, ses terrains et jardins impeccablement entretenus et ces champs de bataille à l'air soigné si éloignés des originaux sales, malodorants qui avaient souvent l'allure de terrains vagues.*

*Une grande partie de ce qui passe actuellement pour de "l'histoire vivante" relève de la nostalgie plutôt que la réalité historique: "belles" du Sud en robes à crinoline qui accueillent les visiteurs dans les plantations, artisans en costume d'époque fabriquant de tout, des barils jusqu'aux perruques, cannoniers chamarrés tirant des ramparts de forts édifiés en bordure du littoral et les inévitables démonstrations de filage au rouet, de tissage et de cuisine.*

*La conservation et l'interprétation des monuments et des sites historiques ne peuvent se soustraire à l'influence du tourisme. Si les responsables de la plupart des lieux historiques résistent aux pressions et refusent de laisser les biens confiés à leurs soins devenir les jouets des touristes, d'autres conditionnent et débitent l'histoire comme s'il s'agissait d'un produit, d'une manière aussi attrayante que possible.*

mainstream of contemporary life. They are destination points to which one goes to be inspired, or entertained. They are a kind of museum, and their guardian fences, gates and ropes are the equivalent of glass cases.

Environmental properties, on the other hand, while sometimes sharing associative values, are preserved more for their enhancement of the contemporary environment. It is to these properties that Congress referred in the National Historic Preservation Act of 1966, when it declared "that the historical and cultural foundations of the Nation should be preserved as a living part of our community life and development in order to give a sense of orientation to the American people."

Environmental historic preservation concentrates on structures and districts of historical aesthetic, or other cultural value that may be retained in modern functional use. Total restoration to bygone periods is not attempted; while unsympathetic facade modifications may be reversed, interiors are customarily adapted to serve current needs. Attractive but decaying apartment buildings may be converted to modern condominiums or offices. Factories may be adapted to housing. Railroad stations, underutilized or abandoned by the thousands, may be rehabilitated as retail shops. Neighborhoods of special architectural, ethnic or cultural character may be revitalized without losing old identities that give them their distinctive sense of place.

In all cases, the object of environmental preservation is not "setting aside," but maintaining or restoring buildings, neighborhoods and other districts as integral parts of the living community. Here are the greatest opportunities for reviving or perpetuating a desirable sense of continuity with the past.

Aside from the aesthetic and psychological values of environmental preservation in enhancing communities and stemming the rootlessness and disorientation prevalent in fast-changing surroundings, there are now solid practical reasons for rehabilitating our existing physical fabric. As the population and economy of the United States expand at slower rates, the need for new housing, schools, stores, factories and offices is reduced. More needs can be accommodated within the existing capacity, properly rehabilitated and utilized. Also, as the costs of building materials and energy soar, it is often more economical to adapt old buildings to new needs than to demolish and build anew.

#### HOW IS HISTORIC PRESERVATION ACCOMPLISHED?

In a nation traditionally epitomizing free enterprise, individual initiative and limited government, it is not surprising that the impulse for historic preservation comes in large measure from the private or nongovernmental sector. The roots of this private initiative are historically grounded, and George Washington's home, Mount Vernon, is the classic illustration. Despite its unquestioned importance, neither the federal government nor the state of Virginia would step in to save it from imminent ruin in the mid-19th century, and it fell to the Mount Vernon Ladies' Association of the Union to raise the \$200,000



Cliff Palace is one of hundreds of prehistoric dwellings of the Basket Makers (c. 400-700) and the Pueblo Indians (c. 700-1300) preserved in the Mesa Verde National Park, Colorado. (National Park Service)

Le Palais des Falaises, conservé au Parc National Mesa Verde au Colorado, est l'une des centaines d'habitations préhistoriques des Faiseurs de Paniers (400-700) et des Indiens Pueblo (700-1300).

necessary to acquire Washington's estate. The same organization preserves and operates it today.

Some government involvement in preservation did occur before and during this period; Philadelphia's purchase of Independence Hall and New York state's acquisition of Washington's Revolutionary War headquarters in Newburgh are notable examples. However, most major preservation efforts, through Jefferson's Monticello in the 1920s and Williamsburg, Virginia, in the 1930s, continued to be private undertakings.

Without diluting private participation, the federal government has assumed a progressively larger role in historic preservation. The origins of substantial federal involvement can be traced to the 1890s, when the War



The Boston Naval Shipyard is a surplus federal property that the U.S. General Services Administration is deactivating for possible transfer to private use. Building No. 58, Ropewalk, is one of the most architecturally distinctive structures in the shipyard. (Eric DeLony for Historic American Engineering Record)

Le Chantier Naval de Boston est l'une des propriétés fédérales en surplus que l'Administration des Services Généraux des Etats-Unis est en train de désorganiser pour le transférer aux mains de propriétaires privés. Le bâtiment numéro 58 à Ropewalk est une des constructions les plus caractéristiques de l'architecture du chantier.

## CONSERVATION DU MILIEU HISTORIQUE

*Il existe des contrastes notables entre l'objet et les fins de la conservation des éléments chargés d'évocations associatives et du milieu historique. Les premiers, qu'ils soient maintenus en tant que sanctuaires patriotiques ou attractions touristiques, existent en dehors du courant principal de la vie contemporaine. Il s'agit de points de destination vers lesquels on se rend en quête d'inspiration ou pour se divertir. Ce sont des sortes de musées, et leur gardien, leurs barrières, leurs portes et les cordes qui les entourent sont l'équivalent de vitrines. Par ailleurs, les biens qui constituent le milieu, quoiqu'ils partagent parfois des valeurs associatives, sont conservés davantage pour leur rehaussement du milieu contemporain. Ce sont ces biens que le Congrès des Etats-Unis visait*

*dans la loi nationale de 1966 sur la conservation historique (National Historic Preservation Act of 1966), lorsqu'il déclarait "que les fondations historiques et culturelles de la nation devraient être conservées en tant qu'élément vivant de notre vie et de notre développement communautaire en vue de donner au peuple américain un sens d'orientation."*

*La conservation du milieu historique se concentre sur les ouvrages et les aires présentant un caractère historique esthétique ou toute autre valeur culturelle qui peut être conservée en vue d'une utilisation fonctionnelle moderne. On ne cherche pas à procéder à la restauration totale de périodes révolues. Si l'on peut rectifier les modifications de style indifférent apportées aux façades, les intérieurs sont habituellement adaptés pour répondre aux besoins actuels. C'est ainsi que de vieux immeubles de rapport attrayants mais décrépis peuvent être convertis en immeubles en copropriété modernes ou en bureaux. Des usines peuvent être converties en logement. Les gares de chemin de fer, sous-utilisées ou abandonnées par milliers, peuvent être remises en état pour y ouvrir des boutiques de détail. Les quartiers présentant un caractère architectural, ethnique ou culturel particulier, peuvent être rénovés sans leur faire perdre leur ancienne identité qui leur confère un caractère distinctif.*

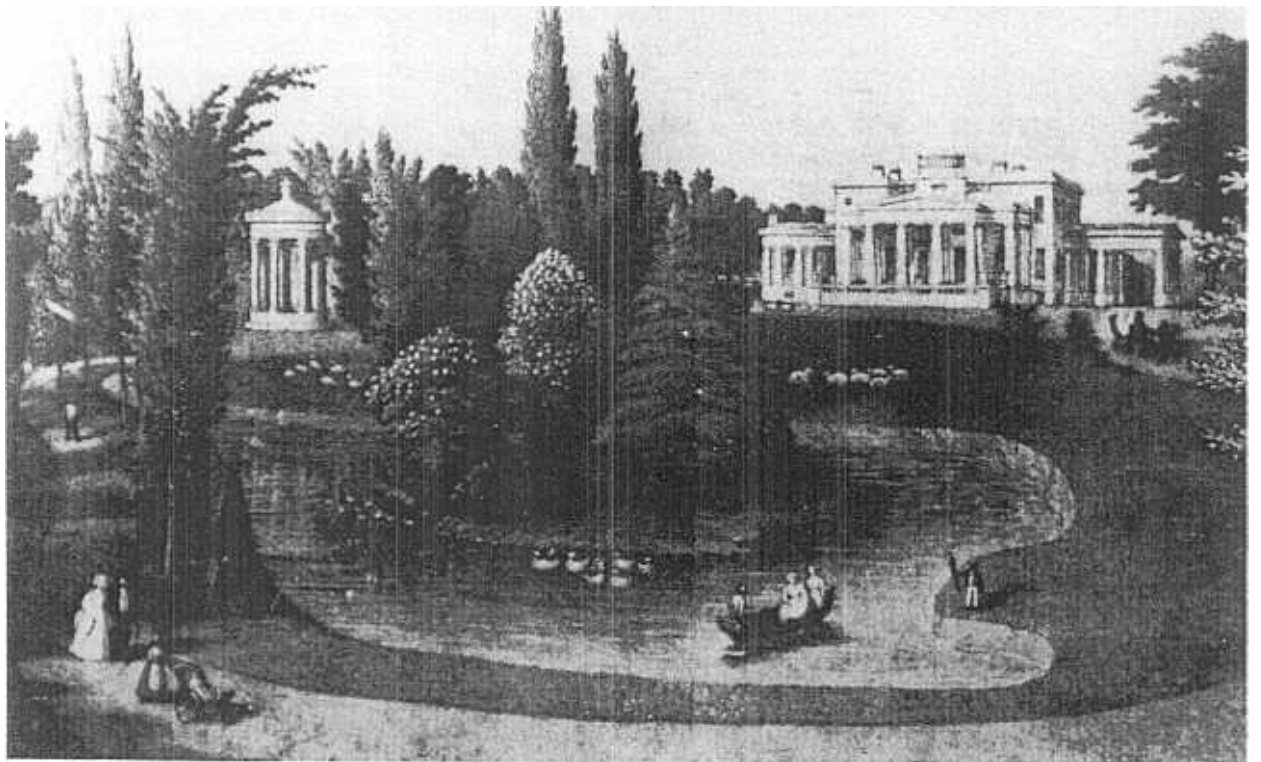
*Dans tous les cas, la conservation du milieu n'a pas pour objet de "mettre à l'écart" mais d'entretenir ou de restaurer les bâtiments, les voisinages et autres quartiers en tant que partie intégrante de la collectivité. C'est là une des meilleures occasions de ranimer ou de perpétuer un sens de continuité désirable avec le passé.*

*Vu les valeurs esthétiques et psychologiques de la conservation du milieu qui sont liées à la mise en valeur des collectivités et à la halte du déracinement et de la désorientation qui sont courants dans un milieu en rapide évolution, il y a désormais des raisons pratiques valables de remettre en état notre édifice physique existant. Le ralentissement du rythme d'expansion de la population et de l'économie des Etats-Unis réduit la nécessité de construire de nouveaux logements, écoles, magasins, usines et bureaux. Davantage de besoins peuvent être satisfaits dans le cadre de la capacité existante, si celle-ci est convenablement remise en état de utilisée. De même, il est souvent plus économique, vu la forte augmentation des coûts des matériaux de construction et de l'énergie, d'adapter de vieux bâtiments à de nouveaux besoins que de les démolir pour reconstruire.*

## COMMENT EST ACCOMPLIE LA CONSERVATION DES MONUMENTS ET SITES HISTORIQUES?

*Dans une nation qui traditionnellement porte aux nues la libre entreprise, l'initiative individuelle en faveur de la conservation des vestiges historiques provient dans une large mesure du secteur privé ou non gouvernemental. Les origines de cette initiative privée ont un fondement historique et Mount Vernon, la maison de George Washington, en est une illustration classique. Malgré son importance incontestable, ni le gouvernement fédéral et l'Etat de Virginie ne voulurent intervenir pour sauver cette propriété historique de la ruine imminente,*





au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, et il appartient à l'Association des dames de Mount Vernon de réunir les 200.000 dollars nécessaires pour acquérir la propriété de Washington. Cette organisation continue aujourd'hui d'entretenir et de gérer cette propriété.

Certes, une certaine participation du gouvernement dans le domaine de la conservation eut lieu avant et après cette période; l'achat par la ville de Philadelphie de Independence Hall et l'acquisition par l'Etat de New York du quartier général de Washington pendant la guerre révolutionnaire à Newburg en sont de notables exemples. Toutefois, la plupart des actions menées en faveur de la conservation, notamment en ce qui concerne Monticello, la Maison de Jefferson, dans les années 1920, et Williamsburg, en Virginie, dans les années 1930, ont continué d'être le fait de l'initiative privée.

Sans pour autant diminuer la valeur de la participation privée, le gouvernement fédéral a assumé un rôle progressivement plus important dans le domaine de la conservation des monuments et sites historiques. Les origines de l'intervention des autorités fédérales sur une grande échelle remontent aux années 1890, lorsque le Ministère de la Guerre, en réponse aux campagnes menées par les groupes d'anciens combattants, acquit et délimita le premier de ce qui devait constituer une série de champs de bataille de la guerre civile. Au cours de la décennie suivante, l'attention du gouvernement fédéral se tourna également vers les importantes ruines préhistoriques indiennes. Aiguillonné par les sociétés archéologiques et anthropologiques, le Congrès vota la loi de 1906 sur les antiquités, laquelle autorisait le Président à classer

à titre de monuments nationaux, les sites revêtant une importance historique et scientifique situés sur les terres du domaine public.

Les antiquités préhistoriques, les forts militaires et autres lieux désignés par le gouvernement fédéral avant 1930 en vue de leur conservation, appartenaient déjà pour la plupart aux autorités fédérales. En 1933, sur ordonnance du Président, ces emplacements, ainsi que les champs de bataille dont l'acquisition avait été faite, furent groupés au sein d'un Service des Parcs nationaux relevant du Ministère de l'Intérieur des Etats-Unis où ils sont gérés, de même que les éléments qui sont venus ultérieurement s'y ajouter, dans le cadre du Système des Parcs nationaux. La loi de 1935 sur les sites historiques était une suite appropriée à cette consolidation administrative de l'intérêt fédéral pour la conservation qui constitue la base d'une grande partie de l'activité fédérale déployée de nos jours dans ce domaine. Pour la première fois était énoncée "une politique nationale visant à conserver pour l'usage du public des sites, des bâtiments et des objets historiques d'importance nationale au profit du peuple des Etats-Unis et destinés à être pour lui une source d'inspiration." Selon le mandat qui lui est conféré par cette loi, le Service des Parcs nationaux met en oeuvre une grande variété de programmes visant à identifier, classer, conserver les biens historiques, et à en interpréter le sens.

Le fait que la loi prescrit au secteur fédéral de coopérer avec les gouvernements des Etats et des municipalités, les associations et les particuliers à la conservation et l'entretien de ces propriétés, reflète l'idée d'action commune et revêt de ce fait une importance spéciale. Les programmes de conservation suivants: Historic Sites Survey, Historic American Buildings Survey et Historic American Engineering Record ont été mis en oeuvre à la suite de cette loi.

Le Conseil consultatif du Secrétaire d'Etat américain à l'Intérieur sur les parcs nationaux, les sites, bâtiments et monuments historiques, qui comprend des citoyens privés experts en histoire, architecture historique et archéologie, contribue également à identifier les propriétés importantes sur le plan national en vue de les désigner comme monuments historiques nationaux.

## LE 'NATIONAL TRUST'

L'alliance des partisans de la conservation, appartenant aux secteurs public et privé, que présageait la loi de 1935 sur les sites historiques, fut consacrée en 1949, lorsque le Congrès créa le "National Trust for Historic Preservation," en vue de "faciliter la participation du public à la conservation des sites, bâtiments et objets présentant une importance ou un intérêt national." Le "National Trust" représente et assiste le secteur privé, et constitue dans une large mesure un pont entre ce dernier et le secteur public. La nature coopérative du "Trust" est reflétée dans son conseil des gouverneurs, composé de responsables du gouvernement et de citoyens privés.

Au cours des premières années qui suivirent sa création, le "National Trust" mit l'accent sur l'acquisition et la

Gainswood, Demopolis, Alabama, the largest and most elaborate antebellum Greek Revival mansion in the state, is the recipient of a federal grant under the National Register grant program. Funds are being used to restore buildings and grounds of the state-owned property. (Library of Congress HABS Collection)

Gainswood, à Demopolis en Alabama, est le plus grand et le plus élaboré manoir de style grec d'avant la Guerre de Sécession. Il est aussi le bénéficiaire d'une subvention fédérale prévue par le programme de subventions du Registre National dont les fonds sont utilisés pour la restauration des bâtiments et des lieux de cette propriété de l'Etat.

The Demopolis villa, pavilion and grounds as they appeared in 1860. (Library of Congress, HABS Collection)

La villa Demopolis, le pavillon et les lieux tels qu'ils apparaissent en 1860.

Department, responding to campaigns of veterans groups, acquired and marked the first of a succession of Civil War battlefields. In the next decade, federal attention turned also to the major prehistoric Indian ruins. Spurred by archaeological and anthropological societies, Congress passed the Antiquities Act of 1906, authorizing the President to reserve as national monuments sites of historical and scientific value located on public lands.

The prehistoric antiquities, military forts and other places marked for preservation by the federal government prior to 1930 were, for the most part, already in federal ownership. In 1933, by executive order of the President, these places and the acquired battlefields were consolidated under the National Park Service in the U.S. Department of the Interior, where they and subsequent additions are administered as part of the National Park System.

The Historic Sites Act of 1935 was an appropriate sequel to this administrative consolidation of federal preservation concern and underlies much of today's federal activity. For the first time there was enunciated "a national policy to preserve for public use historic sites, buildings and objects of national significance for the inspiration and benefit of the people of the United States." On the authority of this Act, the National Park Service conducts a wide variety of programs to identify, record, preserve and interpret historic properties.

Of special importance, and reflecting the idea of partnership, is the law's mandate that the federal sector cooperate with state and local governments, associations and individuals in preserving and maintaining such properties. The Historic Sites Survey, Historic American Buildings Survey and Historic American Engineering Record are among the preservation programs conducted as a result.

Also, helping to identify nationally significant properties for designation as National Historic Landmarks is the U.S. Secretary of the Interior's Advisory Board on National Parks, Historic Sites, Buildings and Monuments, which includes private citizens expert in history, historic architecture and archaeology.

No. 26 Gurney Street is preserved in the Cape May Historic District, New Jersey, one of the oldest seashore resorts in America and a showcase of late Victorian architecture. (Jack E. Boucher for HABS)

La Rue Gurney est conservée dans le Quartier Historique de Cape May, dans le New Jersey, une des plus vieilles stations balnéaires aux Etats-Unis et véritable étalage d'architecture victorienne.

The Wheatley town house (1859) in Georgetown typifies the historic architecture of this Washington, D.C., residential area. (J. Alexander Photography)

L'Hôtel Particulier Wheatly (1859) est un exemple type de l'architecture historique de ce quartier résidentiel de Washington D. C.



gestion de musées en faisant appel à la philanthropie privée. Plus récemment, surtout depuis que le lien avec le gouvernement fédéral a été renforcé à l'aide de fonds fédéraux, l'accent a été nettement mis sur les propriétés autres que les musées et sur la fourniture de conseils, d'assistance et autres services accordés aux organisations locales et aux particuliers.

L'œuvre menée par le "National Trust" bénéficie du soutien de plus de 100.000 membres et d'un budget annuel de fonctionnement qui s'élève à 5.828.000 dollars, dont 26 millions provenant de crédits fédéraux. Fort de la charte que lui a confréré le Congrès, du droit de regard officiel et des fonds fédéraux qui lui sont octroyés, le "National Trust" peut être considéré comme la voix du secteur privé dans le domaine de la conservation, officiellement reconnue par les autorités fédérales.

La loi de 1949 sur les biens et les services administratifs fédéraux (telle qu'elle a été modifiée) a permis au gouvernement fédéral d'apporter une contribution sensible à la conservation des monuments et sites historiques, bien que la conservation soit, en fait, l'une des fonctions secondaires visées par la loi. En application de cette législation, le gouvernement fédéral peut transférer les biens qu'il considère comme un surplus à ses besoins et qui figurent ou sont admis à figurer, sur le Registre national des lieux historiques, aux Etats ou aux municipalités à titre de monuments historiques, et ce, moyennant aucun versement pécuniaire. La loi sur les biens et les services administratifs fédéraux, modifiée en 1972, permet aux bénéficiaires des transferts des monuments historiques d'utiliser ces propriétés à des fins lucratives jugées compatibles. Les fonds provenant de ces activités peuvent être utilisés essentiellement pour la conservation et l'entretien de ces ressources et dans d'autres buts de conservation de monuments et sites historiques ou parcs publics et à des fins récréatives.

#### TEXTES DE LOI FAISANT ÉPOQUE

La notion d'action commune ou d'association a trouvé son application la plus significative et la plus efficace dans la loi de 1966 sur la conservation des monuments et sites historiques nationaux. Ce texte de loi marquant dans l'histoire du pays a jeté les fondations qui ont permis de cimenter les divers éléments de l'action publique et privée en une mosaïque soigneusement imbriquée. L'union qui en a résulté exprimait particulièrement le caractère du système fédéral et des traditions démocratiques de l'Amérique, leurs possibilités et leurs limitations.

Dans la loi de 1966, le Congrès des Etats-Unis reconnut le fait que, « Bien que le poids principal de la conservation des monuments et sites historiques soit supporté . . . par les organismes privés et les particuliers, et bien que ceux-ci doivent continuer à jouer un rôle vital, il est néanmoins nécessaire et approprié que le gouvernement fédéral accélère ses programmes et activités de conservation de monuments et sites historiques afin d'apporter le maximum d'encouragement aux organismes et aux particuliers qui se consacrent à des opérations de conser-

vation par des moyens privés, et d'aider les gouvernements des Etats et des municipalités ainsi que le 'National Trust for Historic Preservation' aux Etats-Unis à développer et à intensifier leurs programmes et activités de conservation des monuments et sites historiques. »

Un aspect de cette nouvelle action commune se dégage manifestement du Conseil consultatif sur la conservation des monuments et sites historiques, créé en vertu de la loi de 1966. Le Conseil consultatif est chargé, notamment, de fournir des avis au Président et au Congrès au sujet des activités des organismes du gouvernement et des groupes privés en matière de conservation des monuments et sites historiques. Le Conseil groupe les chefs des principaux départements ministériels fédéraux, siégeant ex-qualité, et 10 citoyens, y compris le Président du Conseil, qui sont nommés par le Président des Etats-Unis. Le fait que le Président du "National Trust for Historic Preservation" soit membre ex-qualité du Conseil tisse un nouveau lien avec le secteur privé.

Le cœur de l'association commune réside dans un effort conjoint de la part du gouvernement fédéral et des Etats pour identifier les éléments qui doivent être conservés et prendre des mesures positives pour y parvenir. Non seulement le travail, mais également les coûts sont partagés. La responsabilité fédérale relève du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, qui l'a déléguée au Service des Parcs nationaux. Dans chaque Etat et territoire, et dans le District de Columbia, la responsabilité incombe à un fonctionnaire chargé de la conservation des monuments et sites historiques de l'Etat, nommé par le Gouverneur. Les municipalités jouent également un rôle progressivement plus important dans cette association en allouant aux fins de la conservation certains des fonds qu'elles reçoivent du gouvernement fédéral en vertu de la loi de 1974 sur le logement et le développement communautaire dont l'application incombe au Ministère du Logement et de l'Urbanisme.

L'effort d'identification dont il a été question plus haut se concentre sur le Registre national des lieux historiques (National Register of Historic Places). Les biens historiques qui méritent d'être conservés—notamment ceux qui revêtent de l'importance au niveau régional et local aussi bien qu'à l'échelon national—sont expertisés et évalués par les Etats selon des critères uniformes puis désignés par le gouvernement fédéral en vue d'être portés sur le Registre national. Les lieux ayant une importance nationale sont enregistrés directement sur recommandation du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur en tant que monuments ou sites historiques nationaux. S'il est loin d'être complet, le Registre national n'en constitue pas moins la première tentative d'inventaire et d'évaluation de tous les biens de caractère historique du pays. Il compte actuellement plus de 21.000 entrées, dont un millier de régions historiques.

En accord avec la nouvelle importance accordée à la conservation de l'environnement, qui ressort de la loi de 1966, l'intérêt primordial de nombre de ces lieux historiques provient du rôle qu'ils jouent dans la mise en valeur d'une collectivité. A mesure qu'il incorpore de nouveaux éléments, le Registre national devient également un instrument de planification plus efficace, auquel





les planificateurs de toutes disciplines peuvent s'adresser pour obtenir une définition qui fait autorité sur ce qu'il convient de préserver. La loi sur la conservation des monuments et sites historiques nationaux se caractérise par un dosage bien équilibré d'incitations et de moyens de sauvegarde. Les incitations sont surtout d'ordre monétaire, le gouvernement fédéral offrant des subventions assorties de fonds de contrepartie provenant de sources non fédérales. Ces fonds servent non seulement à régler les coûts de l'acquisition et des projets de développement—ce qu'il est convenu d'appeler l'infrastructure—mais également le processus d'expertise et d'évaluation qui soutient la croissance du Registre national.

Fait important, et il s'agit là d'un autre lien qui unit le secteur public au secteur privé, le "National Trust for Historic Preservation" se voit également accordé des subventions fédérales de contrepartie pour les biens dont il assure l'entretien ainsi que pour ses programmes d'éducation et d'assistance technique. Si elles sont faibles par rapport aux besoins, les subventions de contrepartie ont cependant un impact supérieur à leur valeur monétaire. Ce programme systématique d'assistance financière fédérale en faveur de biens historiques qui ne relèvent pas du gouvernement fédéral marque un progrès notable de la notion de coopération, et la disponibilité de fonds de contrepartie au titre de la conservation constitue un encouragement supplémentaire pour obtenir des contributions de la part des gouvernements des Etats et des municipalités ainsi que du secteur privé.

Le caractère protecteur de la loi de 1966 complète le programme de subventions et reflète le rapport qui existe entre les autorités fédérales et celles des Etats, tel qu'il émane de la Constitution des Etats-Unis. La Section 106 de la loi prescrit aux organismes fédéraux de tenir compte de l'effet de leurs activités sur les biens inscrits au Registre national et de fournir au Conseil consultatif l'occasion de formuler des observations au sujet de ces activités. Les travaux de construction et autres projets entrepris par le gouvernement fédéral sont passés en revue non seulement du point de vue de leur incidence directe sur la matière et le domaine historiques mais également sur le plan de leur répercussion sur l'environnement des biens culturels. Il n'est pas interdit aux organismes de porter atteinte à ces biens dans le cadre des projets qu'ils entreprennent, mais le mécanisme de révision institué par le Conseil prévoit le moyen de jauger l'intérêt public général vis-à-vis des entreprises fédérales et de veiller à ce que les valeurs culturelles soient prises, comme il se doit, en considération.

Les actions des divers organismes étant passées en revue par les agents des Etats chargés de veiller à la conserva-

tion des biens historiques et, dans certains cas, par l'ensemble des membres du Conseil consultatif, les responsables du gouvernement fédéral et des Etats et les particuliers peuvent également participer à ce processus. Il est important de noter que ce mécanisme de protection fédérale ne s'applique qu'aux projets entrepris par le gouvernement fédéral. La loi nationale sur la conservation des monuments et sites historiques n'empêche pas les gouvernements des Etats et des municipalités ainsi que les propriétaires privés d'agir à leur guise, dans la mesure où ils se conforment aux lois et ordonnances des Etats et des gouvernements locaux. Ceci est conforme au système constitutionnel américain qui limite l'autorité qu'a le gouvernement fédéral d'exercer un droit de regard sur les actions d'autrui susceptibles d'affecter la propriété des autres.

Ce pouvoir est, dans la plupart des cas, réservé aux Etats, qui peuvent charger les juridictions locales de déterminer, dans certaines limites, ce que les propriétaires peuvent ou ne peuvent pas faire avec leurs biens. Il est tout à fait de règle dans une démocratie que les contrôles gouvernementaux les plus directs sur la propriété privée soient le fait des gouvernements les plus proches des personnes affectées et mieux à même de répondre à leurs besoins.

#### RÈGLEMENTATION GOUVERNEMENTALE DES BIENS PRIVÉS DE CARACTÈRE HISTORIQUE

Tenue en échec par de solides traditions en matière de droits régissant la propriété privée, la réglementation des biens historiques appartenant aux particuliers par les pouvoirs publics, à quelque niveau que ce soit, a été tardive et hésitante. Ce n'est que dans les années 1930 qu'un gouvernement quelconque a imposé de tels contrôles. C'est ainsi qu'en 1931 la ville de Charleston, en Caroline du Sud, a constitué le vieux et historique quartier de Charleston et créé un Conseil investi de pouvoirs de réglementation et chargé d'examiner les oeuvres et travaux architecturaux. La Nouvelle-Orléans, en Louisiane, prit des dispositions analogues en 1937 par l'intermédiaire de la Commission du Vieux Carré. La ville d'Alexandrie, en Virginie, le quartier de Georgetown à Washington, D.C.; Winston-Salem, en Caroline du Nord; Santa Fe, au Nouveau Mexique; Beacon Hill à Boston, au Massachusetts; et Nantucket, au Massachusetts, suivirent la même voie dans les années 1940 et 1950. Aujourd'hui, environ 450 collectivités disposent d'une telle législation.

The Heurich Mansion, Washington, D.C., was preserved as a distinctive historical site in a commercial area. The Columbia Historical Society, owner of the property, negotiated the transfer of a portion of its unused development rights to an adjacent vacant lot for development of a taller office building than was allowable under existing zoning regulations. (Jack E. Boucher for HABS)

Le Manoir Heurich à Washington D. C. a été conservé en tant que site historique de marque à l'intérieur d'un quartier commerçant. La Société Historique de Columbia, le propriétaire actuel, a négocié le transfert d'une partie de ses droits de développement à un terrain vague adjacent pour la construction d'un immeuble plus grand qu'il n'est permis par les lois actuelles de réglementation des zones.

## 1949 Acts

The alliance of public and private preservationists foreshadowed by the Historic Sites Act of 1935 was formalized in 1949, when Congress chartered the National Trust for Historic Preservation "to facilitate public participation in the preservation of sites, buildings, and objects of national significance or interest." The National Trust represents and assists the private sector, and in important ways forms a bridge from it to the public sector. The Trust's cooperative character is reflected in its board of trustees, composed of government officials and private citizens.

In its formative years, the National Trust focused on acquiring and managing museum properties through private philanthropy. Recently, especially since the bond with the federal government has been strengthened with federal dollars, great emphasis has been placed on non-museum properties and on advice, assistance and other services to local organizations and individuals.

Supporting the National Trust work is a citizen membership of more than 100,000 and a current annual budget of \$5,828,000, \$2.6 million of which comes from federal appropriations. With its congressional charter, official oversight and federal funding, the National Trust may be seen as the federally recognized voice of the private sector in preservation.

The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (as amended) has enabled the federal government to make a substantial contribution to historic preservation, although preservation is, in fact, one of the secondary functions of the act. Pursuant to this legislation, the federal government may transfer properties that it has determined to be surplus to its needs and that are listed in or determined to be eligible to be listed in the National Register of Historic Places to states or municipalities for historic monument purposes at no monetary consideration. As amended in 1972, the Federal Property and Administrative Services Act permits the recipients of historic monument transfers to use said properties for compatible revenue-producing activities. The monies realized from these activities are to be used primarily for the preservation and maintenance of the resource, and then for other historic preservation or public park and recreation purposes.

## LANDMARK LEGISLATION

The partnership concept gained its most meaningful and effective application in the National Historic Preservation Act of 1966. This landmark legislation laid the groundwork for cementing the various elements of public and private effort into a well-crafted mosaic. The resulting union was peculiarly expressive of America's federal system and democratic traditions and of their capabilities and limitations.

In the 1966 law, the United States Congress recognized that, "Although the major burdens of historic preservation have been borne . . . by private agencies and individ-

uals, and both should continue to play a vital role, it is nevertheless necessary and appropriate for the Federal Government\* to accelerate its historic preservation programs and activities, to give maximum encouragement to agencies and individuals undertaking preservation by private means, and to assist State and local governments and the National Trust for Historic Preservation in the United States to expand and accelerate their historic preservation programs and activities."

One aspect of the new partnership is manifest in the Advisory Council on Historic Preservation, established under authority of the 1966 act. Among other functions, the Advisory Council advises the President and Congress on historic preservation activities of government agencies and private groups. The Council brings together the heads of the major federal departments, serving ex officio, and 10 citizens, including the chairman, who are appointed by the President of the United States. A further tie to the private sector is the ex officio membership on the Council of the chairman of the National Trust for Historic Preservation.

The heart of the partnership is a joint effort by the federal government and the states to identify what should be preserved and carry out positive measures to preserve it. Not only the labor but the cost is shared. The federal responsibility rests with the Secretary of the Interior. In each state and territory, and in the District of Columbia, responsibility falls to a state historic preservation officer appointed by the governor.

Municipalities are also playing a progressively more important role in this partnership by allocating for preservation purposes some of the federal funds they receive under the Housing and Community Development Act of 1974 administered by the U.S. Department of Housing and Urban Development.

The identification effort mentioned previously centers on the National Register of Historic Places. Historic properties meriting preservation—including those with state and local as well as national significance—are surveyed and evaluated by the states according to uniform criteria and then nominated to the federal government for listing in the National Register. Places of national significance are entered directly upon designation by the Secretary of the Interior as National Historic Landmarks. Although far from complete, the National Register is the first attempt to inventory and evaluate all the nation's historic properties. It now contains more than 12,000 entries, including about 1,000 historic districts.

Consistent with the new emphasis on environmental preservation reflected in the 1966 Act, many of these historic places are primarily important for their value in enhancing community environments. As it becomes more inclusive, the National Register also becomes more effective as a planning tool, to which all planners may turn for an authoritative definition of what should be respected.

A well-balanced combination of incentive and protective safeguards characterizes the National Historic Preservation Act. The incentive is chiefly monetary, with the federal government providing grants that are matched by funds from nonfederal sources. This money not only pays for acquisition and development projects—the

D'une manière générale, cette réglementation des quartiers historiques a pour but d'exercer un droit de regard sur la modification extérieure des bâtiments historiques et d'harmoniser les nouvelles constructions avec les anciennes. Le pouvoir coercitif des autorités locales s'exerce à des degrés variables. C'est ainsi qu'Alexandrie, en Virginie, et Charleston, en Caroline du Sud, peuvent retarder mais non pas interdire en définitive la démolition alors que la Nouvelle-Orléans, en Louisiane, et la ville de New York peuvent désapprouver dans une plus large mesure les actions envisagées. Parallèlement au zonage des quartiers historiques, de nombreuses localités ont promulgué des règlements spéciaux, en vertu desquels des édifices particuliers sont déclarés dignes d'être conservés. Dans ce domaine également, la réglementation gouvernementale s'échelonne entre les tactiques dilatoires, comme dans la capitale du pays, et le pouvoir d'approbation finale exercé par la Commission de la conservation des lieux présentant un intérêt, de la ville de New York.

La réglementation des biens privés par les pouvoirs publics a également été marquée par des incohérences en matière d'application et d'efficacité. Même de nos jours, certains Etats ne disposent pas de loi permettant aux collectivités de prendre des arrêtés relatifs au zonage des quartiers historiques et aux sites et monuments présentant un haut intérêt. Quant aux Etats dotés d'une législation habilitante adéquate, les collectivités ont le choix de ne pas s'en prévaloir. Enfin, lorsque les collectivités font usage de ce pouvoir, elles peuvent adopter des règlements tellement vagues ou faibles que les milieux mal disposés envers la conservation peuvent facilement les circonvenir. Lorsque ces règlements sont efficaces et convenablement appliqués, les propriétaires, et ceux qui estiment que l'on empiète sur leurs droits, s'opposent fréquemment à leur application. La Constitution des Etats-Unis et celles des Etats interdisent la confiscation d'une propriété privée sans compensation et les propriétaires récalcitrants ont contesté pour ces raisons les règlements concernant la conservation.

En règle générale, les tribunaux ont reconnu le bien-fondé des réglementations applicables aux quartiers historiques comme étant compatibles avec les pouvoirs d'aménagement des terrains et de zonage ordinairement exercés par les gouvernements locaux mais les décrets concernant les édifices et les sites présentant un haut intérêt, portant interdiction de démolir ou de modifier certains ouvrages, se sont heurtés à davantage de difficultés devant les objections juridiques opposées par des propriétaires s'estimant affectés sur le plan financier. Par exemple, lorsque les propriétaires de la gare Grand Central de New York et un promoteur britannique cherchèrent récemment à construire au-dessus de ce monument déclaré d'intérêt public et se virent refuser l'autorisation de mener leur projet à bien par la Commission de la ville de New York chargée de la conservation des monuments et des sites présentant un haut intérêt, les tribunaux tranchèrent en leur faveur. Ce n'est qu'après interjection d'un appel que la Commission en question et les règlements pertinents de la ville furent maintenus dans leurs droits.

Les tenants de la conservation peuvent fort bien regretter

les pouvoirs dont disposent les propriétaires mal disposés pour entraver les mesures de conservation, il n'en reste pas moins que les droits et les intérêts des propriétaires resteront sans aucun doute au centre des préoccupations de la société américaine. Pour tenir compte de ces considérations, les gouvernements à tous les échelons préfèrent recourir à des encouragements plutôt qu'aux interdictions lorsqu'ils ont affaire à des biens historiques appartenant aux particuliers. En dehors des subventions pures et simples, actuellement disponibles par l'intermédiaire d'une variété de programmes administrés par les autorités fédérales et celles des Etats, divers moyens permettent aux gouvernements d'aider et d'encourager les propriétaires privés à se livrer volontairement à des oeuvres de conservation.

Au premier rang de ces moyens figure la politique fiscale, du moins en puissance. La fiscalité a souvent été manipulée pour satisfaire les besoins publics, mais jusqu'ici les anciens bâtiments n'en ont pas notablement bénéficié. Des actions sont en cours en vue d'accorder à la conservation les mêmes allègements fiscaux que ceux qui encouragent actuellement la démolition ainsi que les nouvelles constructions. En outre, les impôts fonciers et les taxes successorales dont sont frappés les sites et les édifices historiques peuvent être établis à des taux inférieurs, de manière à encourager les propriétaires à entretenir ces biens plutôt que de les développer pour en tirer le maximum d'avantages économiques.

Il existe également d'autres stimulants. L'un porte sur la vente, en vue d'être utilisés ailleurs, des droits d'aménagement d'une propriété qui n'est pas mise en valeur au maximum permis par le zonage applicable. Cette mesure compense un propriétaire qui renonce à un aménagement admissible. La Columbia Historical Society, propriétaire de l'hôtel particulier Heurich, à Washington, a tiré parti de cette formule.

Non seulement la plupart des autorités gouvernementales n'ont pas adopté de politiques fiscales favorables à la conservation, mais elles n'ont pas encore trouvé moyen de faciliter la conservation par d'autres méthodes exigeant une sanction officielle. La politique générale du secteur public favorable à la conservation par le secteur privé n'a pas encore pleinement porté ses fruits.

## LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ

Le poids principal de la conservation des monuments et sites historiques aux Etats-Unis continue d'être supporté par le secteur privé, confirmant ainsi l'observation faite par le Congrès, il y a une dizaine d'années. Pourtant la nature et la portée de l'activité menée par les milieux privés en faveur de la conservation se sont considérablement élargies ces dernières années. Le mouvement privé en faveur de la conservation, qui était autrefois limité à un nombre relativement restreint de gens s'intéressant principalement aux maisons historiques transformées en musées, englobe maintenant de nombreux particuliers et organisations dont l'intérêt se porte vers les modestes quartiers urbains aussi bien que vers les demeures des notables et les sites commémorant d'importants événements historiques.



so-called brick-and-mortar work—but also for the survey and evaluation process that sustains the growth of the National Register.

Significantly, and this is another bond between the public and private sectors, the National Trust for Historic Preservation also receives matching federal grants for the properties it maintains, and for its educational and technical assistance programs. Although small compared with need, these matching grants transcend in impact their monetary value.

This systematic program of federal financial assistance to nonfederal historic properties represents a major advance in the concept of cooperation, and the availability of matching preservation funds constitutes an added incentive for contributions by state and local governments and the private sector.

The protective feature of the 1966 law complements the grants program and mirrors the federal-state relationship ordained by the United States Constitution. Section 106 of the act requires federal agencies to take into account the effect of their activities on properties listed in the National Register and to allow the Advisory Council an opportunity to comment on such activities. Federal construction and other projects are reviewed not only for their direct impact on historic fabric and terrain but for their impact on the environment of cultural properties as well. While agencies are not forbidden to impair such properties with their projects, the review mechanism established by the council provides a means for assessing the overall public interest in federal undertakings and insuring that cultural values are properly considered.

Because agency actions are reviewed by the state historic preservation officers and in certain cases by the full Advisory Council membership, federal and state government officials and private citizens may all be involved in this process. It is significant that this federal protective mechanism applies only to federal undertakings. The National Historic Preservation Act does not prevent state and local governments and private property owners who act on their own from doing as they wish, consistent with state laws and local ordinances. This is in accordance with the American constitutional system, which limits the authority of the federal government to control actions by others that may have an effect on property not owned by them.

Such power in most cases is reserved to the states, which may empower local jurisdictions to determine, within limits, what owners may and may not do with their property. It is entirely appropriate in a democracy that the most direct governmental controls over private property are the province of the governments closest and most responsive to the people affected.

## GOVERNMENT REGULATION OF PRIVATE HISTORIC PROPERTY

Checked by strong traditions of private property rights, the regulation of privately owned historic properties by any level of government came late and hesitantly. Not until the 1930s did any government impose such controls. In 1931 the city of Charleston, South Carolina,

established the Old and Historic Charleston District and a Board of Architectural Review to regulate development. New Orleans, Louisiana, took a similar step in 1937, with controls applied by the Vieux Carré Commission. Alexandria, Virginia; the Georgetown section of Washington, D.C.; Winston-Salem, North Carolina; Santa Fe, New Mexico; Beacon Hill in Boston, Massachusetts; and Nantucket, Massachusetts, followed in the 1940s and 1950s. Today about 450 communities have such legislation.

In general, the intent of this historic district regulation is to control exterior alteration of historic buildings and to harmonize new construction with the old. The enforcement power of local government varies. Alexandria, Virginia, and Charleston, South Carolina, may delay but not ultimately prohibit demolition, while New Orleans, Louisiana, and New York City may disapprove proposed actions to a greater extent. Along with historic district zoning, many localities have landmark ordinances under which individual structures are designated as worthy of preservation. Here, as well, governmental control ranges from delay, as in the nation's capital, to the final approval authority exercised by the New York City Landmarks Preservation Commission.

Government regulation of private holdings has also been marked by inconsistent application and effectiveness. Even today, some states lack laws enabling communities to enact historic district zoning and landmark ordinances. In those states that have adequate enabling legislation, communities may choose not to take advantage of it. Finally, where communities do use this authority, they may adopt ordinances so vague or weak that interests unsympathetic to preservation readily circumvent them. Where such district regulations are effective and well enforced, they are frequently resisted by property owners and others who consider their rights infringed. The United States and state constitutions prohibit the taking of private property without compensation, and dissident owners have challenged preservation controls on those grounds.

In general, the courts have upheld historic district regulations as consistent with the land zoning authority customarily exercised by local governments, but landmark ordinances prohibiting the demolition or alteration of individual structures have encountered more difficulty in the face of legal challenges by financially affected owners. For example, when the owners of New York City's Grand Central Terminal and a British developer recently sought to build atop that designated landmark and were denied approval by the New York City Landmarks Preservation Commission, they obtained a favorable court judgment. Only on appeal were the Landmarks Commission and the city landmarks ordinance upheld.

As much as preservationists may regret the power of unsympathetic owners to hinder preservation, the rights and interests of property holders will doubtless remain central considerations in American society. Consistent with these considerations, government at all levels employs incentives rather than prohibitions in dealing with privately held historic properties. Aside from outright grants, now available through a variety of federal and state programs, various means exist by which govern-

*L'envergure de la participation privée au mouvement de conservation est si vaste que même un aperçu des plus simples ne permet d'en percevoir l'ampleur. Comme on l'a fait remarquer, le National Trust for Historic Preservation agit sur le plan national comme le principal représentant du secteur privé. Mais l'intérêt en faveur de la conservation est également partagé par des organisations comme l'Institut américain des architectes, l'Association pour la technologie de la conservation et l'Association américaine pour l'histoire des Etats et l'histoire locale.*

*Aux niveaux régionaux et des Etats, la Société pour la conservation des antiquités de la Nouvelle-Angleterre, l'Association pour la conservation des antiquités de la Virginie et diverses sociétés historiques des Etats caractérisent un autre type d'intérêt. Les organisations locales sont les plus nombreuses et se trouvent à l'avant-garde du mouvement; elles se composent de particuliers propriétaires de biens présentant un intérêt culturel important au sein de leur propre communauté ou de personnes s'y intéressant.*

*Depuis le sauvetage de la maison de George Washington à Mount Vernon, des groupements privés et des particuliers ont assumé la plus grande partie des activités menées en faveur de la conservation avec peu ou point de concours de la part des pouvoirs publics. Cette activité privée dépourvue de toute assistance a dû généralement concentrer son attention sur certains monuments ou sites présentant un haut intérêt, activité qui s'est rarement étendue aux quartiers historiques, si ce n'est avec l'appui du mécénat, comme dans le cas de la restauration de Williamsburg, en Virginie, réalisée sous les auspices de John D. Rockefeller, Jr. Toutefois, grâce à l'intérêt croissant porté dernièrement à l'environnement, les milieux privés favorables à la conservation ont de plus en plus eu recours à la collaboration et à l'appui des pouvoirs publics pour atteindre de nouveaux et plus larges objectifs.*

#### **COLLABORATION ET ACTION COMMUNE: INSTRUMENTS DECISIFS DE LA CONSERVATION**

*Les partisans de la conservation doivent aujourd'hui savoir non seulement comment utiliser les instruments que leur fournit l'appui gouvernemental, tant en matière d'incitation que sur le plan réglementaire, mais également la manière de forger de nouveaux instruments. Le succès dépend le plus souvent de la familiarité avec les rouages de la démocratie représentative américaine. Les citoyens en quête d'une association nouvelle et accrue avec le*

*gouvernement apprennent bientôt, s'ils ne le savent pas déjà, que la conservation des monuments et sites historiques n'est qu'une des nombreuses causes valables sur le plan social qui se disputent l'attention des représentants du peuple au sein du gouvernement et les deniers publics à leur disposition.*

*Comme les gouvernements sont plus facilement réceptifs aux doléances des électeurs organisés, les partisans de la conservation oeuvrant de concert et en alliance avec d'autres groupes exercent une influence beaucoup plus grande que les particuliers qui agissent de façon autonome. La National Conference of State Historic Preservation Officers figure parmi les groupements récemment organisés qui opèrent efficacement à l'échelon national pour obtenir l'appui permanent et accru du gouvernement fédéral en faveur de la conservation.*

*Dans le cadre de leurs relations de travail pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés dans le domaine de la conservation, les citoyens et le gouvernement s'apportent mutuellement leur concours. Les groupes organisés des tenants de la conservation influencent le gouvernement à leur profit; les programmes et les actions des pouvoirs publics fournissent une source de motivation à des éléments plus vastes du secteur privé. Au sein d'un système fédéral, caractérisé par le partage des responsabilités et la coopération entre les divers échelons du gouvernement, les citoyens portent souvent leur attention sur les mesures prises au niveau fédéral, car l'action du gouvernement fédéral peut exercer une influence sur les gouvernements des Etats et les autorités locales ainsi que sur le secteur privé. A titre d'exemple de ces mesures, il convient de citer la loi de 1966 sur la conservation des monuments et sites historiques nationaux, laquelle octroie d'importantes responsabilités et incitations aux Etats.*

*L'association entre les secteurs privé et public est parfois soumise à des tensions car l'accord n'existe pas toujours sur l'orientation et la rapidité de la marche du mouvement favorable à la conservation dans ses nombreuses manifestations. Pourtant, cette relation est moins souvent celle d'adversaires que de parties se lançant mutuellement un défi pour progresser de diverses façons vers un objectif commun. C'est cette association créative, en accord parfait avec l'esprit du système politique américain, qui offre le meilleur espoir de perpétuer le passé matériel et culturel de ce pays.*

**Robert M. UTLEY et Barry MACKINTOSH**

**Collaborateurs:**

**Robertson E. Collins**

**Robert R. Garvey, Jr.**

**Russell V. Keune**

**Robert B. Rettig**

ments can assist and encourage private owners to undertake preservation voluntarily.

Foremost among these means, in potential at least, is tax policy. Taxation has frequently been manipulated to further public purposes, but so far old buildings have not benefited appreciably. Efforts are under way to give preservation the same tax incentives that currently encourage demolition and new construction. Also, property and estate taxes on historic sites and structures can be assessed at lower rates, encouraging owners to maintain rather than develop them to their full economic potential.

There are other incentives as well. One is the sale, for use elsewhere, of development rights on property that is not developed to the full magnitude permitted by applicable zoning. This compensates an owner for forgoing allowable development. The Columbia Historical Society, owner of the Heurich Mansion in Washington, D.C., profited from this technique.

Just as most government jurisdictions have not adopted tax policies favorable to preservation, so they have as yet failed to facilitate preservation by other means requiring official sanction. The full potential of public sector policy favorable to private sector preservation has yet to be realized.

#### THE PRIVATE SECTOR'S ROLE

As was true when Congress made the observation a decade ago, the major burdens of historic preservation in the United States are still borne by the private sector. Yet the nature and extent of private preservation activity has broadened considerably in recent years. Once the province of relatively few people interested mainly in historic house museums, the private preservation movement now encompasses many individuals and organizations concerned with modest urban neighborhoods as well as the homes of notables and sites of major historic events.

So broad is the scope of private involvement in preservation that even its barest outline scarcely suggests the magnitude. On the national stage, as has been noted, the National Trust for Historic Preservation serves as the leading representative of the private sector. But such organizations as the American Institute of Architects, the Association for Preservation Technology and the American Association for State and Local History share preservation interests.

At the regional and state levels, the Society for the Preservation of New England Antiquities, the Association for the Preservation of Virginia Antiquities and various state historical societies typify another variety. Local organizations are the most numerous and stand at the forefront of the movement; they are composed of individual citizens owning or interested in the culturally significant properties within their own communities.

Since the rescue of George Washington's Mount Vernon home, private groups and individuals have undertaken the greatest share of preservation activity with little or no public assistance. Of necessity, this unassisted private

activity has usually focused on individual landmarks; it has seldom extended to historic districts without the patronage of wealth, as in the restoration of Williamsburg, Virginia, by John D. Rockefeller, Jr. Lately, however, with the rising interest in the environment, private preservationists have increasingly sought government cooperation and support in achieving new and broader goals.

#### COOPERATION AND PARTNERSHIP: THE CRITICAL PRESERVATION TOOLS

Today's preservationists must not only know how to use the existing tools of government support, both incentive and regulatory, but also how to go about gaining new tools. Most often, success depends on familiarity with the workings of American representative democracy. Citizens courting a new or increased partnership with government soon learn, if they have not already, that historic preservation is but one of many socially desirable causes competing for the attention of government representatives and the revenue at their disposal.

Because governments respond most readily to organized constituencies, preservationists working in concert and in alliance with other groups are far more influential than individuals working autonomously. The National Conference of State Historic Preservation Officers is among the recently organized constituencies operating effectively at the national level to enlist continued and increased support for preservation by the federal government.

In their working relationships toward achieving preservation objectives, citizens and government are most often mutually supportive. Organized preservationists influence government to their ends; government programs and actions motivate broader segments of the private sector. In a federal system, characterized by shared responsibility and cooperation among levels of government, citizens will often focus on measures at the federal level, for action by the federal government can affect state and local governments as well as the private sector. Exemplifying such measures is the National Historic Preservation Act of 1966, which gives major responsibilities and incentives to the states.

The preservation partnership between and among the private and public sectors is sometimes marked by tension, for there is not always agreement on the direction and speed of the preservation movement in its many manifestations. Yet the relationship is less often one of adversaries than of parties challenging one another to advance by various means toward a common goal. It is this creative partnership, which is thoroughly in tune with the spirit of America's political system, that offers the best hope for the future of this country's physical and cultural past.

Robert M. UTLEY and Barry MACKINTOSH

Collaborators:

Robertson E. Collins

Robert R. Garvey, Jr.

Russell V. Keune

Robert B. Rettig