Instruments d'action publique, régulation et gouvernance urbaine : le cas de la protection du patrimoine

Mathieu Gigot

▶ **To cite this version:**

Mathieu Gigot. Instruments d'action publique, régulation et gouvernance urbaine : le cas de la protection du patrimoine. Gouvernement et gouvernance des espaces urbains, May 2009, Rouen, France. hal-00679478

HAL Id: hal-00679478
https://hal.science/hal-00679478

Submitted on 15 Mar 2012

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.

Instruments d’action publique, régulation et gouvernance urbaine : le cas de la protection du patrimoine

Mathieu GIGOT

Résumé :

Depuis que le patrimoine prend une ampleur importante dans les politiques publiques et qu’il participe à la mise en valeur des territoires locaux, le législateur n’a cessé de créer de nouveaux instruments d’action publique, variant les modes de gestion et de protection du patrimoine. Avec la décentralisation, des recompositions d’acteurs s’immiscent jusque dans les politiques du patrimoine, pourtant encore centralisées. Face aux pratiques actuelles qui s’orientent vers la contractualisation et le partenariat, cet article interroge l’utilisation des concepts de gouvernance et de régulation pour décrire ces nouveaux modes d’action en prenant appui sur la spécificité des politiques patrimoniales à Tours et Orléans.

Abstract :

As heritage raises growing in public policies and plays a role in enchancement of local territory, legislator keeps implementing new tools of pubic action, thus enabling several ways of managing and protecting heritage. Decentralization, leading to change in actor’s organization, affects patrimonial policies, although it is still centralized. Considering the current managing system, which turns into contractualization and partnership, this paper relies on the specificity of the patrimonial policies in Tours and Orléans in order to question the use of governance and regulation concepts to describe these news ways of public action.

La protection et la valorisation du patrimoine architectural et urbain s'imposent aujourd'hui aux collectivités locales comme une évidence. Négligé pendant longtemps et considéré comme une contrainte, le patrimoine urbain connaît aujourd'hui un franc succès à tel point qu'il est devenu un objet central des politiques de la ville au sens où il constitue fondamentalement un atout pour les collectivités locales.

Depuis les lois de décentralisation des années 1980, la concurrence entre les collectivités territoriales s'est fortement accrue si bien que chaque commune, chaque département ou chaque région se doit de développer une véritable politique de communication afin d'attirer entreprises et habitants, « valoriser le patrimoine devient alors une composante particulière dans une stratégie de mise en marché d'espaces urbains » (Germain, 1992) puisque ses dimensions esthétiques et symboliques participent directement à l'amélioration du cadre de vie. A des politiques de zonages succèdent des politiques plus territorialisées, fondées sur l'appropriation, au moins symbolique, de l'espace. Or, le patrimoine est intimement lié au territoire dans la mesure où l'appropriation de l'espace passe inévitablement par un rapport affectif à ce dernier et dans ce cadre, « la mémoire s'inscrit au cœur même des processus de production des territoires, les ouvrant à l'une de leur dimension symbolique, mais aussi politique » (Lazzarotti, 2004). Le patrimoine renvoyant à une histoire réelle ou fantasmée, participe donc à la (re)territorialisation par l'action publique locale et éventuellement par les citoyens : « la construction patrimoniale opère souvent (délibérément ou pas) dans un but territorial » (Gravari-Barbas, 2003).

A l'heure où l'on parle beaucoup de « déterritorialisation », il semble bien que l'intérêt porté au patrimoine participe d'une « reterritorialisation » de l'action publique en même temps que se développent les réseaux de toute part : réseaux de communications bien sûr mais réseaux d'acteurs aussi. Les politiques publiques se décentralisent en ce sens que pour un même objet, de multiples acteurs entrent en ligne de compte. Cette multiplication des acteurs publics (et parfois privés) entraine l'émergence de partenariats multiples basés sur des processus de négociation. Ainsi, « les procédures contractuelles se multiplient aujourd'hui en France dans les rapports entre les collectivités publiques, notamment entre les communes et leurs partenaires obligés que sont l'Etat central et les autres collectivités territoriales » (Marcou, Rangeon & Thiebault, 1997) : la tendance est bien à une « horizontalisation » des rapports entre collectivités ce qui conduit le chercheur à analyser des situations nouvelles de négociations.

Les procédures de protection du patrimoine qui se déclinent au sein d'instruments spécifiques observent bien cette tendance à la contractualisation des politiques publiques. Très centralisée au départ, la protection du patrimoine s'émancipe à travers un accroissement considérable du champ des acteurs en lisse. De cette multiplication des interrelations, naissent des modes d'action locale spécifiques, tantôt officialisés par les instruments eux-mêmes, tantôt implicites. Des acteurs locaux aux acteurs nationaux, le discours est le même : aujourd'hui on n'impose plus, on négocie…

Si les processus de négociation sont observés et analysés depuis plus d'une dizaine d'années en sciences sociales, il semble que les chercheurs peinent à les caractériser

formellement. Les termes pour les décrire peuvent être multiples mais biaisés selon le sens qu'on leur donne. Doit-on parler d'une gestion multi-acteurs du patrimoine ou bien de régulations spécifiques ? Peut-on évoquer l'existence d'une gouvernance patrimoniale quand bien même le patrimoine reste majoritairement national au sens où tout patrimoine local participe à la construction de la Nation ? Après avoir rappelé brièvement l'instrumentation des politiques patrimoniales, c'est à travers ces interrogations que nous questionnerons quelques outils de protection du patrimoine, affichés comme étant de compétence étatique ou au contraire décentralisés.

I : De la protection du monument exceptionnel au tout patrimoine

A : Des procédures centralisées ponctuelles

Le patrimoine architectural et urbain suscite un intérêt chez le législateur depuis la Révolution française comme l'a bien montré Françoise Choay (1996) dans son *Allégorie du patrimoine*. En même temps que d'innombrables monuments étaient saccagés, une conception de la préservation du patrimoine architectural, et en particulier du patrimoine monumental naissait notamment par la création d'un inventaire des ressources patrimoniales françaises.

Dès lors, la législation n'a cessé d'évoluer, tendant à la fois à un accroissement numérique des objets patrimoniaux ainsi qu'à une augmentation de leur emprise spatiale. Les premières listes de monuments historiques sont dressées en 1830 et la loi de 1887 normalise les règles de conservation du patrimoine. S'en suivent de nombreuses lois insistant toujours plus sur la sauvegarde d'éléments à caractère patrimonial, historique et esthétique. La loi de 1913, toujours en vigueur, introduit la notion de classement et d'inscription des monuments historiques alors que la loi de 1930 sur les sites étend les protections aux espaces naturels présentant un intérêt pittoresque mais aussi à certains sites urbains, donnant une consistance aux théories de John Ruskin pour qui l'ensemble urbain constituait en lui-même un monument.

Toujours d'actualité, la loi de 1943[1] a fait couler beaucoup d'encre : elle institue le principe de protection de l'environnement immédiat des monuments historiques et la notion de co-visibilité. Ces périmètres, qualifiés par certains spécialistes de « ronds bêtes et méchants » (Morand-Deviller, 1985) car créés selon des critères purement géométriques, induisent l'intervention des architectes des bâtiments de France, représentants de l'Etat au niveau départemental, dans les espaces urbains parsemés de monuments historiques. Si leur avis conforme s'impose, il n'en n'est pas moins discuté voire débattu avec les collectivités locales.

[1] Loi n°92 du 25 février 1943, concernant la protection des abords des monuments historiques

B : La territorialisation du patrimoine

La loi Malraux du 4 août 1962[2] confirme la prise en compte du patrimoine non monumental en créant les secteurs sauvegardés qui visent à protéger et mettre en valeur le patrimoine urbain grâce à un nouveau document d'urbanisme : le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). La conception du patrimoine évolue fondamentalement traduisant « le passage de la protection du monument à la protection du territoire » (Beghain, 2005) : de fait, les secteurs sauvegardés sont les premiers documents qui ne font plus de l'espace patrimonial un simple support, mais un territoire où se lisent désormais des enjeux urbains dépassant la simple acception patrimoniale : rappelons que les plans de sauvegardes et de mise en valeur sont des documents d'urbanisme qui, lorsqu'ils existent, remplacent les plans locaux d'urbanisme ; en ce sens, ils intègrent pleinement les enjeux urbains, sociaux et économiques des espaces anciens. Si la procédure est étatique, elle ne se met jamais en place sans une concertation et une acceptation des collectivités locales concernées. Ces documents, dont les études sont parfois excessivement longues, relèvent de la compétence des architectes des bâtiments de France et de quelques services d'Etat.

« Bien commun de la nation », le patrimoine n'a que peu bénéficié des lois de décentralisation de 1983. Seules les zones de protection du patrimoine architectural et urbain[3] (puis paysager en 1993) constituent une application concrète du principe de décentralisation. Ces documents, en réalité servitudes d'utilité publique, furent mis en place avec la loi Defferre et ont vocation à protéger le patrimoine urbain en associant étroitement les services de l'Etat avec les collectivités locales. En témoigne la mise à l'étude qui est de la compétence des communes. C'est la seule forme « officielle » de coopération entre l'Etat et les communes en matière de patrimoine.

II : Des processus de régulation encadrés : les ZPPAUP

Les ZPPAUP intègrent dans leur définition même la notion de partenariat puisqu'elles sont élaborées par les collectivités locales associées aux services de l'Etat et principalement aux architectes des bâtiments de France. Cette façon de procéder se développe dans la sphère publique mais reste relativement peu usitée dans les politiques patrimoniales alors qu'elle ouvre une large voie au débat et à de nouvelles pratiques quant au mode de régulation d'une action publique patrimoniale alors circonscrite aux mains de l'Etat.

A : Une procédure contractuelle

Nées de la décentralisation, les ZPPAUP s'apparentent à des procédures contractuelles sur la forme plus que sur le fond. En effet, la procédure s'inscrit dans un courant relativement nouveau de « formes contractuelles d'action [*qui*] se sont généralisées à presque tous les

[2] Loi Malraux du 4 août 1962 (articles L.313-1 à L.313-3 & R.313-1 à R.313-29 du Code de l'Urbanisme)
[3] Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (art. 69 à 72)

secteurs de l'action publique, de manière à la fois complémentaire et concurrente des formes d'application classique de la règle générale » (Gaudin, 1995, p.34). Si le contrat ainsi conclu n'en n'est pas un juridiquement parlant, il en prend toutes les caractéristiques dans la façon dont les choses se passent.

Tout comme nombre de documents d'urbanisme doivent être débattus[4], les ZPPAUP doivent parvenir à intégrer dans leur élaboration des moments de débat entre les acteurs du champ patrimonial local. Dans la mise en place de la procédure, des relations doivent se tisser entre les services départementaux de l'architecture et du patrimoine et les services municipaux (ainsi que d'autres directions qui peuvent apporter une aide technique, telle que la DRAC[5]). La notion de « groupes de travail », largement plébiscitée par les acteurs, revêt une importance capitale tant l'expression est chargée de sens : ces groupes rassemblent en effet acteurs publics et privés (chargés d'études par exemple) autour d'une même table et d'un même objet. Sur la thématique du patrimoine, les acteurs locaux ne disposent pas toujours des ressources nécessaires. En reprenant la typologie des ressources de Knoepfel, Larrue et Varone (2001) l'on peut arguer que l'échelle locale ne bénéficie *a priori* que peu de ressources humaines, cognitives ou financières. Si l'argument est discutable en fonction des cas (taille des communes, choix politiques locaux sur les moyens mis en avant pour le patrimoine, etc.), l'on observe malgré tout que les collectivités locales mobilisent des services déconcentrés de l'Etat pour mener les études préalables à l'adoption du document règlementaire (aides techniques, financières ou cognitives des DRAC, SDAP, SRI[6], etc.) De fait, un travail commun basé sur un objectif consensuel doit être mené bien que les intérêts des différents acteurs peuvent être contradictoires voire diamétralement opposés.

Cette forme de réflexion commune, encadrée par de nombreux décrets, institue bien formellement le principe de négociation de l'action patrimoniale même si au final, l'Etat reste le garant du patrimoine, toujours considéré au niveau national puisque « en toute hypothèse, c'est une autorité de l'Etat [*le préfet de Région*] qui prend la décision finale, ce qui permet à ce dernier de conserver la responsabilité de la sauvegarde du patrimoine » (Delaunay, 1995). En effet, les ZPPAUP sont approuvées *in fine* par un représentant de l'Etat.

B : Un nouveau mode de régulation ?

Les ZPPAUP induisent dans leur élaboration des négociations explicites et formelles qui, lorsqu'elles arrivent à leur terme, constituent « une règle collectivement consentie [*étant alors*] une modalité de légitimation non seulement de la règle mais aussi des acteurs qui en sont à l'origine » (Dupuy, Leroux, Wallet, 2003). En effet, la règle produite par le groupe

[4] Au sens d'une obligation imposée par la loi. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à l'article L.122-8 du Code de l'Urbanisme qui stipule, à propos de la procédure de mise en place des schémas de cohérence territoriale, que « un débat doit avoir lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public […] sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement… » Cela revêt une importance capitale puisque les SCoT sont des documents intercommunaux faisant donc intervenir une multitude d'élus aux intérêts parfois divergents.

[5] Direction Régionale des Affaires Culturelles

[6] Service Régional de l'Inventaire

d'acteurs s'appuie de fait sur un consensus et s'impose à tous sans possibilité d'y déroger[7]. C'est bien un contrat tacite que signent ensembles les acteurs publics des différents échelons territoriaux, fixant ainsi dans le temps un accord lisible et explicite. Pour autant, la forme partenariale de cette procédure ne constitue pas – dans bien des cas – une nouvelle régulation patrimoniale. Souvent, une gestion multi-acteurs de la protection du patrimoine est effective même sans document régulateur et les différents échelons territoriaux échangent avis et informations dans un objectif commun mais avec des intérêts qui leurs sont propres. Les entretiens avec des responsables locaux ou nationaux montrent que la dimension de négociation et de confiance entre les acteurs publics est primordiale : il apparaît notamment que le glissement d'une politique patrimoniale centralisée à une politique concertée soit en train de se faire de façon à ce que l'on tende vers des modes de régulation basés sur le partenariat et la négociation. C'est ce que Jean-Pierre Gaudin (1997) nommerait la contractualisation des politiques publiques.

Avec les ZPPAUP, une forme de partenariat s'instaure de manière très visible puisque la loi précise le cadre d'élaboration de la procédure. Le temps du débat est défini et le consensus obligatoire sans que l'un ou l'autre des acteurs puisse y déroger. Si ces moments de mise en débat de l'action patrimoniale existent de fait en régime des abords, ils se basent plus sur la bonne volonté des acteurs à travailler ensemble que sur une base de contractualisation. Dans certains cas, la ZPPAUP ne fait qu'officialiser cet ensemble de pratiques souterraines mais elle permet parfois de créer un dialogue qui n'aurait pas été possible autrement ne fut-ce qu'en raison de conflits latents. Autrement dit, il existerait une forme de gouvernance informelle que le document se proposerait d'encadrer explicitement.

Le cas d'Orléans est à ce propos intéressant : l'architecte des bâtiments de France et les services municipaux travaillaient ensembles avant que ne soit lancée l'étude de la ZPPAUP : cette dernière aura permis de formaliser des rapports informels et de rendre l'action patrimoniale lisible et visible. La décision déjà négociée se trouve alors légitimée par une règle co-produite mais surtout durable car même si un conflit éclate ou que les acteurs changent, le document régulateur ainsi écrit reste applicable à tous. Si l'on peut voir dans cette officialisation de la méfiance des acteurs entre eux (car la production règlementaire devient opposable et ne permet plus d'arrangements tacites), c'est pourtant sur la base de la confiance que s'est construite la politique patrimoniale. Cependant, l'expérience prouve que même écrite, la règle peut être aléatoire. La Municipalité d'Orléans qui souhaite réaliser un important projet immobilier nécessitant la démolition d'une dizaine d'immeubles inscrits dans le périmètre de la ZPPAUP se trouve face à une contradiction évidente. La question est bien d'outrepasser la règle adoptée consensuellement pour répondre à des objectifs qui n'existaient manifestement pas au moment de la négociation. Malgré tout – et cela prouve que les ZPPAUP ne sont pas totalement décentralisées – l'architecte des bâtiments de France continue d'émettre un avis conforme motivé par le même règlement. A travers ce conflit latent, c'est la conception même de l'instrument qui est remise en cause et qui a d'ailleurs

[7] Cadre théorique puisque la Municipalité d'Orléans a récemment dérogé à son règlement de ZPPAUP, soulevant la question du rôle de l'architecte des bâtiments de France une fois le document approuvé.

donné lieu à un débat national sur la place de l'architecte des bâtiments de France dans les affaires patrimoniales locales en ZPPAUP[8].

Les ZPPAUP constituent donc une forme de régulation patrimoniale puisqu'elles rendent lisible cette régulation qui pouvait finalement exister de manière informelle. Ce mode de construction de l'action publique peut s'apparenter à une gouvernance urbaine mais une gouvernance encadrée par une procédure officielle et explicite.

III : Gouvernance « informelle » ou gestion multi-acteurs implicite ?

La question patrimoniale reste avant tout de compétence étatique. Très peu décentralisée, même dans les ZPPAUP, la gestion des espaces patrimoniaux fait davantage appel aux services de l'Etat qu'aux collectivités locales qui restent néanmoins attachées à ces questions du fait de l'importance de la participation du patrimoine dans les politiques de développement urbain.

En effet, nombre de collectivités se saisissent de la question patrimoniale en l'intégrant dans leurs projets urbains voire en la mettant en exergue de façon à ce que la protection et la valorisation du patrimoine constituent la base même d'actions très larges sur les centres anciens[9]. Agir sur le patrimoine urbain, c'est influencer le rapport affectif à l'espace en avançant l'idée que la connaissance de l'histoire urbaine de la ville participe à une appropriation collective de l'espace et permet donc une certaine revendication identitaire liée à l'espace vécu. En ce sens, de nombreuses politiques patrimoniales s'élaborent avant tout au niveau local quand bien même les outils d'action publique mis à disposition restent en grande majorité tenus par l'Etat.

On peut alors se demander si les collectivités territoriales mettent en œuvre des politiques patrimoniales locales ou bien si elles reproduisent localement des politiques patrimoniales nationales. Les situations sont difficiles à analyser mais l'on observe bien un dialogue entre les acteurs impliqués dans ces politiques du patrimoine à des échelles d'action différentes.

A : Les secteurs sauvegardés : un partenariat implicite

Le Code de l'Urbanisme, dans son article L.313-1 énonce que « le secteur sauvegardé est créé par l'autorité administrative sur demande ou avec l'accord de la commune ou, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme après avis de la Commission nationale des secteurs sauvegardés ». Sans conteste, les secteurs sauvegardés entrent dans la lignée des politiques de protection du patrimoine nationales à ceci près qu'ils intègrent nettement la notion de patrimoine urbain,

[8] Les ZPPAUP sont d'ailleurs remplacées par des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine depuis juillet 2010, dans lesquelles l'architecte des bâtiments de France émettra un *visa*, ni simple ni conforme.
[9] C'est le cas à Orléans où l'adoption de la ZPPAUP constituait un socle pour la réalisation d'un vaste projet de centre-ville.

tranchant avec une acception monumentale du patrimoine bâti. En effet, le périmètre ainsi que le plan de sauvegarde et de mise en valeur sont publiés par arrêtés ministériels. Si les collectivités locales sont bien associées à la procédure (puisque le Code de l'Urbanisme et les différents décrets qui en découlent insistent sur le fait que la collectivité intéressée fait la demande d'un secteur sauvegardé ou tout du moins donne son avis), la décision finale revient à l'Etat. Avant que les secteurs sauvegardés ne soient réformés en 2005, il convenait de relativiser l'importance de l'avis de la collectivité puisqu'en cas de désaccord avec l'autorité administrative en charge de la création des secteurs sauvegardés, ces derniers pouvaient être approuvés en Conseil d'Etat. Cette possibilité d'imposition de l'avis de l'Etat sur une collectivité n'a jamais été utilisée et a d'ailleurs été supprimée. Autrement dit, la collectivité locale qui ne ferait pas la demande expresse d'un secteur sauvegardé ne peut se le voir imposé, seulement proposé. L'idéologie soutenue par le Ministère pourrait se résumer ainsi : « nous proposons, vous disposez ».

Plusieurs commissions encadrent la création et le suivi des secteurs sauvegardés : la commission nationale des secteurs sauvegardés donne un avis sur la nécessité et l'intérêt de mettre en place l'outil dans un contexte local donné alors que la commission locale du secteur sauvegardé émet des avis quant aux affaires courantes induites par le fonctionnement même du PSMV (projets d'aménagement, modification ou révision du secteur sauvegardé). Ces commissions sont présidées par des élus ce qui porte une charge symbolique forte au point de vue du pouvoir de l'Etat central. Ces commissions sont des organes délibérants saisis par les autorités administratives et si leurs avis ne sont que consultatifs et non conformes, ils sont très souvent suivis. En effet, il serait malvenu que les collectivités locales ne suivent pas ces avis qui s'imposent seuls malgré leur caractère simple. Ce suivi quasi systématique ainsi que le refus des services de l'Etat d'imposer juridiquement la création d'un secteur sauvegardé fait appel à la notion de la confiance entre les acteurs publics : une confiance implicite induisant une coopération qui peut « aller de soi ». La notion de confiance entre les acteurs publics permet d'adapter la règle aux réalités du terrain et *de facto* entraine une recomposition de l'action collective : « la confiance dans une règle n'est pas seulement affaire de légitimité et d'autorité interpersonnelle. Elle nécessite aussi un processus de construction ou de reconstruction collective » (Bourdin, Lefeuvre, Melé, 2006). La décentralisation engagée depuis les années 1980 impose quasiment cette confiance dans la mesure où le nombre d'acteurs en lisse dans les politiques publiques se démultiplient formant de nouvelles interactions et de nouveaux modes de régulation de l'action publique.

L'Etat ne peut plus imposer la protection du patrimoine sans l'adhésion de la collectivité concernée, puisque dans ces conditions, la politique patrimoniale ne fonctionnerait pas[10]. Tout comme les communes ont besoin de l'adhésion des citoyens aux projets urbains, l'Etat et les collectivités locales entrent dans un « jeu de séduction réciproque » dans la mesure où chacun cherche à emporter l'acceptation de l'autre. Les discours des acteurs publics à cet égard sont clairs : au Ministère de la Culture et de la Communication, on ne

[10] Dans son travail de fin d'étude, Stéphane Aubertin, architecte des bâtiments de France des Côtes d'Armor, montre que certains secteurs sauvegardés ne sont pas approuvés plus de 30 ans après leur création en raison de blocages politiques liés aux alternances municipales.

cherche manifestement pas à imposer de manière autoritaire une politique patrimoniale dans la mesure où sans y être associée, la collectivité concernée s'y désintéresserait compliquant grandement l'avancée de ladite politique. Le consentement de tous les acteurs en lisse semble bien être un préalable indispensable à la réussite d'une politique urbaine. Le fonctionnement du secteur sauvegardé de Tours illustre assez bien cela dans la mesure où les services municipaux se prêtent au jeu dans la gestion quotidienne du PSMV : l'architecte des bâtiments de France ne manquait pas de travailler avec les services de l'urbanisme ou des archives notamment parce que ces derniers ont une connaissance du terrain très poussée. Cette ressource cognitive constitue souvent une aide indispensable pour les architectes des bâtiments de France qui dépendent de petites structures[11] ne pouvant prendre en charge l'ensemble des études et des dossiers. L'organisation de réunions hebdomadaires entre services municipaux et services de l'Etat traduisait bien cette volonté commune d'échanger verbalement autour des dossiers, évitant les écueils d'une administration trop lourde. Cependant, le fait que cette réalité ne soit pas institutionnalisée – sinon dans la pratique – implique un engagement et une volonté des acteurs à travailler ensemble et lorsque les relations se détériorent, rien ne les oblige à continuer : il n'est pas rare que des tensions entre architectes des bâtiments de France et élus locaux (souvent sur de grands projets urbains) remettent en questions une intendance pourtant bien rôdée. La limite d'une gestion multi-acteurs implicite en secteur sauvegardé est bien présente, comme le montre le projet de tramway tourangeau qui tend à éloigner équipe municipale et architecte des bâtiments de France.

Dans ce contexte, on peut aisément comprendre que la négociation, qu'elle soit implicite ou explicite, constitue une forme d'action spécifique qui se développe de façon significative maintenant que les collectivités locales ont à cœur de gérer leurs projets urbains et leur image, éléments notoires participant au pouvoir d'attraction qu'elles souhaitent développer.

B : Peut-on parler d'une gouvernance patrimoniale ?

Le terme de gouvernance, largement employé chez les acteurs publics, servirait de base à la construction d'une action négociée et consensuelle : « le terme de gouvernance a été une tentative pour redéfinir l'action publique » (Simoulin, 2003). En effet, depuis les lois de décentralisation, les rapports entre collectivités territoriales tendent bien à s'horizontaliser gommant ainsi les effets de tutelles, bien que l'Etat central encadre toujours les processus de négociation puisqu'il en « fixe les règles du jeu et identifie les acteurs légitimes » (Hernandez, 2003).

Dans la mesure où les collectivités locales doivent travailler ensemble depuis la décentralisation, des formes de partenariats, de négociations, de contrats implicites ou formels, etc. se développent à toutes les échelles et pour tout type de politique publique. Tous ces éléments, que l'on peut ranger sous le terme de gouvernance de l'action publique,

[11] Les Services Départementaux de l'Architecture et du Patrimoine (SDAP) sont souvent de petites structures regroupant peu de personnes pour gérer la protection du patrimoine de l'ensemble d'un département.

impliquent des pratiques collectives menant à une prise de décision et c'est notamment la montée en puissance des pouvoirs locaux qui induit des processus de négociation : « il semble assez clair que l'histoire du pouvoir local en France se résume assez bien par l'idée du passage d'un système d'administration centré sur l'Etat à un régime de gouvernement centré sur les élus des villes » (Lorrain, 1998), et ces élus doivent travailler avec les services de l'Etat pour pouvoir mener à bien leurs politiques. Le simple fait que ce soient des élus qui président les commissions consultatives montre par ailleurs la volonté croissante de l'Etat de les associer pleinement à la décision. De cette nécessité de coopération, naissent des interrelations toutes particulières que l'on se propose souvent d'aborder grâce à l'outil gouvernance : c'est donc la recomposition de l'action publique en réseaux qui se prête à une analyse complexe du jeu d'acteurs.

Si comme Maria Gravari-Barbas (2004) l'on utilise le terme de « gouvernance patrimoniale » pour décrire « la question des conditions de la mise en place d'une vraie politique patrimoniale », alors la mise en œuvre des instruments de protection du patrimoine répond aux conditions décrites en amont dans la mesure où, décentralisés ou pas, ces outils doivent être acceptés et négociés par une pluralité d'acteurs locaux et supra-locaux. Cependant, l'analyse peut se mener sous l'angle de la régulation car si la gouvernance sous tend une forme de coopération entre acteurs du « même rang » (sans tutelles), ayant des légitimités équivalentes, elle ne peut à mon sens pas réellement s'appliquer aux outils de protection du patrimoine. Si comme l'énonce Patrick Le Galès (1995) « l'Etat reste un acteur important mais banalisé, il est devenu un acteur parmi d'autres ou plutôt différents segments de l'Etat sont devenus des acteurs parmi d'autres », il n'en reste pas moins que l'approbation finale des procédures de protection lui revient ce qui semble avoir une valeur plus symbolique que pratique : en se conférant « le dernier mot », l'Etat reste de fait garant du patrimoine au nom de sa dimension nationale. La décentralisation patrimoniale n'a pas abouti et même si en pratique l'Etat accorde une certaine marge de manœuvre aux collectivités locales, il se positionne bien comme (juridiquement) responsable du patrimoine français.

Finalement, nous nous trouvons bien en face d'un ensemble de pratiques nouvelles dans l'action publique consistant à négocier, contractualiser ou « partenarialiser » des politiques publiques jusqu'alors gérées par l'Etat ou tout du moins affichées comme telles. Ce sont toutes ces modalités de construction d'une action locale (ici patrimoniale en l'occurrence) que nous rangeons peut-être trop facilement sous le terme de gouvernance qui « permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus, la dynamique de négociation entre acteurs » (Le Galès, 1995). Indubitablement, il fallait trouver un concept qui puisse appréhender la stratégie des acteurs, qu'ils soient locaux ou étatiques, car ils mobilisent bien des outils en fonction de leurs besoins. Chaque instrument a des effets qui lui sont propres et qui produisent des interactions spécifiques ainsi que des modes de négociation particuliers. Le choix des instruments d'action publique de protection du patrimoine ne se fait donc pas par hasard : qu'un élu demande un secteur sauvegardé ou une ZPPAUP n'a pas le même sens ni la même symbolique. Si ces deux outils n'agissent pas de la même manière sur le patrimoine en lui-même, ils intègrent aussi des modes de régulation totalement différents : implicite dans un cas, largement visible dans l'autre.

Comme un mécanicien choisira la taille de sa clef en fonction du boulon qu'il doit serrer, les acteurs publics choisiront leurs outils en fonction de leurs objectifs et des possibilités qui s'offrent à eux : beaucoup d'éléments entrent en compte dans ce choix et il n'est pas toujours évident de les analyser finement. La gouvernance caractériserait donc ce « bricolage » de l'action publique.

La décentralisation française semble avoir accéléré le développement des processus de négociation des règles et des politiques publiques. Si l'on peut nuancer ces dynamiques selon les secteurs d'interventions, il apparait que même le patrimoine, pourtant d'intérêt supra-local, réponde à la croissance de la contractualisation entre acteurs publics. Dans les documents territorialisés de protection du patrimoine, la multiplication des acteurs et de leurs interrelations est bien visible mais difficile à analyser dans des cadres informels ou implicites. D'envergure nationale, le patrimoine bâti n'est donc que peu ou prou décentralisé. Le sujet émerge cependant depuis quelques années et le rapport Bady[12] tranche sur la question en affirmant le rôle de l'Etat dans les procédures de protection du patrimoine. Si l'on encourage les communes à développer une politique patrimoniale, y compris à travers un plan local d'urbanisme[13] et si les collectivités territoriales doivent être associées étroitement à la mise en place et dans la gestion des instruments de protection du patrimoine, il ne semble pas dans l'air du temps de les décentraliser aussi clairement que le fut l'urbanisme par exemple. Malgré tout, les acteurs des champs patrimoniaux locaux, qu'ils relèvent de l'Etat ou des collectivités, travaillent souvent ensembles et produisent ainsi des partenariats permanents et implicites pouvant être remis en cause aisément car sans base contractuelle formelle. Des relations de confiance s'instaurent qui, lorsqu'elles se développent, peuvent amener à une explicitation visible comme en ZPPAUP. Dans ce contexte de négociation permanente, l'action publique se recompose et la structuration des acteurs change : « c'est bien le passage d'une structure hiérarchique du pouvoir à une structure de type réseaux qui a justifié le recours à un nouveau terme, celui de la gouvernance » (Baron, 2003). Nous pouvons donc parler de gouvernance de l'action publique pour caractériser ces modalités de construction d'une action collective patrimoniale. Cependant, la gouvernance reste un terme polysémique, peut-être employé trop facilement pour décrire n'importe quelle interrelation d'acteurs du moment qu'ils produisent des règles co-construites dans un cadre de partenariat.

Si la gouvernance peut permettre d'appréhender ces façons de faire le patrimoine, il semble nécessaire de s'approprier une définition du concept afin de pouvoir l'utiliser dans l'analyse des situations produites par l'action publique patrimoniale. Le débat existant autour de la gouvernance peut conduire le chercheur à réfléchir en termes de régulation ou de gestion multi-acteurs notamment. Le cas des ZPPAUP semble devoir s'analyser plus en termes de régulation que de gouvernance car la procédure de négociation reste très encadrée par l'Etat

[12] Bady J.P., Sanson M. (2002). *Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine*. Paris : Ministère de la Culture et de la Communication

[13] L'article L.123-1 7° du Code de l'Urbanisme permet aux communes d' « identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection »

alors que la mise en place et la gestion des secteurs sauvegardés ou des espaces patrimoniaux soumis au régime classique des abords pourrait peut-être davantage s'analyser avec la gouvernance tant les partenariats publics tendent à rendre opaques les relations de tutelles mais de manière beaucoup moins visible. La diversité des situations rencontrées sur le terrain nécessite une méthode d'analyse rigoureuse qui appelle à mobiliser ces notions préalablement définies et appropriées.

Références bibliographiques :

Baron C., (2003), « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, 54, pp. 329-351

Beghain P., (2005), « De l'Etat aux collectivités territoriales : l'évolution des politiques du patrimoine », *ESO*, 23, pp. 41-44

Bourdin A, Lefeuvre M.P, Melé P., (2006), *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie

Choay F., (1996), *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil

Delaunay B., (1995), « Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager », *Annuaire des collectivités locales*, pp. 487-501

Dupuy C, Leroux Y, Wallet F., (2003), « Conflits, négociation et gouvernance territoriale », *Droit et société*, 54, pp. 377-397

Gaudin J.P., (1995), « Politiques urbaines et négociations territoriales », *Revue française de science politique*, 45, pp. 31-56

Gaudin J.P., (1997), « Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques », In Godard F. *Le gouvernement des villes ; territoire et pouvoir* (pp. 137-211), Paris, Descartes et Cie.

Germain A., (1992), « Du patrimoine architectural au patrimoine urbain », In Neyret R. *Le patrimoine atout du développement* (pp. 31-36). Lyon, presses universitaires de Lyon

Gravari-Barbas M., (2003), « Le patrimoine territorial. Construction patrimoniale, construction territoriale : vers une gouvernance patrimoniale ? » In Beauchard J. *La mosaïque territoriale : enjeux identitaires de la décentralisation* (pp. 51-67), La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube

Gravari-Barbas M., (2004), « Quelle marge de manœuvre pour une "gouvernance patrimoniale" ? », *Pouvoirs locaux*, 63, pp. 84-93

Hernandez F., (2003), *Le processus de planification des déplacements urbains : entre projets techniques et modèles de ville*, Aix en Provence, Université d'Aix-Marseille III

Knoepfel P, Larrue C, Varone F., (2001), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Munich, Helbing & Lichtenhahn

Lazzarotti O., (2004), « Le patrimoine, une chance pour la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, 63, pp. 104-108

Le Galès P., (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, pp. 57-95

Lorrain D., (1998), « Administrer, gouverner, réguler », *Les annales de la recherche urbaine*, 80/81, pp. 85-92

Marcou G, Rangeon F, Thiebault J.L., (1997), « Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre les collectivités publiques », In Godard F. *Le gouvernement des villes ; territoire et pouvoir* (pp. 137-211), Paris, Descartes et Cie.

Morand-Deviller J., (1985), « Les procédures spécifiques de protection du patrimoine culturel », In Jeguzo Y. *Droit du patrimoine culturel immobilier* (pp. 67-80). Paris, Economica

Simoulin V., (2003), « La gouvernance de l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société*, 54, pp. 307-327