



Le patrimoine saisi par les instruments d'action publique

Mathieu Gigot

► To cite this version:

Mathieu Gigot. Le patrimoine saisi par les instruments d'action publique. Cahiers Construction Politique et Sociale des Territoires, 2012, 1, pp.33-45. hal-00680288

HAL Id: hal-00680288

<https://hal.science/hal-00680288>

Submitted on 19 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.

Construction politique et sociale des Territoires

Cahier n°1 - Février 2012

Analyser la patrimonialisation des espaces urbains

Le patrimoine saisi par les instruments
d'action publique

Mathieu GIGOT



Le patrimoine saisi par les instruments d'action publique

Mathieu GIGOT

*Doctorant en géographie, UMR CITERES-CoST,
Université François-Rabelais, Tours*

L'analyse du patrimoine est une thématique devenue largement étudiée dans le champ des sciences sociales depuis quelques dizaines d'années. Vincent Veschambre a montré que « la géographie fait partie des premières disciplines au sein desquelles émerge la notion de patrimoine dans un sens nouveau, qui ne soit plus celui des juristes, des gestionnaires ou des économistes » (Veschambre, 2007 : 363) sur la base d'un recensement des thèses de troisième cycle réalisées sur le sujet. Aujourd'hui, nombreux sont les travaux qui portent sur la fabrication des patrimoines et les conséquences de la patrimonialisation des centres urbains mais les chercheurs s'attachent surtout à analyser le processus de construction de l'objet patrimonial en tant que tel. De nombreux auteurs se sont penchés sur la question du patrimoine en tant qu'objet résultant de choix mémoriaux des sociétés dans lesquelles il s'inscrit : de Nathalie Heinich avec *La fabrique du patrimoine* (2009) à Jean-Michel Leniaud (*Les archipels du passé* [2002]) [etc.], ils ont préféré traiter de l'objet sous l'angle de sa fabrique.

Par essence, le patrimoine pris en tant qu'objet de recherche est fondamentalement pluridisciplinaire : sa nature rassemble de nombreux champs de recherche au nombre desquels

la géographie, l'urbanisme, l'anthropologie, la sociologie ou le droit. En géographie le patrimoine s'est davantage inscrit dans l'étude des dynamiques urbaines que dans une analyse de la construction des politiques patrimoniales. Le processus de gentrification - assez largement étudié depuis une vingtaine d'années et dont on retrouve dans cet ouvrage une analyse d'Hovig Ter Minassian - tout comme les processus de mise en tourisme sont des thématiques qui ont intéressé les géographes¹ et si l'entrée conflictuelle a été elle aussi assez largement développée, notamment avec les apports de Patrice Melé (mobilisation des habitants dans les espaces patrimoniaux)² ou Vincent Veschambre (autour du thème de la démolition)³, les recherches sur la mise en patrimoine - la patrimonialisation, terme qui décrit le mieux le processus - par les instruments d'action publique restent marginales dans les sciences sociales même si les juristes se sont saisis de la question d'un point de vue strictement réglementaire. Autrement dit, si le droit fait état des évolutions juridiques du patrimoine et permet de retracer finement les qualifications juridiques

1 À titre d'exemple, on peut citer les analyses d'Olivier Lazzarotti (2003) sur la dualité patrimoine/tourisme.

2 Cf. (Melé, 2008).

3 Cf. (Veschambre, 2008).

des espaces patrimoniaux, il n'entre pas dans le décryptage des choix qui guident les acteurs à accorder une valeur patrimoniale à l'espace. Or le patrimoine n'existe pas *a priori* (Leniaud, 1992) : « patrimoine culturel et mémoire collective seraient des constructions sociales du regret de ne pouvoir faire le chemin inverse » (Rautenberg, 2003 : 18). La mise en patrimoine découle donc bien d'une volonté des acteurs d'accorder une valeur à la fois symbolique et réglementaire à un espace donné.

L'intérêt d'une entrée par les instruments d'action publique est donc de saisir les mécanismes de construction d'une action patrimoniale par les acteurs publics. Cette approche innovante autorise une transversalité intéressante et nécessaire dans la mesure où se mélangent la science politique (jeu d'acteurs) et la géographie (territorialisation des politiques publiques), entre autres. Ce n'est pas tant la justification de ce qui fait patrimoine que l'approche par les outils d'action publique permet de saisir mais plutôt la façon dont elle s'exprime à travers un instrument juridique. Autrement dit, le choix des instruments d'action publique par des acteurs révèle des stratégies patrimoniales et des enjeux de pouvoir que l'on peut tenter d'approcher à travers des grilles d'analyse conceptuelles développées depuis un certain nombre d'années par les politistes et les sociologues, telles la régulation ou la gouvernance. À partir de cette hypothèse d'analyse, on peut alors construire une histoire des instruments d'action publique sur un thème donné (en l'occurrence autour du patrimoine), une sorte d'archéologie des instruments qui permet de mieux comprendre leur évolution et leur adaptation aux évolutions de la société. Le mille feuilles instrumental généré par les transformations successives des outils de l'action publique⁴ génère une palette importante, ouvre les choix des acteurs publics et rend possible la comparaison des instruments entre eux. C'est cette comparaison quasiment systématique dans le discours des décideurs qui met en exergue les justifications des choix apportés mais qui pointe surtout la façon dont les instruments sont perçus par ceux-là même qui les appliquent⁵.

4 Souvent, les nouveaux instruments d'action publique se superposent aux anciens sans les supprimer.

5 Même si nous avons conscience que l'instrument et les acteurs qui le supportent sont indissociables, notre analyse se concentrera principalement sur l'apport des outils dans la compréhension du processus de patrimonialisation des espaces urbains.

Pour une archéologie de l'instrumentation de l'action publique patrimoniale

Les recherches sur les instruments d'action publique en tant que moyen d'analyse de politiques publiques se sont développées en France grâce à l'impulsion de politistes comme Pierre Lascoumes ou Patrick Le Galès. L'idée qu'une archéologie des instruments puisse permettre de retracer l'historique de politiques publiques semble pertinente dans la mesure où l'invention et le recyclage d'outils répondent bien à des problématiques données dans un temps donné. L'analyse d'une politique publique par les instruments positionne la recherche de façon à ce que l'on puisse retracer et expliquer des choix des acteurs engagés dans la mise en œuvre de programmes d'action. Si les objectifs de ces acteurs restent centraux dans la compréhension de leurs actions, l'entrée par les outils d'action publique permet de rendre visible des stratégies et d'explicitier les jeux d'acteurs.

Les années 1990 ont vu naître une pluralité de travaux scientifiques sur les instruments d'action publique - en particulier dans la littérature anglo-saxonne - qui mettaient en évidence la question du choix et de la légitimité des instruments dans la réalisation des objectifs d'une politique publique. Ainsi, tout en s'éloignant de la conception de l'instrument comme outil à disposition des acteurs, on s'orientera davantage vers un décryptage des choix d'instruments, pris comme action stratégique et réfléchie. Chaque instrument a des propriétés et des effets qui lui sont propres : leur utilisation est donc un facteur d'analyse de l'action publique en soi. « Les instruments d'action publique ne sont pas des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions du mode de régulation envisagé » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 13). Effectivement, avec la multiplication des outils d'action publique sur des politiques sectorielles, le choix d'un mode d'action particulier par rapport à un autre relève bien d'une stratégie visant à atteindre un but donné à un moment donné par des acteurs donnés et révèle de fait des conceptions et des objectifs d'acteurs publics ainsi que des représentations de l'espace et de l'action publique. On ne saurait expliquer la

mise en place d'un instrument particulier par le hasard : il est la résultante d'une forme de mise en cohérence de l'action publique. La politique publique impulsée par des acteurs publics est un ensemble de mesures censé atteindre des objectifs prédéfinis. On suppose donc que les acteurs font des choix rationnels qui servent leurs intérêts propres même si « l'homme agissant dans une organisation administrative a une capacité de connaissance et de choix limitée » (Meny & Thoenig, 1989 : 77) puisqu'il doit composer avec les contraintes qui s'imposent à lui ou choisir entre différents instruments préfabriqués.

Petit aperçu chronologique des instruments de protection du patrimoine

Les instruments de protection du patrimoine ont suivi l'évolution même de la notion de patrimoine architectural et le contexte institutionnel français. Globalement, on estime que l'avènement de la question patrimoniale s'est fait en même temps que la Révolution Française, lors d'une période troublée où les symboles de l'*avant* étaient démolis pour laisser place à un *après* espéré meilleur. Dans ce grand bouleversement, les révolutionnaires ont mutilé un certain nombre d'édifices propulsés d'un coup au rang de patrimoine par une poignée d'érudits et c'est ce fait marquant qui entraîna l'apparition des premières mesures conservatrices destinées à stopper ce vandalisme révolutionnaire⁶. C'est l'avènement d'une conscience patrimoniale collective, qui a pris une ampleur toute particulière puisque « le patrimoine est à ce point devenu une valeur collective que toute altération volontaire de l'existant sera bientôt perçue comme un acte antisocial » (Loyer, 2000 : 308). L'État français naissant sous une autre forme a aussi impulsé la mise en exergue du patrimoine comme élément constitutif de l'identité nationale. Si les premières mesures de conservation touchaient donc simplement aux monuments historiques qui se devaient d'avoir une signification particulière dans cette construction collective, ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle que l'on a commencé à réellement légiférer. Une première loi est donc entérinée en 1887, complétée par celle de 1913. Toujours appliquée, elle reste le socle de la protection du patrimoine monumental dans la mesure où c'est elle qui

demeure la plus contraignante du point de vue juridique puisqu'elle limite considérablement le droit de propriété au nom de l'intérêt général⁷, bien que ce dernier soit réputé inaliénable. Devant l'ampleur de la tâche, une liste supplémentaire - l'inventaire supplémentaire des monuments historiques - est instituée en 1927 : « initialement liste d'attente des monuments à classer, l'inscription est devenue depuis un mode, à part entière, de protection (Bachoud, Jacob, & Toulhier, 2002 : 28). Une constante se dégage dans ces lois de la première moitié du XX^e siècle : la conception du patrimoine reste circonscrite aux seuls monuments, c'est-à-dire à des éléments ponctuels et exceptionnels du point de vue de leur intérêt historique ou esthétique. En 1930, la loi sur les sites constitue un tournant dans l'évolution de la notion de patrimoine puisqu'elle projette des éléments naturels - sous le vocable de *site* - dans le grand bain du patrimoine. Cependant, la protection des sites ne se fonde que sur leur caractère pittoresque et ne constitue pas, de ce point de vue, une réelle prise en compte du patrimoine paysager, reconnu ultérieurement. La notion d'ensemble urbain patrimonial commence timidement à faire son entrée, quant à elle, avec la loi de 1943⁸ qui vise à préserver les abords des monuments historiques. Ces espaces urbains ne sont pas considérés comme patrimoniaux pour autant puisqu'ils le sont par rapport au monument historique qui génère ces périmètres. Cependant, Pierre-Laurent Frier note avec justesse que « l'application plus réelle de la loi conduit à une sorte de détournement de procédure. Celle-ci ne sert plus à protéger l'environnement du monument historique lui-même mais un site urbain » (Frier, 1979 : 178) et cette pratique désormais courante et reconnue dans l'urbanisme français amène à des situations difficiles. Critiqués sur leur caractère arbitraire, ces « ronds bêtes et méchants » comme aimait à dire Jacqueline Morand-Deville⁹ couvrent une surface de centres anciens tout à fait considérable¹⁰ et les élus locaux « acceptent de plus en plus mal des « tâches » [qui] échappent

7 Dans l'esprit du législateur et dans le Code du Patrimoine, le patrimoine est considéré comme un bien commun de la nation.

8 Loi n°92 du 25 février 1943 sur les abords des monuments historiques.

9 Cf. (Morand-Deville, 1985).

10 On compte environ 40 000 monuments historiques en France qui génèrent chacun un périmètre de protection de 78,5 Ha.

6 Ce fait est particulièrement développé dans les ouvrages de Françoise Choay (1996) et Louis Réau (1994).

largement à leur compétence » (Groud, 2002 : 47) puisque l'architecte des bâtiments de France émet un avis qui, s'il n'est pas systématiquement conforme, reste prépondérant dans la façon de concevoir l'évolution des centres-villes.

Il faudra attendre 1962 avec la loi Malraux¹¹ et les secteurs sauvegardés pour que le patrimoine urbain, au sens de Giovannoni, entre de plein droit dans la liste des éléments patrimonialisables. Cette procédure a constitué une petite révolution patrimoniale puisque le patrimoine vernaculaire et domestique était enfin reconnu pour sa valeur propre et non par rapport à un monument historique avoisinant. Le corolaire de cette démarche novatrice fut l'élaboration d'une vaste politique urbaine très protectrice dans de nombreux centres anciens¹², discrédités par certains eu égard à la muséification de certaines parties de villes¹³. En effet, les secteurs sauvegardés remplacent les plans d'occupation des sols et intègrent, pour la première fois dans l'histoire des instruments de protection du patrimoine, l'ensemble des problématiques urbaines dans leurs plans de sauvegarde et de mise en valeur. Ils restent d'ailleurs à ce jour les seules procédures patrimoniales qui assimilent plusieurs problématiques des politiques de la ville dans un même document. Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et (puis) paysager (ZPPAUP), instaurées en 1983¹⁴, « mini secteurs sauvegardés » pour certains spécialistes restent plus souples du fait de leur statut juridique (servitude d'utilité publique). Si elles intègrent dans leur rapport de présentation des problématiques générales de l'évolution des quartiers anciens, elles ne remplacent pas le plan d'occupation des sols mais s'y imposent. Elles gardent une originalité propre puisqu'elles permettent de protéger et de valoriser des

patrimoines très variés, notamment le patrimoine paysager depuis 1993.

Des outils en concurrence ?

En dressant ce bref aperçu des instruments de protection du patrimoine, il apparaît que ces outils peuvent entrer en concurrence les uns avec les autres en conséquence de quoi le choix de tel ou tel instrument répond bien à des stratégies et se justifie par l'utilisation de leurs propriétés intrinsèques. Si certains fonctionnaires d'État réfutent l'hypothèse selon laquelle les instruments de protection du patrimoine puissent être en compétition, il n'en reste pas moins que d'autres - ainsi que beaucoup d'acteurs locaux - pointent certains avantages et inconvénients des procédures les unes par rapport aux autres. Ainsi, un inspecteur des monuments historiques insiste sur le fait que « la ZPPAUP a une souplesse beaucoup plus grande que le secteur sauvegardé »¹⁵. En même temps, si le responsable des espaces protégés au Ministère de la Culture et de la Communication admet volontiers que la ZPPAUP est « plus malléable, plus souple et plus consensuelle », les deux outils ne sont, pour lui, « pas en concurrence ». Lorsqu'en 2000, les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) entrent aussi dans la grande messe patrimoniale avec l'article L.123-1 7° qui permet d'identifier et de protéger des éléments patrimoniaux ponctuels, la rue de Valois se trouve confrontée à une nouvelle disposition qui pour Pascal Planchet « a l'avantage de la souplesse [car] elle ne repose pas nécessairement sur des études patrimoniales très poussées » (Planchet, 2009 : 183). Le responsable des espaces protégés au Ministère estime d'ailleurs que ce peut être un « alibi politique pour le patrimoine » ! Bien sur, on peut noter des différences objectives entre un secteur sauvegardé, une ZPPAUP ou un PLU patrimonial, au nombre desquelles leur statut juridique, leur format ou la teneur de la procédure (**Figure 1**).

Au-delà de l'impartialité affichée vis-à-vis des procédures, beaucoup d'acteurs continuent de mettre ces outils en comparaison sur des sujets autrement plus subjectifs. Ainsi, plusieurs entretiens avec des praticiens ont montré que la souplesse de la procédure était un thème qui revenait souvent, ainsi que la négociation possible entre les acteurs dans

15 Entretien avec un inspecteur général des monuments historiques, février 2009.

11 Loi n°62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière.

12 On compte une centaine de secteurs sauvegardés à ce jour même si les protagonistes de cette loi avaient pressenti 400 villes éligibles à cette procédure.

13 A ce titre, un conservateur d'archives municipales analyse le cas du Mans et énonce que « Il n'y avait pas de possibilité d'extension et l'on sentait vraiment que c'était la ville sous cloche au niveau historique. Plus rien n'évolue, à tel point que tout l'aspect touristique se situait là et nulle part ailleurs ».

14 Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

chacun des cas. On touche ici aux propriétés supposées des instruments plus qu'à leurs effets pragmatiques : certes un secteur sauvegardé ne produit pas les mêmes effets sur l'espace qu'une ZPPAUP mais il modifie aussi le système d'acteurs du patrimoine avec de nouvelles façons de négocier l'action publique patrimoniale. Cette propriété, s'il ne la porte pas vraiment en lui, est le reflet de la vision que les acteurs ont de la procédure.

subsistent comme l'adaptation d'une procédure à un patrimoine et, *de facto*, l'efficacité de l'instrument dans certains cas : les acteurs locaux justifient souvent la mise en place de telle procédure par le patrimoine qui existe ou par les avantages qu'elle peut apporter à la collectivité dans la réalisation d'un projet urbain : « la ZPPAUP, c'est plus un document de projet qu'un document de protection » avouera un adjoint à

Figure 1 : Comparaison des principales procédures de protection du patrimoine

	Secteur sauvegardé	ZPPAUP	PLU (L.123-1 7°)
Statut juridique	Document d'urbanisme se substituant au PLU	Servitude d'utilité publique (annexée au PLU)	Document d'urbanisme de droit commun
Textes de référence	Loi Malraux du 4 août 1962	Loi de décentralisation du 7 janvier 1983 et loi paysages du 8 janvier 1993	Loi SRU du 13 décembre 2000
Quels patrimoines ?	Espaces urbains (valeur historique)	Espaces urbains, ruraux et naturels (valeur historique ou esthétique)	Espaces urbains, ruraux et naturels (valeur historique ou esthétique)
Trame	Rapport de présentation, règlement, document graphique (normalisés)	Rapport de présentation, règlement, document graphique (non normalisés)	Rapport de présentation, règlement, document graphique (normalisés)
Incidences réglementaires	Avis conforme de l'ABF sur tous travaux extérieurs et intérieurs des immeubles situés dans le périmètre	Avis conforme de l'ABF sur tous travaux extérieurs des immeubles situés dans le périmètre.	Délivrance du Permis de Construire par l'autorité compétente en fonction des prescriptions définies dans le PLU
Incidences sur les périmètres MH	Suspension	Suspension	Aucune
Décision de mise à l'étude	Etat	Commune	Commune
Compétence	Etat (avec implication de la commune)	Partagée (Etat et commune)	Commune
Définition du périmètre par rapport aux études	Avant	Après	Après
Durée moyenne des procédures	19 ans	6 ans	Variable (taille de la commune, contenu plus ou moins précis)
Défiscalisation possible (au nom de la restauration immobilière)	Oui (avec avis conforme de l'ABF et Déclaration d'Utilité Publique quand le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur n'est pas approuvé)	Oui (avec Périmètre de Restauration Immobilière ou Déclaration d'Utilité Publique et avis conforme de l'ABF)	Non

La lourdeur des procédures - en réalité leur lenteur administrative - est largement mise en avant et les chiffres montrent une nette différence entre les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP¹⁶. Un certain nombre de points plus subjectifs

¹⁶ La procédure des secteurs sauvegardés dure en moyenne 19 ans contre 6 ans pour les ZPPAUP.

l'urbanisme alors qu'un architecte des bâtiments de France justifiera l'existence d'un secteur sauvegardé « par la qualité du patrimoine » qui existe. Que faut-il comprendre de ces discours sur les instruments patrimoniaux ? Une sorte de gradation des instruments se dessine, sous deux angles (**Figure 2**).

Figure 2 : Une double gradation patrimoniale ?



D'une part, il semble qu'il y ait des instruments adaptés aux différents patrimoines : pour les agents du Ministère, certains centres anciens ne méritent pas la mise en place d'un secteur sauvegardé mais plus une ZPPAUP (c'est le cas à Orléans, selon l'architecte des bâtiments de France). Autrement dit, un patrimoine dense en centre ancien appellerait un instrument coercitif et fin alors qu'un patrimoine plus éparse et plus récent (en faubourg par exemple) ne nécessiterait qu'une ZPPAUP, plus souple et moins fine. Cette gradation patrimoniale est double au sens où un échelonnement de la négociation entre acteurs publics se dessine parallèlement. Plus l'instrument est lourd et coercitif, moins la marge de manœuvre dans la négociation entre les acteurs est grande car le règlement va dans le détail. Les textes laissent plus ou moins de marge dans l'interprétation de la règle et plus la règle est précise, moins elle est interprétable donc négociable. L'on comprend donc bien pourquoi le choix d'un instrument résulte d'une réflexion approfondie de la part des acteurs locaux engagés : est-ce la raison pour laquelle on a bien plus de ZPPAUP que de secteurs sauvegardés ? C'est bien le discours sur les instruments d'action publique qui permet de formuler de telles hypothèses qui se basent sur des pratiques concrètes des acteurs locaux et à Angers - contre-exemple - les décideurs locaux ont même privilégié un fonctionnement sans instrument arguant que « ce qui n'était pas écrit était largement partagé dans une politique »¹⁷ !

17 Selon un entretien avec un architecte des bâtiments de France, septembre 2009.

Instrument d'action publique et patrimoine : apports et limites de l'analyse

L'instrument comme modalité de territorialisation de l'action publique

Nous avons bien démontré que la pluralité des instruments d'action publique en matière patrimoniale laissait un choix particulièrement foisonnant aux acteurs locaux du champ patrimonial comme si les instruments étaient disponibles sur étagère. En même temps, plusieurs échelles d'action se mélangent. Ainsi, certaines procédures sont nationales et n'intéressent que peu les élus locaux (c'est le cas des classements et des inscriptions puisqu'un élu ne peut que demander un classement mais n'a pas la main mise sur la commission qui entérine ou non la décision de classer ou d'inscrire un monument historique). En revanche, dans beaucoup de cas, on observe une recomposition des relations entre les acteurs des différents échelons institutionnels à l'occasion du fonctionnement ou de la mise en place de certaines procédures. Ainsi, si en régime des abords, c'est l'avis de l'architecte des bâtiments de France qui prime sur celui de l'élu (en cas de co-visibilité), il n'en reste pas moins que les acteurs négocient souvent les dossiers au coup par coup dans des réunions plus ou moins informelles. À Angers par exemple, l'architecte des bâtiments de France semble ravi de ce mode de fonctionnement et apprécie la marge de manœuvre que les abords lui laissent au sens où les dossiers sont étalés sur la table et discutés un par un. Ce système n'est pas sans contrepartie : le pendant d'une telle méthode est son opacité dans la mesure où ceci est très peu lisible pour les citoyens qui se trouvent clairement exclus du processus. De plus, le choix délibéré de conserver un mode de fonctionnement en abords sous-entend une volonté de ne pas exposer la protection du patrimoine à travers un document régulateur et territorialisé¹⁸, ce qui semble d'ailleurs être une volonté farouche de la municipalité angevine qui craindrait une trop forte implication de l'État central dans les affaires locales, selon beaucoup d'associations de sauvegarde du patrimoine qui mettent en avant cette tradition locale. Par

18 Autre qu'un site urbain, politique uniquement étatique, dont la commune d'Angers est pourvue.

conséquent, ces mêmes associations se posent en « garde fous » et opèrent une veille constante sur la prise en compte du patrimoine dans les documents d'urbanisme de droit commun¹⁹. Or, on ne saurait évoquer de territoires patrimoniaux avec les abords qui ne sont que des zonages géométriques fondés sur la simple existence de monuments historiques. Limites de cette façon de procéder : trop peu de lisibilité pour les citoyens qui prennent le relais à travers de associations de sauvegarde du patrimoine.

Territorialiser le patrimoine relève d'un projet politique visant à admettre l'existence même d'un patrimoine par la mise en place d'un instrument dédié : créer un outil de protection du patrimoine, c'est déjà accepter la possibilité d'un patrimoine, ce qui a l'air évident mais qui ne l'est finalement pas toujours quand on prend l'instrument patrimonial comme simple levier du développement. De fait, l'analyse du choix des élus dans la mise en place des politiques patrimoniales - avec ou sans instrument d'action publique spécifique - apprend beaucoup sur les représentations de l'espace qu'ont les acteurs publics au nombre desquels figurent les décideurs locaux. Le choix d'un instrument d'action publique n'est pas anodin et rentre dans une politique plus globale, pensée et réfléchie dans le cadre de projets urbains. L'exemple d'Orléans est très frappant en ce sens que la mise en place d'une ZPPAUP sur le centre ancien constitue une base réglementaire suivie d'actions opérationnelles sur l'espace. Ce document incarne à la fois la face cognitive et réglementaire nécessaires à la gestion du patrimoine urbain du centre ancien alors que sont mises en place des politiques de requalification des espaces publics, ravalements de façades, politiques de défiscalisation à destination des particuliers et projets architecturaux localisés. Mais au-delà du projet urbain, les instruments d'action publique sont aussi choisis en fonction des effets qu'ils produisent dans les rapports entre les acteurs.

Principaux apports et limites d'une analyse par les instruments

L'approche de la patrimonialisation par les instruments d'action publique autorise donc une analyse transversale qui doit permettre de pénétrer au mieux les mécanismes de

¹⁹ À ce titre, une fédération d'associations de sauvegarde du patrimoine a fait annuler le PLU Centre d'Angers devant le tribunal administratif en 2009.

construction de l'action locale patrimoniale. Pierre Lascoumes développe bien l'intérêt d'une approche par les instruments en leur octroyant plusieurs usages. D'abord, chaque instrument a des propriétés qui lui sont propres, nous l'avons évoqué : il aide à la réalisation d'une politique publique qui « représente la réponse du système politico-administratif à un état de la réalité sociale jugé politiquement inacceptable » (Knoepfel, Larrue, & Varone, 2001 : 25) et il a donc vocation à traiter ce problème social et à produire des effets donnés et au nombre desquels on trouve à la fois des effets régulateurs en termes de droit (notamment dans les zonages patrimoniaux) mais aussi des effets en termes de relations d'acteurs, sans compter les effets connexes (complémentarité avec d'autres instruments, etc.). La mise en place d'un instrument de protection du patrimoine présuppose une réorganisation du champ d'acteurs selon de nouvelles règles du jeu, introduites par l'instrument lui-même. Cependant, l'instrument ne dicte pas les comportements mais les oriente : autrement dit, chaque institution, chaque acteur, s'appropriera l'instrument selon ses propres enjeux et objectifs. L'absence d'instrument territorialisé peut aussi être analysée comme un outil en soi, permettant justement une organisation plus libre des acteurs entre eux : absence d'instrument ne veut donc pas dire absence de politique patrimoniale ; Angers en est un bon exemple. Dans ce cadre, une analyse strictement centrée sur les instruments d'action publique se révélerait insuffisante : il est nécessaire de la doubler d'une analyse du jeu d'acteurs en présence. La question des effets pragmatiques est aussi intéressante au sens où les instruments ont parfois des suites inattendues et pas toujours anticipées ce qui pose la question de la teneur même de l'instrument : est-ce que les instruments de protection du patrimoine sont bien inventés à une échelle globale pour réguler l'échelon local ou est-ce que les pratiques locales fondent ce qui deviendra un instrument à l'échelle globale ? À ce titre, on remarquera que chaque instrument d'action publique n'est pas utilisé de la même manière, ni dans les mêmes temporalités en fonction des contextes. Marie-Agnès Ferault²⁰ a ainsi dressé une typologie des ZPPAUP (**Encadré**) alors qu'il semble possible de diviser les 100 secteurs sauvegardés français en grandes catégories et même montrer que leur répartition peut suivre une certaine logique (**Figure 4**).

²⁰ Cf. (Ferault, 2002).

Une typologie des ZPPAUP

Lors du colloque sur le patrimoine architectural, urbain et paysager de 2002, Marie-Agnès Ferault, chargée de mission pour les ZPPAUP à la Direction de l'Architecture et du Patrimoine a élaboré une typologie de l'instrument en huit catégories comme suit :

- Celles permettant d'adapter des abords d'un monument historique isolé à la qualité du site et de ses perspectives d'approche [...];
- Celles qui concernent une architecture très homogène, édifiée lors d'une brève période [...];
- Celles qui viennent en complément d'un secteur sauvegardé [...];
- Celles où il n'y a pas de protection ni au titre des monuments historiques ni au titre des sites [...];
- Celles où il n'y a pas de POS et qui recouvrent la totalité du territoire communal [...];
- Celles qui prennent en compte des sites urbains très homogènes [...];
- Les ZPPAUP intercommunales qui sont généralement l'expression d'une identité paysagère forte [...] ou encore celles attachées à un site historique [...];
- Celles qui englobent la diversité et l'hétérogénéité d'un territoire » (Ferault, 2002)

La classification ascendante hiérarchique des secteurs sauvegardés montre bien qu'il existe une logique selon les situations : il n'y a pas un secteur sauvegardé appliqué de la même manière partout mais bien plusieurs types de secteurs sauvegardés. Cela signifie bien que la politique nationale des secteurs sauvegardés n'est pas pratiquée partout de la même manière selon un modèle déclinable à l'infini. Chaque contexte local étant spécifique (notamment en termes de jeu d'acteurs), l'outil doit être adapté pour réussir à produire les effets que l'on espère de lui. Cette adaptation ne concerne pas tant le règlement du secteur sauvegardé - normé au niveau national - mais plus la phase de mise en œuvre lorsque les acteurs doivent échanger et décider ensembles. De la même façon, on compte beaucoup de ZPPAUP dans le Finistère et en Dordogne, sans doute parce que l'architecte des bâtiments de France y est sensible mais

aussi parce que les acteurs ont su tirer profit du document en l'utilisant pour réduire les périmètres de protection des monuments autour des menhirs et dolmens bretons, créant ainsi un type particulier de ZPPAUP dites archéologiques (**Figure 3**). Inversement, les « blancs » sur la carte ne signifient pas l'absence d'éléments patrimoniaux significatifs mais peut-être un manque d'intérêt - ou une méconnaissance - de la procédure.

L'outil séparé de son contexte local et des acteurs locaux qui le portent n'a donc que peu de sens dans une analyse des politiques patrimoniales. Le choix des instruments n'est pas neutre et reste porteur de sens : ce choix opéré à un moment donné par des acteurs donnés renseigne indubitablement sur les conceptions des acteurs des rapports de force en présence et de leur vision de l'action publique au moment du choix. Par ailleurs, les instruments évoluent avec la société : ainsi, les ZPPAUP ont été remplacées par les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)²¹. Leurs objectifs sont sensiblement identiques à ceci près que les AVAP répondent à des préoccupations actuelles importantes que les ZPPAUP occultaient (en particulier l'impératif de développement durable) mais à y regarder de plus près, on s'aperçoit que les parlementaires n'ont pas à proprement parlé inventé de nouvel instrument : il s'agit ni plus ni moins d'un recyclage des ZPPAUP.

L'approche du patrimoine par les instruments d'action publique apporte donc un cadre d'analyse de la patrimonialisation des espaces urbains. On cherche à comprendre le « comment » de la mise en patrimoine : l'entrée par les instruments d'action publique permet bien de saisir les stratégies des acteurs du champ patrimonial car le choix d'un instrument plutôt qu'un autre n'est jamais neutre : il procède bien d'une stratégie. Pour approfondir cette grille de lecture, on peut donc aussi mener une analyse du jeu d'acteurs en présence afin de comprendre en quoi tel ou tel instrument modifie leurs relations en faisant appel à des notions comme la gouvernance ou la régulation de l'action publique. Si les instruments d'action publique présupposent des systèmes d'acteurs donnés, ces derniers se construisent en fonction de la motivation des acteurs à travailler ensemble mais aussi selon la confiance qu'ils s'accordent, qui elle-même

21 Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

« nécessite un processus de construction ou de reconstruction collective » (Bourdin, Lefeuvre & Melé, 2006 : 33). L'instrument pris séparément de son contexte est donc assez pauvre en sens : il nous faut regarder quels acteurs le mettent en place et comment ils le perçoivent. Loin de ne s'interroger que sur les (re)configurations des réseaux d'acteurs à travers la mise en place d'outils de protection et de valorisation du patrimoine, le géographe tentera aussi de saisir comment l'action publique imprègne son espace d'action (par un zonage patrimonial donc un

instrument de planification) pour en faire un territoire d'action. Autrement dit, il s'agit bien de se demander comment « les ensembles spatiaux construits par ces périmètres issus de politiques publiques peuvent être considérés comme des territoires d'action » (Melé, 2008 : 15). De cette façon, analyser la patrimonialisation des espaces urbains par les outils d'action publique - et analyser les zonages patrimoniaux - permet de bien saisir les mécanismes de construction d'une politique patrimoniale à travers les acteurs qui la fabriquent.

Figure 3 : La répartition des ZPPAUP par région en 2008

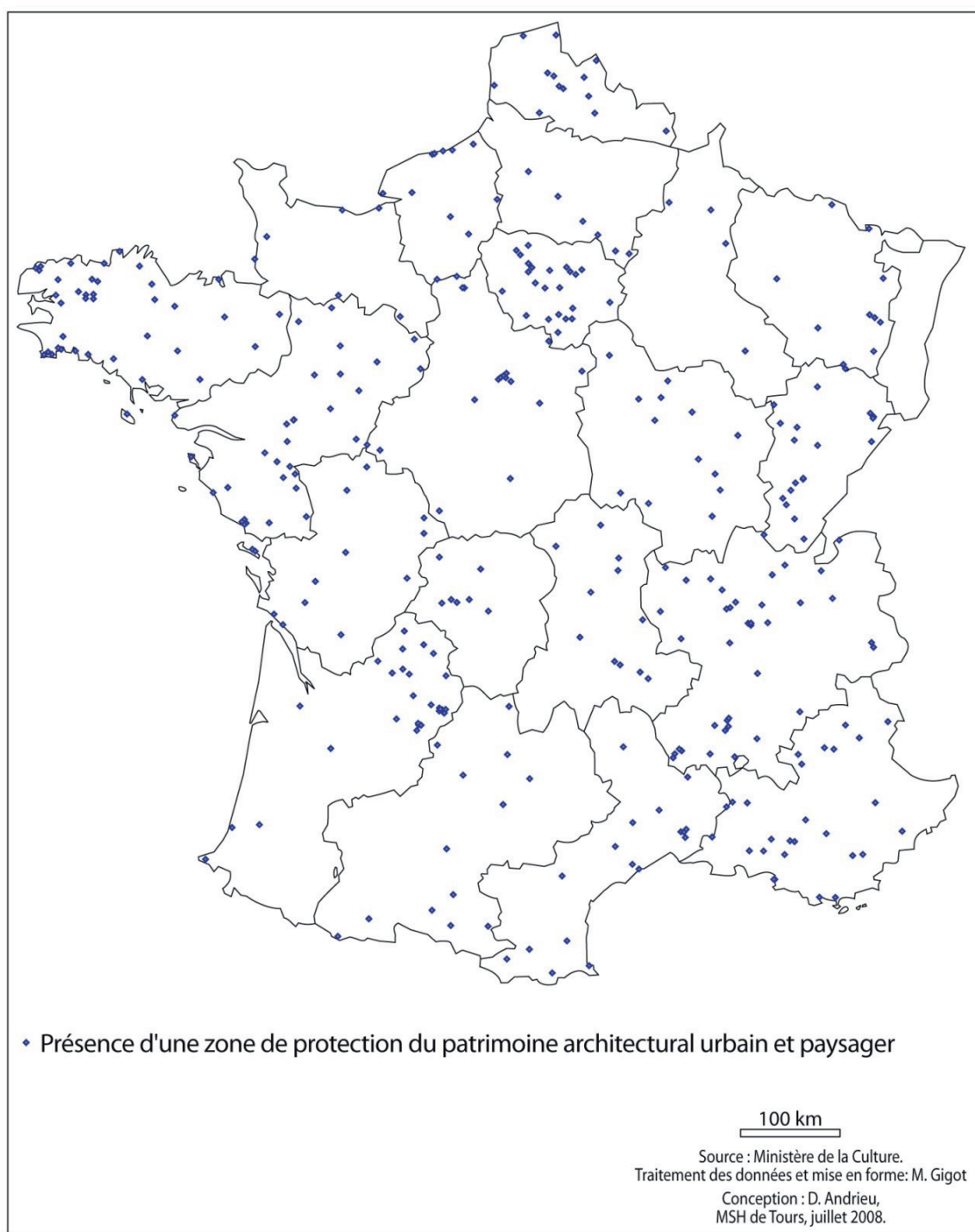
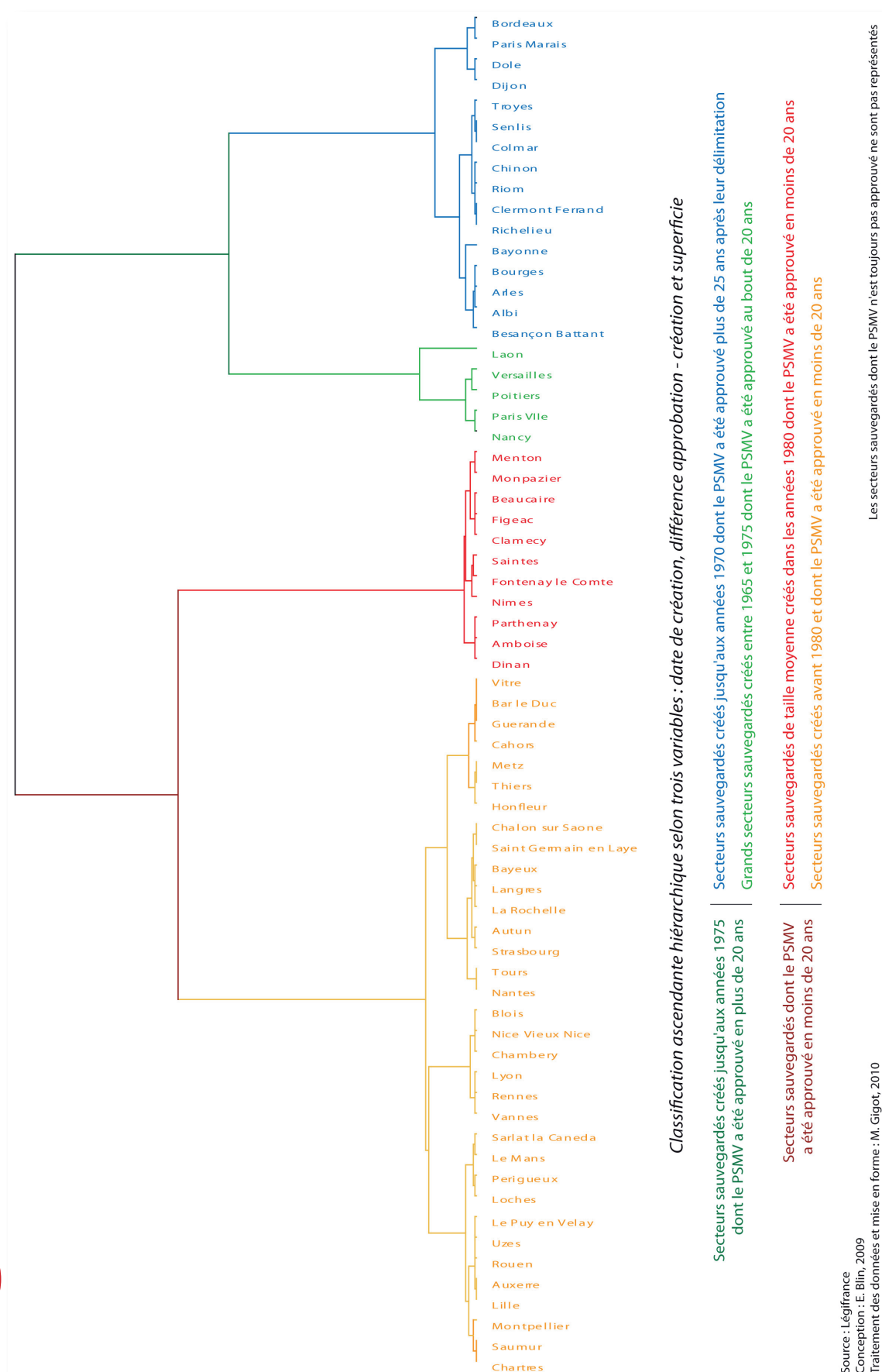


Figure 4 : Une typologie des secteurs sauvegardés



BIBLIOGRAPHIE

- Bachoud, L., Jacob, P. & Toulhier, B. (2002) *Patrimoine culturel bâti et paysager classement, conservation, valorisation*. Paris : Delmas.
- Bourdin, A., Lefeuvre, M. & Melé, P. (2006) « L'élaboration des règles du jeu urbain », in Bourdin, A., Lefeuvre, M. & Melé, P. Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance. Paris : Descartes & Cie.
- Choay, F. (1996) *L'allégorie du patrimoine*. Paris : Éditions du Seuil.
- Féault, M.-A. (2002) « Présentation de l'outil et état des lieux », in Cornu, M. & Fromageau, J. Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales. Paris : L'Harmattan.
- Frier, P.-L. (1979) *La mise en valeur du patrimoine architectural les monuments historiques et leurs abords, aspects réglementaires et jurisprudence*. Paris : Éditions du Moniteur.
- Groud, H. (2002) « L'évolution des outils de protection: l'exemple du paysage », in Bazin, M., Grange, A. & Kaczorek, V. Les urbanistes et le patrimoine. Reims : Presses Universitaires de Reims.
- Heinich, N. (2009) *La fabrique du patrimoine : de la cathédrale à la petite cuillère*. Paris : Éditions de la MSH.
- Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2001) *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Genève : Helbing & Lichtenhahn.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004) *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Science Po.
- Lazzarotti, O. (2003) « Tourisme et patrimoine : *ad augusta per angustia* ». *Annales de Géographie*, 91-110.
- Leniaud, J.-M. (1992) *L'utopie française : essai sur le patrimoine*. Paris : Mengès.
- Leniaud, J.-M. (2002) *Les archipels du passé : le patrimoine et son histoire*. Paris : Fayard.
- Loyer, F. (2000) « Patrimoine urbain », in Lussault, M., Paquot, T., Body-Gendrot, S. & Bartolone, C. La ville et l'urbain l'état des savoirs. Paris : La Découverte.
- Melé, P. (2008) « Habitants mobilisés et devenir d'un espace patrimonial ? » *Géocarrefour*, 223-230.
- Melé, P. (2008) « Territoires d'actions et qualifications de l'espace », in Larrue, C. & Melé, P. Territoires d'action. Paris : L'Harmattan.
- Meny, Y. & Thoenig, J.-C. (1989) *Politiques publiques*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Morand-Deville, J. (1985) « Les procédures spécifiques de protection du patrimoine culturel », in Jegouzo, Y. Droit du patrimoine culturel immobilier. Paris : Economica.
- Planchet, P. (2009) *Droit de l'urbanisme et protection du patrimoine enjeux et pratiques*. Paris : Le Moniteur.
- Poulot, D. (1997) *Musée, nation, patrimoine*. Paris : Éditions Gallimard.
- Rautenberg, M. (2003) *La rupture patrimoniale*. Bernin : À la croisée.
- Veschambre, V. (2007) « Patrimoine : un objet révélateur des évolutions de la géographie et de sa place dans les sciences sociales ». *Annales de géographie*, 361-381.
- Veschambre, V. (2008) *Traces et mémoires urbaines : enjeux sociaux de la patrimonialisation et de la démolition*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.