



HAL
open science

Patrimoine en action(s), un regard sur les politiques publiques patrimoniales

Mathieu Gigot

► **To cite this version:**

Mathieu Gigot. Patrimoine en action(s), un regard sur les politiques publiques patrimoniales. Patrimoine en action(s), un regard sur les politiques publiques patrimoniales, Apr 2012, Paris, France. pp.401-421. halshs-00787911

HAL Id: halshs-00787911

<https://shs.hal.science/halshs-00787911>

Submitted on 13 Feb 2013

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.

Patrimoine en action(s)

un regard sur les politiques publiques patrimoniales

Mathieu GIGOT

Le patrimoine : un élément moteur des politiques urbaines

On évoque souvent le patrimoine comme un héritage dont il faut conserver les traces (en témoigne l'expression du devoir de mémoire) mais ce serait oublier qu'il participe amplement aujourd'hui à la construction de la ville de demain, de part l'importance qu'il a pris et les différentes formes qu'il revêt. Auparavant considéré comme un frein au développement de la ville, le patrimoine fait aujourd'hui figure d'atout dans la mesure où il participe à l'amélioration du cadre de vie et qu'il est gage d'une certaine qualité urbaine¹ : « valoriser le patrimoine devient alors une composante particulière dans une stratégie de mise en marché d'espaces urbains »². Il est donc largement mobilisé dans la fabrique des politiques de la ville, en ce qu'il participe au *marketing* urbain :

- D'une part, le patrimoine est un élément de démarcation qui permet l'affirmation des spécificités locales alors que « le monde contemporain évolue dans le sens d'une plus grande homogénéisation et uniformité »³. La mise en patrimoine des lieux serait la solution apportée à ce besoin d'authenticité car le patrimoine renvoie aux traditions qui fondent l'unicité des lieux et dans ce cadre, « le patrimoine aurait ainsi perdu sa fonction constructive au profit d'une fonction défensive qui assurerait la recollection d'une identité menacée »⁴.
- D'autre part, la mise en scène du patrimoine urbain participe du rayonnement des villes à différentes échelles. Rappelons que la France est la première destination touristique au monde et le tourisme est en enjeu et une économie de taille pour le pays et ce peut être un salut inespéré pour des collectivités locales économiquement sinistrées. François Loyer va même jusqu'à penser que « la protection des villes anciennes est la conséquence d'un tourisme international à l'échelle européenne »⁵, comme si les retombées touristiques induites par la patrimonialisation seraient à la base même de toute politique patrimoniale.

¹ Il suffit d'examiner les supports de communication des collectivités locales pour s'en convaincre.

² GERMAIN Annick, 1992, « Du patrimoine architectural au patrimoine urbain », pp. 31-36, in NEYRET Régis, *Le patrimoine atout du développement*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, p. 33.

³ TODOROV Tzvetan, 2004, *Les abus de la mémoire*, Paris, Arléa, p. 53.

⁴ CHOAY Françoise, 1996, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Éditions du Seuil, p. 182.

⁵ LOYER François, 2000, « Patrimoine urbain », pp. 301-311, in PAQUOT Thierry, LUSSAULT Michel & BODY-GENDROT Sophie (dir.), *La ville et l'urbain : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 307.

Le patrimoine est donc mobilisé dans les politiques urbaines : il est une donnée matérielle construite par les acteurs locaux toujours en filigrane dans les politiques publiques en centre ancien. Son institutionnalisation passe par la mise en œuvre d'instruments territorialisés de protection du patrimoine, documents d'urbanisme qui doivent pouvoir gérer la spécificité patrimoniale d'une zone. La prise en compte du patrimoine urbain dans les centres-villes s'est intensifiée depuis les années soixante et les politiques patrimoniales n'ont cessé de se multiplier et de se diversifier : il y a notamment de plus en plus d'instruments à la disposition des acteurs locaux pour gérer la patrimonialisation de l'urbain et tous n'ont pas les mêmes effets ni les mêmes implications. Ce fait n'est pas exclusivement français : une généralisation des politiques patrimoniales semble exister aujourd'hui comme en témoignent les nombreux travaux de recherche sur la question dans plusieurs contextes internationaux ; l'UNESCO n'est pas étranger à ce phénomène en attribuant son label patrimoine mondial de l'humanité de part et d'autre du globe. L'avènement du patrimoine immatériel tend par ailleurs à montrer que tout devient patrimoine aujourd'hui : du plus matériel au plus idéal ; du plus ancien au plus récent ; du plus petit au plus grand. C'est là une contradiction entre les objectifs des « patrimonialisateurs » et les résultats que la mise en patrimoine produit. En voulant sauvegarder les spécificités locales afin de se protéger d'une standardisation dictée par un système mondialisé les acteurs locaux produisent des espaces urbains qui effacent les particularismes locaux : partout les mêmes pavés au sol, les mêmes candélabres faussement anciens, les mêmes façades (plus ou moins bien) restaurées... C'est dans ce contexte que prend forme l'action publique patrimoniale à travers différents outils.

Cette contribution propose de comprendre les politiques publiques patrimoniales sous l'angle de leur instrumentation car le choix d'un instrument plutôt qu'un autre révèle des stratégies d'action et nous renseigne indubitablement sur les mécanismes de fabrication du patrimoine urbain par les politiques publiques. Il s'agit donc de considérer le patrimoine urbain comme une construction et comme un objet produit par des politiques publiques, c'est-à-dire un élément approprié par des acteurs publics qui l'utilisent, le façonnent et l'instituent. En évoquant trois contextes du Val de Loire (Angers, Tours et Orléans) sur lesquels je mène une recherche doctorale, il s'agit de saisir comment les instruments d'action publique peuvent se révéler comme une grille de lecture pertinente du rôle des politiques patrimoniales en centres anciens ; le rapport entre patrimonialisation et instruments d'action publique est rendu possible grâce à cette approche comparative.

Comprendre la patrimonialisation des espaces urbains par les instruments d'action publique

L'analyse de la patrimonialisation sous l'angle des instruments d'action publique permet de saisir un certain nombre d'enjeux patrimoniaux portés par des groupes d'acteurs spécifiques car les instruments sont en lien logique entre le problème traité et les objectifs d'une politique publique et ils sont la manifestation la plus visible de l'action. La question du choix des instruments reste donc primordiale dans l'élaboration d'une politique publique et ce, à tous les niveaux. Frédéric Varone va jusqu'à affirmer que « ce choix représente l'enjeu majeur de l'élaboration d'une intervention étatique »⁶. C'est donc dans le cadre de l'analyse des politiques publiques que l'approche instrumentale a pu se développer puisque ces instruments sont les outils qui permettent de réaliser concrètement la politique publique. Ce type d'approche s'est développé dans les contextes anglo-saxons, en particulier pour comprendre les mécanismes de fonctionnement des politiques environnementales⁷. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès ont été parmi les premiers à importer ce type d'analyse en France mais peu de chercheurs ont tenté d'étudier la patrimonialisation des espaces urbains par ce moyen⁸. L'antériorité des travaux sur les instruments d'action publique a permis de dégager un certain nombre de conclusions :

- D'abord, « chaque instrument a une histoire, et ses propriétés sont indissociables des finalités qui lui sont attribuées »⁹ : il est donc possible de retracer l'histoire d'une politique publique grâce à son instrumentation. C'est de cette façon que l'on peut comprendre la logique de la protection du patrimoine tourangeau : avant même la création des secteurs sauvegardés, la Municipalité a utilisé les outils de la rénovation urbaine pour entreprendre un chantier de restauration dans son centre ancien. C'est bien en décrivant l'histoire de l'utilisation des instruments à la disposition des acteurs locaux qu'il a été possible de saisir la construction locale d'une politique patrimoniale.
- Ensuite, chaque instrument produit des effets de plusieurs types :
 - Des effets prévus : chaque outil est inventé pour produire un certain nombre d'effets : j'entends par « effets prévus » tous les effets de l'instrument anticipés et souhaités par le législateur. Par exemple, le subventionnement de ravalements de façades doit inciter les propriétaires d'immeubles à exécuter le ravalement. C'est

⁶ VARONE Frédéric, 1998, *Le choix des instruments des politiques publiques*, Bern, Haupt, p. 24.

⁷ Cf. les analyses de Michael Howlett entre autres (HOWLETT Michael, 2011, *Designing public policies : principles and instruments*, Abingdon, Routledge, 226p.)

⁸ Excepté les nombreuses analyses juridiques en droit public.

⁹ LASCOURMES Pierre & LE GALÈS Patrick, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 15.

l'objectif de l'outil et la réalisation du ravalement, un résultat prévu et voulu¹⁰. L'étude des effets prévus permet de comprendre le choix des instruments par les acteurs en place. Comme on liste un certain nombre de ces effets pour chaque outil, cela permet de mieux saisir la logique du choix rationnel des acteurs locaux. Mais l'étude des effets prévus ne se suffit pas à elle-même et doit être accompagnée d'une étude des effets induits.

- Ses effets induits : c'est-à-dire des effets que l'instrument produit *de facto* mais qui n'ont pas été anticipés ou qui ne sont pas voulus. L'interaction d'un instrument avec un autre, l'appropriation des outils par des groupes d'acteurs font que chaque instrument peut potentiellement avoir des conséquences inattendues. Par exemple, le mécanisme de défiscalisation rendu possible en secteur sauvegardé peut dériver vers un processus exagéré de spéculation immobilière.
- Enfin, il peut exister une interaction entre plusieurs instruments qui produit de nouveaux effets ou en annihile d'autres. Certains instruments peuvent être complétés par un autre de façon à produire des effets cumulatifs spécifiques. Par exemple, le couplage d'une Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) et d'un Périmètre de Restauration Immobilière (PRI) ouvre la possibilité de mettre en œuvre une politique d'incitation fiscale en faveur de propriétaires privés. La ZPPAUP seule ne l'autorise pas : ici, le PRI est un outil indispensable à cette politique incitative ; c'est de cette façon qu'Orléans a pensé la mise en œuvre de sa politique patrimoniale : quand l'équipe municipale a voté la ZPPAUP en 2005, un PRI était d'ores et déjà *a posteriori*. L'étude des complémentarités possibles entre différents instruments d'action publique (territoriaux et non territoriaux) nous éclaire aussi sur la question du choix des acteurs publics. Mais ce serait une erreur de penser que toutes les interactions entre les outils sont connues et pensées *a priori*. Souvent, les acteurs locaux n'ont pas connaissance des effets prévisibles dans le cadre de la mise en œuvre concomitante de deux outils. Cette dernière étant parfois fortuite (superposition non pensée de deux zonages patrimoniaux par exemple) elle peut produire des effets induits. Le discours des élus à cet égard montre bien qu'il y a parfois une méconnaissance des possibilités de couplages entre instruments.

¹⁰ Outil massivement utilisé par les collectivités locales : Angers Tours comme Orléans ont initié successivement plusieurs campagnes de ce type.

Un certain nombre de caractéristiques sont mises en exergue selon les auteurs¹¹ qui ont pu catégoriser les instruments dans des typologies, rendant ainsi possible l'étude d'une politique publique par ce biais et cela montre la richesse d'une entrée par les instruments d'action publique. D'abord parce que cette approche est fondamentalement pluridisciplinaire : l'analyse des politiques publiques s'inscrit en premier lieu dans le courant de la sociologie des organisations mais les mécanismes de décision publique qu'elles suscitent font appel à la science politique et la dimension territoriale de certains outils mobilisent aussi les géographes. D'autre part, l'instrument s'inscrit dans un cadre institutionnel particulier : il a une existence juridique, parfois spatialisée et son évolution rend possible le façonnement d'une archéologie des instruments d'action publique qui permet de retracer les chaînes de choix opérés tout au long de la mise en œuvre des politiques publiques patrimoniales.

Que découvre-t-on lorsque l'on fouille les instruments ? D'abord, on constate qu'ils ont des propriétés qui leur sont propres : ils sont pensés à un moment donné dans un contexte donné pour convenir à certaines situations dans des cadres précis et doivent pouvoir produire des effets anticipés. Ensuite, l'étude de l'évolution d'un instrument à travers le temps montre qu'il peut changer s'adapter au contexte dans lequel il s'insère : autrement dit, l'instrument ne dicte pas les comportements des acteurs mais les oriente. Ils se servent souvent des instruments comme d'outils disponibles sur étagère, sorte de solution en « prêt à penser » qui réglerait le problème social mis à l'agenda politique. Ainsi, lorsque les acteurs publics pensent la mise en patrimoine de l'urbain, ils choisissent l'instrument qui répondra le mieux aux objectifs qu'ils se sont fixés. En d'autres termes, le choix particulier d'un instrument est révélateur de stratégies d'action : les élus orléanais préféraient la ZPPAUP au secteur sauvegardé en raison de sa plus grande souplesse. Chaque instrument est porteur d'un certain nombre de représentations qui orientent le choix des acteurs. Par le biais d'une telle analyse, nous posons donc d'emblée l'hypothèse de l'existence du choix et de l'investissement des acteurs publics dans la patrimonialisation de l'urbain dans la mesure où tout processus de mise en patrimoine est d'abord et avant tout affaire de reconnaissance.

Depuis la fin du XIX^e siècle, plusieurs procédures de différentes natures ont été mises en place pour inventorier, protéger et valoriser le patrimoine architectural, urbain et paysager comme le montre le tableau de synthèse ci-dessous. Depuis, le champ temporel comme spatial du patrimoine s'est considérablement développé : de la protection du monument isolé à la sauvegarde de centres

¹¹ Lester L. Salamon distingue par exemple trois caractéristiques majeures des instruments : ils sont en nombre limité, ont des caractéristiques originales et produisent des effets plus ou moins prévisibles (SALAMON Lester M, 1989, *Beyond privatization : the tools of government action*, Washington, The Urban Institute Press, 265p.)

anciens entiers, les instruments patrimoniaux ne cessent de croître et de se renouveler pour prendre en compte des patrimoines très variés¹².

¹² Dans un article paru en février 2012, je compare quelques instruments d'action publique patrimoniaux et montre que le fait d'en choisir un plutôt qu'un autre est fondamentalement porteur de sens. Cf. GIGOT Mathieu, 2012, « Le patrimoine saisi par les instruments d'action publique », pp. 35-45, in GIGOT Mathieu (coord.) *Construction politique et sociale des territoires*, Cahier n°1 « Analyser la patrimonialisation des espaces urbains ».

Tableau 1 : Chronologie synthétique des instruments territorialisés de protection du patrimoine¹³

<i>Instrument</i>	<i>Date et texte de référence</i>	<i>Spécificités</i>
Classement et inscription des monuments historiques	1913 (loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques).	Protection ponctuelle d'édifices sur leur valeur artistique ou historique.
Sites classés et inscrits	1930 (loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites à caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque).	Protection par zones de sites naturels.
Abords des monuments historiques	1943 (loi n°92 du 25 février 1943 sur les abords des monuments historiques).	Protection zonale des abords des monuments historiques : le patrimoine urbain est ainsi protégé mais pas pour sa valeur propre puisque l'objectif est de préserver l'environnement immédiat des monuments historiques.
Secteurs sauvegardés	1962 (loi n°62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière ; dite loi Malraux).	Document d'urbanisme visant à protéger des ensembles urbains pour leur valeur patrimoniale.
ZPPAUP (Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager),	1983 (loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État).	Servitude d'utilité publique, la ZPPAUP doit permettre la protection du patrimoine urbain et paysager : cette zone s'adapte donc à tous les patrimoines. Premier document partiellement décentralisé.
Article L.121-3 7° PLU (Plans Locaux d'Urbanisme)	2000 (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, Solidarité et Renouveau Urbain).	Cet article du PLU permet la prise en compte de nombreux patrimoines dans un document d'urbanisme général.
AVAP (Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine)	2010 (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement).	Les AVAP sont des zones de protections qui remplacent les ZPPAUP en intégrant notamment une dimension environnementale affirmée.

¹³ Pour une vision plus étoffée, voir l'encadré « l'action publique patrimoniale » (pp. 115-117) paru dans : JEAN Yves & VANIER Martin (dir.), *La France : aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, Seconde édition, 358p.

Les instruments territorialisés comme grille de lecture des enjeux des politiques publiques patrimoniales

La pluralité et la diversité des instruments d'action publique du champ patrimonial montrent que le patrimoine est vecteur d'enjeux¹⁴ puisque le choix d'un outil plutôt qu'un autre procède d'une stratégie globale. Les zonages patrimoniaux – instruments territorialisés de protection du patrimoine – sont souvent doublés d'outils qui se superposent à eux sans devoir justifier leur étendue spatiale (mécanismes fiscaux dans certaines zones, campagnes de ravalements de façades, etc.) L'étude des instruments et de leurs combinaisons met à jour un certain nombre d'enjeux pour les acteurs du champ patrimonial :

- Un enjeu politique : le patrimoine est le support d'un enjeu politique car il représente un héritage à s'approprier. Ainsi, en menant une politique patrimoniale assumée, les acteurs publics entérinent un acte de reconnaissance institutionnelle. La mise en place d'un zonage patrimonial (les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP sont de très bons exemples) présuppose la délimitation d'une zone avec attribution de valeurs à l'espace. Outre une codification juridique nouvelle, le zonage entérine l'existence d'un patrimoine à protéger : il est l'occasion d'étudier l'épaisseur historique de la ville car il se fonde sur des critères scientifiques que l'on retrouve dans tous les rapports de présentation inclus dans les documents de protection du patrimoine¹⁵. Mais la décision publique de choisir tel ou tel zonage patrimonial est avant tout un acte politique : « en tout état de cause, le patrimoine est un objet construit, généralement légitimé par une institution publique ou scientifique faisant autorité »¹⁶. Certes, la délimitation d'un zonage patrimonial s'appuie sur des critères scientifiques (avec l'apport d'experts du patrimoine) mais il est aussi le fruit d'intenses négociations entre les acteurs concernés : la collectivité locale sur lequel le zonage est prévu, l'État en tant que garant du patrimoine national, les techniciens experts qui détiennent un savoir scientifique immuable, etc. À Orléans, la délimitation de la ZPPAUP a nécessité un certain nombre d'ajustements avant d'être définitive : la commande politique des élus se limitait au centre ancien *intra-muros*, alors que le représentant de l'État et expert patrimonial (le fameux architecte des

¹⁴ Sébastien JACQUOT a bien montré cette dimension dans un article sur la patrimonialisation de l'urbain : JACQUOT Sébastien, 2012, « Analyser l'action publique patrimoniale, un triple regard sur la patrimonialisation, pp. 10-18, in GIGOT Mathieu (coord.) *Construction politique et sociale des territoires*, Cahier n°1 « Analyser la patrimonialisation des espaces urbains ».

¹⁵ Même si le caractère scientifique de ces documents est parfois remis en question, notamment parce qu'ils sont souvent confiés à des architectes-urbanistes et non à des historiens, géographes, etc.

¹⁶ RAUTENBERG Michel, 2003, *la rupture patrimoniale*, Paris, À la croisée, p. 120.

bâtiments de France) souhaitait une extension aux faubourgs¹⁷. La mise en œuvre d'un zonage patrimonial est donc un moment de mise en débat de l'action publique patrimoniale.

- *Un enjeu territorial* : le patrimoine constitue un enjeu territorial dans la mesure où lorsqu'un zonage patrimonial est mis en place, celui-ci crée un territoire d'action¹⁸. À l'inverse de certains auteurs pour qui « le zonage en général et le zonage patrimonial en particulier constituent rarement des territoires »¹⁹, il me semble que la délimitation d'une zone de protection du patrimoine constitue un acte d'appropriation de l'espace. Cette délimitation implique un « dans la zone » et un « hors de la zone », attribuant à l'un de ces deux espaces une caractéristique patrimoniale. Or, les acteurs qui signent l'acte par lequel la zone est créée se saisissent de l'espace en modifiant son système de valeurs et de fait, se l'approprient de façon à créer un territoire ; plus précisément un territoire d'action. L'enjeu est de taille car il s'agit pour certains acteurs locaux – à l'heure de la décentralisation – d'affirmer leur légitimité à agir sur l'espace²⁰. Certes, Jérôme Dubois évoque un « territoire choisi, "à la carte", qui donc n'est que faiblement structurant pour les individus ou les institutions qui peuvent le découper, en changer ou le supprimer »²¹ mais il me semble que même choisi, le territoire d'action peut-être structurant, sinon pour la population, au moins pour les élus locaux. C'est pourquoi j'analyse la mise en œuvre des zonages patrimoniaux comme une forme de territorialisation car, comme Patrice Melé l'exprime dans les propos introductifs de l'ouvrage *Territoires d'action*, « l'étude des processus de qualification de l'espace liés aux pratiques de zonages permet d'interroger les modalités de (re)territorialisation des sociétés contemporaines »²². Le dessin du zonage est en soi une façon pour les acteurs qui le portent de territorialiser leur action. La réappropriation des espaces patrimoniaux par leur reconnaissance ou une quelconque action sur eux est donc une façon de

¹⁷ Cf. mes travaux de recherche de Master 2 : GIGOT Mathieu, 2007, *Patrimoine et instruments d'action publique : le cas de la ZPPAUP d'Orléans*, mémoire de Master 2 Recherche « villes et territoires » sous la direction de Patrice MELÉ, université François-Rabelais, Tours, 143p.

¹⁸ Sans entrer dans un débat épistémologique sur le concept de territoire, ce dernier est ici entendu comme un espace délimité et approprié.

¹⁹ DENÈFLE Sylvette, 2002, « Zonages de protection patrimoniale et territoires. L'exemple de l'inscription de Lyon au patrimoine mondial », pp. 79-90, in CALENGE Christian & JEAN Yves (coord.), *Lire les territoires*, Tours, publications de la MSH « Villes et territoires », p. 82.

²⁰ D'autant plus que le patrimoine est resté très centralisé.

²¹ DUBOIS Jérôme, 2009, *Les politiques publiques territoriales : la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 118.

²² MELÉ Patrice, 2008, « Territoires d'action et qualifications de l'espace », pp. 15-45, in MELÉ Patrice & LARRUE Corinne (coord.), *Territoires d'action*, Paris, L'Harmattan, p. 43.

laisser une empreinte durable sur la ville. Derrière le patrimoine se cache donc un enjeu d'appropriation et de marquage de l'espace et comme l'évoque Maria Gravari-Barbas : « la construction patrimoniale opère souvent (délibérément ou pas) dans un but territorial »²³, c'est pourquoi le patrimoine est présent en filigrane dans toutes les politiques urbaines qui touchent les centres anciens.

- Un enjeu économique : un positionnement beaucoup plus pragmatique nous renvoie à une conception économique du patrimoine. Le patrimoine comme produit touristique, donc marchand, a toute sa place lorsque l'on analyse la patrimonialisation sous l'angle des politiques publiques. Alors que le tourisme représente une économie particulièrement florissante en France, la valorisation des espaces patrimoniaux est dans ce cadre une priorité pour bon nombre de Municipalités car le tourisme crée des emplois (en particulier dans le domaine de la restauration et de l'hôtellerie). De plus, la mise en tourisme des espaces patrimoniaux légitime le patrimoine en ce que « le patrimoine, pour être valide, a besoin du regard de l'autre, donc du tourisme qui en fait, très largement, figure »²⁴. La valorisation des centres anciens s'explique donc en partie par la valeur ajoutée qu'elle produit, au-delà de la reconnaissance patrimoniale par le plus grand nombre. À Orléans, la restauration du centre ancien (requalification des espaces publics, ravalements de façades, zonage patrimonial, etc.) devait permettre à la ville – entre autres – de retrouver ses lettres de noblesse en captant les milliers de touristes attirés par les châteaux de la vallée de la Loire. Après la définition de la ZPPAUP vint donc logiquement l'acquisition du label Ville d'Art et d'Histoire, outil de promotion qui entérine l'action d'une Municipalité en faveur du patrimoine. C'est l'interaction de tous ces outils (le label peut difficilement être obtenu sans zonage patrimonial) qui a provoqué des retombées positives : « au niveau tourisme c'est sûr : les gens en parlent. Orléans est regardée autrement »²⁵. La valeur économique marchande du patrimoine reste au demeurant un sujet sensible car il n'est pas de bon ton de fonder une politique patrimoniale sur ce seul objectif tant la symbolique attachée au patrimoine est forte.

²³ GRAVARI-BARBAS Maria, 2003, « Le patrimoine territorial. Construction patrimoniale, construction territoriale : vers une gouvernance patrimoniale ? », pp. 51-67, in BEAUCHARD Jacques (dir.), *La mosaïque territoriale : enjeux identitaires de la décentralisation*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, p. 53.

²⁴ LAZZAROTTI Olivier, 2003, « Tourisme et patrimoine : *ad augusta per angustia* », pp. 91-110, *Annales de géographie*, n° 629, janvier-février 2003, Paris, Armand Colin, p. 99.

²⁵ Entretien avec l'architecte des bâtiments de France du Loiret, juin 2009.

- Un enjeu social : le patrimoine n'existe pas *a priori*²⁶ : il est une construction sociale. Cette construction passe donc par un processus de reconnaissance et lorsque les acteurs publics façonnent une politique patrimoniale (notamment *via* un instrument territorialisé de protection du patrimoine), ils résolvent de fait le problème de la demande sociale. Mais lorsque la reconnaissance n'est pas avérée ou méconnue des citoyens (quand la patrimonialisation n'est pas institutionnalisée), les politiques publiques afférentes peuvent être incomprises, j'y reviendrai en évoquant le cas d'Angers. Les conflits patrimoniaux révèlent ces enjeux sociaux : à titre d'exemple, la dé-patrimonialisation d'une rue à Orléans suscite une levée de boucliers de la part des associations de riverains qui mobilisent le patrimoine comme premier argument.

Apports et limites de la démarche

L'étude des instruments d'action publique permet d'analyser en profondeur les politiques patrimoniales en révélant les stratégies des acteurs et les objectifs qu'ils poursuivent. De ce point de vue, l'on pourrait être tenté de penser que la mise en place d'un instrument territorialisé de protection du patrimoine soit un préalable indispensable à toute politique du patrimoine, considérant que l'acte formel de reconnaissance est indispensable à toute action patrimoniale. Il est vrai que beaucoup d'études de cas montrent bien cet ordre : définition d'un zonage patrimonial, mise en code de l'espace (nouveau système de valeurs et nouvelles qualifications juridiques) et valorisation du patrimoine (mise en scène, *marketing*, sensibilisation). La recherche que j'ai menée sur le cas d'Orléans présente ce processus ordonné. Cependant, d'autres contextes questionnent la pertinence de l'instrument comme grille de lecture des politiques publiques patrimoniales.

En premier lieu, l'instrument territorialisé de protection du patrimoine ne s'avère pas indispensable à toute action publique patrimoniale. Le cas d'Angers prouve qu'il est possible d'institutionnaliser une telle action sans zonage particulier. De fait, de prime abord, on ne peut envisager qu'il n'existe aucun document territorialisé à visée patrimoniale sur la ville tant elle ressemble à d'autres contextes patrimonialisés : même mobilier urbain, même pavage, mêmes façades ravalées. Il existe sur Angers une politique patrimoniale qui utilise d'autres instruments : opérations programmées d'amélioration de l'habitat, campagnes de ravalements de façades subventionnées et réfection des espaces publics centraux. Autant de zonages opérationnels non légitimités scientifiquement : comment, dans ce cadre d'action tout particulier, opérer une reconnaissance patrimoniale d'éléments non protégés ? Si aucun document n'encadre la gestion du

²⁶ Cf. LENIAUD Jean-Michel, 1992, *L'utopie française*, Paris, Mengès, 181p.

patrimoine urbain, le service municipal de l'inventaire dont s'est dotée la Municipalité en 1975 a réalisé un atlas du patrimoine de la ville, affinant ainsi la connaissance du patrimoine immobilier angevin. L'inventaire du patrimoine est un préalable à toute politique publique patrimoniale. On pourrait alors imaginer une patrimonialisation non territorialisée, sans limite claire, fondée sur la bonne volonté des acteurs à coopérer et s'appuyant sur la base cognitive apportée par le service municipal de l'inventaire. En somme, une ZPPAUP alternative (ou qui s'ignore, tout dépend des points de vue) puisque, à s'y méprendre, la structure de l'atlas angevin se rapproche bien d'un rapport de présentation d'un document de protection du patrimoine sans en avoir la forme. Cette pratique angevine tendrait à prouver qu'une patrimonialisation de l'urbain peut être menée sans instrument régulateur particulier à ceci près que les limites du processus se sont très vite fait sentir. Le conservateur du service municipal de l'inventaire évoque qu'il « y a un discours officiel et la réalité qui est beaucoup moins rose [et] l'atlas peut paraître comme une belle vitrine »²⁷. La question qu'il pose est bien celle du processus de reconnaissance qu'il oppose à une simple mise en vitrine de la ville car « si l'efficacité du *marketing* de la ville est difficilement mesurable, l'absence de *marketing* est probablement pénalisante »²⁸ : l'affichage d'une politique patrimoniale participe de ce processus de marchandisation de la ville mais si la reconnaissance patrimoniale n'est pas institutionnalisée dans la définition d'un zonage *ad hoc*, les acteurs locaux risquent de se heurter à une incompréhension d'organisations civiles. À Angers, les associations du patrimoine se sont posées en garantes de la sauvegarde du centre-ville²⁹ en assurant une veille quant aux évolutions de la prise en compte du patrimoine par les élus locaux.

L'étude des instruments territorialisés de protection du patrimoine est une façon de s'immiscer dans le jeu des acteurs en place pour comprendre les mécanismes de la patrimonialisation des espaces urbains. Ces instruments participent à réorganiser les relations entre acteurs par une modification substantielle des jeux de pouvoirs³⁰ : la mise en place de la ZPPAUP d'Orléans a profondément transformé les relations entre les services de la ville et les services patrimoniaux déconcentrés. En instaurant le principe d'une régulation partagée, chacun des acteurs a dû apprendre à travailler dans un nouveau contexte institutionnel. De ce point de vue, la mise en œuvre des zonages patrimoniaux permet d'être au plus près de ces jeux d'acteurs mais l'instrument seul n'autorise pas l'entrée dans la sphère quotidienne des négociations. De par son côté réglementé, l'instrument ne peut intégrer la dimension informelle pourtant courante dans le

²⁷ Entretien avec le conservateur du service municipal de l'inventaire d'Angers, septembre 2009.

²⁸ ROSEMBERG Muriel, 2000, *Le marketing urbain en question*, Paris, Économica, p. 19.

²⁹ Une fédération d'associations angevines a même fait annuler le PLU de la ville, notamment pour des motifs patrimoniaux.

³⁰ Cf. toutes les analyses en termes de régulations et de gouvernance patrimoniale.

fonctionnement d'une politique publique. Ainsi, l'entrée par les instruments doit être doublée d'une analyse des jeux d'acteurs en présence afin de saisir les mécanismes décisionnels informels. Par exemple, l'analyse du fonctionnement du secteur sauvegardé tourangeau ne permettrait pas de saisir les processus de négociation entre tous les acteurs en jeu si on ne le considérait que sous l'angle de ses propriétés institutionnalisées. Les services de l'État et la Municipalité se sont longtemps concertés dans les décisions relatives au permis de construire en secteur sauvegardé, même si cette concertation n'était pas rendue obligatoire dans le cadre strictement légal de l'outil secteur sauvegardé. De plus, tous les instruments n'intègrent pas de dimension régulatrice : les outils non territorialisés par exemple (j'ai évoqué les ravalements de façades et les requalifications d'espaces publics) ne permettent pas de pénétrer l'arène décisionnelle mais seulement de comprendre des choix techniques dans une stratégie patrimoniale globale.

L'analyse des instruments de l'action publique patrimoniale est une façon d'étudier le cœur de la politique patrimoniale puisqu'elle permet de décrypter des stratégies et des objectifs poursuivis par les acteurs publics. Cependant, puisque les instruments sont évolutifs et en partie malléables, l'analyse de la patrimonialisation de l'urbain ne saurait se limiter à une simple règle mathématique qui arguerait que la mise en place de tel instrument signifierait la poursuite de tel objectif. Comme dans toute politique publique, le jeu des acteurs est un facteur prédominant dans l'action. Ainsi, si l'entrée par les instruments d'action publique est particulièrement riche, elle doit être doublée d'une analyse des jeux d'acteurs en présence, sans quoi le chercheur généraliserait trop l'utilisation des instruments sans admettre l'existence de particularismes dépendant des acteurs de la politique.

Bibliographie

- CHOAY Françoise, 1996, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Éditions du Seuil, 271p.
- DENÈFLE Sylvette, 2002, « Zonages de protection patrimoniale et territoires. L'exemple de l'inscription de Lyon au patrimoine mondial », pp. 79-90, in CALENGE Christian & JEAN Yves (coord.), *Lire les territoires*, Tours, publications de la MSH « Villes et territoires », 300p.
- DUBOIS Jérôme, 2009, *Les politiques publiques territoriales : la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 216p.
- GIGOT Mathieu, 2007, *Patrimoine et instruments d'action publique : le cas de la ZPPAUP d'Orléans*, mémoire de Master 2 Recherche sous la direction de Patrice MELÉ, Tours, université François-Rabelais, 143p.

- GIGOT Mathieu, 2012, « Le patrimoine saisi par les instruments d'action publique », pp. 35-45, in GIGOT Mathieu (coord.) *Construction politique et sociale des territoires*, Cahier n°1 « Analyser la patrimonialisation des espaces urbains », 88p.
- GRAVARI-BARBAS Maria, 2003, « Le patrimoine territorial. Construction patrimoniale, construction territoriale : vers une gouvernance patrimoniale ? », pp. 51-67, in BEAUCHARD Jacques (dir.), *La mosaïque territoriale : enjeux identitaires de la décentralisation*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 186p.
- HOWLETT Michael, 2011, *Designing public policies : principles and instruments*, Abingdon, Routledge, 226p.
- JACQUOT Sébastien, 2012, « Analyser l'action publique patrimoniale, un triple regard sur la patrimonialisation », pp. 10-18, in GIGOT Mathieu (coord.) *Construction politique et sociale des territoires*, Cahier n°1 « Analyser la patrimonialisation des espaces urbains », 88p.
- JEAN Yves & VANIER Martin (dir.), *La France : aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, Seconde édition, 358p.
- LASCOUMES Pierre & LE GALÈS Patrick, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 371p.
- LAZZAROTTI Olivier, 2003, « Tourisme et patrimoine : *ad augusta per angustia* », pp. 91-110, *Annales de géographie*, n° 629, janvier-février 2003, Paris, Armand Colin.
- LENIAUD Jean-Michel, 1992, *L'utopie française*, Paris, Mengès, 181p.
- LOYER François, 2000, « Patrimoine urbain », pp. 301-311, in PAQUOT Thierry, LUSSAULT Michel & BODY-GENDROT Sophie (dir.), *La ville et l'urbain : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 441p.
- MELÉ Patrice, 2008, « Territoires d'action et qualifications de l'espace », pp. 15-45, in MELÉ Patrice & LARRUE Corinne (coord.), *Territoires d'action*, Paris, L'Harmattan, 272p.
- RAUTENBERG Michel, 2003, *la rupture patrimoniale*, Paris, À la croisée, 173p.
- ROSEMBERG Muriel, 2000, *Le marketing urbain en question*, Paris, Économica, 184p.
- SALAMON Lester M, 1989, *Beyond privatization : the tools of government action*, Washington, The Urban Institute Press, 265p.
- TODOROV Tzvetan, 2004, *Les abus de la mémoire*, Paris, Arléa, 61p.
- VARONE Frédéric, 1998, *Le choix des instruments des politiques publiques*, Bern, Haupt, 370p.