

Marie-Anne Guérin

*Action publique locale et patrimoine culturel
Production et légitimation des territorialités politiques
Savoie, Haute-Savoie, Valais, Val d'Aoste*

Thèse de doctorat en science politique soutenue le 15 décembre 2004 à l'IEP de Grenoble.
Directeur Guy Saez.

Jury :

M. Pierre Favre, Professeur de science politique, IEP de Grenoble,

M. Jean Guibal, Professeur associé de science politique, conservateur en chef du patrimoine, directeur de la Conservation du Patrimoine de l'Isère,

M. Yvon Lamy, rapporteur, Professeur de sociologie, Université de Limoges,

M. Emmanuel Négrier, rapporteur, Chargé de recherche CNRS, CEPEL, Université de Montpellier I,

M. Guy Saez, directeur de la thèse, Directeur de recherche CNRS, PACTE-CERAT, IEP de Grenoble,

M. Yves Surel, Professeur de science politique, IEP de Grenoble.

Résumé :

Chaque année depuis 1984 sont organisées en France des Journées du Patrimoine, au succès sans cesse grandissant auxquelles participent associations, pouvoirs publics et particuliers. Dans toute l'Europe des actions similaires ont lieu, et l'enthousiasme du public ne faiblit pas. Les pouvoirs publics à tous les niveaux sont impliqués dans la conservation ou la mise en valeur du patrimoine culturel que *l'on peut définir comme ce que l'on considère comme un bien commun, hérité des Pères, que l'on se doit de transmettre aux générations futures*. Le patrimoine culturel se présente comme un objet d'analyse de l'action publique particulièrement intéressant par sa dimension politique. Fruit de choix de la mémoire, le patrimoine culturel n'est en effet pas une donnée, mais une construction sociale négociée. La convention patrimoniale n'apparaît pas comme un consensus sui generis ou comme une imposition symbolique, mais comme une construction élaborée par et pour des acteurs sociaux différenciés. Le patrimoine résulte ainsi de processus de patrimonialisation que l'on peut résumer en trois phases révélation ou désignation, conservation, et mise en valeur ou spectacularisation (signalétique, musées, expos etc.).

L'action publique locale en matière de patrimoine (en dehors des grandes villes avec leurs musées) est un phénomène relativement nouveau. En effet, jusque dans les années 1980, l'Etat était le principal acteur patrimonial : la multiplication des intervenants associatifs et l'émergence des pouvoirs locaux dans le domaine patrimonial posent la question du passage d'un acteur public unique de la patrimonialisation à de multiples acteurs, d'un patrimoine national à des patrimoines localisés alors que la notion de patrimoine renvoie à des enjeux politiques et à des notions comme celles de collectif et de territoire. Ce changement interroge par conséquent les

relations de l'Etat et des pouvoirs locaux à propos de leurs représentations patrimoniales, ainsi que les relations qu'ils entretiennent avec les autres acteurs du patrimoine (associations, autres collectivités, propriétaires privés etc.)

Jusqu'au milieu du XXe siècle, l'Etat, en s'appuyant sur la procédure des Monuments Historiques ou en favorisant la patrimonialisation des cultures populaires, apparaît comme le principal acteur de la patrimonialisation. Les processus de patrimonialisation ont participé à la construction des identités nationales en donnant à voir sur l'ensemble du territoire national un ensemble d'objets sensés représenter la nation.

L'engagement des pouvoirs locaux dans un champ jusqu'alors essentiellement étatique pose la question des enjeux politiques et institutionnels de cet investissement. Ce dernier doit d'abord être compris dans l'évolution du poids des pouvoirs intermédiaires dans l'action publique. De nouveaux concepts tels que « gouvernance », « polycentrisme », « réseaux d'action publique », « contractualisation » ont été formulés pour souligner la moindre prégnance de l'Etat dans la production des règles et normes de l'action publique. L'extension et la différenciation du système politique mettent en exergue une polyarchie institutionnelle qui entre en concurrence avec les modes traditionnels d'action de l'Etat.

L'investissement patrimonial local nous est apparu comme une intéressante clef de compréhension de la territorialisation de l'action publique, de l'évolution du rapport centre/périphérie, et de la volonté politique des pouvoirs locaux intermédiaires d'affirmer leur leadership sur un échiquier territorial en recomposition permanente. Au regard des usages politiques des processus de patrimonialisation au XIXe et XXe siècle dans une perspective de nation-building et d'une description de l'action conduite dans quatre pouvoirs locaux, nous avons cherché à mettre l'accent sur les enjeux politiques et institutionnels de l'action publique locale patrimoniale.

Alors que les collectivités locales agissent dans un contexte national et international en mutation, on peut émettre l'hypothèse que les processus locaux de patrimonialisation ne représentent pas qu'un intérêt touristique ni un avatar de l'adoption de stratégies de communication de la part des collectivités locales, mais participent à la construction et la légitimation des territorialités politiques. La thèse principale soutenue peut se résumer par l'idée que les pouvoirs locaux cherchent, par des procédures de patrimonialisation, à légitimer, dans le temps et l'espace, leur autorité politique en produisant le récit collectif de la collectivité territorialisée par le truchement de la désignation de leur patrimonialité. On désignera par patrimonialité, le produit patrimonial réflexif de la collectivité publique sur elle-même.

L'hypothèse d'une territorialisation de la production patrimoniale nous a conduit à observer dans quatre terrains de recherche en France, Italie et Suisse l'action patrimoniale des Conseils généraux de Savoie et Haute-Savoie, de l'Etat (ou canton) du Valais, et de la Région autonome de la Vallée d'Aoste. Le choix de ces quatre pouvoirs locaux offre deux types d'avantages pour la comparaison : le premier type d'intérêt est d'ordre socio-économique et historique. Ces terrains de recherche sont frontaliers les uns des autres et proches par leur potentiel patrimonial. Le second type d'intérêt est d'ordre politico-institutionnel : ces terrains proches culturellement sont situés dans trois Etats gérés selon des principes politiques et institutionnels différents, ce qui offre une visibilité plus forte à la problématique centre/périphérie.

Dans chacun des terrains, des entretiens auprès d'une vingtaine d'acteurs soit plus de quatre-vingt entretiens au total ont permis avec la consultation d'ouvrages, de lois, de budgets, de littérature grise, de prospectus mais aussi des temps d'observation participante dans des structures de type muséal etc. de prendre la mesure de l'action patrimoniale conduite par ces pouvoirs locaux. Pour chaque collectivité ont été décrits la structuration de services spécialisés, les modalités d'action mises en place par la collectivité étudiée, le poids de la collectivité dans le système des acteurs locaux du patrimoine ainsi que le discours des acteurs de ces collectivités publiques. Cette description devait répondre à plusieurs questions : les pouvoirs locaux ont-ils les moyens de produire leur propre patrimonialité, c'est-à-dire de désigner, de conserver et de valoriser ce qu'ils

considèrent comme leur patrimoine ? Sont-ils en mesure de produire une patrimonialité qui fasse sens pour la population ? Ont-ils les moyens financiers et cognitifs d'influencer les processus de patrimonialisation portés par les autres acteurs locaux ? Au-delà du discours des acteurs, nous avons essayé de mettre en exergue les enjeux politiques que représente le domaine patrimonial notamment en termes de pouvoir et d'identification institutionnelle, ainsi que les limites rencontrées par ces acteurs dans leurs processus de production patrimoniale.

Des collectivités qui fabriquent du patrimoine

Il existe dans les quatre pouvoirs locaux étudiés soit le Conseil général de la Savoie, le Conseil général de la Haute-Savoie, la Région autonome de la Vallée d'Aoste et l'Etat du Valais, des services spécialisés. Ils sont plus ou moins structurés, plus ou moins professionnalisés, et ont été créés selon une chronologie différenciée. Le Valais avec son Services des Bâtiments, des Monuments et de l'Archéologie et la Vallée d'Aoste avec sa Surintendance des Biens et des Affaires culturels autonome se sont donnés les moyens de produire un ordre patrimonial cognitif et structurel. On entendra par ordre patrimonial cognitif la capacité de définir et de mettre en spectacle une patrimonialité partagée – c'est-à-dire un ensemble d'éléments considérés comme le patrimoine local par le plus grand nombre. Par ordre patrimonial structurel, on désignera la capacité de structurer l'action collective locale dans le domaine du patrimoine en pesant sur les choix de patrimonialisation des autres acteurs patrimoniaux. En se dotant d'une législation ad hoc, de services professionnalisés, la Région valdôtaine et l'Etat du Valais sont aptes à conduire une action propre mais aussi de l'expertise, de l'aide et du conseil auprès des autres collectivités et des associations. Le Conseil général de la Savoie bénéficie d'une institution propre, la Conservation départementale du patrimoine et d'institutions satellites comme la FACIM, le CAUE et la MDP. Ces services conduisent des actions propres pour le compte du Conseil général ainsi que de l'accompagnement aux communes et associations. En revanche, on n'a pas le recul temporel suffisant pour savoir si la patrimonialité formulée par les services du Conseil général est appropriée par les habitants. La Haute-Savoie est le moins avancé des quatre. Pendant les cinq ans d'observation (avec le DEA) c'est néanmoins le pouvoir local qui a fait le plus varier son action : ainsi si au début de mon terrain, le CG considérait le patrimoine comme un domaine de la société civile par excellence qu'il fallait donc laisser aux bons soins des associations, ces deux dernières années on note un infléchissement de l'action patrimoniale : le Conseil général s'est engagé dans une politique d'acquisition et de conservation selon une orientation territoriale tandis qu'il s'ingénie à organiser le paysage associatif en recherchant à se positionner dans le système des acteurs locaux du patrimoine dans une perspective de gouvernance locale et d'une tentative de contractualisation de son aide aux petits musées.

L'observation de la structuration de services spécialisés mais aussi des modalités d'action et le discours des acteurs reflètent l'évolution sociétale de la notion de patrimoine. Ils reflètent également des rapports centre/périphérie différents entre la France, l'Italie et la Suisse et leur évolution dans le temps. Par exemple, le premier des quatre à s'être doté de services spécialisés est le Valais, ensuite c'est la Vallée d'Aoste puis viennent la Savoie et la Haute-Savoie. Le Valais, canton dans un Etat confédéré, a engagé des actions de patrimonialisation en même temps et en relais du pouvoir fédéral dès le XIXe siècle jusqu'à la seconde guerre mondiale en réponse à la construction de l'Etat-nation suisse. Par la suite, l'action publique patrimoniale cantonale s'est institutionnalisée et a perdu son argumentation politique de « défense spirituelle ». Aujourd'hui, l'Etat du Valais continue, dans une logique fonctionnelle calquée sur la politique fédérale, son action publique patrimoniale mais sans projet politique ou territorial annoncé. La Vallée d'Aoste quant à elle s'est engagée dans les années 1980 dans des processus de patrimonialisation dans la perspective d'une « politique de défense identitaire » pour lutter contre l'italianisation de la vallée. Les Savoie sont les dernières à s'être avancées dans le domaine patrimonial. Le discours des acteurs met fortement l'accent sur le développement touristique et la demande sociale mais on peut néanmoins s'interroger sur les enjeux en termes d'identification institutionnelle alors que le

département, en France, est une territorialité politique régulièrement remise en cause pour son obsolescence.

Elus et professionnels sont ainsi engagés dans des processus de patrimonialisation : ils ont les moyens de produire une patrimonialité dont les références et les valeurs ne répondent pas forcément à ceux de l'administration centrale. Ce qui ne signifie pas qu'ils peuvent faire ce qu'ils veulent. En effet, l'observation des processus locaux de patrimonialisation montre que ces derniers sont fortement soumis à un impératif de gestion de la différenciation créée par la patrimonialisation. Ils se confrontent également à différents types de limites extérieures et intérieures, et d'effets pervers liés à la patrimonialisation. Par exemple en France, les processus patrimoniaux locaux se heurtent à une représentation unitaire de la France intériorisée par les acteurs locaux eux-mêmes. On se rend également compte que les processus de patrimonialisation, qu'ils soient spontanés ou qu'ils relèvent d'une volonté politique, ne sont pas indemnes de limites intrinsèques à la patrimonialisation en tant que technique : le fait de révéler, d'inventorier, de fixer des connaissances dans le temps, de conserver, de valoriser certains éléments au détriment d'autres, d'effectuer des choix entre époques, comportent des risques comme la folklorisation, la sclérose culturelle ou encore la banalisation des formes et des usages.

L'action publique locale en matière de patrimoine révèle une double évolution politico-institutionnelle des pouvoirs locaux à la fois verticale et horizontale. D'un point de vue vertical, les processus de patrimonialisation locaux sont révélateurs de l'état du rapport centre/périphérie. Outre le point de vue d'économie touristique, il apparaît que les collectivités marquent par la patrimonialisation leur différence et produisent un type particulier de légitimation de l'action publique locale. D'un point de vue horizontal, il semble que chaque collectivité tente de se positionner, d'exister en tant que « personnalité territoriale » repérable, afin d'assurer son leadership sur l'échiquier toujours plus complexe des territorialités politiques. Dans un contexte de désenchantement idéologique, de concurrence territoriale, d'évolution de l'action publique, la patrimonialisation offre une alternative dans la légitimation de l'action publique et dans la représentation de l'intérêt local, en mettant l'accent sur l'unicité du territoire et de la collectivité dans un temps long.