
Le label « Ville et Pays d'art et d'histoire » en France : une double opérativité symbolique du patrimoine

The French Policy "Ville et Pays d'art et d'histoire": Two Symbolic Function in One Heritage Policy

Nicolas Navarro



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/communiquer/1865>

DOI : 10.4000/communiquer.1865

ISSN : 2368-9587

Éditeur

Département de communication sociale et publique - UQAM

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2016

Pagination : 51-64

Ce document vous est offert par Université Lumière Lyon 2



Référence électronique

Nicolas Navarro, « **LE LABEL « VILLE ET PAYS D'ART ET D'HISTOIRE » EN FRANCE : UNE DOUBLE OPÉRATIVITÉ SYMBOLIQUE DU PATRIMOINE** », *Communiquer* [En ligne], 16 | 2016, mis en ligne le 01 septembre 2016, consulté le 18 mars 2023. URL : <http://journals.openedition.org/communiquer/1865> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/communiquer.1865>



Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

communiquer

Le label Ville et Pays d'art et d'histoire en France : une double opérativité symbolique du patrimoine

Nicolas Navarro, Ph. D.

Centre Norbert Elias, Université d'Avignon des Pays de Vaucluse, France
CELAT, UQAM, Canada

Résumé

La création du label « Ville et Pays d'art et d'histoire » en France interroge la dimension communicationnelle du patrimoine dans un contexte de municipalisation des politiques patrimoniales. Ce label manifeste ainsi la montée en puissance du rôle des collectivités locales, illustrant une nouvelle répartition des tâches entre celles-ci et les administrations centrales du ministère de la Culture. Une régie à l'échelle du ministère et de ses services en région se complète d'une opérationnalisation à l'échelle locale grâce à la création systématique d'un service d'animation de l'architecture et du patrimoine. Cette évolution témoigne d'une opérativité symbolique nouvellement accordée au patrimoine, car les territoires administratifs récemment formés ont fréquemment recours à la compétence patrimoniale pour construire l'identité de leur territoire. À l'intérêt national, opérativité symbolique historiquement mise en œuvre par les politiques patrimoniales, s'ajoute alors une seconde opérativité, illustration d'un intérêt local. Mots-clés : patrimoine, labellisation, communication des territoires, Villes et Pays d'art et d'histoire, opérativité symbolique.

The French Policy “Ville et Pays d'art et d'histoire”: Two Symbolic Function in One Heritage Policy

Abstract

The certification of French “Villes et Pays d'art et d'histoire” (Towns and Lands of Art and History) engages the communicative dimension of heritage in a context of the municipalisation of cultural policies. The imprimatur also reflects the rise in power of local communities, signalling a new division of labour between them and the Ministry of Culture. A control is maintained by the ministry on a national scale, while the creation of a service dedicated to architecture and cultural heritage illustrates a new communicational function on a local scale. This reflects the function of symbolic heritage because it becomes a tool frequently used to build the identity of new administrative territories. From a communicative standpoint, the same cultural entity can have a national interest reflected by national heritage policies, and a local interest reflected by local heritage policies.

Keywords: heritage, French heritage policy, communication of territories, Ville et Pays d'art et d'histoire, symbolic operativity.

Le label « Villes et Pays d'art et d'histoire » (VPAH) trouve son origine dans l'appellation « Ville d'Art » (1967), proposant des visites-conférences réalisées par des guides agréés par le ministère du Tourisme en France, en lien avec la politique antérieure des secteurs sauvegardés créée en 1962. Cette première labellisation, à l'attention principalement des associations locales, des offices de tourisme ou des syndicats d'initiative organisant les visites, marque la naissance d'une politique du tourisme urbain à l'échelle nationale (Colardelle, 2009, p. 14).

L'imprécision des critères d'obtention du label « Ville d'art » conduit à la création du label VPAH en 1984, suivant la démarche initiée par la constitution d'un rapport pour le ministère de la Culture portant sur une nouvelle politique du patrimoine (Querrien, 1982). Ce rapport se démarque par la mise en place d'une démarche volontariste de connaissance, de conservation, de médiation du patrimoine et de soutien à la qualité du cadre de vie auprès de publics plus divers : aux touristes s'ajoutent les publics local et scolaire. Les services du ministère entérinent la disparition progressive des « Villes d'art » en incitant au passage en label VPAH, puis en décidant, en 2000, sa disparition totale dans les cinq ans.

À l'origine rattaché à la Caisse nationale des monuments historiques et des sites (CNMHS), le label VPAH est affecté en 1995 au ministère de la Culture et la Communication (MCC) à la suite de la refondation de la CNMHS en Centre des monuments nationaux¹. En 2004, la gestion du label est donnée au bureau de la diffusion, aujourd'hui bureau de la promotion de l'architecture et des réseaux, au sein de la sous-direction de l'architecture et du cadre de vie de la direction générale des patrimoines (DAPA). Son action est également déconcentrée au niveau des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), où un conseiller sectoriel suit les dossiers relatifs au label dans la région.

La création d'un tel label pose question quant à la dimension communicationnelle du patrimoine, à laquelle cet article se propose de répondre. Pour reprendre les mots de Jean Davallon (2006), ce label interroge le territoire d'expression de l'« opérativité symbolique » du patrimoine. En d'autres termes, le patrimoine est-il toujours convoqué dans un objectif de construction des territoires nationaux ou bien intervient-il dans la constitution d'autres échelons territoriaux, tels que les communes ou les intercommunalités ? Et si oui, comment procède-t-il ? L'objectif de cet article est ainsi d'interroger la dimension communicationnelle du patrimoine mesurable à travers les politiques patrimoniales françaises en émettant l'hypothèse que le changement organisationnel induit par la municipalisation et l'émergence de la labellisation au sein des politiques patrimoniales entraîne un changement dans le fonctionnement communicationnel du patrimoine en tant qu'opérateur symbolique.

Pour ce faire, un premier retour apparaît nécessaire : comment envisager le patrimoine comme fait communicationnel ? C'est en nous inspirant des travaux de Davallon que nous proposons une lecture communicationnelle des politiques patrimoniales, permettant de les étudier, au travers des discours qu'elles produisent, comme actes d'énonciation. Cette lecture démontre ainsi que, d'une part, les changements organisationnels induits par la municipalisation du patrimoine conduisent de fait à un renouvellement des décideurs, donc des énonciateurs. Ces changements produisent, d'autre part, deux échelles d'opérativité

1. Le décret du 26 avril 1995 réduit le champ d'action de la CNMHS aux monuments historiques et aux sites appartenant à l'État. Les VPAH sont de fait exclus de ses compétences.

symbolique complémentaires : les politiques de labellisation permettant l'expression simultanée des échelles locales et nationales du patrimoine².

1. Pour une analyse communicationnelle des politiques patrimoniales

La prise en compte exponentielle du patrimoine le reconnaissant comme fait social a progressivement construit les multiples facettes de cette notion : patrimoine maritime, industriel, urbain, immatériel, etc. Dès lors, c'est au processus de patrimonialisation que les chercheurs accordent la capacité à homogénéiser ces différentes formes. Davallon (2006) en a proposé une lecture communicationnelle visant « à comprendre comment ces objets sont produits, comment ils fonctionnent et comment – du fait même des caractéristiques propres à ce fonctionnement – ils participent à la construction d'un type singulier de situation sociale » (p. 17).

Michel Rautenberg propose deux démarches coexistant dans l'élaboration patrimoniale. La première, « patrimonialisation par désignation », vise à rassembler la société autour de symboles irréfutables, régaliens, dans la longue tradition issue de la Révolution française. La seconde, « patrimoine par appropriation », montre que le patrimoine est la résultante d'un processus qui « tente de constituer pour le groupe, qu'il soit professionnel, social, territorial, confessionnel, etc., un patrimoine immatériel ou matériel, qui soit un bien transmissible et utile » (Rautenberg, 2003, p. 16). Cette double approche permet l'appréhension des multiples objets, mais surtout des échelles désormais présentes dans la patrimonialisation : à la fois celles dépassant l'échelon national pour atteindre la dimension continentale ou mondiale (Djament-Tran et San Marco, 2014) et celles plus restreintes d'une dimension communautaire au sein d'un groupe social (Arpin, 2000).

Ces échelles inscrivent ainsi le patrimoine au cœur d'enjeux territoriaux, le territoire étant entendu, ici, comme l'espace politique et administratif convoqué par les politiques patrimoniales, tant à l'échelle des nations (Anderson, 2006) qu'à celle des villages ou des villes (Chérubini, 1994). Il est aujourd'hui l'objet de nombreux questionnements en France en raison de ce qu'il est courant d'appeler le « millefeuille territorial », dénonçant les nombreuses échelles administratives du pays (commune, intercommunalité, métropole, département, région, État). Cette expression illustre ainsi l'atténuation progressive de la tradition centralisatrice de la Révolution française par une décentralisation des compétences, et notamment du patrimoine, auprès de nombreuses collectivités territoriales.

L'appréhension du patrimoine comme fait communicationnel permet de comprendre ces dynamiques. En effet, le patrimoine forme :

un processus dans lequel l'objet patrimonial est le support d'une relation entre celui qui le met en valeur et le visiteur (comme support de médiatisation), tout en étant l'opérateur par lequel se construit un lien entre nous qui en avons l'usage et ceux qui l'ont produit (c'est-à-dire un opérateur de médiation) (Davallon, 2006, p. 16).

Cette définition met en avant une opérativité symbolique qui caractérise la patrimonialisation, la désignation patrimoniale, comme acte d'énonciation (Morisset, 2009). Dès lors, par les discours, il devient possible d'interroger cette dimension communicationnelle du patrimoine en cherchant à savoir qui produit cette patrimonialisation, qui « met en valeur », nous dit Davallon (2006).

2. Cet article est issu d'un doctorat réalisé au sein du programme international de muséologie, médiation, patrimoine, sous la direction de Jacqueline Eidelman (UAPV-EDL) et Yves Bergeron (UQAM), soutenu en novembre 2015 et intitulé *Le patrimoine métamorphe. Circulation et médiation du patrimoine urbain dans les Villes et Pays d'art et d'histoire*.

Nous nous proposons d'effectuer ce travail à partir d'un double corpus composé de discours officiels et de discours provoqués au sein d'un terrain principal, la ville d'Annecy, éclairé par des exemples secondaires, tous labellisés VPAH. Le premier ensemble représente les documents officiels des différentes politiques patrimoniales françaises depuis la Révolution française et leur application sur le terrain d'étude (textes de loi, conventions, etc.). Le second ensemble est composé d'entretiens réalisés auprès des acteurs de ces politiques. Il s'agit des acteurs du ministère de la Culture et de ses services déconcentrés (DRAC Rhône-Alpes et Architecte des bâtiments de France [ABF] de Haute-Savoie pour le terrain qui nous intéresse ici), ainsi que des acteurs locaux des services impactés par les politiques patrimoniales (service du label VPAH, musées, office de tourisme, service de l'urbanisme).

Des entretiens ont été réalisés selon une démarche compréhensive dans laquelle l'objectif est de constituer un échantillon et de bien choisir ces informateurs (Kaufmann, 2011). S'éloignant de l'entretien directif ou non directif, nos entretiens ont pris la forme d'une discussion avec ces « informateurs » afin d'aborder trois thématiques : la vision du patrimoine développée par l'acteur interrogé ; les actions que ce dernier peut mener en sa direction ; les rapports entretenus avec les autres acteurs. L'analyse de l'ensemble de ce corpus a été réalisée à partir d'une analyse de contenu mettant en avant les éléments de discours, les *verbatim*, révélateurs à l'aide d'un relevé des « réseaux lexico-sémantiques » (Jacobi, 1990).

2. La décentralisation ou le changement d'énonciateur dans la désignation patrimoniale

Depuis la « consécration des monuments historiques » (Choay, 1999) représentative des aspirations nationalistes de la Révolution française et du XIX^e siècle, une évolution est en marche dans les politiques patrimoniales françaises, conduisant à une plus grande implication des collectivités locales. La labellisation en forme l'aboutissement contemporain en proposant une interface entre les dynamiques nationales et locales.

2.1. Les monuments historiques et le patrimoine régalien

Le processus de patrimonialisation est, en France, marqué par la construction, depuis la Révolution française, d'une omniprésence des services de l'État. À l'origine, le comité historique des arts et monuments avait à sa charge le développement des connaissances par un travail de recherche. Le conseil des bâtiments civils subventionnait les restaurations des édifices appartenant à l'État quand l'inspection et la commission des monuments historiques s'occupaient des autres monuments. Devant cette administration centrale, les municipalités et les départements ne se limitaient qu'à une fonction secondaire. La coopération des collectivités locales avec l'État n'existait qu'à travers le vote de subventions, palliant l'absence ou complétant celles attribuées par le ministère de tutelle. Prosper Mérimée, inspecteur des monuments historiques, rappelait ainsi, dans son rapport annuel au ministre de l'Intérieur, le « zèle [de certaines] de ces villes à conserver leurs nobles édifices »³ en votant des subventions importantes. Pourtant, il ne cessait également de rappeler le « vandalisme » municipal qui causa à sa perte un certain nombre de monuments des villes de France. Face aux plaintes des services au sujet des autorités locales et des propriétaires, la réponse consistait en une législation durcissant les règles édictées par les premières circulaires : une première loi en 1887, suivie d'une loi plus restrictive en 1913.

3. Commission des monuments historiques, rapport au Ministre de l'Intérieur, 1846.

L'État oppose alors, à la fin du XIX^e siècle, un « intérêt national »⁴ dont il est le garant à l'intérêt des collectivités locales en autorisant le classement de monuments sans l'accord des collectivités en 1887, puis des particuliers en 1913.

La répartition actuelle du rôle des acteurs dans la législation des monuments historiques perpétue la position centrale accordée à l'État. Si celle-ci se transfère progressivement aux régions, c'est uniquement par le biais des représentants de l'État (DRAC, Préfet, ABF). Les collectivités territoriales (conseil régional, conseil général, intercommunalité...) n'ont qu'un pouvoir financier secondaire par rapport aux pouvoirs de décision, de contrôle ou d'expertise encore détenus par l'État. Ce fonctionnement centralisé témoigne de la dimension régaliennne toujours accordée à la désignation patrimoniale dans la législation des monuments historiques.

2.2. La coopération entre l'État et les collectivités locales : entre national et local

Un premier basculement s'opère avec la création des secteurs sauvegardés en 1962. Ceux-ci marquent l'entrée des questions urbanistiques dans la protection du patrimoine et forment une application administrative des développements théoriques de cette notion (Giovannoni, 1998). L'État garde un rôle central et les collectivités locales ne sont mobilisées que dans un rôle consultatif à travers la reconnaissance d'une expertise de leur territoire. Ces liens sont illustrés, dans les documents officiels, par l'usage des mots *coopération* et *implication*.

La ville d'Annecy fournit un exemple de la problématique de la dimension régaliennne maintenue par la politique des secteurs sauvegardés. Au cœur des années soixante, la ville est l'objet d'une forte reconnaissance de son patrimoine : création de la Société des amis du vieil Annecy, édition de la revue *Annesci* autour du patrimoine local, premières visites guidées de la vieille ville, etc. Le terreau paraît particulièrement fertile pour mettre en place un secteur sauvegardé. Un ABF témoigne de tentatives de réalisation d'un secteur sauvegardé dans les années soixante-dix⁵. Un responsable politique de la ville explique les raisons de l'abandon postérieur de cette procédure :

Comme on est assez fort au point de vue du pouvoir municipal et on est assez sensible à la mise en valeur du patrimoine et du secteur historique, qui fait qu'on n'a pas besoin d'aller se mettre avec l'État dans des procédures qui paraissent longues, etc. On n'a pas rajouté l'État parce qu'on a toujours travaillé en bonne collaboration avec l'ABF⁶.

Ce sont bien les limites posées à l'action municipale par le pouvoir de l'État qui ont conduit à l'abandon de l'ébauche de secteur sauvegardé, remplacée à partir de l'année 1977 par l'opération Sainte-Claire, un dispositif entièrement municipal, permettant le financement de restaurations des parties communes et des façades d'immeubles du vieil Annecy.

L'invention de la politique culturelle initiée par le ministère Malraux ne délègue donc que très peu le processus de désignation et de conservation patrimoniale aux acteurs autres que les représentants de l'État. La mission égalitariste de démocratisation culturelle doit en effet être tenue à un échelon qui en permet l'égle action sur tout le territoire national (Urfalino, 2011).

4. La loi de 1913 parle elle d'un « intérêt public ».

5. Entretien avec l'ABF de Haute-Savoie, 30 décembre 2013.

6. Entretien réalisé le 12 juillet 2013.

2.3. La municipalisation du patrimoine : le local à l'œuvre

Un renversement s'opère dans les années quatre-vingt. Il prend la forme d'une décentralisation d'une partie des politiques publiques aux collectivités locales et, parmi elles, deux politiques majeures sont en lien direct avec le patrimoine : l'urbanisme et la culture. Les collectivités deviennent détentrices des pouvoirs décisionnels et de contrôle : l'autorité *a priori* du préfet, représentant de l'État aux différents échelons territoriaux, est remplacée par un contrôle de légalité exercé *a posteriori*⁷.

Au sein des compétences urbanistiques des collectivités locales apparaissent les « zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager » (ZPPAUP) en 1983, devenues « aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine » (AVAP) en 2010. Les collectivités y occupent un rôle central en étant à l'origine de toute démarche. De son côté, le conseil municipal donne son accord et vote l'acceptation définitive. Les administrations centrales, dans le processus de décision, ne sont convoquées que par commission, en vue de donner un avis consultatif. En revanche, l'État maintient un rôle de contrôle grâce à l'ABF, dont l'avis conforme est tout de même nécessaire avant validation d'une demande d'urbanisme auprès de l'autorité compétente (service de l'urbanisme communal ou intercommunal). L'exemple d'Annecy explicite cette coopération renforcée dans le cas de la procédure d'AVAP mise en place à la fin de l'année 2013 :

On a travaillé avec eux dans le cadre de l'AVAP. Effectivement, c'est intéressant. Ils l'ont suivi puisqu'ils sont coauteurs. Grosso modo, c'est une règle du jeu qu'on se fixe avec l'ABF. Donc l'ABF a été dans toutes les réunions, a validé le projet à la fin comme le préfet, puisque le préfet doit accepter l'AVAP avant que le conseil municipal ne délibère. C'est ce qui a été fait. Et l'ABF a vu aussi tout le recensement qui a été en œuvre. Oui, bien sûr, on travaille de concert⁸.

Ces procédures montrent une séparation entre le pouvoir de décision, désormais aux mains des municipalités, et le pouvoir de contrôle, qui reste dans celles de l'ABF. Cette évolution induit une gestion plus concertée entre l'État et les collectivités. La décentralisation de l'urbanisme a donc eu pour effet de permettre aux collectivités locales d'acquérir une partie de la compétence décisionnelle en ce qui concerne leur patrimoine. Désormais, elles sont en mesure de désigner des éléments de leur territoire comme patrimoine, soit par la mise en place d'une zone de protection, soit par l'identification d'éléments patrimoniaux au sein de leur plan local d'urbanisme.

2.4. Le label « Ville et Pays d'art et d'histoire » : à l'interface des politiques patrimoniales

Devant cette montée en puissance du pouvoir des collectivités locales, la labellisation mise en œuvre par différents ministères apparaît comme une nouvelle forme de politique déconcentrée en direction de multiples domaines. Le patrimoine est l'un d'eux. En France, seulement pour le ministère de la Culture et de la Communication, il est possible de relever un grand nombre de labels patrimoniaux : « Jardin remarquable », « Maison des illustres », « Patrimoine du XX^e siècle », « Villes et Pays d'art et d'histoire », etc. Parmi ce panel, notre choix se pose sur ce dernier, car il possède la particularité de mettre en jeu un nouveau régime d'acteurs à l'échelle locale par la mise en place obligatoire d'un service d'animation de l'architecture et du patrimoine ainsi que par le recrutement d'un personnel qualifié. Par ailleurs, ce label engage les collectivités dans la production de nombreuses activités ayant trait au patrimoine et il amplifie la municipalisation des politiques patrimoniales par une procédure fortement décentralisée.

7. Loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, 2 mars 1982.

8. Entretien avec un membre du service urbanisme de la mairie d'Annecy, 25 février 2014.

La candidature au label s'appuie de manière systématique sur un inventaire préalable des éléments patrimoniaux du territoire. Monuments historiques, sites, secteur sauvegardé, ZPPAUP sont présentés comme justification de la richesse patrimoniale du territoire et de la qualité de sa prise en considération. Le dossier de candidature d'Annecy se base ainsi sur le travail d'« inventaire sommaire des richesses patrimoniales de la Communauté de l'agglomération d'Annecy »⁹, mené par une chargée de mission un an avant le dépôt du dossier. Des démarches sont également entreprises pour un renforcement des protections, tels l'inscription de l'église Notre-Dame-de-Liesse et le classement de l'église Saint-Maurice au titre des monuments historiques. Le label VPAH se positionne donc en continuité des premières politiques patrimoniales : les deux tiers des secteurs sauvegardés sont inclus dans un territoire labellisé VPAH ; plus de la moitié des territoires labellisés ont ou vont avoir une ZPPAUP. Or le lien avec les autres politiques patrimoniales ne s'arrête pas là. Lors du passage en conseil national, il n'est pas rare que soit préconisée une meilleure prise en compte de ces politiques de patrimonialisation, que ce soit par la création d'une AVAP ou par le développement de protection patrimoniale par l'intermédiaire du plan local d'urbanisme.

Si le label n'influe pas directement sur la mise en œuvre d'autres protections patrimoniales, il rentre tout de même en résonance avec elle de deux manières. En premier lieu, il constitue une certification de la qualité de la protection patrimoniale mise en œuvre *a priori*. C'est grâce à celle-ci que le territoire peut être labellisé. En second lieu, le label se positionne également comme un point de départ à une amélioration *a posteriori* de la protection patrimoniale.

Cette dynamique patrimoniale en rencontre une autre : celle de la formation de nouveaux échelons territoriaux. Il est fréquent que les territoires labellisés correspondent à des territoires administratifs nouvellement formés ou en création. Le label s'appuie ainsi souvent sur la création des intercommunalités qui représentent une échelle jugée particulièrement adaptée pour les petites municipalités dans le cadre des VPAH. Il est fréquent que lors de la constitution du dossier de candidature ou de son audition par le CNVPAH soit préconisée une extension du territoire labellisé de la commune à l'intercommunalité. Les compétences touristiques et patrimoniales peuvent ainsi être transférées à cet échelon, comme cela fut le cas lors de la création de la communauté de l'agglomération d'Annecy (C2A) : « La C2A s'est dotée de la compétence culturelle et touristique, volonté unanime du Conseil Communautaire, afin de donner un véritable sens à cette nouvelle entité, dans le respect des compétences respectives des communes et de la Communauté d'agglomération d'Annecy »¹⁰.

Il s'agit donc d'accompagner par le patrimoine la constitution de cette « nouvelle entité ». Cet impact des évolutions administratives se reflète plus globalement à l'échelle nationale. Alors que durant les vingt premières années du label les villes étaient fortement majoritaires (environ les trois quarts), à partir de 2005, les villes et les pays sont représentés en quasi-égalité dans les nouvelles labellisations. Un autre effet de cette évolution est que la politique nationale du label cherche, dans une démarche récente, non plus la labellisation en nombre de nouveaux territoires, mais plutôt le renouvellement par des conventions renégociées. Ainsi, plus d'un quart des territoires labellisés ont, ou ont eu, une réflexion sur une actualisation de leur territoire. Parmi ceux-ci, de nombreuses villes envisagent le passage en pays par l'intermédiaire de leur communauté de communes ou de leur communauté d'agglomération (Vienne, Valence, etc.). De la même manière, des pays ont

9. Communauté de l'agglomération d'Annecy, *Dossier de candidature au label national Ville et pays d'art et d'histoire*, novembre 2003, p. 36/annexe n°6, p. 129.

10. Communauté de l'agglomération d'Annecy, *Convention « art et histoire » de l'agglomération d'Annecy*, 14 novembre 2003, p. 3.

réalisé ou envisagent une extension de leur territoire labellisé (Pays du Forez, Pays des Hautes vallées de Savoie, entre autres exemples).

Le label VPAH apparaît donc comme une réponse des politiques patrimoniales à la rencontre des dynamiques de décentralisation et de création de nouvelles entités administratives. Il offre une souplesse dans les critères de labellisation (cohérence territoriale et qualité patrimoniale) permettant à tous les candidats de pouvoir s'y conformer. La discordance avec l'un et l'autre de ces critères peut être atténuée par le passage à un territoire intercommunal pour l'un et par la mise en œuvre d'une protection patrimoniale décentralisée pour l'autre.

3. La labellisation : entre norme nationale et action locale

Cette décentralisation effective prend la forme d'un partenariat entre l'État et les collectivités, rendu explicite par la signature d'une convention entre les deux parties. Une double stratégie construit ce partenariat. Une logique normative à l'échelle nationale permet la cohérence du label sur l'ensemble du pays et fait de la labellisation une politique régaliennne. Une logique de projet à l'échelle locale favorise la mise en œuvre des actions en direction des publics cibles. Un dirigeant de l'Association nationale des VPAH explicite cette dialectique en décrivant cette politique : « C'est à la fois un label mais c'est aussi une politique de la ville »¹¹.

3.1. Le partenariat État/collectivité

La circulaire relative au réseau des « Villes et Pays d'art et d'histoire », rédigée en 2008, constitue une première définition d'orientations politiques claires du label, orientations qui transparaissent auparavant principalement à travers des conventions types, reprises et adaptées pour chaque nouvelle labellisation. Il est d'ailleurs intéressant de noter une forte évolution dans le contenu de ces conventions : alors que les premières, comme celle de Chambéry datée de 1985, ne formulaient qu'un inventaire des actions à mener, les dernières en date, comme le renouvellement de celle d'Annecy en 2014, proposent une présentation du label, de ses objectifs, des moyens développés et des partenariats à l'œuvre. Il y a donc un renforcement des principes généraux de cette politique de labellisation.

La procédure d'attribution du label décrite dans cette circulaire illustre la dimension décentralisée de la démarche. En effet, l'acte et la décision de candidature doivent venir de la collectivité et ensuite celle-ci « élabore un dossier de candidature présentant une fiche d'identité et le projet global de territoire au sein duquel est explicitée la démarche *Ville et Pays d'art et d'histoire* »¹². Des représentants de la collectivité (le maire ou le président de l'intercommunalité) viennent présenter et défendre le projet devant le CNVPAH. Ils rédigent également la convention qui reliera la collectivité à l'État. Il est donc reconnu une compétence scientifique et technique à la collectivité dans la connaissance de son territoire et dans la capacité à produire les textes officialisant la labellisation. Cette reconnaissance est somme toute nouvelle, face à l'effacement des collectivités locales au profit des services de l'État relevé dans les procédures décrites précédemment.

Toutefois, cette autonomie reste relative. L'ensemble de la procédure est accompli sous l'expertise de la DRAC. Un conseiller est, en effet, désigné pour suivre l'instruction du dossier de candidature, mais également, après labellisation, pour effectuer un suivi des actions menées au sein du territoire. La DRAC accorde un soutien financier grâce aux subventions

11. Entretien réalisé le 22 décembre 2013.

12. Circulaire relative au réseau des Villes et pays d'art et d'histoire, 8 avril 2008, p. 6.

liées aux recrutements de personnel ou d'actions de médiation. Il est aussi responsable de l'évaluation prenant la forme d'un rapport annuel fourni par les collectivités. Les services centraux de l'État maintiennent également un rôle conséquent dans la politique.

La direction de l'Architecture et du Patrimoine définit l'évolution de la politique du label, assure les missions de formation, d'expertise et d'évaluation des activités et accompagne les actions de communication sur le label notamment dans le cadre du site Internet. Par ailleurs, elle assure le secrétariat du Conseil national des Villes et Pays d'art et d'histoire à qui elle soumet les dossiers de candidature¹³.

La place des collectivités locales est, dans la procédure de labellisation VPAH, beaucoup plus centrale qu'elle ne l'est ailleurs. Il ne peut y avoir labellisation sans son consentement, à l'inverse de la politique des monuments historiques par exemple, pour laquelle la procédure d'instance de classement autorise la protection sans l'accord du propriétaire. Or le renversement s'effectue également dans la dynamique globale de la procédure. Elle est ici plus de l'ordre d'une approche *bottom-up*, que Rautenberg (2003) décrit comme « patrimonialisation par appropriation ». Pourtant, on ne peut ignorer la présence encore forte de l'État et de ses représentants en région à travers un rôle de contrôle financier et normatif. C'est alors le mot de *partenariat* qui est mis en avant dans les discours officiels pour décrire ce lien maintenu entre les deux instances.

Il faut donc percevoir cette politique VPAH comme agissant à deux échelles : « L'ensemble du dispositif conduit à un double contrôle du système d'acteurs. Le label est en effet porté par des collectivités indépendantes les unes des autres, mais coordonnées par les services de l'État dans le cadre d'un réseau national et des réseaux régionaux » (Saez *et al.*, 2007, p. 93).

3.2. Une stratégie normative pour homogénéiser le label à l'échelle nationale

La politique du label VPAH à l'échelle nationale doit s'entendre de deux manières : la production d'un cadre normatif par les services de l'État, auquel doit se référer chaque collectivité labellisée, et une stratégie communicationnelle à l'attention des décideurs politiques, cibles privilégiées du label.

Le cadre normatif de la politique VPAH s'exprime, en premier lieu, par la mise en œuvre d'une procédure identique pour tous les territoires qui contrebalance l'absence de critères de sélection. Il s'affirme également sous la forme d'une uniformisation de ces productions grâce à une charte graphique pensée comme identificatrice du réseau. Cette charte favorise le développement d'une communication visuellement identique sur tous les territoires labellisés grâce à des règles d'usages du logotype, des polices de caractère, des jeux de couleurs, etc. Cette homogénéité est perceptible également à travers des typologies de publications produites par les collectivités : des programmations à destination du jeune public (brochures *Raconte-moi...*) ou encore des présentations scientifiques du patrimoine du territoire (brochures *Laissez-vous conter...*). La charte graphique possède ainsi une fonction « identifiante mais banalisante, signe d'un pouvoir exercé par une autorité centrale qui décide » (Saez *et al.*, 2007, p. 106).

Cette uniformisation de la communication s'accompagne d'une autre, orientée vers des actions menées par les territoires. À ce titre, un dispositif particulier est spécifiquement mis en avant dans la circulaire de 2008 : les centres d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP). Cet équipement culturel est décrit comme l'outil de référence permettant la matérialisation du label par la présentation d'une exposition permanente sur le patrimoine, d'espaces d'expositions temporaires et d'ateliers éducatifs (Navarro, 2014).

13. Circulaire relative au réseau des Villes et pays d'art et d'histoire, 8 avril 2008, p. 2.

La professionnalisation des acteurs est également un outil servant à normaliser les politiques territoriales. Deux professions sont particulièrement mises en avant : l'animateur de l'architecture et du patrimoine (AAP), qui a sous sa responsabilité la mise en œuvre des éléments présents dans la convention, et les guides-conférenciers. Ces derniers sont recrutés après un examen régional organisé par la DRAC¹⁴. Le recrutement d'un AAP est, quant à lui, une nouveauté introduite par le label VPAH. Toutefois, l'embauche effective d'un animateur n'a pas toujours été concomitante à la signature de la convention. La ville de Chambéry est ainsi restée, entre 1985 et 1999, sans animateur, la gestion du label s'effectuant par l'association des guides-conférenciers puis par l'office de tourisme. Aujourd'hui sa présence est obligatoire et justifie le maintien du label. Les seuls exemples de retrait du label sont attribuables à l'absence de recrutement après signature de la convention. Ce recrutement est réalisé par la collectivité territoriale, futur employeur de l'animateur, suivant un concours auquel la DRAC apporte un soutien scientifique. Le nouvel animateur reçoit ensuite une formation organisée par les services du ministère, formation dite « prise de poste ». À celle-ci s'en ajoute une autre, sur une base annuelle, adressée à tous les animateurs en poste. Le ministère de la Culture et ses services déconcentrés se positionnent donc clairement comme détenteurs et transmetteurs de connaissances scientifiques dans le cadre de la formation de personnel qualifié attaché au fonctionnement du label. Ce passage obligatoire pour tous les professionnels conduit certains animateurs à dire : « On est tous formé au même moule ». Cette dernière interlocutrice poursuit en explicitant le rôle du responsable des formations et des concours :

Pendant des générations d'animateurs, on a tous été recrutés par la même personne qui était président du jury. Enfin le président du jury c'était le maire. Mais c'est lui qui menait les débats du jury de recrutement [...] C'est lui qui nous a tous formés, c'est lui qui a formé tous les guides de France¹⁵.

Ce « formatage » permet ainsi au ministère de garder la main sur ce personnel malgré la distance : « Il y a une homogénéité de ce qu'on propose à l'échelle nationale, alors qu'on n'a finalement aucune obligation formelle de le faire parce que la tutelle du ministère elle est quand même assez loin »¹⁶. Le cadre normatif à l'échelle nationale n'est donc pas sans effet sur la production des acteurs sur le terrain. Pour autant, le retrait du responsable des formations et des concours depuis plusieurs années, ainsi que les formations dispensées par l'université, font craindre à certains animateurs que cette « unité d'esprit » disparaisse.

Accompagnant cette normalisation à l'échelle nationale, la dimension strictement politique est à prendre en compte. Elle s'exprime à travers les actions menées par les services de l'État pour asseoir une orientation générale de ce qui est couramment appelé le « réseau des Villes et Pays d'art et d'histoire ». Trois axes majeurs la définissent. Le premier est la disparition des « Villes d'art » au profit des VPAH. Sa non-conservation laisse entrevoir la volonté d'une plus grande maîtrise des territoires. Rappelons en effet que cette appellation ne nécessitait pas la création d'un service spécifique et donc le recrutement d'un représentant local, rôle tenu par les animateurs dans le label VPAH. La deuxième orientation concerne le rééquilibrage du réseau sur l'ensemble du territoire national. L'objectif est de favoriser les candidatures des régions où le label est moins représenté. Elle explicite donc un choix des collectivités moins en fonction de la qualité de leur candidature qu'en fonction de leur capacité à faire rayonner le label sur l'ensemble du territoire national. Le troisième axe consiste en la renégociation des conventions signées avant 1995 « dans un souci de bon

14. Le statut des guides-conférenciers des VPAH a récemment évolué au sein d'un statut unique pour toutes les professions de guidages (guide-conférencier national, guide-interprète national, guide-interprète régional, guide-conférencier des VPAH) dénommé « guide-conférencier ». La carte professionnelle permettant d'être guide sera désormais dispensée à la suite d'une formation universitaire et non plus d'un concours national ou régional.

15. Entretien réalisé le 28 octobre 2013.

16. *Idem*.

fonctionnement du réseau et d'adaptation à ces objectifs¹⁷ ». Ce souhait du ministère illustre la progressive mise en place d'une structuration plus complexe de la contractualisation avec les collectivités grâce à des conventions beaucoup plus détaillées, exposant non seulement des opérations de médiations, mais aussi, plus globalement, un projet territorial.

La véritable cible du label est donc formée par les élus locaux qui veulent faire du label un axe fort de leur politique. Il apparaît, en effet, que les développements nationaux des VPAH visent, non pas directement les destinataires des actions, les publics tels qu'ils sont envisagés dans la politique des publics, mais bien les acteurs politiques. C'est pourquoi l'Association nationale des Villes et Pays d'art et d'histoire et des Villes à secteurs sauvegardés et protégés prend une place de plus en plus importante dans l'organisation de la politique du label. Créée en 2000, à l'initiative d'élus de collectivités labellisées, cette association se veut un lieu de rassemblement des élus et de dialogue avec le ministère. Un dirigeant explique les raisons de sa création :

Parce que les élus souhaitaient avoir un lieu de rassemblement sur ce sujet-là. Être un regroupement de collectivités pour être aussi un lieu de dialogue avec le MCC puisque les conventions VPAH sont signées entre le ministère et chaque collectivité territoriale ou ensemble de collectivités territoriales. [...] C'est-à-dire que le label VPAH est donné à une ville. Il n'est pas donné à un animateur du patrimoine. Donc ça semblait important aux élus d'avoir un lieu de référence où ils pouvaient s'interroger, échanger, voir leurs pratiques, etc. Donc c'est de là qu'est née l'association¹⁸.

De nombreux acteurs s'accordent à voir en cette association un outil de lobbying pour les élus auprès du législateur autour des questions d'urbanisme et de gestion du patrimoine. Ses liens sont en effet intenses avec le groupe d'étude patrimoine de l'Assemblée nationale créé par l'actuel président de l'association. Elle est également présente dans les instances dirigeantes du label et possède un siège au sein du CNVPAH. Son développement témoigne de la place grandissante prise par les élus dans le label et dans les réflexions autour de son évolution. Ce mouvement révèle ainsi le fonctionnement communicationnel de la labellisation, mobilisée politiquement par les élus pour valoriser et singulariser leur territoire. Elle témoigne d'un mode de gouvernance marqué par une stratégie de communication orientée vers l'extérieur dans un mouvement de différenciation (Galès et Vion, 1998). C'est alors une « dépolitisation » du niveau local qui s'exprime, dans le sens où c'est la promotion des territoires qui influe plus que la valorisation traditionnelle des actions des politiques locales (Pailliart, 1991).

En parallèle, en matière d'action territoriale, la labellisation VPAH est l'illustration d'un régime urbain caractérisé par son indépendance grandissante avec l'État et sa capacité à élaborer ses propres politiques (Pinson, 2010). Le patrimoine est alors mobilisé dans l'objectif de construction des territoires. Un responsable politique rappelle ainsi l'enjeu de placer le label à l'échelle intercommunale à côté des services de transports, de distribution d'eau, de propreté urbaine :

Nous voulions que cette agglomération ne soit pas qu'une agglomération de services, mais aussi une agglomération qui aurait à partager son histoire, à prendre conscience de son patrimoine. [...] C'était ça la volonté politique, de dire « Nous allons autour de cette labellisation "Art et histoire", et "architecture", raconter, fabriquer du récit sur cette agglomération qui se bâtit »¹⁹.

3.3. « Un projet global de territoire » : l'application locale du label

À l'échelon local, c'est donc moins une dimension de labellisation qui est mise en œuvre que celle d'un projet politique de territoire. L'analyse lexicosémantique de la circulaire de

17. Circulaire relative au réseau des Villes et pays d'art et d'histoire, 8 avril 2008, p. 4.

18. Entretien réalisé le 22 décembre 2013.

19. Entretien réalisé le 26 février 2014.

2008 montre le rôle prépondérant consenti au mot *territoire*, à la fois comme actant et comme acté. Cela signifie que dans cette circulaire, le territoire est à la fois le sujet et l'objet de l'action : il est l'objet de la politique VPAH, mais également le sujet du projet politique dans lequel il s'incarne localement et pour lequel est employée l'expression « projet global de territoire » :

Ce projet doit reposer sur un dispositif transversal à l'action du territoire pour mieux accompagner les décideurs et les agents publics, mais aussi l'ensemble des acteurs locaux qui participent à la valorisation de l'architecture, du patrimoine, du paysage et à l'élaboration du cadre de vie. La politique des Villes et Pays d'art et d'histoire concerne en effet de nombreux domaines de compétences comme l'action culturelle, l'action éducative, l'habitat, l'urbanisme et les services techniques, le développement durable, le tourisme, etc.²⁰

La dimension de « projet » se caractérise donc par le développement d'actions et sa qualification de « global » explicite la transversalité qui leur est accordée. Cette hétérogénéité des domaines touchés inclut le label dans un réseau d'acteurs locaux dense. Les liens avec le monde de la culture sont les plus intenses : visites couplées musées/patrimoine, visites-spectacles réalisées avec des compagnies de théâtre locales, expositions communes avec les musées, les archives ou les bibliothèques-médiathèques. Ces liens vont jusqu'à la mutualisation de services des publics, notamment lorsque le service d'animation de l'architecture et du patrimoine est intégré au service culturel, comme cela est le cas à Annecy. Les rapports sont également étroits avec le monde du tourisme : les CIAP sont fréquemment couplés avec les offices de tourisme (Pézenas, Carpentras, etc.) et ces derniers constituent l'interlocuteur privilégié des visiteurs qui souhaitent suivre une animation sur le patrimoine (visites, ateliers, conférences, etc.). De manière plus secondaire sont également intégrés les acteurs économiques. Artisans et commerçants peuvent apporter leur concours lors de visites guidées, telles que des visites aux alpages dans les territoires alpins ou dans les fruitières de l'agglomération d'Annecy.

Le décloisonnement de l'activité patrimoniale est donc prépondérant dans la compréhension du positionnement politique et du rôle joué par le label. Le patrimoine ne se pense qu'au sein d'un projet qui le dépasse amplement. Cette transversalité inclut désormais les acteurs du patrimoine, à l'échelon local particulièrement, dans un réseau d'acteurs au carrefour de domaines tels que la culture, le tourisme, l'urbanisme, l'économie, etc. Cela intègre nécessairement le patrimoine dans un réseau qui dépasse les simples enjeux patrimoniaux. Cette évolution conduit donc à repenser les cadres politiques régissant les politiques du patrimoine : le label VPAH est l'exemple d'une nouvelle forme de gouvernance de ce domaine de l'action publique.

4. Un double fonctionnement communicationnel du patrimoine

L'analyse des acteurs de la désignation patrimoniale au sein du label VPAH illustre ainsi une nouvelle répartition des tâches : l'État conserve le pouvoir de désignation par le contrôle effectué par les DRAC et le passage obligatoire devant des commissions centrales. En revanche, la partie opérationnelle de la politique, appelée « projet global de territoire », est uniquement mise en œuvre par le réseau d'acteurs locaux.

Ce label conduit donc à envisager les politiques patrimoniales à deux échelons géographiques principaux²¹ : national et local (communale ou intercommunale). Ce constat interroge ainsi l'opérativité symbolique des objets patrimoniaux au sein de cette dialectique. Le passage de l'intérêt national à l'intérêt local est prégnant dans l'évolution

20. Circulaire relative au réseau des Villes et pays d'art et d'histoire, 8 avril 2008, Annexe 2, p. 12.

21. Les niveaux départementaux et régionaux sont ici pensés comme secondaires, d'autant plus dans un contexte actuel de refonte des échelons territoriaux.

des politiques patrimoniales. Le fonctionnement communicationnel du patrimoine, autrement dit son opérativité symbolique (Davallon, 2006), a donc changé, ou plutôt s'est complexifié. Un édifice est protégé au nom de l'« intérêt public » par la loi de 1913 sur les monuments historiques et est également inclus dans les actions du label VPAH en lien avec le projet global de territoire. Si l'on s'éloigne de l'approche anthropologique de la symbolisation, à laquelle a recours Davallon pour caractériser l'opérativité symbolique du patrimoine pour embrasser une approche sémiotique, la triade peircienne²² permet d'explicitier cette évolution (Peirce, 1992). Dans cette lecture du symbole, un édifice forme le *representamen* (la dimension matérielle du signe) et l'objet reste le patrimoine : il s'agit de signifier que cet édifice est patrimonial. En revanche, l'interprétant est ici modifié, puisque la conceptualisation du patrimoine diffère entre ces deux interprétations : il peut être à la fois le patrimoine de la nation et le patrimoine de la ville. Il est d'ailleurs possible d'imaginer une infinité d'interprétants possibles. L'évolution des politiques patrimoniales depuis la Révolution française jusqu'à nos jours dégage donc deux ensembles d'objets (au moins) en fonction des politiques qui les touchent : un patrimoine national qui s'oppose à – ou plutôt coexiste avec – un patrimoine local ou communautaire.

Cette évolution démontre ainsi la dimension socialement construite du patrimoine, qui l'éloigne d'une seule approche immanentiste de l'objet patrimonial. Le patrimoine se définit comme un fait social mis en œuvre par une communauté, à de multiples échelles, pour désigner ce qui fait sens pour elle. Le cas de la ville d'Annecy montre ainsi que cohabitent dans la ville plusieurs patrimoines urbains en fonction des groupes les désignant comme tels, que ce soit les acteurs associatifs, les décideurs politiques ou les habitants eux-mêmes, voire les touristes.

Ce fait social patrimonial se caractérise ainsi par l'attribution d'un sens nouveau à des objets, matériels comme immatériels, qui engage un travail interprétatif de la part du récepteur. La rencontre en un même espace ou en un même objet d'une pluralité des significations (un objet peut être patrimonial pour quelqu'un sans l'être pour quelqu'un d'autre) explicite les tensions entre acteurs dans la reconnaissance du patrimoine, tensions qui ne sont pas nouvelles puisqu'elles sont à la source des premières mesures patrimoniales anti-vandalisme durant la Révolution française, mais qui trouvent aujourd'hui un écho nouveau en raison de la multiplication des échelles d'appartenance des individus.

Références

- Anderson, B. (2006). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres, Angleterre : Verso.
- Arpin, R. (dir.). (2000). *Notre patrimoine, un présent du passé : proposition présentée à Madame Agnès Maltais, ministre de la Culture et des Communications*. Québec, Québec : Groupe-conseil sur la politique du patrimoine culturel du Québec.
- Chérubini, B. (1994). *Localisme, fêtes et identités : une traversée ethno-festive de la Mauricie, Québec*. Paris, France : L'Harmattan.
- Choay, F. (1999). *L'allégorie du patrimoine* (2^e éd.). Paris, France : Seuil.
- Colardelle, M. (2009). Ville et Pays d'art et d'histoire. Dans *Les patrimoines de France : 126 villes et pays d'art et d'histoire, villes à secteurs sauvegardés et protégés* (p. 14-15). Paris, France : Gallimard loisirs.

22. Dans sa théorie du signe, Peirce propose une lecture dynamique du signe à travers un rapport triadique entre un « représentamen » (le signe matériel, tel un mot d'un dictionnaire), l'objet (ce que le signe ou le mot du dictionnaire représente) et l'interprétant (une définition du mot).

- Davallon, J. (2006). *Le don du patrimoine : une approche communicationnelle de la patrimonialisation*. Paris, France : Hermes Sciences Publications.
- Djament-Tran, G. et San Marco, P. (dir.). (2014). *La métropolisation de la culture et du patrimoine*. Paris, France : Le Manuscrit.
- Galès, P. L. et Vion, A. (1998). Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes. *Politiques et management public*, 16(1), 1-33.
- Giovannoni, G. (1998). *L'urbanisme face aux villes anciennes*. Paris, France : Seuil.
- Kaufmann, J.-C. (2011). *L'entretien compréhensif*. Paris, France : Armand Colin.
- Jacobi, D. (1990). Les séries superordonnées dans les discours de vulgarisation scientifique. *Langages*, 25(98), 103-114.
- Maigneueau, D. (2002). Problèmes d'ethos. *Pratiques*, (113-114), 55-67.
- Morisset, L. K. (2009). *Des régimes d'authenticité : essai sur la mémoire patrimoniale*. Rennes, France : Presses universitaires de Rennes.
- Navarro, N. (2014). Politiques patrimoniales et touristiques des territoires : les centres d'interprétation de l'Architecture et du Patrimoine. *Culture et Musées*, 23, 87-107.
- Pailliat, I. (1991). Information locale et territoire politique. *Quaderni*, 13(1), 83-92.
- Peirce, C. S. (1992). *Écrits sur le signe*. Paris, France : Seuil.
- Pinson, G. (2010). La gouvernance des villes françaises. *Métropoles*, 7. Repéré à <http://metropoles.revues.org/4276>
- Querrien, M. (1982). *Pour une nouvelle politique du patrimoine : rapport au ministre de la Culture, juin 1982*. Paris, France : la Documentation française.
- Rautenberg, M. (2003). Comment s'inventent de nouveaux patrimoines : usages sociaux, pratiques institutionnelles et politiques publiques en Savoie. *Culture et Musées*, 1(1), 19-40
- Saez, G., Landel, P.-A. et Périgois, S. (2007). *Villes et Pays d'art et d'histoire en Rhône-Alpes : bilan et perspectives*. Observatoire des politiques culturelles, Grenoble. Repéré à <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00264474>
- Urfalino, P. A. (2011). *L'invention de la politique culturelle*. Paris, France : Pluriel.