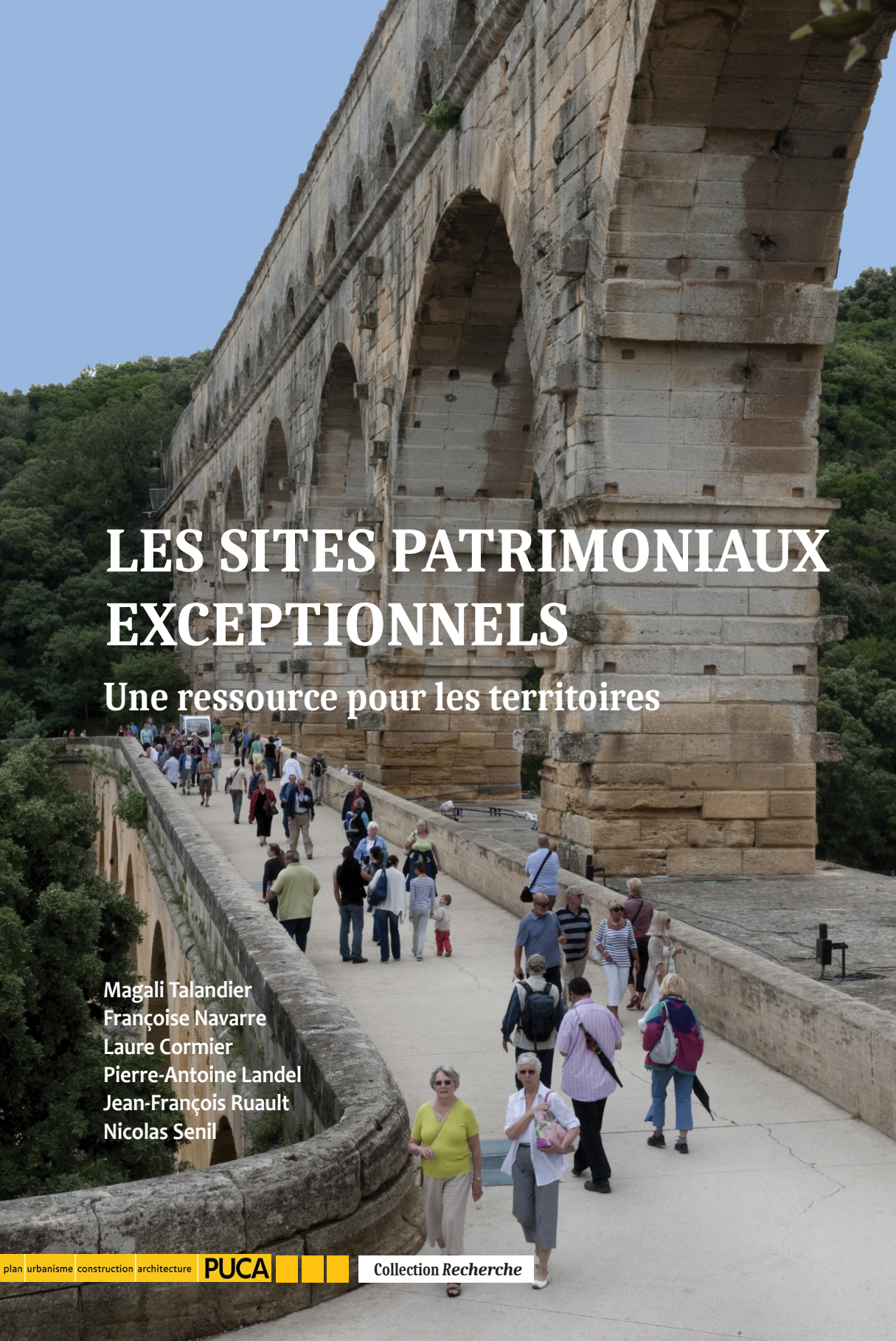




LES SITES PATRIMONIAUX EXCEPTIONNELS

Une ressource pour les territoires

Magali Talandier
Françoise Navarre
Laure Cormier
Pierre-Antoine Landel
Jean-François Ruault
Nicolas Senil

LES SITES PATRIMONIAUX EXCEPTIONNELS : Une ressource pour les territoires

Magali Talandier
Françoise Navarre
Laure Cormier
Pierre-Antoine Landel
Jean-François Ruault
Nicolas Senil

Programme Sites exceptionnels et développement équilibré des territoires

Plan Urbanisme Construction Architecture

Directrice de la publication : Hélène Peskine

Responsable de l'action : Martine Vernhes

Chargée de valorisation : Bénédicte Bercovici

PUCA

92055 La Défense cedex

Collection « Recherche » du Puca n°237

En vente au Cerema - boutique en ligne

2 rue Antoine-Charial - CS 33927

69426 Lyon cedex 03

ISBN 978-2-11-138163-6

Couverture : Le pont du Gard, © MTES/MCT/Terra

2019

SOMMAIRE

Introduction

9

Révéler les forces en tension pour mieux envisager les chemins d'équilibre

La valeur des paysages et du patrimoine

La gestion (financière) des sites au cœur des enjeux d'équilibre

Le concept de ressource au centre des analyses

Une méthodologie mixte

Partie 1 : Sites patrimoniaux exceptionnels et territoires : un échange de bons procédés

19

Introduction

21

Chapitre 1 : Territorialisation des sites patrimoniaux exceptionnels

23

70 sites UNESCO et/ou Grands Sites de France considérés comme sites patrimoniaux exceptionnels

25

Le patrimoine, un bien et une ressource

32

Les sites patrimoniaux exceptionnels comme ressource territoriale

32

Les sites patrimoniaux exceptionnels comme ressource patrimoniale

33

Les sites patrimoniaux exceptionnels, lieux de gestion de biens publics, collectifs ou communs ?

36

La diversité territoriale au prisme des typologies

42

La typologie socio-économique

44

La typologie fiscal-financière

50

La typologie environnementale

57

Les trajectoires territoriales

66

Chapitre 2 : Impact socio-économique et fiscal-financier des sites dans leur territoire

79

L'impact des sites patrimoniaux exceptionnels sur les dynamiques socio-économiques locales	81
Une ressource territoriale parmi d'autres	84
Une ressource en mal d'activation	93
Un possible levier de développement des territoires	95
La situation fiscale et financière des collectivités concernées par des sites exceptionnels	100
Des collectivités inégalement riches selon les sites	101
Une forte variabilité dans les dépenses des collectivités	112
Un endettement local plus ou moins prononcé	116
Des « modèles » contrastés marqués par une inertie	119

Partie 2 : Sites patrimoniaux exceptionnels et territoires : relever le défi d'une relation apaisée

135

Introduction	137
--------------	-----

Chapitre 1 : Gouvernance et gestion des sites patrimoniaux exceptionnels

139

La gouvernance des sites patrimoniaux exceptionnels	141
Des espaces « multiterritoriaux »	142
Manager les parties prenantes en l'absence d'autorité politique unique	148
Questionner le modèle économique et juridique de la gestion territoriale	156
Des modes inédits et communs de gestion fiscale et financière	164
Une gestion financière également fragmentée	167
Des moyens activés face à des situations « exceptionnelles »	174
Des tensions inter-thématiques à l'aune des dimensions financières	181
Des démarches en vue de lever les contraintes de moyens	187

Chapitre 2 : Activation et appropriation d'une ressource économique, paysagère et culturelle

197

(Ré)activer les sites patrimoniaux comme ressource économique	200
Le partage des retombées économiques	201
Un développement contraint par les dispositifs de préservation	208
Des innovations dans et avec les territoires	213
La dimension environnementale et paysagère comme fédératrice	219
Le paysage identitaire comme pivot de l'attractivité	220
Des tensions classiques d'aménagement du territoire	228
Des stratégies originales pour dépasser les registres de tensions	232

Des destinées patrimoniales et une appropriation socioculturelle	238
Des processus de patrimonialisation multiples et complexes	238
Un double moteur altéritaire	243
Des chemins d'équilibre multiples	254

Conclusion générale 263

Les trois dimensions problématiques structurantes	266
La conciliation entre temps court et temps long	266
La fragmentation en butte avec des tentatives d'intégration	267
Des logiques catégorielles, minant les associations	268

Des dépendances fortes pesant sur l'émergence de nouvelles pratiques	269
La pesanteur des logiques d'action	270
L'inertie des situations financières	270
L'enchevêtrement des normes	272

L'émergence de solutions nouvelles, innovantes, expérimentales	273
Capitaliser sur l'existant	274
Concilier les acteurs et les temporalités	276
Des scènes ouvertes d'expérimentation	277

Liste des illustrations 283

Bibliographie 287

Annexe : Les terrains de recherche 301

- Baie de Somme	303
- Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais	304
- Canal du Midi	305
- Grotte Chauvet et Gorges de l'Ardèche	306
- La ville reconstruite du Havre	307
- Marais Poitevin	308
- Massif des Ogres	309
- La Chaux-de-Fonds / Le Locle	310
- Emscher Park	311
- Sud Piémont	312
- Vallée salée d'Añana	313

Présentation des auteurs 315

En août 2014, le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) lançait une consultation de recherche intitulée « Les sites exceptionnels : quelle contribution au développement local ? ». Au titre des sites exceptionnels étaient entendus les sites du patrimoine mondial de l'UNESCO (au nombre de 39) et les grands sites naturels de France, ou encore sites reconnus au titre du Réseau des Grands Sites de France (RGSF) (au nombre de 41)¹. La consultation mettait en exergue des enjeux centraux, de développement, de financement de l'action (publique) locale, pour des territoires abritant un site patrimonial remarquable, dans lesquels les problématiques prennent une acuité et des connotations particulières au regard des enjeux qui s'y jouent.

Cet ouvrage est le résultat d'un programme de recherche mené par les équipes des laboratoires PACTE et Lab'Urba, associées à la coopérative de conseils Acadie-Reflex, sous la direction scientifique de Magali Talandier et Françoise Navarre². Les auteurs de l'ouvrage tiennent à remercier Raphaël Besson, Manon Loisel, Philippe Estèbe et Gilles Novarina, Inès Ramirès-Cobo, Marine Roville pour leur implication dans cette étude, ainsi que Martine Vernhes pour la coordination de la consultation au titre du PUCA. Les auteurs adressent enfin leurs remerciements à toutes les personnes rencontrées lors des études de terrain en France et en Europe, ainsi que les membres du comité scientifique du projet.

¹ Soit 70 sites en France métropolitaine dont quelques-uns sont à la fois inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO et reconnus au titre du RGSF, sans que toutefois les périmètres (de gestion) soient totalement identiques à savoir : tout ou partie de la Vallée de la Vézère, du site de Rocamadour, des Gorges du Tarn, des Gorges de l'Hérault, le Pont du Gard et l'Abbaye de Vézelay (cf. Cartes 1 et 2).

² Le rapport définitif de la recherche « Les sites exceptionnels comme ressource des territoires » est disponible auprès des auteurs ou du PUCA. Il rassemble notamment l'ensemble des éléments statistiques non repris de façon exhaustive dans cet ouvrage.



Par leur nature à la fois fragile et touristique, les sites patrimoniaux exceptionnels³ sont au cœur d'enjeux multiples, sources d'oppositions et de tensions, auxquels doivent faire face les acteurs publics et privés dans tous les domaines d'intervention. Ainsi, les enjeux et principes d'éco-responsabilité des politiques publiques et des initiatives privées supposent de trouver des solutions pour résoudre la difficile équation qu'impose le paradigme d'un développement durable : à la fois renforcer l'efficacité économique, préserver les ressources naturelles et améliorer la situation sociale des populations, le tout dans un contexte de raréfaction de l'argent public. L'impératif du développement durable a des conséquences sur la façon même d'envisager la question du patrimoine et des paysages. Les critères de classement de ce que l'on retient comme objets patrimoniaux ou paysagers évoluent eux-aussi. Ainsi, le patrimoine doit-il non seulement être préservé, mais aussi valorisé, voire créé ex nihilo. Dans le champ de l'aménagement du territoire, par exemple, les grands projets en matière d'urbanisation, d'énergie, d'industrie et de tourisme s'attachent à trouver des solutions permettant de concilier développement et préservation, croissance économique, protection de l'environnement et du patrimoine. Les modes d'action (publique) se trouvent eux-mêmes transformés, ce qui suscite le besoin de nouveaux repères.

3 Ce terme générique désigne nos terrains d'étude, à savoir les sites du Réseau des Grands Sites de France, les sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO et les sites analogues étudiés dans d'autres pays européens (cf. infra – précisions méthodologiques).

Afin de ne pas alourdir les formulations, des libertés sont prises au regard de la dénomination instituée des sites. Ainsi, pour les sites reconnus au titre du Réseau des Grands Sites de France, on désigne les sites effectivement labellisés comme des sites RGSF et les sites en projet de labellisation comme des OGS. Les sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial sont quant à eux désignés comme sites UNESCO.

Révéler les forces en tension pour mieux envisager les chemins d'équilibre

Les sites patrimoniaux exceptionnels constituent des espaces qui cristallisent ces mises en tension intenses et complexes de forces a priori centrifuges. Ils constituent en ce sens des laboratoires opérationnels extrêmement stimulants pour la recherche en sciences régionales. Ce sont des lieux où se confrontent des valeurs, des symboles, des enjeux qui peuvent amener à de véritables innovations sociales, économiques, environnementales, mais qui peuvent tout aussi bien générer des conflits d'accès aux ressources, entraîner une confiscation du bien public, voire même favoriser une montée des revendications d'autonomie de certains territoires (Guérin, 2009). Se pose alors la question de la recherche des chemins d'équilibre entre ces dynamiques, à la fois complémentaires et antagonistes.

Quand les sites s'organisent par exemple autour d'une curiosité naturelle ou d'un monument historique, leur gestion opérationnelle doit rechercher un équilibre – qui reste bien souvent instable - entre deux logiques qui semblent s'opposer, entre deux argumentaires orthogonaux (Fagnoni, 2013), qui sont la rentabilité économique, reposant sur l'ouverture au public d'une part, la conservation de l'écosystème de l'autre (Meur-Férec, 2007). Si l'ouverture au public peut en effet constituer un moyen de préserver les espaces naturels et culturels, on conçoit assez aisément qu'il s'agit là d'un équilibre extrêmement délicat, qui dépend de la nature du site, de sa gestion et du contexte territorial.

Au centre de l'approche développée réside l'hypothèse que des tensions émergent sur chacun des plans - économique, financier, social et environnemental - pour les sites patrimoniaux exceptionnels aussi bien que dans la conciliation des enjeux relatifs à chacune de ces dimensions, dans les consensus et oppositions entre les protagonistes qui les portent. Parallèlement, ces enjeux, leurs points de convergence ou de divergence prennent des déclinaisons particulières selon les types de sites et également, selon les types de territoires dans lesquels ils s'inscrivent. L'objectif de la recherche consiste alors à révéler quelles sont les tensions à l'œuvre, comment elles se déclinent selon les sites et les territoires et tout autant, quels chemins d'équilibre sont ou non trouvés localement.

Les enjeux mentionnés font écho à la valeur accordée aux paysages et au patrimoine ; ils sous-tendent encore des modes de gestion spécifiques.

La valeur des paysages et du patrimoine

De nombreux travaux se développent autour de la notion de Valeur Economique Totale (VET) d'un parc, d'un site protégé ou plus généralement d'un paysage. La VET repose sur trois valeurs distinctes :

- la valeur économique mesurée par les recettes et revenus générés notamment par le tourisme ;
- la valeur sociale que les usagers et non usagers accordent au site ;
- la valeur des services environnementaux.

La Valeur Economique Totale d'un paysage peut ainsi se résumer en un chiffre de quelques millions ou milliards de dollars selon les cas. Celui-ci peut ensuite être mis en balance avec les coûts supportés par les collectivités. Pour chacune de ces étapes, on dispose de méthodes et d'outils spécifiques, qui font l'objet de nombreuses critiques et controverses. Les défenseurs de ce type d'évaluation monétaire y voient le moyen de sensibiliser les pouvoirs publics aux enjeux, notamment environnementaux (Costanza et al., 1997), de faciliter la prise de décision en donnant un prix à ce qui jusque-là n'en avait pas, de comparer des projets agricoles (Porter et al., 2009 ; Aznar et al., 2009), des projets d'aménagement rural (Goldman et al., 2007), etc.

Que ce soit dans le champ de la culture ou dans celui de l'environnement, ces approches ont aussi leurs contradicteurs qui décèlent là un risque de gommer les spécificités temporelles, spatiales et culturelles et ainsi, de biaiser la prise de décision (Turner et al., 1998). On peut aussi souligner le caractère concurrentiel inter-sites qu'induit ce type de calcul. Ce n'est pas tant l'idée d'un réel enjeu économique associé aux biens culturels et naturels (Greffé, 2003 ; 2011) ou environnementaux que l'on dénonce, mais une « économisation » trop abstraite, une financiarisation de la question patrimoniale qui introduit des risques de dérapage vers de « l'entertainment » alors même qu'il s'agit « de transmission culturelle entre les générations [...] et de patrimoine propriété de tous » (Benhamou, 2012).

Ces constats engagent une conséquence majeure : si la valeur et l'importance économique des paysages et du patrimoine sont centrales pour les sites et pour le développement des territoires, leurs dimensions sociales et environnementales sont également premières. Notre approche intègre ces trois dimensions et analyse la façon dont elles s'interpénètrent. Par ailleurs, si l'approche des sites ne peut être réduite à leur valorisation économique, il n'en demeure pas moins que leur préservation, leur mise en valeur voire leur réparation... nécessitent des moyens financiers, et une gestion efficiente de ces derniers.

La gestion (financière) des sites au cœur des enjeux d'équilibre

La gestion financière des sites patrimoniaux exceptionnels, les modalités de financement des activités (de préservation et/ou de valorisation) qui en relèvent sont complexes, posent question tant en raison de la nature ou du type des biens patrimoniaux qu'ils abritent que de leurs modes de gouvernance. Ces biens sont pour partie publics (Benhamou, Thesmar, 2011). Leur intérêt national, voire international, est au fondement de leur patrimonialisation. Ils relèvent de divers dispositifs de politiques (notamment européennes). Ce sont autant d'éléments justifiant une intervention financière des puissances publiques en leur faveur. Mais, les nouvelles contraintes de ménagement de l'argent public remettent en question les modèles dépensiers des collectivités en général (Gilbert, Guengant, 2014), de celles impliquées dans la gestion des sites en particulier. Pour le moins, les resserrements des budgets enjoignent à reconsidérer les montages financiers tels qu'ils étaient élaborés localement jusque-là.

S'agissant des sites patrimoniaux exceptionnels, les difficultés d'organisation financière sont accrues puisque fréquemment, leur gestion implique une multitude d'acteurs. L'emprise du site, fondant une logique gestionnaire, coïncide en effet rarement avec une circonscription institutionnelle, ayant une réalité politique, disposant d'une autonomie fiscale et financière. La gestion implique fréquemment la mise en place d'une structure *ad hoc*, regroupant toutes les parties, des divers échelons allant du local au national, en faisant intervenir une diversité de compétences et de moyens... À l'image de ce qui vaut dans notre système territorial, les sites patrimoniaux exceptionnels se trouvent pris dans un emboîtement de niveaux de gouvernement, dans une

superposition de procédures. Les sites patrimoniaux exceptionnels s'accommodent pourtant difficilement des conditions « ordinaires » de fonctionnement. Les objectifs – entre préserver et attirer – sont complexes à atteindre ; les fréquentations (dans leur ampleur, leur saisonnalité ou leur localisation) font émerger des besoins spécifiques. Il en résulte d'intenses coûts de coordination, de mise en cohérence.

Cette complexité et cette lourdeur, ainsi que le caractère fondamental de l'organisation des moyens au service des objectifs transparaît d'ailleurs dans les positions adoptées, tant au niveau du Réseau des Grands Sites de France qu'à celui de l'UNESCO. Ainsi chaque bien inscrit au patrimoine mondial de l'humanité doit bénéficier d'un système adapté de protection et de gestion pour assurer sa sauvegarde de façon efficace (UNESCO, 2014). Le plan de gestion conçu en conséquence inclut « la budgétisation, pour l'effectivité de la protection et de la gestion, des ressources disponibles et à programmer, des moyens humains, techniques et financiers nécessaires » (Watremez, 2013).

Le concept de ressource au centre des analyses

Introduire la notion de ressource comme fil conducteur de l'ouvrage permet l'étude des conditions d'émergence d'un équilibre entre les dimensions économiques, financières, sociales et culturelles, environnementales que sous-tendent les sites patrimoniaux exceptionnels.

Les ressources dont disposent les territoires sont multiples et renvoient à de nombreux postulats théoriques et empiriques. Ainsi, la ressource peut être territorialement générique ou au contraire spécifique au lieu ; elle peut être diffuse ou localisée, abondante ou au contraire rare, épuisable ou renouvelable, matérielle ou immatérielle, exogène ou endogène, urbaine ou rurale ... Il peut s'agir de ressources de production et/ou de consommation. Le passage de l'idée de ressource à celle de « ressource territoriale » introduit l'idée de spécification par le territoire et invite à prendre en considération leur gouvernance (Gumuchian et Pecqueur, 2007 ; Mollard, 2001 ; François et al., 2006).

Les travaux récents sur les formes de « recentrage » des activités économiques, culturelles et sociales – dont les districts constituent une des formes – ont permis de comprendre comment ces ressources étaient mobilisées par les différentes catégories d'acteurs locaux dans un processus de développement territorial (Bagnasco, Courlet,

Novarina, 2010). D'autres recherches ont montré comment les acteurs, par le biais notamment du développement de coopérations, sont en mesure de transformer des contraintes en ressources (Novarina, 2011). Cette perspective de recherche apparaît particulièrement féconde quand on l'applique aux paysages et au patrimoine. Ces mobilisations permettent de créer de nouvelles formes de coopération autour d'un patrimoine commun en intégrant développement des activités économiques, mise en valeur des ressources culturelles, et préservation de l'environnement et des paysages. Ainsi, si initialement, la tentation est de considérer les sites patrimoniaux exceptionnels comme des ressources territoriales, il apparaît tout aussi important de considérer que les territoires puissent à leur tour être une ressource pour les sites.

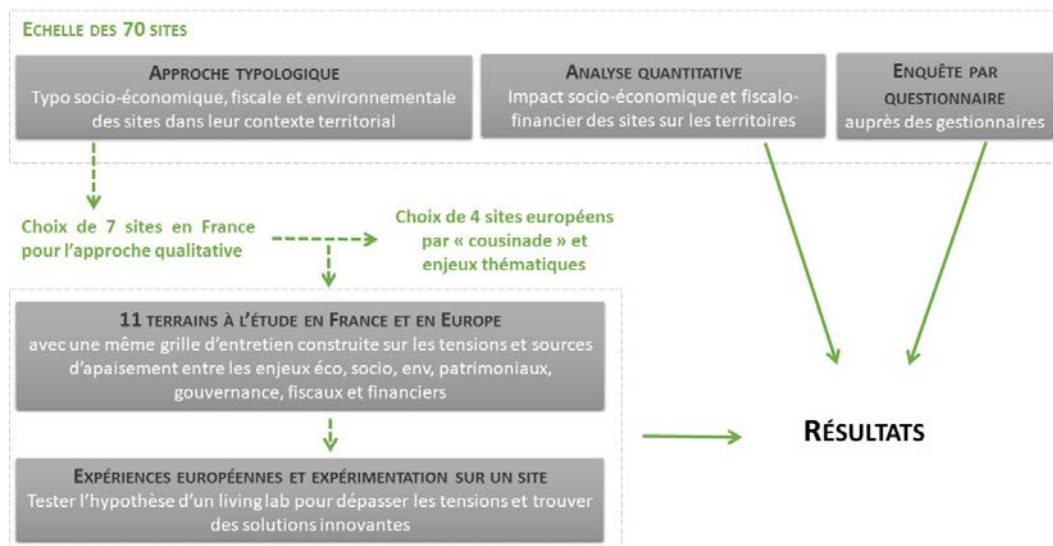
La cogestion de ces ressources de natures différentes permet d'envisager des complémentarités possibles entre des modes de développement jugés jusque-là non conciliables. L'analyse des interactions entre aménités, dynamiques socio-économiques productives, résidentielles, touristiques et types de territoires apporte des éléments nouveaux de compréhension concernant les facteurs du développement territorial, de la métropole aux espaces ruraux (Talandier, 2014). Ces travaux invitent à reconsidérer les paysages, le patrimoine comme de véritables ressources économiques - y compris métropolitaines - et non pas seulement comme des attributs territoriaux coûteux à entretenir. Si l'on accepte le principe d'un patrimoine résilient (Berdoulay, Soubeyran, 2013) – empreint de réflexivité, de coévolution, de coadaptation entre nature et société (Simon, 2006) – et non celui d'un patrimoine résistant – figé, fermé, coupé du monde, hors-temps et hors-sol – il devient possible de replacer les sites patrimoniaux exceptionnels dans leur environnement spatial, social et culturel afin de mieux en saisir la complexité et les enjeux, et également afin d'envisager des modes de gestion appropriés à la diversité des sites eux-mêmes, des contextes territoriaux dans lesquels ils s'insèrent. La question des modes de gouvernement et de gestion, du rôle des gouvernants et des gestionnaires apparaît alors centrale. Placés au cœur des tensions, du système institutionnel et du jeu des acteurs, ils ont en charge les arbitrages entre les enjeux du territoire, convergents ou divergents, portés par les diverses parties impliquées. Des modes de régulation qu'ils mettent en place, des coproductions qu'ils engagent ou suscitent, dépendent les équilibres (ou non) socio-économico-environnementaux et financiers.

Ce sont autant de conditions nécessaires pour que les sites patrimoniaux exceptionnels puissent constituer de véritables ressources pour le développement territorial.

Une méthodologie mixte

Cet ouvrage s'attache précisément à montrer dans quelles conditions les sites patrimoniaux exceptionnels constituent effectivement des ressources pour le développement des territoires. Ce travail vise à analyser les processus par lesquels ces (inter)dépendances se construisent, les ordres de tensions auxquels ces processus conduisent, en fonction des sites, des territoires dans lesquels ils s'inscrivent et des dimensions en jeu. En effet, le contexte territorial des sites ainsi que les sites patrimoniaux eux-mêmes sont extrêmement variables d'un lieu à l'autre, ce qui conditionne sans nul doute le développement économique, la gouvernance, la gestion de site, l'impact environnemental ou encore l'appropriation socioculturelle. Afin de tenir compte au mieux de cette diversité territoriale et de ne pas se limiter à des approches monographiques, le choix d'une méthode mixte de recherche a été effectué, et ce, afin d'allier des éléments d'analyse quantitatifs et qualitatifs, et en vue d'appréhender la dimension multiscalaire des réalités économiques et sociales. La méthode prévoit cinq phases consécutives et complémentaires les unes des autres (Figure 1).

Figure 1 : Schéma de la démarche méthodologique de l'étude
Source : Élaboration des auteurs



Comme préalable, l'ensemble des 70 sites patrimoniaux exceptionnels en France a été caractérisé au travers de typologies abordant la diversité des contextes socio-économiques, fiscaux et environnementaux. Ce faisant, il s'agit d'éclairer les principaux traits caractéristiques des territoires qui accueillent des sites patrimoniaux exceptionnels, et ainsi d'améliorer la compréhension des disparités préexistantes, mais aussi de mieux discerner les possibles impacts de ces sites. Les typologies justifient également le choix des sept terrains d'étude en France cumulant un fort intérêt patrimonial et une certaine représentativité des contextes identifiés : le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, le Marais Poitevin, la Baie de Somme, le Canal du Midi, les Ocre du Roussillon, la Grotte Chauvet-Gorges de l'Ardèche et la ville reconstruite du Havre (cf. présentation des sites en Annexe). Dans un souci de prise de recul et de mise en perspective, quatre sites ont également été investigués en Europe de par leurs similitudes avec les cas d'études français et l'importance des enjeux économiques et patrimoniaux qui y prennent place (Emscher Park en Allemagne, Vallée d'Anana en Espagne, Piémont en Italie, Chaux-de-Fonds – Locle en Suisse).

En prêtant attention à la diversité des contextes territoriaux, une analyse statistique a été en outre réalisée à l'échelle des 70 sites afin de mesurer l'impact socio-économique et fiscal des sites sur leurs territoires, de caractériser leur situation environnementale. À l'interface des analyses statistiques et du travail de terrain, une enquête par questionnaire a été également diffusée en ligne auprès de l'ensemble des gestionnaires de sites français afin de recueillir leur avis et leur retour d'expérience sur des points clés que les approches d'ensemble ne pouvaient couvrir. Pour finir, un travail plus exploratoire a consisté d'une part à repérer les expériences innovantes de conciliation des enjeux territoriaux dans les différents cas d'études, et d'autre part à expérimenter – dans le cas du Canal du Midi – deux ateliers créatifs réunissant des parties prenantes privées et publiques, ainsi que des membres de la société civile.

La diversité et la complémentarité des dispositifs méthodologiques ainsi mis en œuvre permettent d'appréhender les spécificités territoriales des sites patrimoniaux, d'objectiver des dynamiques les concernant et également, de repérer puis d'analyser les leviers d'action utiles au présent comme à l'avenir ; aussi, les expériences étrangères sont mobilisées non pas à de strictes fins comparatives, mais bien dans une perspective de repérage de différences, d'autres façons de faire, contrastant avec les pratiques des acteurs nationaux.

Les résultats analytiques de cette recherche sont repris dans cet ouvrage et s'articulent autour de deux grandes parties. La première replace les sites patrimoniaux exceptionnels dans leur contexte territorial. Elle fait état des concepts mobilisés, détaille les typologies caractérisant les territoires des sites étudiés et propose une analyse de l'impact des sites sur le développement socio-économique et fiscalo-financier des territoires. La deuxième partie développe de façon thématique les tensions, les enjeux et les équilibres trouvés ou à inventer en matière de gouvernance, gestion, développement économique, sensibilité paysagère, impacts socio-culturels des sites dans leur territoire. Enfin, la conclusion ouvre de nouvelles perspectives en soulignant comment l'étude des sites patrimoniaux exceptionnels révèle aussi des enjeux majeurs pour des situations et des territoires « ordinaires ».

PARTIE 1

**SITES PATRIMONIAUX
EXCEPTIONNELS
ET TERRITOIRES :
UN ÉCHANGE DE
BONS PROCÉDÉS**

L'approche territoriale est prééminente dans le cadre de la recherche effectuée : elle enjoint à porter un regard sur l'ensemble des sites patrimoniaux exceptionnels comme sur chacun d'entre eux, lui-même envisagé dans ses interdépendances, multiples, à son contexte local d'appartenance, au point que l'on puisse faire état d'une véritable territorialisation de la démarche d'investigation.

Pour ne pas demeurer un parti pris, ce positionnement est explicité à la lumière des concepts utilisés, des acceptions que l'on en retient. La dénomination même de site patrimonial exceptionnel invite ainsi à se pencher sur le processus par lequel l'exceptionnel se construit. Le patrimoine, ou plutôt même les biens patrimoniaux, dès lors qu'ils émergent à cette exceptionnalité, reçoivent en retour un certain nombre de qualités : ce sont à la fois des ressources et des biens auxquels les usages individuels comme collectifs, privés comme publics, passés et actuels comme futurs, confèrent un certain nombre de particularités qui les immergent dans un ensemble intriqué d'enjeux et d'interactions entre protagonistes qui peuvent s'avérer tantôt favorables, tantôt contraires au développement des lieux. Un premier temps de l'approche consiste à explorer cette diversité des configurations possibles, en la fédérant, par le biais de constructions typologiques. Celles-ci conduisent à révéler quelques grandes figures-types, qui apparaissent aujourd'hui comme des produits de trajectoires empruntées par les sites et leurs territoires, au cours d'un temps long que l'on ne saurait omettre. Loin d'être des détours, ces investigations initiales présentent l'avantage d'une acculturation essentielle avec les situations des sites patrimoniaux exceptionnels en général, avec ceux retenus comme terrains d'étude en particulier.

Les contextes étant ainsi posés, les analyses statistiques mettent en exergue si et comment, sous l'angle socio-économique d'une part, sous l'angle des moyens budgétaires et de leur gestion d'autre part, les sites et leurs territoires sont en capacité, ou non, de faire plus ou moins aisément, voire durablement, système. Existe-t-il des configurations apparaissant comme plus ou moins propices au développement territorial ?

CHAPITRE 1

TERRITORIALISATION DES SITES PATRIMONIAUX EXCEPTIONNELS

Laure Cormier
Pierre-Antoine Landel
Françoise Navarre
Jean-François Ruault
Magali Talandier



En France métropolitaine, 70 sites patrimoniaux sont considérés comme exceptionnels dans la mesure où ils sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial UNESCO ou sont reconnus au titre du Réseau des Grands Sites de France. Ces deux processus de reconnaissance diffèrent l'un de l'autre tant par leur objectif que par leur procédure d'inscription ou de labellisation. Les deux démarches, ainsi que la localisation des 70 sites étudiés, sont précisées dans ce chapitre. Par ailleurs, différents cadres d'analyse territoriale sont mobilisés dans cet ouvrage. Certains concepts sont développés par les auteurs eux-mêmes, d'autres sont simplement repris de la littérature existante. Tous concourent *in fine* à consolider un langage commun sur lequel se fonde la démonstration scientifique. Les dynamiques de développement et la notion de ressources territoriales prennent ainsi une place toute particulière dans les concepts et le positionnement théorique adoptés. Enfin, l'approche territoriale qui est ici privilégiée par les auteurs les conduit à révéler l'importance et la diversité des contextes dans lesquels s'inscrivent les sites patrimoniaux et où se déploient les politiques de gestion de site. Une approche typologique à la fois socio-économique, fiscal-financière et environnementale est développée à la fin du chapitre.

70 sites UNESCO et/ou Grands Sites de France considérés comme sites patrimoniaux exceptionnels

Un bref rappel des procédures de désignation des sites patrimoniaux, objets d'étude, et de leur évolution est indispensable, afin de cerner tant les particularités de chacune d'entre elles que leur fond commun. Si chaque site patrimonial est spécifique, le processus de labellisation ou d'inscription contribue à lui conférer un statut reposant sur diverses exigences normatives, et sous-entendant une relative uniformisation. Cette dernière justifiant alors la catégorisation des biens et des sites concernés en tant qu'objets d'étude.

La procédure d'inscription des sites sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO a évolué. Jusqu'aux années 2000, une logique descendante fixe les rôles : au gouvernement central et aux ministères revient l'initiative de la démarche de labellisation, puis la responsabilité de la perpétuation de la Valeur Universelle Exceptionnelle (VUE) du bien,

une fois celui-ci inscrit. Ce bien a alors un contour flou⁴, il n'existe pas toujours de plan de gestion précisant quelles orientations président à son maintien. Depuis, la procédure a évolué, les exigences se sont à la fois transformées et accrues. L'État demeure l'interlocuteur du Comité du Patrimoine mondial, ce dernier le mettant par exemple en garde en cas de défaut de gestion et/ou de protection⁵. De tels défauts seraient susceptibles d'aller jusqu'à une perte de l'inscription.

Les ministères (en charge de la culture, de l'environnement, de l'aménagement...) continuent à être impliqués dans la démarche, mais plutôt comme soutiens des initiatives des demandes d'inscription émanant des acteurs locaux que comme prescripteurs. Les biens inscrits avant 2007 font l'objet de mesures de rattrapage en vue d'entrer dans le registre désormais commun. Ainsi, l'élaboration d'un plan de gestion, document stratégique qui répond à des impératifs variés⁶, devient une obligation, et même dès le stade de la candidature. Ce plan, en tant que référentiel commun à tous les acteurs du territoire⁷, doit fédérer les parties prenantes et leurs actions. Il peut aller jusqu'à la prise en compte conjointe de démarches complémentaires : la réglementation et la planification, indispensables à la préservation du bien, ainsi que la contractua-

4 Le périmètre de la zone tampon n'est pas toujours défini. «Une zone tampon contribue à fournir un degré supplémentaire de protection à un bien du patrimoine mondial. Le concept de zone tampon a été introduit pour la première fois dans les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial en 1977. Dans la dernière version des Orientations de 2005, l'inclusion d'une zone tampon dans un dossier de proposition d'inscription d'un site sur la Liste du patrimoine mondial est fortement recommandée, mais pas obligatoire.

De nombreux biens du patrimoine mondial font face à des problèmes qui découlent directement ou indirectement de leur zone tampon. De nouvelles constructions à l'intérieur d'une zone tampon peuvent avoir un impact sur un bien du patrimoine mondial, ou menacer sa valeur universelle exceptionnelle, tout comme un nouveau statut juridique de la zone tampon peut avoir un impact sur la conservation, la protection ou le plan de gestion d'un site.» (source : Unesco, <http://whc.unesco.org/fr/evenements/473/>)

5 Un mécanisme de suivi renforcé a ainsi été mis en place pour le bien de Bordeaux quand les obligations de préservation n'étaient pas remplies, Dresde a perdu son inscription ...

6 Tels «la conservation, le respect des valeurs universelles, la présentation didactique du site pour faciliter sa compréhension par les différents publics ou encore, la valorisation économique et sociale au profit de la population locale» (source : Plan de gestion du bien de la Cité épiscopale d'Albi, 2009)

7 Par exemple, celui établi pour le Val de Loire (source : http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Plan_Gestion_VdLpm_0713_HD_partiv2_cle56b515.pdf)

lisation entre les divers intervenants (Alessandri, 2012). De façon générale, la procédure engagée et les obligations qu'elle contient fixent le dispositif instrumental ainsi que ses modalités organisationnelles, tout en visant à les rendre pérennes⁸. En particulier, «le Comité du Patrimoine mondial vérifie avec soin que tous les acteurs sont bien impliqués, portent la candidature du bien et continueront à agir après l'inscription, s'il y a lieu.» (Dumesnil, 2006).

Les projets UNESCO sont désormais parfois issus d'initiatives «citoyennes», puis mobilisent divers niveaux de gouvernement, des acteurs multiples, publics comme privés (Courvoisier et Aguillaume, 2010). Au moins pour les labellisations récentes et sur le plan formel, le niveau local est davantage impliqué dans la démarche engagée autour de ces biens du patrimoine mondial. Ainsi trouve-t-on des parentés avec la procédure OGS ou la labellisation RGSF, elle-même évolutive.

À l'origine, les Opérations Grands Sites de France OGS relevaient d'une réelle mainmise de l'État. Tout en impliquant une multitude d'entités déconcentrées⁹, les «OGS dépassent (...) les strictes missions du MEDD [Ministère de l'Écologie et du Dévelop-

⁸ Ainsi par exemple, «Le 1er janvier 2013, la Mission Bassin minier est devenue officiellement la structure gestionnaire du Label "Patrimoine mondial", en coordination étroite avec les services de l'État.» (source : <http://www.missionbassinminier.org/nos-chantiers/patrimoine/le-bassin-minier-paysage-culturel-evolutif.html>).

«La Mission Bassin minier est une association de la loi 1901 créée en mai 2000. Elle intègre des représentants des différentes structures qui contribuent à son fonctionnement (Etat, Région, Départements, structures intercommunales, Association des Communes Minières ACM) et des membres associés (Caisse des Dépôts et Consignations, Parc Naturel Régional (PNR) Scarpe-Escaut) (source : <http://www.missionbassinminier.org/la-mission.html>).

⁹ Directions régionales des Affaires Culturelles, directions régionales du Tourisme, directions départementales de la Jeunesse et des Sports, directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt, directions départementales de l'Équipement, services départementaux de l'Architecture et des Paysages...

pement Durable], lequel saisit cet outil pour s'imposer comme un acteur de l'aménagement du territoire au-delà des aspects purement environnementaux relevant de ses compétences premières.» (Duval, Gauchon, 2007). Parmi les critères à remplir pour une labellisation au titre du RGSF figure l'exigence que le site soit classé (au sens de la loi du 2 mai 1930 et de l'art. L 341-1 et suivants du Code de l'Environnement, en prolongement de la loi du 21 avril 1906). Il doit en outre posséder un intérêt national¹⁰. Le classement, et sa délivrance ministérielle fondent l'existence d'une géographie administrée des lieux reconnus ou labellisés. Une évaluation, réalisée en 2009 et relative aux reconnaissances effectuées jusque-là au titre du réseau, eut pour objectif «d'ériger en véritable politique d'État, avec ses attributs de puissance publique, les acquis remarquables des expériences de terrain.» (CGEDD, 2009). Il s'agit bien de se baser sur ces expériences et les termes mêmes de la procédure sous-entendent une logique finalement ascendante. Le site classé (voire ses abords) doit «faire l'objet d'une volonté de réhabilitation et de gestion pérenne, soutenue par un large consensus au niveau local»¹¹. L'OGS inscrit donc d'emblée le site exceptionnel dans une logique temporelle, dans une démarche de projet, dans des orientations opérationnelles qui vont entrer en résonnance avec les autres dispositifs réglementaires existants, avec leurs déclinaisons locales. Le projet vise bien souvent, par l'intermédiaire d'actions de réhabilitation et/ou d'aménagement, à remédier aux désordres nés d'une surfréquentation. Sa mise au point et son effectivité supposent une négociation multi-acteurs préalable¹² et l'existence d'une structure porteuse. Celle-ci est indispensable dès le départ de la démarche puisque seule une structure gestionnaire¹³ peut adhérer au réseau, et non le site lui-même (Duval, Gauchon, 2007). Dans les faits, même si l'État est toujours présent, la place de la représentation locale est primordiale.

¹⁰ C'est-à-dire être un paysage remarquable, symbolique ou d'une portée culturelle largement reconnue et socialement consacrée.

¹¹ Source : <http://ct78.espaces-naturels.fr/operation-grand-site>

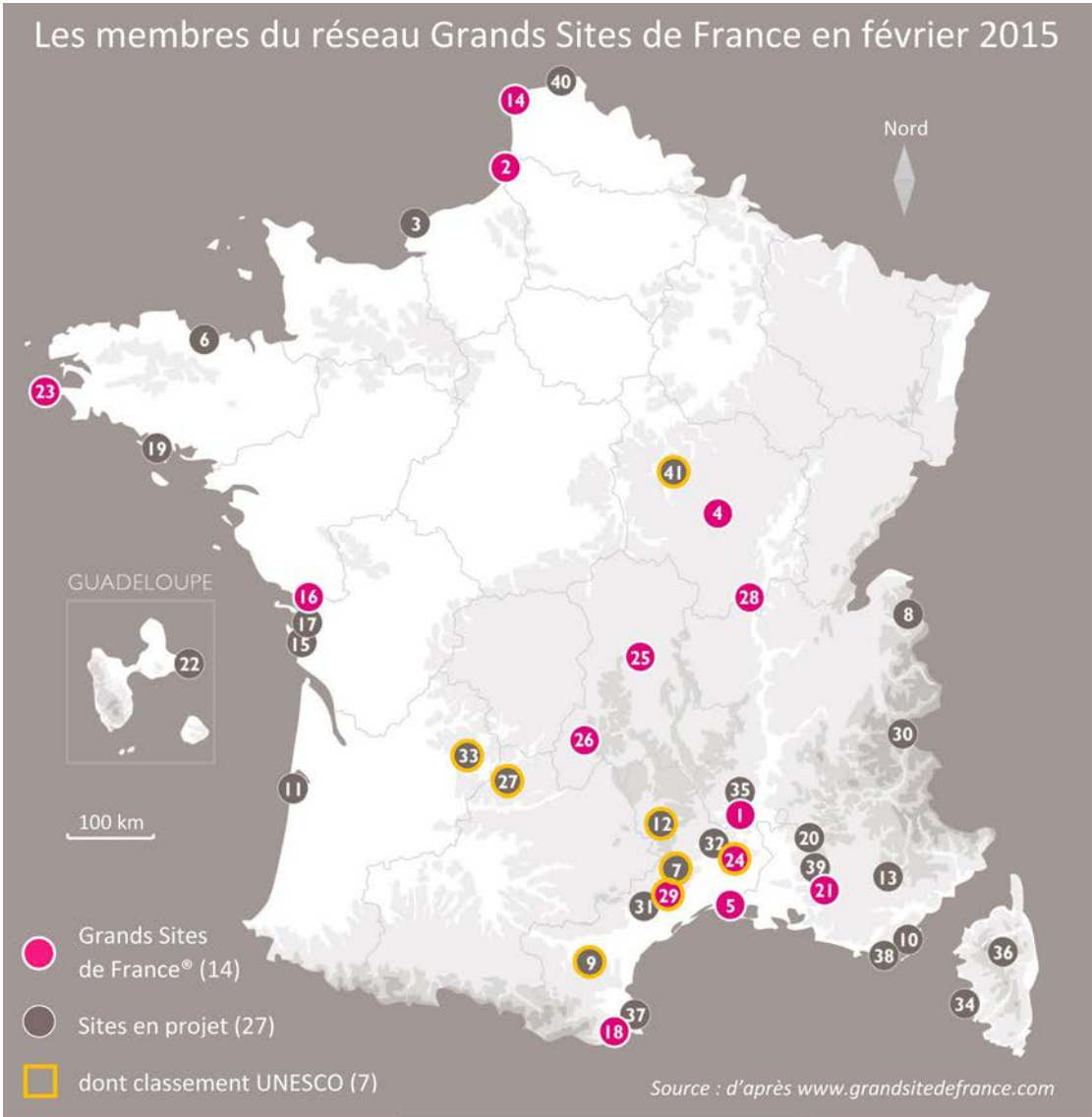
¹² Qui peut même s'avérer très conflictuelle, l'OGS Gorges de l'Ardèche pourrait en constituer l'exemple-type (Duval, Gauchon, 2007).

¹³ Un Syndicat mixte en général.



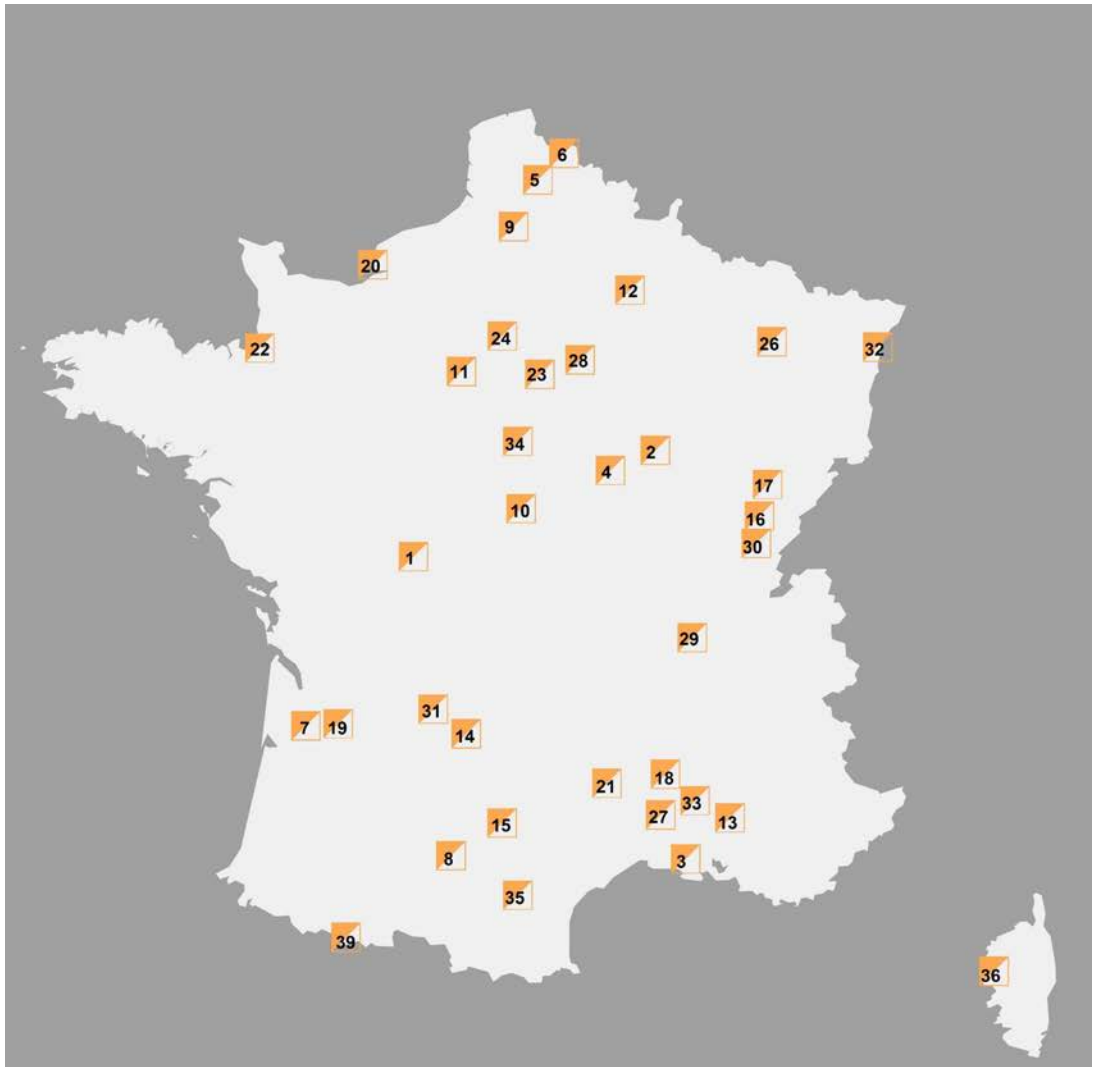
Ainsi, sous l'effet de ces différentes procédures de reconnaissance, ce sont à la date d'étude 70 sites qui sont répertoriés comme sites UNESCO et/ou comme Grands Sites de France sur le territoire national (Cartes 1 et 2), et qui forment l'ensemble retenu au titre des sites patrimoniaux exceptionnels.

Carte 1 : Les Grands Sites de France
Source : Élaboration des auteurs



- | | | |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">(1) Aven d'Orgnac(2) Baie de Somme(3) Falaises d'Étretat, Côte d'Albâtre(4) Bibracte-Mont Beuvray(5) Camargue gardoise(6) Cap d'Erquy - Cap Fréhel(7) Cirque de Navacelles *(8) Cirque de Sixt Fer à Cheval(9) Cité de Carcassonne *(10) Domaine du Rayol, Le Jardin des Méditerranées(11) Dune du Pilat(12) Gorges du Tarn, de la Jonte et des causses *(13) Gorges du Verdon(14) Les Deux Caps Blanc-Nez, Gris-Nez | <ul style="list-style-type: none">(15) Marais et Place Forte de Brouage(16) Marais Poitevin(17) Estuaire de la Charente, Arsenal de Rochefort(18) Massif du Canigó(19) Massif dunaire de Gâvres-Quiberon(20) Mont Ventoux(21) Sainte-Victoire(22) Pointe des Châteaux(23) Pointe du Raz en Cap Sizun(24) Pont du Gard *(25) Puy de Dôme(26) Puy Mary - Volcan du Cantal(27) Rocamadour **(28) Solutré Pouilly Vergisson(29) S'-Guilhem-le-Désert – Gorges de l'Hérault * | <ul style="list-style-type: none">(30) Vallées de la Clarée et Étroite(31) Vallée du Salagou et Cirque de Mourèze(32) Gorges du Gardon(33) Vallée de la Vézère *(34) Îles Sanguinaires – Pointe de la Parata(35) Gorges de l'Ardèche(36) Vallée de la Restonica(37) Anse de Paulilles(38) Presqu'île de Giens, Salins d'Hyères(39) Massif des Ocre(40) Dunes de Flandre(41) Vézelay * |
|---|--|--|

Carte 2 : Les sites UNESCO
Source : Élaboration des auteurs



Sites Unesco (39)
37 en France métropolitaine

- | | | |
|---------------------------------------|---|--|
| 1- Abbatiale de St Savin sur Gartempe | 14- Rocamadour chemin St Jacques de Compostelle | 27- Pont du Gard |
| 2- Abbaye de Fontenay | 15- Albi Cité épiscopale | 28- Provens ville et foire médiévale |
| 3- Aries monuments romains romans | 16- Salins les Bains entre les Salines | 29- Lyon site historique |
| 4- Basilique colline Vezelay | 17- Besançon Fortifications Vauban | 30- Sites préhistoriques autour des Alpes |
| 5- Bassin minier Nord Pas de Calais | 18- Grotte Chauvet | 31- Sites et grottes Vallée de la Vézère |
| 6- Beffrois Belgique France | 19- St Emilion Juridiction | 32- Strasbourg Grande île |
| 7- Bordeaux Port de la Lune | 20- Le Havre ville reconstruite A. Perret | 33- Orange Théâtre antique Arc Triomphe |
| 8- Canal du Midi | 21- Causses Cévennes paysage culturel | 34- Val de Loire de Sully à Chalonnes |
| 9- Amiens Cathédrale | 22- Mont St Michel et sa baie | 35- Carcassonne Ville fortifiée |
| 10- Bourges Cathédrale | 23- Fontainebleau Palais et Parc | 36- Golfe de Porto |
| 11- Chartes Cathédrale | 24- Versailles Palais et Parc | 37- Nouvelle Calédonie Lagons (non représenté) |
| 12- Reims Cathédrale Abbaye Palais | 25- Paris rives de la Seine | 38- Ile de la Réunion (non représenté) |
| 13 - Avignon centre historique | 26- Nancy Places | 39- Pyrénées Mont Perdu |

Le patrimoine, un bien et une ressource

Pour se développer, les territoires mobilisent et façonnent quotidiennement des ressources, parmi lesquelles peut figurer la ressource patrimoniale, avec comme particularité pour cette dernière d'être un bien différent des autres.

Les sites patrimoniaux exceptionnels comme ressource territoriale

Le territoire est défini dans cet ouvrage comme un système complexe de lieux, de liens et d'acteurs qui se construit et se renouvelle sans cesse en fonction de son contexte socio-culturel, géographique, politique, historique ... (Talandier, 2016). Il est à la fois acteur et facteur de développement économique et social à différentes échelles imbriquées. L'enjeu analytique et opérationnel du développement territorial n'est plus seulement une question de dotations en ressources, de distance et d'accès au marché, mais repose sur la compréhension et la mise en capacité de ce système en constante mutation. Ainsi, le rôle joué par les institutions locales, les interactions entre les acteurs et les effets de proximité multiples (Torre, Rallet, 1994) sont autant d'éléments qui conditionnent le développement de ces systèmes. Très tôt, les théories du développement endogène, ou *from below* (Stöhr et Taylor, 1981) ont souligné l'existence et le rôle d'un milieu local innovateur (Aydalot, 1986), l'importance des actifs spécifiques (Colletis, Pecqueur, 1993 ; 1995) ou bien encore l'enjeu d'une activation des ressources territoriales (Gumuchian, Pecqueur, 2007 ; François et al., 2006).

La notion de ressource territoriale mobilisée dans ce travail s'inscrit dans cette école de pensée qui définit le développement local comme un processus de jeux d'acteurs susceptible de valoriser des ressources spécifiques au lieu. La ressource territoriale se définit comme «une caractéristique construite d'un territoire spécifique et ce, dans une optique de développement.» (Gumuchian et Pecqueur, 2007). Chaque territoire dispose de ressources qui lui sont propres (spécifiques) à un état latent, non révélé et non valorisé. C'est la mobilisation et la coordination des acteurs qui vont permettre de transformer cette ressource en actif spécifique, en ressource pour le territoire. La spécificité de cette ressource activée, le fait qu'elle n'existe qu'ici sous cette forme, protège

le territoire de la concurrence et permet aux acteurs de dégager une rente territoriale.

Ainsi, les sites patrimoniaux exceptionnels sont à même de constituer une ressource spécifique pour les territoires pour peu que les acteurs soient conscients, mobilisés et organisés pour entretenir, préserver, et valoriser ce patrimoine. Si l'exceptionnalité du site suffit à rendre le bien ou le paysage spécifique et non comparable, comme ailleurs, son activation repose sur la mobilisation et l'organisation des acteurs. La capacité des sites à générer une dynamique locale dépend donc de facteurs endogènes, mais également de facteurs exogènes, qui vont à leur tour influencer sur les ressources, et ici, sur les sites eux-mêmes.

Le développement territorial repose sur la question du dedans et du dehors, sur celle des flux internes et externes qui irriguent les territoires, et aussi sur celle des liens multi-scalaires que construisent et entretiennent les acteurs. Les sites patrimoniaux exceptionnels ne font pas exception et sont au cœur d'enjeux, de tensions, de systèmes de flux économiques, se jouant à différentes échelles imbriquées, mobilisant une diversité d'acteurs ...

Les sites patrimoniaux exceptionnels comme ressource patrimoniale

Si les sites patrimoniaux exceptionnels, sous conditions, sont à même de devenir des ressources pour le développement territorial, le rôle à accorder au patrimoine en tant que tel dans ce processus est à interroger. Depuis les années 1970, le champ patrimonial ne cesse de s'élargir tant dans ses dimensions temporelles, typologiques et spatiales. Ayant reçu un statut permettant d'extraire certains objets du traitement ordinaire de la société, le patrimoine apparaît détaché de la simple banalité résultant de la mondialisation. Doté de valeurs historiques, économiques, artistiques, sociales, le patrimoine résulte d'un double processus de sélection et de transmission aux générations futures. En cela, «la constitution de notre patrimoine relève moins de l'ordre symbolique et culturel hérité que de délibérations, de choix collectifs, en quelque sorte d'un ordre plus juridique ou plus politique. Un objet n'est plus patrimonial par nature, mais parce qu'il est proposé à cette fin par des sujets qui en conviennent» (Greffé, 1999).

Observer les opérations de sélection, de justification, de conservation, d'exposition et de valorisation permet de comprendre les stratégies et jeux d'acteurs présents dans les territoires.

Les sites patrimoniaux exceptionnels, à l'occasion de leur processus de sélection puis de reconnaissance, s'inscrivent d'emblée dans des logiques à la fois descendantes, avec un fort marquage du territoire imposé par la puissance publique (Rautenberg, 2004), et ascendantes, les dynamiques locales pouvant en être porteuses. Ces dernières revêtent une importance majeure, les sociétés locales s'appropriant le patrimoine comme objet de matérialisation d'une mémoire collective et de valeurs partagées, les acteurs locaux devant le plus souvent assurer les actions mêmes relevant de gestion des sites.

Se pose alors avec acuité la question des conditions d'ancrage aux territoires des patrimoines « classés ». L'appropriation est un enjeu fondamental de ce processus. Ceci est d'autant plus important que, a priori, la patrimonialisation est faite davantage au profit des « héritiers » (population locale par exemple) et non des personnes extérieures (comme les touristes) (Rautenberg, 2004 ; Senil, 2011). La question des usages du patrimoine apparaît comme centrale et parfois contradictoire au processus qui l'a produit. Il fait du patrimoine un produit, associé à d'autres services, inséré comme un puissant moteur de l'activité touristique. Reste encore à régler la cohérence de son lien avec les usages et les symboliques du passé.

De ces interrogations, découle la capacité du patrimoine à faire sens pour le territoire, et de fait, les étapes de la patrimonialisation peuvent être sources d'accords collectifs tout comme de conflits. Ces derniers seront d'autant plus importants que le mode de patrimonialisation aura été fondé sur la désignation et que celle-ci aura été perçue, du moins par certains, comme illégitime. Cela est susceptible d'engendrer des réactions identitaires qui peuvent être négatives et à la racine de conflits pour le territoire, qui vont ensuite rendre la gestion de l'objet plus complexe. Cette fonction identitaire du patrimoine se traduit par un double mouvement. Le premier, nous l'avons dit, renvoie à l'appropriation, qui va accompagner les processus de spécification des territoires, en les distinguant d'autres territoires. Le second mouvement concerne l'appartenance. Le

patrimoine permet de se sentir attaché au groupe qui se l'approprie et affirme par là son existence. « L'identité collective est un discours que les groupes tiennent sur eux-mêmes et sur les autres pour donner un sens à leur existence » (Claval, 1996). Le patrimoine constitue dans ce cas un lien puissant entre acteurs et habitants du territoire. Le risque est celui d'une approche sectaire et de l'enfermement du territoire autour d'objets patrimoniaux dont l'usage ne serait pas ouvert à celui d'autres groupes, furent-ils éphémères comme peuvent l'être les touristes.

L'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO ou l'appartenance au Réseau des Grands Sites de France (RGSF) en tant que telle apparaissent représentatives d'un système qui tente de marier les champs patrimoniaux, éducatifs, culturels, sociaux, urbanistiques, architecturaux, paysagers, touristiques en mobilisant différentes échelles spatiales. Le patrimoine n'y est pas perçu seulement comme un produit à visée touristique. Il y est conçu de plus en plus comme une ressource au travers de sa capacité à accompagner la construction de territoires, à renforcer leur autonomie et leur capacité à développer des relations avec d'autres territoires, mais aussi à accompagner des processus de changement et de transition.

Les études de cas en France et à l'étranger nous offrent des outils de lecture de la diversité des trajectoires territoriales, au regard des processus de patrimonialisation. Ce processus en tant que tel ouvre à la définition de la ressource patrimoniale comme « objet matériel ou immatériel sélectionné, révélé et transmis par un collectif social et engagé dans un projet pour sa référence temporelle, dans un objectif de durabilité » (Landel, Senil, 2016). En mobilisant le temps, le patrimoine participe à son enrôlement dans l'action, dans la construction, et dans la dynamique locale. Il s'agit pour le patrimoine de « faire avec » le temps, comme le territoire est l'instance qui « fait avec » l'espace.

Les sites patrimoniaux exceptionnels, lieux de gestion de biens publics, collectifs ou communs ?

Analysant les particularités des biens UNESCO, F. Benhamou (2010) reconnaît que si le champ couvert par le patrimoine est sujet à fluctuations, les biens concernés possèdent des caractéristiques communes et « toutes renvoient à un titre ou un autre à la notion de bien public, au fondement de la notion de bien public mondial. » Du fait des proximités conceptuelles et opérationnelles entre les notions de biens publics, collectifs ou communs, les acceptions retenues dans l'ouvrage, faisant écho à celles de patrimoine sont précisées ainsi que les interrogations en résultant, du point de vue des modes de gouvernance ou de gestion des sites patrimoniaux exceptionnels.

Ainsi, la vue sur la Combe Pont d'Arc et sur les alentours est disponible pour tout un chacun. La réalisation de la Caverne du Pont d'Arc est destinée à rendre accessibles à tous des chefs d'œuvre constitutifs du patrimoine de l'humanité, mais les accès à cet espace de restitution sont contingentés. Les entrées dans la Grotte Chauvet elle-même le sont encore bien davantage ... L'ensemble des éléments présents dans les sites patrimoniaux exceptionnels n'apparaissent alors pas tous publics.

Dans les faits, il ne suffit pas qu'un bien soit ouvert à tous les publics pour qu'il soit déclaré comme public. Au sens économique du terme et selon les formalisations théoriques qui en ont été faites (Samuelson, 1954 ; Musgrave, 1959), les « biens publics » possèdent (au moins) deux caractéristiques, en lien avec leurs conditions mêmes de propriété et d'appropriation. L'une est dite de « non-exclusion » : une fois qu'il existe, le bien est disponible pour tous et nul ne peut en être exclu ; il est indivisible dans sa consommation. L'autre est dite de « non-rivalité » : ce qui est consommé par les uns ne vient pas en déduction de ce qui disponible pour les autres.

Du fait de ces propriétés, les biens publics ne peuvent donner lieu à une appropriation privée ou à la perception de paiements en contrepartie de leurs usages. En conséquence, leur entretien, leur préservation ... ne sont pas sources de rentabilité pour des entreprises. On ne peut alors s'en remettre au marché ou aux actions individuelles pour

que les biens en question soient disponibles en qualité et/ou en quantité suffisante. Il faut pour cela des interventions collectives, bien souvent prises en charge par les puissances publiques. Par ailleurs, les biens publics ne pouvant être vendus, leur financement repose très majoritairement sur des prélèvements fiscaux et donc sur l'action des gouvernements, ces derniers étant les seuls détenteurs d'un pouvoir de taxation. Les propriétés des biens emportent donc des conséquences en matière de gestion ou de gouvernance, et de mobilisation de ressources.

Rares sont les biens publics possédant les deux caractéristiques mentionnées, et qui sont alors dits purs. Le paysage en serait un. À côté de tels biens, il en existe d'autres pour lesquels les usagers ne sont pas rivaux, mais qui sont cependant réservés à des publics restreints, le plus fréquemment, à ceux ayant acquitté les droits d'entrée requis. Ainsi en va-t-il des musées, des espaces de restitution ..., bien souvent présents dans les sites patrimoniaux exceptionnels. Ce sont des « biens de club » ou des « biens à péage ».

D'autres lieux encore, souvent parce qu'ils sont ouverts, ne peuvent se prêter à la perception de droits d'entrée ou être destinés à certains usagers plutôt qu'à d'autres. C'est le cas des massifs forestiers, des espaces naturels ... Cependant, les lieux perdent leur qualité lorsque les usages deviennent trop intenses. Les consommations des uns ne sont en conséquence plus compatibles avec celles des autres. De tels biens figurent dans la catégorie des « biens communs ».

Figure 2 : Typologie des biens : des biens privés aux biens publics (purs)
Source : Réalisation des auteurs

	Exclusion	Non-exclusion
Rivalité	Biens privés ex. logements...	Biens communs ex. massif forestier, ressources naturelles...
Non-rivalité	Biens de club ou à péage ex. musées, espaces de restitution...	Biens publics purs (<i>Collective goods</i>) ex. paysage...

La Figure 2 donne une représentation des combinaisons possibles à partir des caractéristiques de non-rivalité et de non-exclusion. En réalité, il existe un continuum de situations entre les diverses catégories. Ces dernières sont poreuses et leur contenu variable. Il suffirait par exemple d'un dérèglement dans le flux des entrées à la Caverne du Pont d'Arc pour que, par un effet d'encombrement, la qualité d'usage se délite. Les qualités publiques des biens dits impurs, qui ne sont ni réellement privés ni purement publics, et leur maintien dépendent alors de dispositifs de régulation résultant de l'intervention des gouvernements, sur la base d'une vision normative.

De telles mesures sont fréquemment mises en place pour les biens communs en vue d'éviter leur raréfaction ou leur épuisement. L'enjeu fondamental est de concilier « l'ouverture de l'accès avec la préservation des ressources » (Viélard, 2009), soit encore de susciter une attractivité, tout en veillant à ne pas dépasser certains seuils de fréquentation. Si ces derniers l'ont été, des solutions de remédiation aux dommages doivent être trouvées. On reconnaît là des questions émergeant fréquemment dans les sites patrimoniaux exceptionnels, justifiant les actions publiques. Les Opérations Grands Sites constitueraient de bons cas de figure de ces situations.

Des interrogations semblables se posent même pour des biens apparemment publics, comme les paysages. Dans les faits, des appropriations individuelles, des constructions sont susceptibles d'en réduire l'accessibilité pour le plus grand nombre. Leur usage n'est pas garanti pour les générations à venir (Sgard, 2010). Le caractère public de tels biens n'est donc pas, sans intervention, définitivement acquis et cette qualité est tout autant construite que donnée d'emblée. Les mesures de classement du patrimoine, les procédures de reconnaissance des sites... participeraient de cette construction : bon nombre d'éléments sont publics par décret, au moins autant que par nature.

En réalité, la gestion des biens communs repose sur une tension de fait : il n'est ni possible ni souhaitable d'exclure certains usages, mais il est nécessaire de le faire... Le seuil à fixer pour conserver le caractère public du bien est par construction politique, objet de débats et sujet à contingence. Les institutions en charge de le déterminer sont d'emblée placées en position d'incertitude et exposées à des conflits. La gouvernance des sites patrimoniaux exceptionnels en est rendue complexe, voire fragile et ce d'autant qu'il « n'existe en effet pas de solution unique aux dilemmes des ressources communes » (Viévard, 2009).

Des interventions publiques sont encore de mise lorsque pour limiter la rivalité, on instaure une exclusion par les prix, pour les biens de club ou à péage. Se pose en particulier la question des montants des tarifs à pratiquer. L'impératif de rendement financier n'est alors pas vraiment premier puisque, en tout état de cause, « en l'absence d'intervention publique, les contributions des seuls usagers ne suffiraient pas à entretenir le patrimoine. » (Benhamou, Themsar, 2011). Les tarifs sont donc des conditions nécessaires, mais ne sont pas des moyens suffisants. Comment alors exclure sans que le paiement devienne prohibitif, en faisant encore en sorte qu'il procure des recettes suffisamment abondantes pour couvrir les frais courants ? Des impératifs économiques et gestionnaires complexifient la seule question de la rivalité des usages.

Les dilemmes sont encore récurrents lorsqu'est venu le moment de désigner l'entité en charge de la gestion ou de l'entretien proprement dits du site et du patrimoine qu'il abrite (Hugon, 2004). Pour certains, seuls les biens gérés par des entités publiques devraient être désignés comme publics (Harribey, 2011). Pour d'autres, l'entité responsable peut choisir de « faire faire » par un intervenant privé plutôt que de « faire » elle-même ; les qualités mêmes des biens concernés n'en sont pas modifiées pour autant (Prud'homme, 2000). L'interrogation est commune pour les collectivités, et les services entrant dans leur champ de compétences. Elle prend un relief spécifique lorsqu'il existe un site patrimonial exceptionnel : le bon fonctionnement de nombre d'équipements en jeu conditionne le devenir du site lui-même, l'intérêt de la destination touristique ; les valeurs politiques, collectives attachées aux lieux et aux biens s'accommodent mal de la présence de prestataires privés, dont les intérêts économiques ne sauraient être niés...

Par ailleurs, le patrimoine inclus dans un site exceptionnel est rarement «monolithique». Il est au contraire composé d'une multitude d'objets patrimoniaux. Chacun, au vu de ses spécificités, se défaisant d'une part de ses dimensions individuelles, résulte d'un processus de reconnaissance et d'une procédure de désignation propre (cf. supra) qui lui confèrent en retour des particularités, notamment dans ses usages. Issu de ces dispositifs, chacun des éléments constitutifs du patrimoine et inclus dans les sites patrimoniaux exceptionnels est public, mais de façon plus ou moins pure, ou impure. La mise en tourisme du site, voire son exploitation, les dispositifs de remédiation ... suscitent à leur tour la fourniture d'équipements ou de services, eux-mêmes plus ou moins publics, ou privés. Cette pluralité d'objets, de caractéristiques ou de statuts nécessite bien souvent, de la part des entités responsables, la formalisation d'une diversité de modes d'intervention et de gestion, en tant que formules de compromis entre divers enjeux et acteurs.

La multiplicité des parties prenantes incite d'ailleurs à préférer le qualificatif de «collectif» à celui de «public». Bien plus que le second, le premier présente l'avantage de renvoyer à la pluralité des usages, des intérêts des acteurs intervenant, à un titre ou à un autre, dans les sites patrimoniaux exceptionnels. Il possède encore le mérite de rendre compte de la dimension collective des biens patrimoniaux, notamment au regard de leurs appropriations, des obstacles auxquelles ces dernières se heurtent. De ce fait et en vue de prendre acte de cette diversité, un «bien patrimonial doit être reconnu collectivement, et entretenu collectivement» (Melot, 2004). Ce qui renvoie non plus tant aux caractéristiques (économiques) des biens, mais plutôt à leurs utilisateurs (potentiels et effectifs), dans des conditions sociales précises.» (Harribey, 2011). Les paysages industriels (Del Biondo, Edelblutte, 2016) ou viticoles ... deviennent ainsi des biens publics, ou plutôt des biens collectifs, uniquement lorsque le jeu d'acteurs, local et national, le permet. Les modalités de la gouvernance locale, au prisme du contexte territorial, sont en jeu... L'est également le processus de «publicisation», au cours duquel des dimensions individuelles et collectives, des intérêts privés et un intérêt devenant général vont se rencontrer (Boudes, Darrot, 2016). La qualité de ce processus et le temps long, autant que la gouvernance collective qui en résulte, importent alors.

Ce processus aboutit à des résultats variables que la notion de «biens publics», et ses dérivés, ne désignent souvent qu'imparfaitement. Des tentatives ont été faites en vue

de dépasser les limites inhérentes à cette notion (Ballet, 2008) et à ses substrats économiques. Ainsi est apparu le concept de Bien Public Mondial (BPM). La dénomination place les biens concernés dans une territorialité étendue (ils sont définis comme bénéficiant à toute la planète ou au moins, comme présentant un intérêt international) et dans une temporalité elle-même élargie (ils concernent les générations futures) et donc, dans une globalité à la fois spatiale et temporelle.

Les biens inscrits au patrimoine mondial de l'humanité pourraient entrer dans la catégorie des BPM. Cependant, « la notion de bien public mondial suppose implicitement que le patrimoine est la propriété de tous. » (Benhamou, 2012). L'impossibilité d'exclure, qu'elle soit effective ou politique, sous-tendrait la qualité publique des BPM quand elle n'est pas de mise pour tous les biens du patrimoine mondial de l'humanité. Se posent à nouveau des questions relatives aux caractéristiques (intrinsèques ou non) des biens. Dans la mesure où la notion de BPM est floue et polysémique, son usage prête à débats (Viévard, 2009). Retenons qu'elle renforce la nécessité, pour nos approches, d'analyser le processus de désignation au rang de publics des éléments patrimoniaux (des sites patrimoniaux exceptionnels) sous l'angle d'une pluralité d'échelles et de temporalités.

Finalement, si les notions examinées présentent des proximités, elles ne sont pas assimilables les unes aux autres. Entre autres, les trajectoires de patrimonialisation possèdent des spécificités que les processus de « publicisation » n'ont pas. Leurs complémentarités sont essentielles, au regard de nos problématiques. Ne serait-ce qu'en raison de leur concomitance et de leurs dépendances aux particularités des contextes territoriaux.

Comme un site exceptionnel regroupe divers éléments de patrimoine, il comprend des objets possédant des degrés variables de « publicité ». Chacun de ces objets et leur ensemble condensent, pour la construction de ses qualités comme pour la définition de ses modes de gestion, des intérêts émanant d'acteurs divers. Les uns comme les autres font différemment leur entrée dans l'action publique ; l'intention des puissances publiques à leur égard est elle-même variable. La solution collective valant à un moment donné est à la fois fragile et évolutive, dépendant des rapports de force à l'œuvre.

Les concepts de « public », de « collectif » ou de « commun », une fois précisés, sont alors utiles en ce qu'ils permettent de cerner une part des tensions à l'œuvre dans et au-

tour des sites patrimoniaux exceptionnels. Celles-ci, inhérentes aux valeurs et usages à l'œuvre, aux décisions politiques du moment, comporteraient un degré de complexité et d'acuité que les lieux « ordinaires » ne possèdent pas, ne serait-ce que parce qu'ils ne donnent pas lieu à une reconnaissance particulière. Comment cette complexité propre aux sites patrimoniaux exceptionnels et aux biens qu'ils abritent entre-t-elle dans une forme de cohérence du point de vue des dispositifs d'action ? Comment trouve-t-elle des formes d'apaisement sous le poids d'arrangements locaux ?

En vue d'appréhender complexité, d'apporter des éléments de réponse aux questionnements précédemment énoncés, en lien direct avec l'approche conceptuelle adoptée, plusieurs dispositifs d'observation et d'analyse, complémentaires, ont été mis en œuvre. Une première étape passe par l'exploration de la diversité à l'œuvre, au prisme de ses dimensions (socio-économique, fiscale et financière, environnementale) tenues comme structurantes pour les devenir des sites et de leurs territoires d'appartenance.

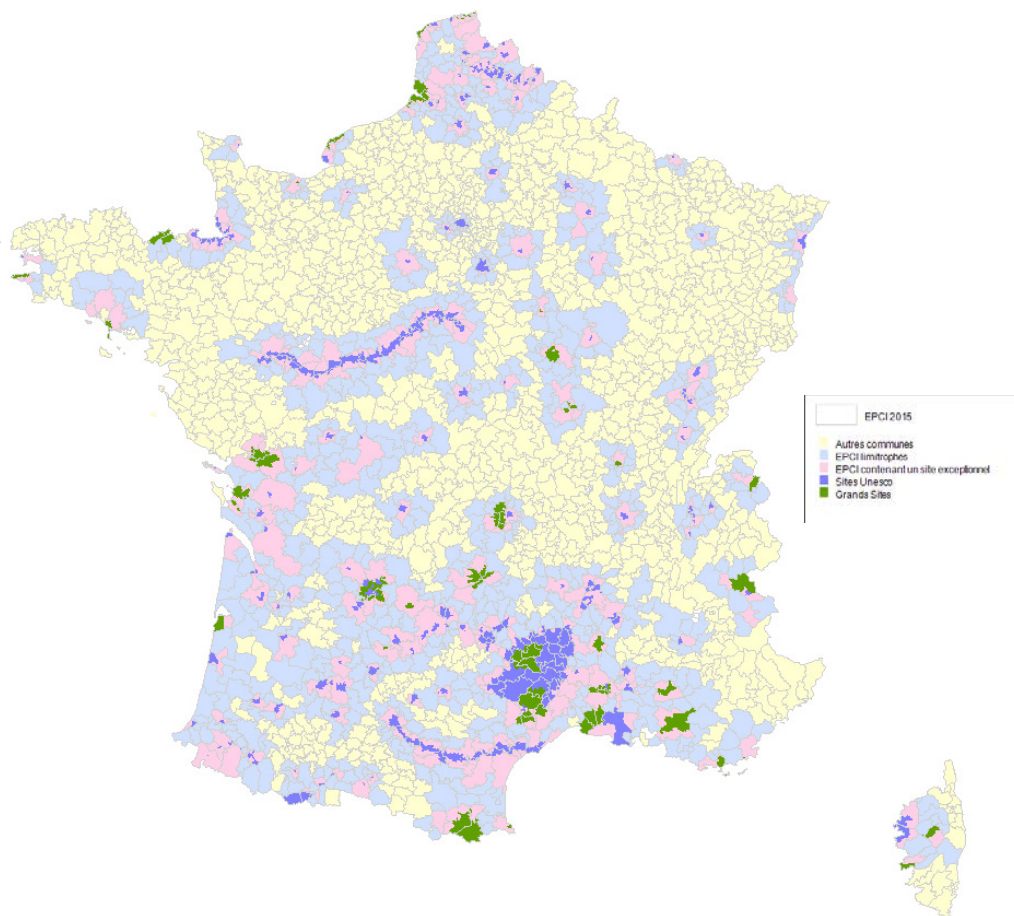
La diversité territoriale au prisme des typologies

Les problématiques, les enjeux, et les impacts des sites patrimoniaux exceptionnels sur le développement territorial sont à différencier selon les contextes locaux. Il en va de même, selon l'hypothèse adoptée, pour les modalités de gestion financière possibles de ces sites, nous amenant à réfléchir non pas à un modèle unique de gestion, mais à des modèles différenciés. Pour ce faire, et préalablement à l'étude statistique des dynamiques territoriales, ont été établies des typologies des sites dans leur contexte local afin de mieux les caractériser, mais également afin de mieux cibler le choix des sept sites faisant l'objet d'un travail de terrain.

La typologie des 70 sites patrimoniaux exceptionnels présents sur le territoire métropolitain repose sur une analyse quantitative socio-économique, fiscal-financière et environnementale à différentes échelles imbriquées (Carte 3).

Carte 3 : Les sites patrimoniaux exceptionnels dans leur contexte territorial, échelles d'analyse

Source : Réalisation des auteurs



La plus petite échelle envisagée est celle de la ou des communes abritant le site. Sont ensuite considérés le site dans son ensemble, puis le ou les établissements publics de coopération communale à fiscalité propre (EPCI) dans le(s)quel(s) s'inscrit le site, ainsi que les EPCI limitrophes. On peut de la sorte distinguer 5 échelles d'analyse imbriquées :

1. chaque commune du site exceptionnel (bien UNESCO, RGSF ou OGS)
2. l'ensemble des communes du site
3. l'EPCI ou les EPCI auxquels appartient le site
4. les EPCI limitrophes
5. le reste du territoire national.

Pour l'analyse typologique, seules les trois premières échelles sont prises en considération, alors que pour l'analyse statistique des dynamiques territoriales (cf. infra), seules les quatre dernières le seront. En effet, l'exercice typologique vise d'abord à repérer les différentes configurations des sites dans un contexte local immédiat. En revanche, l'analyse des impacts ou des interactions de ces sites sur le développement des territoires oblige à étendre la focale pour révéler les éventuels effets d'entraînement territoriaux à des échelles plus vastes que le site lui-même ou l'EPCI auquel il appartient.

Les analyses typologiques qui suivent sont d'abord axées sur une approche socio-économique, suivie d'une étude fiscalo-financière, puis environnementale.

La typologie socio-économique

La première typologie réalisée est construite à partir de variables socio-économiques, selon une logique en entonnoir, à savoir que l'on cherche d'abord à qualifier le contexte socio-économique local du site à l'échelle de son EPCI, puis le profil de site lui-même (communes du site), et enfin à qualifier le degré d'hétérogénéité au sein même du site (différenciation entre les communes d'un même site).

Le contexte socio-économique local est caractérisé à partir des résultats d'une Analyse en Composantes Principales, suivie d'une Classification Ascendante Hiérarchique, l'une et l'autre étant construites à partir d'une base de données précisant pour chaque EPCI retenu, puis à l'échelle du site :

- le poids des différentes bases ou moteurs économiques (cf. encadré) ;
- la propension à transformer ces bases en revenu pour les habitants du territoire ;
- l'intensité et la saisonnalité touristique ;
- les dynamiques territoriales de peuplement, d'emploi et de revenu ;
- le profil de la population résidente.

THÉORIE DE LA BASE ÉCONOMIQUE REVISITÉE

Selon la théorie de la base, les territoires disposent d'un potentiel de développement économique, ou base économique, qui est constitué de l'ensemble des richesses créées et captées à l'extérieur du territoire. Cette base économique, si elle est dépensée localement, alimente la sphère domestique ou présentielle qui est constituée de l'ensemble des activités qui se localisent pour répondre à la demande des ménages.

La base économique est ventilée en quatre grandes familles (Davezies, 2008) :

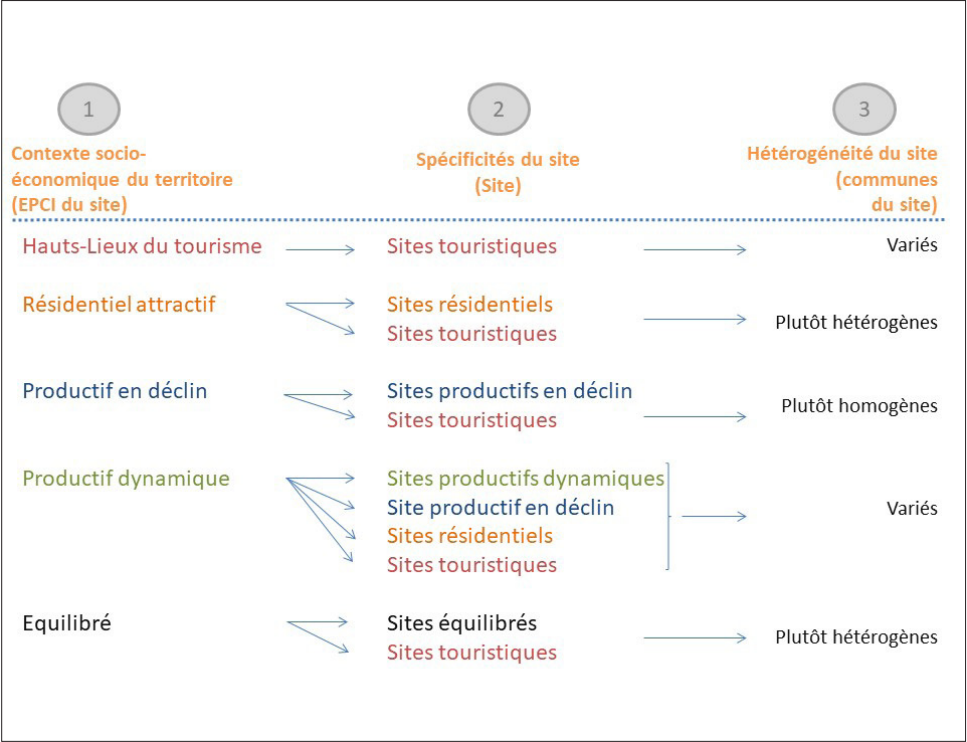
- la base ou économie productive : revenus créés grâce à la production et à l'exportation de biens et services privés ;
- la base ou économie résidentielle : retraites, dépenses des touristes, revenus des navetteurs (résidant dans le territoire, mais n'y travaillant pas) ;
- la base publique : traitements des fonctionnaires ;
- la base sanitaire et sociale : revenus de transfert et remboursement des soins de santé.

Les calculs montrent qu'en moyenne en France, l'économie ou base résidentielle représente plus de 40 % des bases économiques des zones d'emploi, la base productive – tout comme la base sociale – environ un quart, la base publique 10 % (Talandier, Davezies, 2009). Si l'on accepte l'idée selon laquelle ces revenus extérieurs constituent les moteurs ou potentiels de développement des territoires, l'économie résidentielle constitue alors aujourd'hui le premier d'entre eux. Ces revenus basiques constituent un potentiel de développement pour le territoire et l'une des questions-clés du développeur local est de transformer ces revenus en demande. Ainsi, le développement d'un territoire dépend de sa capacité à capter ces flux de revenus, tout autant qu'à créer de la richesse, mais également à en assurer la circulation interne.

Notre typologie distingue en premier lieu les grands pôles urbains, dans lesquels il semble plus difficile d'isoler les effets du site classé sur le développement territorial. Puis, au terme des analyses, plusieurs types de sites et de territoires apparaissent (Figure 3 et Carte 4).

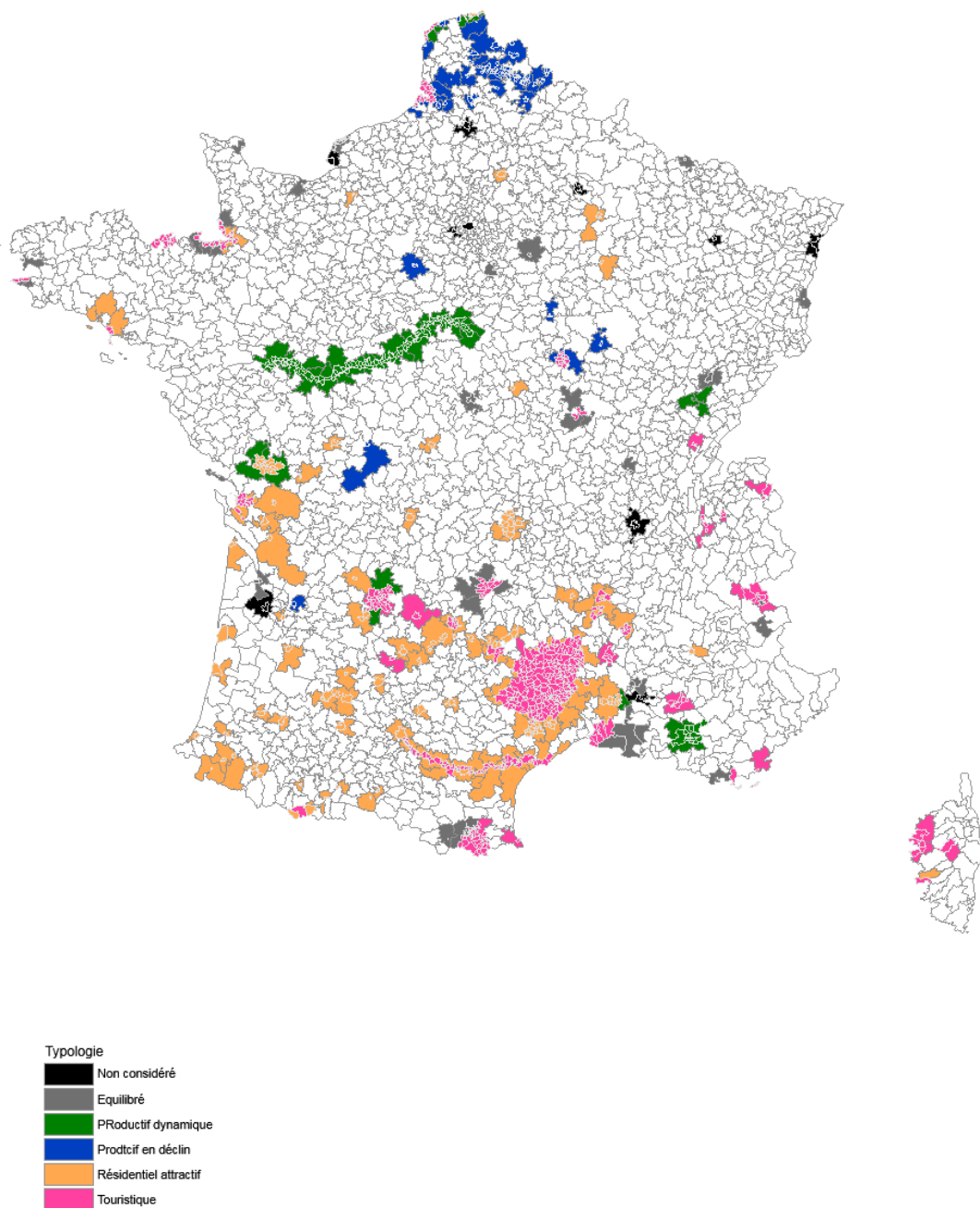
Les sites patrimoniaux exceptionnels connaissent des dynamiques socio-économiques différenciées dans des contextes locaux qui sont également très variés. On distingue des sites très touristiques, situés dans des territoires également très touristiques et dont la composition communale peut être aussi bien homogène qu'hétérogène. Dans les territoires résidentiels dynamiques et attractifs, deux types de sites se différencient selon leur degré de « touristicité » ; la composition communale est plutôt hétérogène. Dans les territoires productifs en déclin, les sites sont soit eux-aussi productifs et en déclin, soit touristiques malgré le contexte local ; la composition communale est assez homogène. Ce sont dans les territoires productifs dynamiques que l'on trouve les types de sites les plus variés, puisque tous les types de sites sont représentés. Enfin, dans les contextes locaux économiquement équilibrés, les sites sont soit équilibrés, soit touristiques ; leur composition communale est plutôt hétérogène.

Figure 3 : Synthèse des typologies socio-économiques
Source : Élaboration des auteurs



La Carte souligne la concentration, dans le Nord, des EPCI productifs, industriels et plutôt socio-économiquement et démographiquement en déclin. Ce type de territoire s'observe aussi de façon moins concentrée dans des espaces ruraux du centre de la France. Ce qui est en revanche plus intéressant à analyser, c'est lorsque des sites touristiques (comme la Baie de Somme, par exemple) sont inscrits dans ces contextes a priori difficiles. Si la présence du site ne suffit manifestement pas à rendre le territoire attractif et dynamique, on peut se poser la question du rôle et de l'apport économique d'un lieu touristique dans un espace en déprise. Les territoires productifs, mais cette fois plutôt dynamiques, sont observables dans toute la France. On constate par exemple la présence d'EPCI de ce type dans le Nord. En leur sein, on trouve des sites touristiques ou résidentiels (les Deux Caps et les Dunes de Flandres) qui peuvent contribuer à alimenter une capacité résidentielle dans un contexte plutôt productif et qui seraient plutôt un facteur de développement pour le territoire. Si le site du Marais Poitevin ressort comme étant plutôt résidentiel, il s'inscrit dans un contexte productif plutôt dynamique. Là encore, il convient de voir comment la combinaison des deux induit, ou non, une dynamique particulière. Au sud de la Loire se concentrent les espaces résidentiels et touristiques, au sein desquels les sites patrimoniaux exceptionnels paraissent renforcer encore un peu plus ce type d'économie. Ce qui n'est pas non plus sans poser de questions sur le degré de dépendance au seul secteur du tourisme que ces dynamiques cumulées peuvent parfois créer. Il convient, là encore, de voir quelle est plus précisément la situation de ces sites patrimoniaux exceptionnels soumis, comme leur territoire, à une forte attractivité résidentielle et touristique. Enfin, quelques EPCI semblent plus équilibrés, dans la mesure où activités productives et résidentielles y sont relativement bien représentées. Les sites patrimoniaux exceptionnels situés dans ce type d'EPCI sont soit équilibrés parce que souvent inclus dans la commune centre (théâtre antique et arc de triomphe d'Orange, cathédrale de Bourges...), soit touristiques (Puy Mary, Pointe du Raz, Mont-Saint-Michel...). Ces premiers résultats montrent que la prise en compte de la diversité de contextes est un préalable à toute réflexion à mener sur la gestion, le fonctionnement, le rôle des sites patrimoniaux exceptionnels.

Carte 4 : Typologie socio-économique des sites dans leur contexte territorial
Source : Calculs et Élaboration des auteurs



L'analyse se poursuit avec la typologie fiscalo-financière qui permet cette fois de contextualiser la recherche et nos sites en termes de politique budgétaire et de gestion locale.

La typologie fiscalo-financière

Comme la précédente, la typologie fiscalo-financière est construite dans une logique d'entonnoir ; cette dernière est cependant inversée au regard de celle qui a été présentée.

Les unités de base, sur le plan de la mobilisation des ressources et de leur gestion, sont en effet les communes. De ce fait, le regard est en premier lieu porté sur elles. En particulier, l'homogénéité/l'hétérogénéité à l'intérieur du site est en filigrane envisagée non seulement comme un facteur susceptible d'influer sur sa gouvernance, sur les modalités de gestion mises en place, mais également comme un élément à même d'induire des particularités en matière de gestion budgétaire.

Ensuite, une typologie est établie pour les ensembles intercommunaux¹⁴ abritant les sites patrimoniaux exceptionnels. Ceux-ci sont-ils semblables ou non, et sur la base de quels facteurs-clés ?

Les typologies¹⁵ sont construites à partir des indicateurs fiscaux et financiers disponibles (à une date récente), mobilisés pour rendre compte :

- de la richesse financière des collectivités, sous-entendant une capacité plus ou moins importante à disposer de ressources pour le financement de leurs actions et de leurs politiques. La richesse d'une collectivité est dépendante de sa dotation en bases d'im-

¹⁴ Les valeurs relatives aux ensembles intercommunaux sont constituées par agrégation des valeurs propres à l'intercommunalité (à fiscalité propre) et de celles des communes-membres. L'agrégation permet de faire abstraction des partages, variables selon les lieux, de compétences et de ressources entre communes et intercommunalités.

¹⁵ Réalisées, comme en matière socio-économique, à partir de Classifications Ascendantes Hiérarchiques, précédées par des Analyses en Composantes Principales.

position à la fiscalité locale. Ainsi des différences de richesse sont-elles illustratives de différences interterritoriales de situation (c'est-à-dire provenant des contextes territoriaux);

- de la mobilisation effective des ressources et de leurs usages, perceptibles au travers du montant des impôts prélevés et des dépenses effectuées. Des différences dans les montants perçus ou dépensés sont imputables à des différences dans les situations et/ou dans les politiques locales;

- des contraintes/marges de manœuvre au sein des budgets locaux, indiquant la présence de rigidités affectant la gestion actuelle et à venir (comme celles liées aux charges de la dette) ou au contraire, laissant augurer de l'existence de potentialités d'action (et d'épargner puis d'investir par exemple).

À l'issue des analyses conduites pour les communes concernées par la présence des sites (qu'elles en soient dotées ou qu'elles soient incluses dans leur périmètre), il ressort que celles-ci sont diversement riches. Il apparaît encore que du point de vue de leurs recettes, de leurs dépenses ou de leurs contraintes budgétaires, les communes d'un même site diffèrent. La présence d'un site exceptionnel ne suffit donc pas localement à générer une homogénéité de situation et/ou de politique financière locale.

Les constats sont analogues lorsque l'on considère les ensembles intercommunaux. Ceux qui contiennent des sites, et d'ailleurs comme tous ceux présents au sein du territoire national, se différencient principalement selon un double gradient : un premier lié au niveau de richesse fiscale locale, associé à celui du niveau de dépenses des collectivités. Un second a trait à l'importance de la dynamique d'équipement et d'épargne, et donc en lien avec des processus en cours, ou a contrario, au poids des charges héritées (dettes antérieures, ...).

Les explorations détaillées montrent que les ensembles intercommunaux concernés par les sites ne possèdent pas nécessairement le même profil que ceux dont ils sont géographiquement proches. Ceci indique que si des dynamiques et des politiques (fiscales, dépensières, ...) prennent place du fait de la présence de sites patrimoniaux exceptionnels et s'il y a des effets de propagation, ceux-ci demeurent limités.

Les ensembles intercommunaux concernés par un même site (en dépit de leur hétérogénéité interne et externe) sont considérés comme constituant une même entité et sont soumis à une analyse typologique.

Sept types sont identifiés (Tableau 1) sur la base des variables retenues et possédant un rôle différenciant. Ceux-ci se combinent, donnant naissance à quatre groupes clairement distincts.

Une richesse plus ou moins abondante est, selon les cas, associée ou non à un niveau plus ou moins élevé des impôts prélevés. Conjointement, les collectivités peuvent être engagées dans une dynamique plus ou moins forte d'équipement, ou bien être contraintes par des charges relevant des politiques passées et limitant leurs capacités actuelles (d'épargner, d'emprunter...).

Tableau 1 : La composition et les profils des groupes de ressemblance des ensembles intercommunaux contenant des sites patrimoniaux exceptionnels

Source : Réalisation des auteurs

N°	Groupe		Type	Nb sites	Objets centraux
1	modestie (richesse/ impôts)	dynamique équipement	a	8	Les Causses et les Cévennes
		dépenses modérées	b	22	Mont-Saint-Michel et sa baie
2	poids du passé	forte richesse	c	3	Abbaye de Fontenay
		modestie (richesse/ impôts)	d	6	Cirque de Navacelles
3	cas spécifique	richesse/équipement	e	1	Le Havre
4	recours à l'impôt	richesse marquée	f	5	Sainte-Victoire
		richesse moyenne	g	11	Beffrois de France

Note : l'objet central d'une classe en est statiquement le plus représentatif ; il ne possède pas nécessairement tous les traits du profil de la classe.

Un trait commun au premier groupe est qu'il distingue les ensembles intercommunaux disposant d'une richesse fiscale plutôt modeste et les impôts prélevés le sont également. Cette modestie n'empêche pas les collectivités de type a de faire preuve d'une nette dynamique d'équipement, alors que celles de type b ne présentent pas cette même dynamique et réalisent même des dépenses modérées.

Les ensembles du 2e groupe sont marqués par le poids des dynamiques ou des politiques des années antérieures et notamment, par le recours à l'emprunt fait à ce moment-là. Les collectivités de type c disposent néanmoins de marges de manœuvre, du fait de l'abondance de leurs bases taxables qui leur confère une forte richesse. La situation n'est pas aussi favorable pour les ensembles de type d, moins dotés en bases d'imposition et en ressources fiscales.

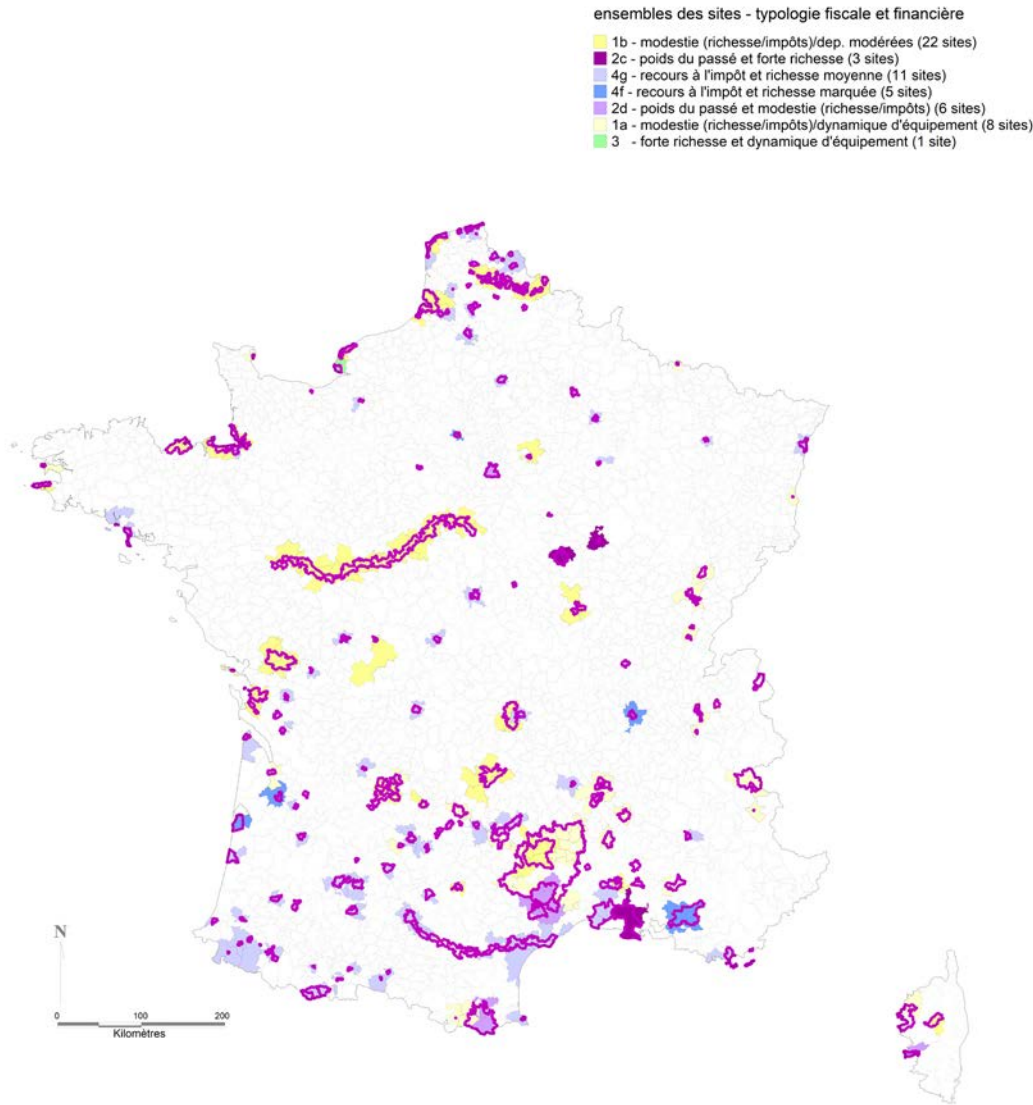
L'ensemble autour du Havre constitue un cas spécifique (groupe 3). Sa richesse lui permet de soutenir de nettes interventions en matière de dépenses d'équipement.

Dans les collectivités du groupe 4, les produits des impôts sont plus élevés qu'ailleurs. Ceci est plutôt un fait de richesse fiscale pour les collectivités de type f, un fait de pression fiscale pour les collectivités de type g (compensant ainsi la modestie de leur dotation en bases taxables).

Du fait de ces configurations contrastées, on peut d'ores et déjà pressentir que des besoins financiers liés à l'entretien, à la préservation des sites, aux aménagements requis pour soutenir l'attractivité territoriale... ne peuvent être satisfaits de façon semblable. Toutes choses égales par ailleurs, là où les taux d'imposition sont déjà élevés, où les charges résultant des investissements antérieurs sont fortes, les leviers d'action ont toutes probabilités d'être restreints.

La Carte 5 fournit une représentation de la distribution des ensembles intercommunaux des sites, en fonction de leur appartenance à la typologie.

Carte 5 : Répartition des groupes de ressemblance, typologie fiscalo-financière, ensembles intercommunaux des sites
Source : Réalisation des auteurs



Les cas de figure pour lesquels la richesse fiscale et les impôts prélevés sont modestes (comparativement aux moyennes nationales) sont les plus fréquents. Ils sont présents dans diverses régions sans proximité spatiale affirmée (hormis celle relative des ensembles du Bassin minier, de la Baie de Somme ; ou des Gorges du Tarn et des Cévennes ...). Les ensembles des littoraux, ceux du Sud de la France, par ailleurs reconnus pour leur attractivité touristique, appartiennent à diverses classes. Le plus souvent, quel que soit leur niveau de richesse, les produits des impôts sont élevés ; ce qui signifie encore, compte tenu des relations évoquées, que le niveau des dépenses est également élevé. Les initiatives conduites antérieurement pèsent et limitent les possibilités actuelles de dépenses dans des lieux divers (autour d'Arles, de l'Abbaye de Fontenay, de Vézelay...).

Les liens de dépendance, ou de causalité, entre les caractéristiques des territoires en termes de développement et leur situation fiscale/financière ne sont pas aisés à mettre en évidence. Même si leur existence est indéniable, ces liens ne fonctionnent pas de façon univoque, n'agissent pas selon les mêmes temporalités (Navarre, Rousseau, 2013). Cette absence de dépendance étroite est perceptible, concernant les sites patrimoniaux exceptionnels et l'environnement dans lequel ils s'inscrivent, lorsque l'on compare précisément les résultats issus de la typologie socio-économique d'une part, ceux provenant de la typologie fiscal-financière d'autre part.

Par exemple, les sites repérés comme touristiques, dans un contexte lui-même touristique, sont certes principalement modestes du point de vue de leur richesse potentielle et de celui des impôts prélevés. Néanmoins certains connaissent actuellement une dynamique encore nette d'équipement (Gorges de l'Ardèche, Sites palafittiques autour des Alpes, Golfe de Porto...) tandis que d'autres sont plutôt contraints et marqués par des efforts passés d'équipement (Massif du Canigó). Par exemple encore, des sites touristiques et résidentiels, dans un environnement résidentiel, disposent pour les uns d'une richesse potentielle moyenne, pour les autres d'une richesse plus abondante.

Tous les sites urbains, dans des contextes urbains, ne sont pas non plus semblables sur le plan fiscal et financier.

Les capacités financières sont modestes notamment dans les territoires repérés comme productifs en déclin. Tel est le cas des ensembles incluant le Bassin minier, les Deux Caps, l'Abbatiale de St-Savin-sur-Gartempe ... Cela l'est également pour les ensembles

du Val de Loire, qui est à l'inverse un site productif.

De tels constats emportent des conséquences quant aux choix des terrains d'étude. Compte tenu en effet de la variété des types, sur chacune des deux dimensions d'analyse, compte tenu également de l'absence de réelle superposition entre les typologies établies, il est difficilement envisageable de désigner un échantillon de situations qui soit totalement représentatif de la diversité d'ensemble.

Le parti est alors pris de retenir les dimensions socio-économiques comme structurantes ou comme premières, en accord avec la problématique de la recherche, et de considérer les dimensions fiscales et financières comme illustratives et comme un critère de choix de second ordre. En revanche, ces informations contribuent à éclairer le travail de terrain et la connaissance préalable des territoires d'étude.

Le choix de ces derniers résulte d'un arbitrage effectué sur la base de la typologie socio-économique, complétée par des éléments d'ordre fiscal-financier. Ces terrains d'étude sont représentatifs d'une diversité de cas de figure résumée comme suit :

- Sites touristiques dans un contexte territorial également touristique (Massif des Ogres et Grotte de Chauvet-Gorges de l'Ardèche); l'un et l'autre sont semblables sur le plan fiscal et financier : la richesse potentielle et les impôts sont modestes, la dynamique (actuelle) d'équipement est marquée;
- Site touristique dans un contexte territorial résidentiel et dynamique (Canal du Midi), tout en présentant un profil fiscal particulier : la richesse potentielle est moyenne, le recours à l'impôt est plus élevé qu'en moyenne;
- Site résidentiel dans un contexte territorial productif et dynamique (Marais Poitevin); malgré ce contexte plutôt favorable, les ensembles intercommunaux du site sont plutôt caractérisés par une modestie tant de la richesse potentielle que des impôts effectivement prélevés;
- Site touristique dans un contexte territorial productif en déclin (Baie de Somme); la richesse fiscale potentielle est moins élevée qu'en moyenne, les impôts perçus également;
- Site productif en déclin dans un contexte également productif et en déclin (Bassin

minier du Nord-Pas-de-Calais); tant la richesse potentielle que les niveaux de fiscalités sont moindres qu'en moyenne;

- Un pôle urbain (Le Havre), marqué par l'abondance de la richesse fiscale potentielle et une forte dynamique actuelle d'équipement.

Enfin, pour compléter la caractérisation des sites d'étude, la prise en compte de dimensions environnementales apparaît essentielle, dans la mesure où elles sont susceptibles d'être porteuses de tensions et/ou de synergies particulières.

La typologie environnementale

La troisième typologie est en conséquence construite à partir de variables environnementales, selon une logique analogue à la typologie socio-économique. Elle porte également sur les 70 sites retenus.

Afin d'établir le profil environnemental des sites, 22 variables différentes à la fois qualitatives et quantitatives ont été identifiées. Ces variables s'organisent autour de 4 catégories :

- Les données réglementaires renseignant le potentiel environnemental¹⁶ ;

Ces informations portant sur les zonages naturels (type arrêté biotope, Réserve Naturelle, Ramsar...), la présence de Parcs naturels (nationaux/régionaux) servent à évaluer le potentiel environnemental de chaque site, soit encore sa dotation en aménités.

- Les données renseignant la nature des risques existants et ainsi, la vulnérabilité environnementale des sites¹⁷ ;

¹⁶ N'est pas à ce stade prise en compte la protection au titre de la Loi de 1930 dont les Grands Sites de France labellisés ou les sites en cours d'OGS font l'objet. Cette labellisation constitue le socle de la politique des GSF. Chacun d'entre eux est alors systématiquement concerné. Introduire cette variable dans l'analyse aurait de facto conduit à induire une différenciation systématique, comparativement aux biens UNESCO.

¹⁷ Qui constituent uniquement une part de l'ensemble des risques auxquels les sites patrimoniaux exceptionnels peuvent être soumis.

Ces informations servent à évaluer la vulnérabilité environnementale des sites. Elles portent sur des risques naturels (inondations, séismes, avalanches...) et anthropiques (technologiques, miniers), différenciables selon leur fréquence d'apparition (fréquent/rare). Est également pris en compte le nombre d'arrêtés de catastrophes naturelles (depuis 1983).

- Les données paysagères ;

Nous avons utilisé les résultats d'une typologie existante¹⁸ identifiant 10 classes de paysages selon la présence plus ou moins marquée du bâti ou l'artificialisation des sols, combinée à l'importance des reliefs, à la nature des activités (cultures, prairies...), à la présence ou non de littoraux...

- Les données climatiques.

Elles portent sur des éléments usuels descriptifs des climats tels les heures d'ensoleillement, la vitesse des vents, les températures et les précipitations.

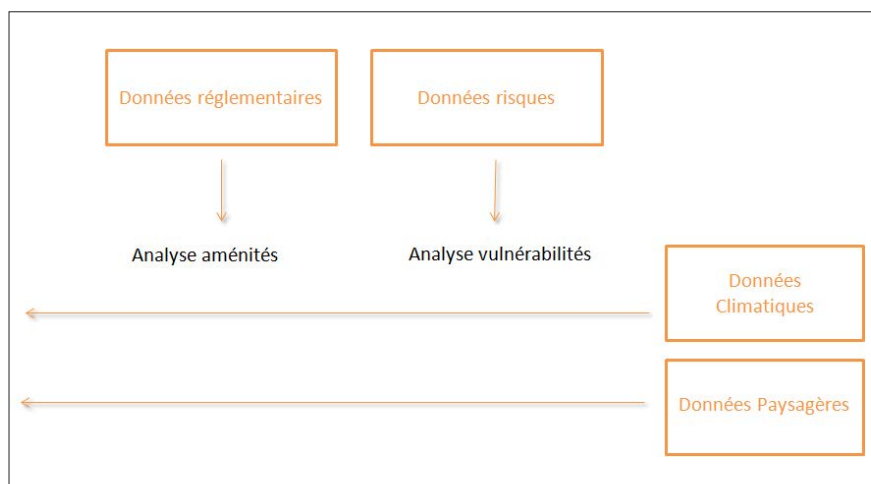
Les données sont formalisées à l'échelle communale. Certaines variables sont disponibles directement à cette échelle (comme les variables risques ou paysagères); pour d'autres, il est nécessaire de réaliser des géotraitements à l'aide d'un SIG afin d'identifier les communes concernées par un zonage (typiquement pour les variables réglementaires). Enfin certaines doivent être extrapolées à l'échelle communale, les données initiales étant départementales (données climatiques). Les données ainsi disponibles à l'échelle de la commune sont agrégées à l'échelle du site.

Comme pour les autres typologies, le contexte environnemental local est déterminé à partir des résultats d'une Analyse en Composantes Principales, réalisée en utilisant la base de données constituée par les valeurs pour chaque site des variables mentionnées, suivie d'une Classification Ascendante Hiérarchique.

L'analyse se fait sur le bloc de données réglementaires pour rendre compte du potentiel environnemental et ainsi les aménités des sites d'une part et sur le bloc des données relatives aux risques pour repérer les vulnérabilités environnementales des sites d'autre part. Les données climatiques et paysagères sont associées aux résultats des analyses ainsi obtenues (Figure 4).

¹⁸ Réalisée par la DATAR, l'INRA CESAER/UFC, le CNRS Théma, le Cemagref DTMA METAFORT en 2011.

Figure 4 : Méthodologie de la typologie environnementale
Source : Réalisation des auteurs



Du point de vue réglementaire, en premier lieu, les sites se différencient en fonction des réglementations liées à une reconnaissance de la biodiversité, dans une approche plutôt sectorielle (arrêté biotope, Réserve Naturelle, Ramsar...), puis ils s'organisent en fonction de politiques d'aménagement du territoire (PNR/PNN), dans une approche plus transversale.

Du point de vue de la vulnérabilité environnementale, les sites se différencient principalement par la présence de manière conjointe ou non des risques anthropiques et par l'importance du nombre d'arrêtés de catastrophes naturelles. La différenciation se fait donc en fonction de la présence ou non des risques naturels, qu'ils soient rares ou fréquents.

Tableau 2 : Synthèse de la typologie environnementale pour les sites d'étude retenus
Source : Réalisation des auteurs

NOM DU SITE	CLASSE POTENTIALITÉS ENVIRONNEMENTALES	CLASSE VUNÉRABILITÉ ENVIRONNEMENTALE	CLASSE MÉTÉORO-LOGIQUE	PAYSAGE DO-MINANT (MODE PONDÉRÉ PAR SUPERFICIE)	NB DE TYPES DE PAYSAGES
BAIE DE SOMME	Sites étendus concernés par un périmètre Natura 2000 + arrêté biotope	Sites exposés à un très faible niveau de risques	Sites au climat de tendance océanique, à l'ensoleillement et à la pluviométrie modérée	Paysages artificialisés, littoraux	4
BASSIN MINIER DU NORD-PAS-DE-CALAIS	Sites avec peu de réglementation	Sites fortement exposés aux risques anthropiques (+ naturels fréquents)	Sites au climat de tendance océanique, à l'ensoleillement et à la pluviométrie modérée	Hors champ (unités urbaines>10 000 emplois).	3
CANAL DU MIDI	Sites avec peu de réglementation	Sites fortement exposés aux risques anthropiques (+ naturels fréquents)	Sites au climat de tendance méditerranéen calme, avec de forts niveaux d'ensoleillement et une faible pluviométrie	Hors champ (unités urbaines>10 000 emplois).	7
GROTTE CHAUVET	Sites ponctuels concernés par un périmètre Natura 2000 + arrêté biotope	Sites régulièrement sinistrés par des risques naturels fréquents	Sites au climat de tendance méditerranéen calme, avec de forts niveaux d'ensoleillement et une faible pluviométrie	Montagne, très forts reliefs et végétation semi-naturelle	1
LE HAVRE	Sites ponctuels concernés par un périmètre Natura 2000 et peu d'autres réglementations naturelles	Sites fortement exposés aux risques anthropiques (+ naturels fréquents)	Sites au climat de tendance océanique, à l'ensoleillement et à la pluviométrie modérée	Hors champ (unités urbaines>10 000 emplois).	1
MARAIS POITEVIN	Sites étendus concernés par un périmètre Natura 2000 + arrêté biotope	Sites soumis et touchés par un ensemble de risques de toute nature	Sites au climat de tendance océanique, à l'ensoleillement et à la pluviométrie modérée	Paysages de cultures, forte marque du bâti	6
MASSIF DES OCRES	Sites concernés par un PNR + Natura 2000	Sites régulièrement sinistrés par des risques naturels fréquents	Sites au climat de tendance méditerranéen calme, avec de forts niveaux d'ensoleillement et une faible pluviométrie	Relief marqué, paysages diversifiés	5

Comme l'illustre le Tableau 2, qui fait la synthèse de l'appartenance typologique des divers terrains d'étude, ceux qui ont été retenus permettent de mettre en visibilité la diversité des situations environnementales des sites en question, tant dans leurs potentialités que dans leurs vulnérabilités.

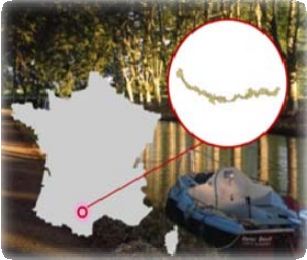
Le Havre apparaît comme un site ponctuel concerné par un périmètre Natura 2000 et possédant peu de réglementations naturelles. La Baie de Somme, les Gorges de l'Ardèche et le Marais Poitevin sont des sites étendus concernés par un périmètre Natura 2000 et par un arrêté biotope. La Grotte Chauvet ressort comme un site ponctuel concerné par un périmètre Natura 2000 et par un arrêté biotope. Le Massif des Ogres appartient à la classe des sites couverts par un PNR et un périmètre Natura 2000. Enfin le Canal du Midi et le Bassin minier se révèlent comme des sites possédant peu de réglementations environnementales.

Cette diversité se retrouve en termes de vulnérabilités environnementales. Deux des sites étudiés, la Baie de Somme et les Gorges de l'Ardèche, sont exposés à un très faible niveau de risques qu'ils soient d'origine naturelle ou anthropique. Trois des sites d'étude, le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, le Canal du Midi, Le Havre sont fortement exposés aux risques anthropiques et naturels fréquents. Deux autres, la Grotte Chauvet et le Massif des Ogres, sont des sites régulièrement sinistrés par des risques naturels fréquents. Enfin le Marais Poitevin apparaît comme un site soumis à l'ensemble des risques anthropiques et naturels qu'ils soient rares ou fréquents.

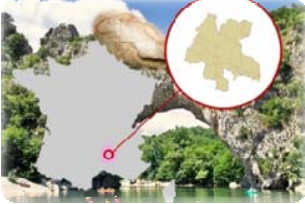
La Figure 5 synthétise pour chaque terrain d'étude français son appartenance typologique. On observe une variété de contextes socio-économiques, fiscaux-financiers et environnementaux.

Les sites ont également été retenus pour leur diversité morphologique (ponctuel, linéaire, surfacique...), leur nature diverse (ville, espace rural, canal, baie, marais, grotte...). Les terrains d'étude européens n'ont pas fait l'objet d'une typologie statistique détaillée, mais ont été choisis par analogie, similitude avec les cas d'études français.

Figure 5 : Synthèse typologique des terrains d'étude français
Source : Élaboration des auteurs

		Socio-éco
		du site
Baie de Somme	 	Touristique
Bassin minier Nord-Pas-de-Calais	 	Productif en déclin
Canal du Midi	 	Touristique

PROFIL TYPOLOGIQUE			
Économique	Fiscalo-financier du site	Environnemental du site	
du territoire		Réglementation	Risques
Productif en déclin	Modestie (richesse/impôts)	Semblable à celle des sites étendus concernés par un périmètre Natura 2000 + arrêté de biotope	Exposition à un très faible niveau de risques
Productif en déclin	Modestie (richesse/impôts)	Semblable à celle des sites avec peu de réglementation	Forte exposition aux risques anthropiques (+ naturels fréquents)
Résidentiel	Richesse moyenne/recours à l'impôt	Semblable à celle des sites avec peu de réglementation	Forte exposition aux risques anthropiques (+ naturels fréquents)

Grotte Chauvet et Gorges de l'Ardèche		 	Touristique
Le Havre			Urbain
Marais Poitevin			Résidentiel
Massif des Ogres			Touristique

Touristique	Modestie (richesse/impôts) et dynamique d'équipement	Semblable à celle des sites ponctuels concernés par un périmètre Natura 2000 + arrêté de biotope	Risques naturels et sinistres fréquents
Urbain	Richesse et dynamique d'équipement	Semblable à celle des sites ponctuels concernés par un périmètre Natura 2000 et peu d'autres réglementations naturelles	Forte exposition aux risques anthropiques (+ naturels fréquents)
Productif et dynamique	Modestie (richesse/impôts)	Semblable à celle des sites étendus concernés par un périmètre Natura 2000 + arrêté de biotope	Sites soumis et touchés par un cocktail de risques de toute nature
Touristique	Modestie (richesse/impôts) et dynamique d'équipement	Semblable à celle des sites concernés par un PNR + Natura 2000	Risques naturels et sinistres fréquents

Les trajectoires territoriales

Les typologies précédentes ont permis de caractériser les diversités spatiales d'aujourd'hui, sans néanmoins apporter d'éclairage sur les trajectoires patrimoniales de long terme. Un cadre d'analyse est mobilisé afin de révéler les liens entre l'histoire longue du territoire et l'action culturelle contemporaine (Canova, Landel, 2017). À partir de l'approche temporelle, deux formes de culture peuvent être représentées comme relevant de deux sphères distinctes. La première considérée comme « englobante » est présente sur tous les territoires. Elle résulte de l'histoire longue de leur construction, faite de la révélation de ses ressources, du développement d'activités associées, de crises, de ruptures, d'innovations et d'émergence de nouvelles ressources (Landel, Teillet, 2006). A titre d'exemple, l'histoire du Bassin minier est construite à partir de l'affirmation d'une monoproduction houillère, qui a reposé sur des innovations, des organisations, des catastrophes, des crises, des reconstructions. Elle a permis l'émergence de patrimoines de natures diversifiées, soit directement reliés à l'activité minière ou qui peuvent y être associés : corons, maisons des ingénieurs, jardins, colombophilie, fanfares...

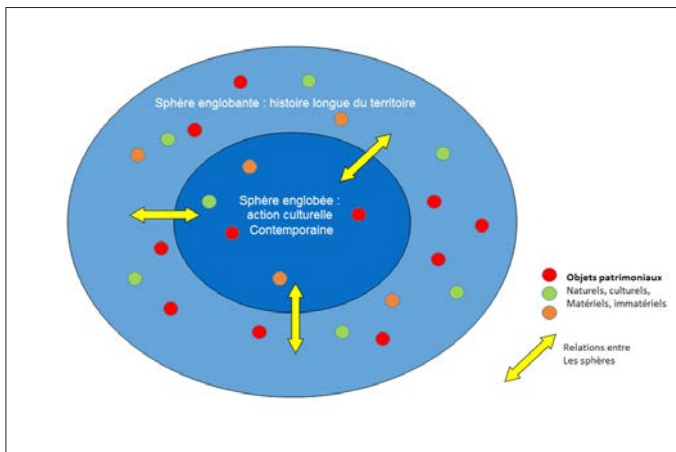
La seconde peut être définie comme « englobée ». Sont explicitement en jeu des objets, produits et attributs « culturels » mobilisés au service du projet du territoire. Cette approche très large inclut l'ensemble des activités et pratiques, ainsi que leurs formes d'expression, leurs produits et leurs mondes de référence (musique, cinéma, peinture, jeux vidéo... et aussi entrepreneuriat, sport, écologie, politique, etc.). Cette approche confirme la possibilité de définir la culture par des pratiques, allant bien au-delà des attributs qui lui sont associés. Toujours dans le Bassin minier, une forte diversité d'activités contemporaines a été identifiée : activités récréatives et éducatives sur les terrils, musée de Lewarde, studio de cinéma d'Arenberg, scène de musique actuelle du Métaphone à Oignies, Scène Dramatique Nationale « Culture commune » de Loos en Gohelle, Musée du Louvre Lens qui constituent un ensemble unique de lieux de création et de diffusion culturelle. Pour chacun d'entre eux, les liens avec l'histoire et les symboles du passé méritent d'être interrogés.

Ces deux sphères sont en interaction et le territoire a la capacité à les rapprocher, voire à les superposer dans une relation « dialogique » au sein de laquelle deux principes sont « unis sans que la dualité ne se perde dans cette unité » (Morin, 1982). La Figure 6 illustre ce questionnement.

L'observation des dynamiques de territoires porteurs de sites patrimoniaux exceptionnels conduit à proposer 4 types de trajectoires territoriales, résultant des interactions possibles entre les deux sphères.

Figure 6 : L'interaction entre les deux sphères de la culture territoriale

Source : Canova, Landel, 2017



La continuité ou l'enfermement de la sphère englobée dans la sphère englobante : cette première forme privilégie le maintien des activités existantes, ou au moins les patrimoines qui y sont associés. Ce serait le cas d'un territoire à forte identité, traversé de pratiques culturelles dont une des fonctions essentielles serait de maintenir et de renforcer les liens sociaux existants à l'intérieur du territoire. La sphère englobée des pratiques culturelles reste enfermée dans la sphère englobante de l'histoire longue du territoire et limite les possibilités d'interaction entre elles.

La rupture ou la disjonction entre les sphères : cette seconde forme de projet serait celle dans laquelle l'introduction d'activités nouvelles, non reliées à l'histoire du territoire, viendraient se juxtaposer aux patrimoines existants, sans qu'il y ait d'interactions entre eux. Dans ce cas, la sphère englobante et la sphère englobée divergent, pour laisser la place à des dynamiques nouvelles impliquant de nouvelles populations et de nouveaux acteurs, et des ruptures dans les pratiques culturelles.

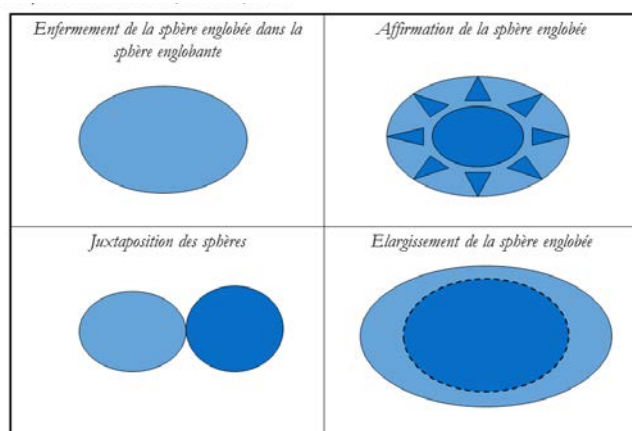
La bifurcation ou l'affirmation de la sphère englobée : une troisième forme serait la recherche d'un changement au travers de l'introduction d'innovations susceptibles d'accompagner la création d'activités nouvelles, tout en conservant des liens avec l'histoire longue du territoire. Le développement d'un projet ayant capacité à faire évoluer la sphère englobante, sans modifier de façon sensible la trajectoire du territoire, illustre ce cas de figure.

La convergence entre les sphères et l'entrée en transition : dans cette figure, le territoire connaît un profond renouvellement de son action culturelle qui reste reliée à son histoire longue. Ce mouvement contribue à un profond renouvellement de son identité, et facilite la construction de nouvelles formes de gouvernance à partir de la coordination d'acteurs différenciés autour de ressources nouvelles. Cette dynamique témoigne d'une capacité du territoire à entrer en transition à partir d'un renouvellement des ressources, mais aussi d'une capacité d'innovation dans les formes d'organisation et de coopération, tout en restant ancrée dans l'histoire longue du territoire.

Ces 4 figures d'interactions entre l'histoire longue du territoire peuvent être illustrées à partir de la Figure 7.

Figure 7 : Quatre relations types entre les deux sphères de la culture territoriale

Source : à partir de Canova, Landel, 2017



Les sites patrimoniaux exceptionnels peuvent alors être analysés à partir de cette grille. La trajectoire propre à chaque site ou territoire est de nature à permettre d'identifier des facteurs de tensions, des obstacles comme des capacités favorables aux dynamiques territoriales. Dans la mesure où les objets patrimoniaux sont centraux, à divers titres, pour les sites patrimoniaux exceptionnels, une attention particulière est dédiée aux dynamiques observables pour chacun des sites d'étude, reconstituées à l'issue des phases de terrain. Cette analyse met en relief la multiplicité des trajectoires possibles. Le parallèle ne vaut pas toujours, mais, toutes choses égales par ailleurs, plus un site est étendu, plus il inclut des objets patrimoniaux nombreux et divers, plus la probabilité que sa trajectoire soit complexe est élevée. La continuité se conjugue fréquemment à des bifurcations, ou à des ruptures. Les situations et trajectoires résultent ici de faits de gouvernance, là de transformations économiques, là encore de modes d'appropriation

spécifiques ..., soit encore de la conjonction de divers enjeux. Les tensions sont perceptibles puisque les cas d'orientation vers une réelle transition – dans laquelle les deux sphères à l'étude convergeraient – sont peu fréquents.

L'analyse montre que les sites plus étendus portent effectivement des dynamiques diversifiées.

• **Le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais** permet de représenter les 4 formes de trajectoires, en y ajoutant une cinquième qui passe par la destruction des traces du passé. Elle a été envisagée dans certains sites, à commencer par les terrils. Dans les années 1980, un rapport d'études les destinait à la destruction, les matériaux extraits étant alors susceptibles d'être mobilisés pour la construction du réseau autoroutier. La muséification du site de Lewarde, devenu Centre historique minier, illustre la première trajectoire. La seconde est celle de la juxtaposition entre des patrimoines conservés et la réalisation d'édifices nouveaux. C'est le cas avec l'implantation du Louvre Lens, à proximité immédiate d'un carreau de mine refermé. Elle mobilise le patrimoine national, parfois présenté comme remboursement d'une « dette de la nation envers le Bassin minier » et comme moteur d'une dynamique métropolitaine. Au travers du projet EuraLens, qui possède de très fortes similitudes avec la dynamique d'EuraLille, sont portées des ambitions de changement d'image, permettant de passer de « l'archipel noir à l'archipel vert ». L'affirmation de bifurcations peut être décrite sur les sites du métaphone, scène de musique actuelle à Oignies et les studios de Wallers Arenberg, où se développent des activités nouvelles, sans qu'elles viennent transformer la trajectoire du territoire. L'hypothèse de la transition peut être posée à Loos en Gohelle, à partir de l'engagement des patrimoines de la fosse 11/19, mais aussi de nombreux autres objets tels que les terrils, les cités... À partir d'un récit construit, le Maire, Jean-François Caron, fait état d'un engagement de multiples actions dans plusieurs directions : culturelle (Centre Dramatique National), environnementale (CPIE), productive et énergétique (écopôle), mais aussi alimentaire et agricole, et résidentielle, au travers de nouvelles conceptions de l'habitat.

• **Le Massif des Ocres** présente aussi deux trajectoires différenciées. La première relève de la figure de la continuité. Elle repose sur une forme simple d'exploitation de la rente touristique au niveau de la commune de Roussillon. Cette dernière a rendu payant l'accès à un sentier de découverte du massif, ne nécessitant que peu d'entretien et attirant plusieurs centaines de milliers visiteurs chaque année.

La trajectoire de la bifurcation peut être illustrée par le développement de la Société Coopérative d'Intérêt Collectif SCIC Okhra, qui repose sur le concept « d'économuséologie », issu du Canada, autour de la valorisation des sites : présentation, recherche, conservation, éducation, ateliers de création, diffusion. En 1993, les membres de la SCIC ont participé avec la commune et d'autres partenaires à la reprise d'une ancienne usine, pour en faire aujourd'hui un centre international de la couleur. Toutes les procédures de valorisation du patrimoine y ont été mobilisées (Pôle d'Expérimentation du patrimoine, Pôle d'Excellence Rurale et aujourd'hui, Pôle territorial de coopération économique PTCE). Ce PTCE a capacité à fédérer les entreprises, les élus (communauté de communes), les techniciens et les services. Du point de vue de ses gérants, la SCIC Okhra pourrait jouer un rôle central dans la gestion du Grand Site. Son ambition est d'associer plusieurs produits du territoire avec l'ocre : lavande, truffes, pierre, vigne. En résulteraient des paysages colorés là où la couleur concerne tout le territoire. Au travers du PTCE, s'affirme la volonté de proposer un nouveau modèle économique. Bien qu'elle soit impliquée au travers d'une Délégation de Service Public dans la gestion d'un autre site, c'est la communauté de communes qui s'est substituée au Parc Naturel Régional pour l'élaboration du projet de Grand Site, en n'accordant qu'une place réduite à la SCIC OKhra.

• **Le Canal du Midi** voit cohabiter trois trajectoires. À l'inverse de l'hypothèse de la destruction, la première s'inscrit dans l'hypothèse de la continuité. Elle renvoie à la fonction commerciale issue de l'histoire du Canal, actuellement supprimée, voire niée, pour ne privilégier que la fonction touristique, qui fige le Canal dans une posture de conservation patrimoniale, sans pouvoir y associer d'autres usages. Voies Navigables de France, en tant que gestionnaire du Canal, dépositaire des bâtiments et référent pour l'UNESCO, travaille à la replantation des platanes en mobilisant des fonds publics et pri-

vés. Le financement des voies vertes et d'un réseau de pistes cyclables ainsi que la réhabilitation du site des écluses de Fonsérannes à Béziers contribuent à cette conservation. La possibilité d'une bifurcation s'inscrit dans le processus de la nouvelle région Occitanie. Elle est territoriale, politique et symbolique. Elle voit le Canal comme un vecteur de liens entre les deux anciennes régions et comme un levier de développement local. Le développement d'actions culturelles nouvelles, mobilisant largement les technologies numériques ou innovantes et l'initiative citoyenne, laisse entrevoir la possibilité de mobilisations renouvelées, dont les contours restent à préciser.

• **Les Gorges de l'Ardèche** sont marquées par deux trajectoires. La première, touristique, renvoie à l'histoire locale du lieu et à sa dynamisation via l'accueil en camping et la présence de la rivière (baignade et canoë). Cette dynamique, inscrite dans la continuité, aujourd'hui rentière, structure fortement le territoire tant au niveau économique que culturel. La découverte de la Grotte Chauvet a ouvert une bifurcation possible, celle d'un tournant culturel. Recherchée par les politiques départementales et régionales, cette ambition s'est cristallisée dans la reconstitution de la Grotte. La délégation de gestion de l'espace de restitution de la Grotte à une entreprise privée interroge toutefois sur les capacités à diversifier les activités et à innover. Elle pose aussi la question de la place du site patrimonial exceptionnel dans la construction d'un réseau qui accompagnerait une profonde mutation de l'identité du territoire, ainsi qu'une transition vers d'autres formes d'habitat et de développement touristique et d'actions culturelles.

• **Le Marais Poitevin** voit se rejoindre deux trajectoires différentes, mais dépendantes auxquelles s'ajoute une troisième. L'hypothèse de la destruction est présente dans le Marais asséché, résultant de pressions pour le renforcement d'une agriculture productiviste. On est là dans une trajectoire de rupture entre l'histoire longue du Marais et les pratiques agricoles contemporaines. La seconde, cantonnée au Marais mouillé, s'appuie sur la production et la mise en tourisme. Elle traduit la posture de la continuité, donc de l'enfermement des activités contemporaines dans un cadre strictement hérité du passé. Le PNR avait pour objectif de concilier ces deux trajectoires, mais son action, jugée défailante, a incité l'État à lui retirer temporairement son classement. Enfin, une troisième, indépendante des deux autres, tend vers une progressive disparition des

parties du Marais les moins accessibles et les moins entretenues. Elle l'hypothèse de l'abandon, comme une des formes possibles de la destruction, tout en laissant entrevoir la possibilité d'une restauration future au service d'autres usages.

• **La Baie de Somme** articule deux trajectoires parallèles. La première mobilise la société locale qui habite le lieu et y produit. Elle traduit une continuité de trajectoire reposant sur le maintien de pratiques anciennes. La seconde, née avec sa découverte touristique, s'inscrit dans une dynamique patrimoniale, gérée localement et dont l'objectif est de renforcer la première. La gestion des différents sites touristiques au travers d'un syndicat mixte, le maillage du territoire par des voies vertes, la valorisation des productions locales contribuent à cette recherche d'intégration douce, qui laisse entrevoir la possibilité d'une bifurcation vers de nouvelles activités, sans que celles-ci s'inscrivent dans une dynamique de transition marquée.

• **La ville du Havre** a su créer une bifurcation dans sa trajectoire urbaine. La ville reconstruite, héritée de la destruction, a engagé une relecture de son histoire récente qui vise à favoriser son image et son appropriation. Appuyée sur les politiques et élites culturelles locales, valorisée par son inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, Le Havre opère une transition culturelle réussie qui repose sur la construction d'un nouveau patrimoine, et accompagne un changement de trajectoire du territoire, au travers d'une nouvelle attractivité culturelle et touristique.

• **La Vallée Salada** tente aussi de créer une bifurcation dans la trajectoire continue de destruction et d'exode qu'elle subit. L'ambition de ce changement de cap est paradoxalement de recréer une continuité avec l'activité passée, en travaillant à relancer et à réactualiser la dynamique productive à partir des qualités spécifiques du sel. La création d'une fondation, la mise en tourisme du site et les tentatives d'inscription à l'UNESCO procèdent de cette stratégie. Les nouvelles formes de valorisation du sel, dans des circuits promouvant la qualité alimentaire, inscrivent le site dans une esquisse de transition au travers d'une double affirmation de son histoire longue et du renouvellement des formes de valorisation.

• **La Chaux-de-Fonds** permet de représenter deux trajectoires. La première est portée par les entreprises horlogères locales. Marquées par une crise dans les années 1970, liée à l'apparition des montres digitales, ces entreprises ont engagé depuis un virage qualitatif vers le luxe et le très haut de gamme. Elles s'inscrivent dans une logique de production d'excellence relativement secrète et fermée. En cela, il y a une forme de rupture entre les deux sphères, en ce sens que la nouvelle industrie horlogère mondialisée ne manifeste pas de volonté manifeste d'ancrage territorial. La seconde est marquée par la volonté des municipalités de faire reconnaître l'urbanistique de l'activité horlogère. En créant la figure de l'urbanisme horloger, la candidature à l'UNESCO visait à promouvoir ce type de forme urbaine au niveau international. Elle témoigne d'une volonté d'élargissement, au travers de la qualité architecturale et de l'attractivité de nouveaux habitants, voire de nouvelles activités. Totalement imbriquées, car ayant la même origine, ces deux trajectoires s'articulent difficilement, si ce n'est au travers de musées d'entreprises témoignant un souci manifeste de qualité des expositions.

• **Le Piémont italien** a su faire converger deux trajectoires. La première, liée à la culture de la vigne, renvoie aux savoir-faire agricoles. Elle s'inscrit dans l'hypothèse de la continuité des pratiques et savoir-faire. Après un exode rural important, cette trajectoire a bénéficié d'une volonté de développer des vins de qualité, d'une diversification touristique des exploitations et d'une proximité avec la seconde, inscrite dans une bifurcation sans rupture avec l'histoire longue du territoire. Elle est marquée par la fabrication du vin et sa commercialisation. Elle articule des industriels et des commerciaux. Ainsi s'imbriquent une trajectoire à dimension patrimoniale et une autre plus productiviste qui, ensemble, affirment le dynamisme du territoire.

• **Emscher Park** est encore marqué par une trajectoire dépendante de la fin de l'exploitation minière. La résilience face à la disparition pèse encore sur la dynamique du territoire. Mais la bifurcation enclenchée par l'IBA impulse une trajectoire divergente et positive. Elle vise à créer de nouveaux usages, parmi lesquels la récréation occupe une place remarquable, suscite de nouveaux liens sans subir le poids de l'héritage. Cette nouvelle trajectoire dynamique cherche et accepte de se recomposer chemin faisant. Le patrimoine y est perçu comme évolutif et transformable.

Au-delà des sites étudiés dans l'étude, deux sites retiennent l'attention pour analyser le trajectoire des territoires qui y sont associés. L'**Abbaye de Fontenay**¹⁹, considérée aujourd'hui comme un édifice quasi immuable, se situe dans la première catégorie de la continuité, voire de l'enfermement dans la sphère englobée. Les moyens sont mobilisés en direction des travaux d'entretien et de conservation du site, ainsi que des dispositifs d'interprétation qui sont associés. Hormis le développement de l'événementiel, au travers du tournage de films ou de réceptions, il n'y a pas de diversification d'activités. Cela n'a pas toujours été le cas. Au 19^e siècle, le site a abrité une papeterie, sans que la structure des ouvrages préexistants ait été modifiée. Le site devient un « haut lieu » touristique, sans avoir d'impact majeur sur le territoire du pays de Montbard, engagé dans une profonde crise de désindustrialisation.

Cette dynamique peut être observée dans d'autres sites, mais elle va souvent être confrontée aux pratiques résidentielles qui y sont associées.

Les coûts de rénovation des bâtis anciens étant élevés, ces travaux sont plutôt le fait de nouveaux habitants ; les capacités financières jouent un rôle de filtre au sein des acquéreurs potentiels des locaux.

Cette situation va se trouver dans des sites tels que Vézelay, Saint-Émilion ou d'autres sites à haute valeur patrimoniale, où s'affirment des activités touristiques (restaurants, hôtels, ...), qui deviennent une des formes convoitées du patrimoine « haut de gamme ». Une première bifurcation peut être observée sur le site de l'**Abbaye de Saint-Savin**, où un Établissement Public de Coopération Culturelle a pour mission de mettre en valeur le site, élargi à d'autres édifices de la vallée de la Gartempe, renommée vallée des fresques, au travers d'actions de formation et du développement d'événementiels.

Une fois posées les caractéristiques et la variété des terrains d'étude, au fondement de la démarche qualitative et de l'appréhension des problématiques des sites patrimoniaux exceptionnels, l'approche quantitative d'ensemble apporte les compléments essentiels, qualifiant les dynamiques territorialisées de développement, ainsi que les contraintes, voire les opportunités, organisant la gestion financière des sites et des collectivités qui les accueillent.

¹⁹ Pour rappel, l'Abbaye de Fontenay ne fait pas partie des terrains étudiés. Néanmoins, au regard de son cas spécifique (gestion privée), le site a été visité et une rencontre avec ses gérants a eu lieu. Ce cas illustre particulièrement bien la notion de continuité proposée dans la grille d'analyse retenue;



La Chaux de Fonds © Zacharie Grossen — Travail personnel,
CC BY-SA 3.0, [https://commons.wikimedia.org/w/index.
php?curid=26488540](https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=26488540)



CHAPITRE 2

IMPACT SOCIO- ÉCONOMIQUE ET FISCALO-FINANCIER DES SITES DANS LEUR TERRITOIRE

Françoise Navarre
Magali Talandier



Les fondations théoriques et les choix méthodologiques exposés au chapitre précédent ont été déterminants à la mise en lumière des contextes territoriaux ; ils prennent toute leur importance au moment d'appréhender l'impact des sites patrimoniaux exceptionnels sur le développement des territoires. Ce nouveau chapitre s'efforce en ce sens d'explorer le lien entre les dynamiques de développement observables au sein des territoires et la présence de sites patrimoniaux exceptionnels. Tout d'abord, cette exploration aborde la dimension socio-économique du développement et considère les dynamiques démographiques et économiques des sites et leurs territoires. Ensuite, l'analyse porte sur l'existence ou non de spécificités communes sur le plan fiscal et financier entre les sites patrimoniaux exceptionnels et leurs territoires d'appartenance.

L'impact des sites patrimoniaux exceptionnels sur les dynamiques socio-économiques locales

Les sites étudiés sont reconnus pour leur exceptionnalité patrimoniale et paysagère et sont, à ce titre, susceptibles de favoriser l'attractivité touristique et le dynamisme économique des territoires dans lequel ils s'inscrivent. Qu'en est-il exactement ? Comment cette attractivité profite-t-elle ou non aux autres territoires situés à proximité ? Les sites patrimoniaux exceptionnels connaissent-ils des dynamiques spécifiques en termes de tourisme, d'emplois, de revenu, de démographie ?

Les typologies ont permis de montrer que les sites présentaient des caractéristiques parfois très différentes de celles de leur environnement proche. Ainsi, des espaces productifs, résidentiels, touristiques, dynamiques ou en déclin peuvent coexister dans et hors du site. On peut formuler l'hypothèse selon laquelle les impacts sur le développement local diffèrent selon le contexte. Le site peut, par exemple, n'être qu'un atout de plus dans un territoire déjà touristique ou bien être pensé comme un levier majeur de reconversion économique dans des territoires frappés par la désindustrialisation. L'approche quantitative développée ici tient compte de ces différences et essaie d'analyser les conséquences territoriales de ces combinaisons, de ces particularités locales en termes de dynamiques socio-économiques et démographiques.

Les analyses quantitatives menées à l'échelle des 70 sites français ont montré que ces espaces étaient globalement plutôt dynamiques du point de vue démographique et socio-économique, dans des contextes territoriaux qui le sont aussi (Tableaux 3, 4 et 5)

Tableau 3 : Dynamiques territoriales des sites exceptionnels et de leurs territoires
Source : D'après Insee et DGI, calculs des auteurs

Zonage	Densité 2013	Evol. Pop	Contrib SN 2008/2013, %	Contrib SM 2008/2013, %	Evol. Emploi 2008/2013, %	Revenu/ hab 2013	Evol. Rev/hab. 2008/2013, %	PAT 2013 pour 1000 hab.	evol PAT 2008/2013, %
Grands sites de France	105	1,0	0,3	0,7	2,6	15265	21,2	853,9	-0,4
Sites Unesco	529	1,0	2,7	-1,7	0,3	17578	14,3	241,0	13,8
EPCI du site	143	3,0	1,8	1,2	2,2	14932	18,1	300,9	-3,0
EPCI limitrophes	94	3,1	1,9	1,3	1,8	15223	18,0	338,4	-2,1
Autres com- munes métropo- litaines	103	2,5	2,1	0,4	-0,2	14903	17,5	281,8	-1,5

Note de lecture :

Contrib SN 2008/2013, % : variation de la population due au solde naturel entre 2008 et 2013, %

Contrib SM 2008/2013, % : variation de la population due au solde migratoire entre 2008 et 2013, %

PAT : potentiel d'accueil touristique (cf. définition section 1.)

Contrib SM 2008/2013, % : variation de la population due au solde migratoire entre 2008 et 2013, %

Tableau 4 : Répartition de l'emploi salarié privé en 2014 par sphère, en %

Source : D'après Accoss, calculs des auteurs

Sphère économique	Grands sites de France	Sites Unesco	EPCI du site	EPCI limitrophes	Autres communes métropolitaines	Total France métropolitaine
Exportation	15,4	13,7	20,5	21,3	23,7	20,6
Intermédiation	36,3	39,5	35,8	35,5	33,6	35,6
Consommation	48,3	46,7	43,7	43,3	42,7	43,9
dont conso-localisée	35,9	34,8	30,5	29,6	29,5	30,8
dont conso-diffuse	12,4	12,0	13,2	13,7	13,2	13,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tableau 5 : Variation de l'emploi salarié privé entre 2007 et 2014 par sphère, en %

Source : D'après Accoss, calculs des auteurs

Sphère économique	Grands sites de France	Sites Unesco	EPCI du site	EPCI limitrophes	Autres communes métropolitaines	Total France métropolitaine
Exportation	-11,0	-7,4	-8,5	-9,6	-12,1	-10,4
Intermédiation	7,8	-7,2	0,3	1,2	-3,3	-2,6
Consommation	2,1	0,4	2,8	2,8	1,6	1,7
dont conso-localisée	3,2	4,4	4,8	5,6	3,9	4,5
dont conso-diffuse	-0,8	-9,8	-1,7	-2,8	-3,2	-4,1
TOTAL	1,8	-3,9	-0,6	-0,7	-3,6	-2,5

On constate que ces ensembles territoriaux constitués d'un site et de sa périphérie évoluent de façon assez similaire, avec notamment une présence d'activités touristiques, et plus largement une structure économique présente, ou tournée vers les activités de consommation des ménages résidents ou touristes, qui leur permettent d'amortir les chocs de la crise économique de 2008 (Tableau 4). On note d'ailleurs que les activités tournées vers la consommation des ménages représentent 48 % de l'emploi local dans les communes des sites exceptionnels, pour une moyenne nationale de moins de 43 %. On observe une spécialisation « touristique-résidentielle » des sites, qui ne freine néanmoins en rien l'essor d'emplois plus productifs, notamment dans la sphère des services aux entreprises, qualifiée de sphère d'intermédiation (Tableau 5).

Mais, au-delà de ces enseignements généraux, les approches typologiques ont déjà permis de révéler l'importance et les fortes différences socio-économiques d'un contexte à l'autre. Ces différentes configurations patrimoine-spatiales décrivent trois grands types de relations du site à son territoire. Ainsi, nous distinguons les cas de figure où :

- le site exceptionnel est une ressource territoriale parmi d'autres ;
- le site exceptionnel constitue une ressource peu ou pas activée par le territoire ;
- le site exceptionnel apparaît comme un possible levier de développement des territoires.

Une ressource territoriale parmi d'autres

Les premiers enseignements à tirer des analyses quantitatives sont issus des cas de figure où les sites patrimoniaux exceptionnels participent à la dynamique globale du territoire. Dans ce cas, le site constitue certes une ressource, mais une ressource parmi d'autres. C'est par exemple le cas de sites situés dans :

- des pôles urbains (Le Havre parmi les terrains d'étude ; sont aussi prises en considération des villes comme Lyon, Paris, Avignon, Nancy...) ;
- ou bien encore de sites touristiques ou résidentiels situés dans des contextes touristiques ou résidentiels (le Massif des Ogres, le Canal du Midi parmi les terrains retenus, mais aussi des hauts-lieux du tourisme français comme le Cap Fréhel en Bretagne, le

Golfe de Porto en Corse, la Dune du Pilat, la cité de Carcassonne...);
- de sites patrimoniaux toujours productifs et qui plus est socio-économiquement dynamiques situés dans un contexte territorial de même nature (le Marais Poitevin parmi les terrains d'étude, ou bien encore le Val de Loire, par exemple).

Tableau 6 : Population, emplois, revenus et potentiel d'accueil touristiques des espaces pour lesquels le site constitue une ressource parmi d'autres
Source : D'après Insee et DGI, calculs des auteurs

Le site = une ressource parmi d'autres	Densité 2013	Evol. Pop 2008/2013, %	Contrib SN 2008/2013, %	Contrib SM 2008/2013, %	Evol. Emploi 2008/2013, %	Revenu/ hab 2013	Revenu/ hab 2008	Evol. Rev/hab. 2008/2013, %	PAT 2013 pour 1000 hab.	PAT 2008 pour 1000 hab.	Evol PAT 2008/2013, %
Ensemble	177	3,0	2,5	0,6	2,0	16744	14380	16,4	347,3	346,1	0,4
Grands sites de France	108	1,3	0,5	0,8	3,2	15226	12512	21,7	780,0	785,9	-0,7
Unesco	523	1,3	3,0	-1,7	0,6	19782	17411	13,6	289,1	255,6	13,1
EPCI des sites	158	3,9	2,0	1,9	2,5	15403	13073	17,8	387,9	405,0	-4,2

Dans ces espaces, l'ensemble du territoire est attractif. La population augmente, le plus souvent par effet cumulé d'un solde naturel et migratoire positif. Le cas des sites UNESCO pour lesquels le solde migratoire est négatif caractérise plutôt les pôles urbains, dont la saturation foncière peut en partie expliquer ce résultat. Ces territoires voient les revenus par habitant augmenter, ce qui génère de nouveaux emplois notamment dans le secteur des commerces, des services à la personne, du tourisme et des services aux entreprises (Tableau 6).

Mais, de ces configurations «patrimoniaux-territoriales» en apparence favorables ressortent plusieurs types de tensions et de questions pour l'action publique. Elles sont relatives à une hyper-spécialisation économique, à des risques de sur-exploitation de la ressource que constitue le site, à une fragmentation voire à une exclusion de certains usages ou fonctions et par conséquent aussi, de certaines populations.

Premièrement, il y a un risque d'hyper-spécialisation économique dans le secteur du tourisme. En effet, il existe des sites très touristiques situés dans des territoires qui le sont également en dehors du site lui-même. Le site constitue une ressource touristique parmi d'autres. Ainsi, le potentiel d'accueil touristique²⁰ est certes beaucoup plus élevé dans les sites, mais il demeure également nettement supérieur à la moyenne française dans les territoires voisins. Les emplois touristiques progressent dans et hors site ; ils constituent souvent le principal levier de développement économique local. C'est par exemple le cas dans les Gorges de l'Ardèche ou dans les communes situées à proximité de la Grotte Chauvet. Ainsi, il faut reconnaître l'importance de ce secteur dans le renouveau rural que connaissent certains de ces espaces.

Mais, dans cette configuration « touristique-touristique », la dépendance du territoire à un seul secteur économique (le tourisme) pose question.

Il apparaît en effet que les espaces extrêmement touristiques (stations de ski ou stations balnéaires par exemple) présentent aujourd'hui quelques signes de faiblesse, par exemple en termes d'inégalités sociales, de soldes migratoires négatifs, de pression sur les espaces naturels (Talandier, 2007 ; 2016). On constate également dans certains cas un risque de saturation du milieu naturel, du site, mais aussi de la clientèle face à des espaces trop fréquentés.

Dans ces territoires, la question de l'accueil et de l'hospitalité pose un dilemme aux résidents et aux acteurs. Il faudrait à la fois protéger le site et ses résidents, tout en l'ouvrant largement dans la mesure où l'économie locale, par exemple du Sud-Ardèche, dépend fortement de la dépense des passants. De même, la surfréquentation du Massif des Ogres (jusqu'à 450 000 visiteurs par an), concentrée sur les mois de juillet et août en des lieux ponctuels, engendre une forte dégradation du milieu par le piétinement et - jusque dans les années 2000 - un prélèvement important de l'ocre par les visiteurs.

²⁰ Pour rappel, nombre de touristes pouvant être accueillis / nombre d'habitants du territoire.

La mise en péril du site a conduit les acteurs du territoire à s'engager à la fin des années 2000 dans une Opération Grand Site pour gérer les flux touristiques. Cette problématique de gestion s'exprime partout par la volonté d'étendre la saisonnalité.

L'absence de diversification économique, finalement construite autour de ressources largement semblables, crée un fort degré de dépendance au paysage, ressource fragile et ambiguë dans la mesure où de multiples propriétés privées composent ce paysage. Mais, il y a aussi un risque de fragilité pour le système économique local dans sa globalité. D'une part, ce secteur d'activité n'est pas aussi protégé et pérenne qu'il y paraît. Les destinations sont largement soumises à la concurrence internationale ; les derniers événements en France liés aux actes terroristes ont aussi montré l'élasticité rapide de la demande en cas de choc et dans ce cas précis, les baisses de fréquentation des touristes internationaux.

Par ailleurs, les réglementations se multipliant, de façon à réguler les différents usages, elles peuvent favoriser le développement de certaines activités, notamment les plus lucratives, au détriment d'autres, renvoyées en périphérie. D'un point de vue des logiques fiscales-financières, la même logique transparait avec un haut niveau de dépenses que permet la situation favorable en termes de richesse, mais qui risque d'impacter les investissements (ce qui a été créé par le passé génère des rigidités et freine les possibilités pour l'avenir) et notamment ceux qui seraient nécessaires pour le site. Il y aurait donc un risque de voir cette hyper-spécialisation se renforcer puisqu'il s'agit d'une économie de cueillette plus facile à entretenir qu'à infléchir.

On peut enfin imaginer que dans ce contexte, le site n'emporte pas la priorité des politiques publiques locales. Par exemple, aux abords du Canal du Midi, le tourisme est actif sans qu'il soit besoin de valoriser particulièrement le Canal et ses aménagements. De ce fait, on lui accorde dans certaines communes une moindre attention ainsi que de moindres moyens, avec les verrous cependant que présente le respect des exigences de l'inscription et de son maintien. Ce qui relève du site n'est pas réellement structurant du point de vue de l'action. Ce constat est radicalement différent dans les contextes territoriaux plus pénalisés, par exemple en Baie de Somme où les ressources territoriales

étant rares, on cherche à s'appuyer sur toutes celles dont on peut se saisir.

Deuxièmement, il se pose la question de la gentrification socio-spatiale du site. En effet, on observe, dans les sites et contextes territoriaux socio-économiquement dynamiques et touristico-résidentiels, une forme de concurrence résidentielle entre le site attractif et accessible à certains ménages et les espaces périphériques au site qui accueillent plutôt les ménages avec enfants, ainsi que ceux qui disposent de revenus modestes. La pression foncière et immobilière dans ces territoires en général, dans des communes du site en particulier, peut générer des effets repoussoirs pour les actifs et les jeunes ménages, ce qui est de nature à poser des problèmes dans un second temps pour la vie locale (écoles, commerces, services...) et l'organisation des mobilités des actifs.

Dans ces configurations, la pression résidentielle peut même s'avérer être un frein aux dynamiques touristiques. Dans certains cas, le potentiel d'accueil touristique peut diminuer rapidement par transformation, par exemple, de résidences secondaires en résidences principales. Mais, il y a surtout conflit d'usage et de fonction, entre un site touristique à préserver et un territoire qui doit faire face à un essor rapide de sa population et de ses activités économiques. Le tourisme n'est pas nécessairement la première source de revenus ou le premier levier économique de ces espaces. Ainsi, le site constitue une ressource touristique, mais seulement une parmi d'autres. Le risque ici tient à une fracture et à une incompréhension de la population et des acteurs locaux, entre une dynamique portée par le site qui capte la rente touristique et le reste du territoire qui se développe grâce à d'autres moteurs.

La fiscalité peut accentuer également une stratégie de développement résidentiel puisque la valeur locative, ou base d'imposition, d'une résidence secondaire est proche de 2 400 €, alors que celle d'une résidence principale s'élève à un peu plus de 3 000 €. Néanmoins, selon les lieux, les valeurs unitaires (en €/m²) des unes ou des autres sont très différentes, en fonction de la catégorie fiscale du logement, représentative de son confort ; de ce fait, les réalités ne sont pas aussi tranchées. L'impact positif des valeurs locatives des locaux d'habitation sur la richesse fiscale locale s'observe d'ailleurs dans les communes de ces sites ou à proximité, non pas tant en raison du site lui-même, mais des faits d'extension urbaine, de centralité, de proximité du littoral... Inversement dans

des sites peu soumis à la pression résidentielle, on observe des valeurs locatives défavorables expliquées par un parc de logements déprécié en raison d'une certaine inertie dans le changement de celui-ci.

Dans cette configuration, on note également que le développement touristique est surtout le fait du site lui-même et qu'il se propage finalement peu aux territoires limitrophes. Ce constat (Canal du Midi, Massif des Ogres) voire cette crainte (dans le cas de la Grotte Chauvet et de l'espace de restitution par exemple pour laquelle les retombées locales restent pour l'instant indéterminées) est à même de créer des situations de conflits. En effet, il peut s'ensuivre une fragmentation des intérêts et des acteurs qui ne partagent pas la même vision, le même récit autour du site qui peine à fédérer. Ainsi, le Canal du Midi connaît une vraie crise (maladie des platanes, coût de l'arrachage et replantation, détérioration des berges, conflit d'usage avec les agriculteurs, ensablement du Canal, difficulté de gestion et de coordination...) qui fait planer aujourd'hui un risque de déclassement du site par l'UNESCO. Mais, c'est aussi dans ces situations paroxysmiques que les acteurs réagissent. Le Canal du Midi s'est récemment doté d'un Comité de bien. Un processus de co-construction (des ateliers autour des enjeux majeurs...) et un travail partenarial (des représentants de l'État, de la Région, des associations et des acteurs du monde économique...) ont permis de voir s'instaurer une Charte (architecturale, urbaine, paysagère) qui définira les grandes orientations communes retenues.

Dans ces territoires, le besoin de réactiver le site dans ses fonctions économiques autres que le tourisme est clairement apparu dans les enquêtes de terrain, y compris pour favoriser l'entretien du site lui-même (par exemple en relançant l'exploitation des carrières d'ocre ou en redonnant au Canal du Midi son rôle de voie de transport de marchandises qui permettrait de lutter contre son ensablement par le passage de péniches adaptées – ce que ne permet pas un bateau de croisière fluviale).

Dans ces territoires, encore plus qu'ailleurs, le sentiment selon lequel la captation de la rente touristique liée au site ne profiterait qu'à un nombre limité d'acteurs et de communes peut bloquer les processus de partenariats et de concertation pour la gestion du site. Par exemple, les recettes du Sentier des ogres sont communales, mais les dépenses restent intercommunales. Il convient alors de retisser du lien autour de la

problématique « site », celui-ci étant pensé comme des biens communs permettant ainsi de promouvoir des projets de développement et de valorisation d'une ressource commune. Par exemple dans le Massif des Ogres en Provence, la société Okhra est apparue au milieu des années 1990 comme un acteur latéral, sous la forme d'une association d'abord, d'une coopérative (SCIC) ensuite. Okhra regroupe aujourd'hui 200 adhérents, individus ou institutions, autour d'un objectif de transmission des savoir-faire en matière de couleur. Soutenue par le PNR, la SCIC Okhra est devenue un acteur central, qui démontre une capacité fédérative autour d'activités économiques et d'intérêt général (visites, formation, conservation, recherche).

Plus largement, comme l'a exprimé l'une des gestionnaires enquêtée, il serait souhaitable de repenser le plan de gestion du site en y intégrant une véritable stratégie de développement économique pour le territoire. Des expériences menées à l'étranger, par exemple celle de la Fundación Valle Salado (Espagne), illustrent la façon dont des coopérations peuvent localement s'instaurer, au bénéfice du site et du territoire. Ainsi, la Valle Salado de Añana constitue un modèle de gouvernance original, porté par la Fundación Valle Salado à qui les sauniers ont cédé leurs droits de propriété. La feuille de route de la Fondation est articulée autour de trois objectifs : restaurer et conserver la culture aussi bien matérielle qu'environnementale du paysage pour garantir sa durabilité, développer des initiatives culturelles (ouvertes au public), mais aussi produire du sel de qualité grâce à des techniques traditionnelles, écologiques et respectant le savoir-faire millénaire des sauniers.

Penser la diversification des fonctions économiques du site peut passer par la mise en place d'expérimentations innovantes et de démarches participatives afin d'envisager d'autres usages, d'autres leviers de valorisation et d'appropriation des sites patrimoniaux exceptionnels. Des ateliers créatifs menés sur le cas du Canal du Midi ont par exemple révélé le potentiel qu'offre la présence d'une voie navigable, véritable lien entre les deux ex-régions de l'Occitanie : centre des savoirs itinérant ; cabinet médical mobile ; serres de production flottantes ; marché flottant ; guinguettes ; atelier de fabrication et de réparation... (cf. Partie 2).

Enfin, certains sites sont localisés dans des territoires dynamiques sans pour autant que leur base économique soit dominée par l'économie résidentielle ou touristique. Il s'agit alors des sites modérément touristiques situés dans des espaces plutôt productifs et socio-économiquement dynamiques. Dans ces cas de figure, le site permet d'étendre la palette des moteurs de développement du territoire en introduisant des leviers touristiques dans un territoire productif. Dans ces configurations, la question que se posent les acteurs de terrain tient aux éventuelles oppositions et conflits d'usage entre l'essor ou le maintien d'activités économiques productives et la préservation des qualités environnementales ou paysagères favorables aux activités plus touristiques et résidentielles. Les conflits, par exemple autour de l'agriculture extensive/intensive, émergent de façon sporadique, mais récurrente, révélant la difficile conciliation de logiques diverses, parfois antagonistes. Le Marais Poitevin est un cas d'école, avec le paysage contemporain du Marais mouillé – objet de la labellisation Grand Site de France – fruit des aménagements réalisés au cours du 19^e siècle et un Marais desséché où s'est développée une agriculture moderne et intensive. Le PNR du Marais Poitevin en a même perdu sa labellisation pendant une dizaine d'années, du fait d'un recul considérable des surfaces de zones humides, traduisant une incapacité à contenir localement les contradictions des politiques nationales (culture intensive du maïs versus protection de l'environnement) et les tensions en résultant (agriculteurs versus associations environnementales).

Aujourd'hui, le maintien d'activités contemporaines dans un cadre strictement hérité du passé apparaît comme un vecteur d'enfermement. Une disjonction analogue apparaît dans d'autres cas, celui du Canal du Midi, par exemple. Le paysage apparaît alors comme un recours nécessaire pour construire un discours fédérateur. Il devient un objet de médiation où sa portée tant matérielle que symbolique est discutée par des acteurs traditionnellement opposés (cf. Partie 2).

Là encore, les règles de fiscalité, mais cette fois sur les activités économiques, peuvent accentuer ces mécanismes de séparation des intérêts. Ainsi, les contributions sur la valeur ajoutée des entreprises sont, en €/emploi, quasiment indifférentes au type d'emploi et de territoire. En revanche, cela n'est pas vrai pour les Contributions Foncières des Entreprises qui progressent en fonction des mètres carrés de sol occupés. Le mo-

dèle productif aura donc des incidences sur le modèle fiscal par le biais de l'emprise au sol plutôt que par celui de la nature de l'activité (type d'emplois) ou de sa dynamique (valeur ajoutée). Par ailleurs, les réglementations visant à protéger les sites patrimoniaux exceptionnels peuvent contribuer à limiter l'implantation d'activités qui seraient fiscalement lucratives, au profit des EPCI limitrophes moins réglementés. On a de ce fait pu observer une certaine dynamique des emplois « supports » (logistique, services courants aux entreprises...) dans les intercommunalités voisines du site. Se pose alors la question de la coopération entre les territoires non pas seulement du site, mais aussi situés à proximité pour planifier et accompagner ce partage des fonctions, ainsi que des coûts et des bénéfices liés à la présence du site. Pour aller plus loin, on pourrait imaginer mener un travail exploratoire en vue de tester auprès d'acteurs motivés des modalités possibles de coopération entre les communes impliquées, le syndicat ou la structure de gestion du site et les EPCI alentours, afin de tester la faisabilité d'une forme de « contrat de réciprocité » ou de « pacte d'innovation », à l'image de ceux qui ont été pensés en France récemment pour créer du lien entre les métropoles et leur hinterland.

Si le site en tant que ressource du territoire parmi d'autres pose des questions à l'action publique en termes de spécialisation économique, pression touristique, gentrification résidentielle, multifonctionnalité territoriale, conflits d'usage « productivo-touristique » et environnemental, coordination des actions..., il reste, dans tous les cas de figure évoqués, un atout à réguler. Le cas suivant est tout autre, puisque cette fois le site n'est pas (ou plus) une ressource activée.

Une ressource en mal d’activation

La situation est ici très différente de la précédente. On est face à des sites qualifiés de plutôt équilibrés, voire de touristiques localisés dans des territoires équilibrés. Mais, cet équilibre socio-économique masque en réalité une situation de stagnation ou de faible dynamisme. Finalement, dans ces configurations patrimoine-territoriales, ni le territoire ni le site ne semblent aller bien. C’est le cas notamment des sites situés dans des villes petites ou villes moyennes qui subissent actuellement en France un déficit de positionnement stratégique, que ce soit en termes d’économie, d’image, de culture... à l’instar d’Amiens, Troyes, Orange et d’autres.

On constate, dans les communes du site ou à proximité, un déclin ou une stagnation de la population en raison de soldes migratoires négatifs voire parfois de soldes naturels également négatifs. Le recul des emplois marque de façon identique les différents espaces de ce type. Le revenu par habitant progresse, mais reste néanmoins plus modéré que dans les territoires précédents. Enfin, on note un potentiel touristique en retrait, significatif d’un désintérêt touristique ou d’un manque d’action pour soutenir l’attractivité des sites et de leurs territoires environnants (Tableau 7).

Tableau 7 : Population, emplois, revenus et potentiel d’accueil touristique des espaces pour lesquels le site reste une ressource à activer
Source : D’après Insee et DGI, calculs des auteurs

Le site = une ressource à activer	Densité 2013	Evol. Pop 2008/2013, %	Contrib SN 2008/2013, %	Contrib SM 2008/2013, %	Evol. Emploi 2008/2013, %	Revenu/ hab 2013	Revenu/ hab 2008	Evol. Rev/hab. 2008/2013, %	PAT 2013 pour 1000 hab.	PAT 2008 pour 1000 hab.	Evol PAT 2008/2013, %
Ensemble	104	1,4	0,9	0,4	-0,8	14836	12483	18,8	352,4	354,7	-0,7
Grands sites de France	117	0,7	-0,5	1,2	-1,5	15649	13203	18,5	805,5	821,8	-2,0
Unesco	165	-1,2	0,7	-2,0	-2,1	14642	12343	18,6	350,9	331,1	6,0
EPCI des sites	182	0,3	0,8	-0,4	-0,6	14865	12515	18,8	322,7	324,0	-0,4



Cap Gris-Nez, © MTES/MCT, Terra

Par ailleurs, ces espaces sont marqués, comme la plupart des territoires français, par un déclin des activités d'exportation, mais cette fois non compensé par l'essor des services aux entreprises, ou autres activités de support (logistique, gestion des flux, petites industries locales, artisanat...) ou de consommation. Dans ce contexte, le territoire semble ne pas parvenir à constituer - à son tour - une ressource pour le patrimoine exceptionnel qu'il abrite. Dans ces localités peu dynamiques, la présence d'un site, aussi exceptionnel soit-il, ne permet pas de (re)trouver un positionnement économique. Villes de l'entre-deux métropolitain, elles doivent faire face à la concurrence des grandes métropoles d'un côté, des espaces ruraux plus touristiques et résidentiels de l'autre. Si l'on peut remarquer dans certains cas un léger effet « site » en termes par exemple d'emplois touristiques, il ne parvient absolument pas à entraîner le reste du territoire ou bien encore les autres secteurs économiques.

Ainsi, force est de constater qu'il n'y a pas de miracle « sites patrimoniaux exceptionnels ». Si le territoire ne bénéficie pas d'un minimum d'engagement, de dynamique, de stratégie ..., la seule présence d'un site exceptionnel ne peut en favoriser le développement. Le site peut être une ressource pour le local, mais à condition que le territoire puisse à son tour garantir un minimum de ressources et de dynamisme pour le site. La problématique dépasse largement celle de cet ouvrage, dans la mesure où elle questionne le rôle et la place des villes moyennes au sein de systèmes territoriaux métropolisés. La question des centres bourgs qui dépérissent, celle des concurrences inter-métropolitaines qui les affectent vient impacter de façon indirecte la fréquentation et l'attractivité des sites patrimoniaux exceptionnels. Selon les cas, la présence du site pourrait permettre à la ville de reconstruire une image, un récit, de remobiliser les acteurs autour d'un projet de territoire à l'image peut-être du projet de réhabilitation

du site des neuf écluses de Fonsérane le long du Canal du Midi. Mais, dans la plupart de ces villes, force est de constater qu'à ce jour, cet élan n'est pas là. Le risque est alors que le site ne devienne et/ou ne soit perçu que comme un centre de coût, un gouffre économique, qui plus est source de tensions, plutôt qu'une ressource, voire un levier de développement, à l'image de ce qui émerge dans le troisième cas de figure développé ci-après.

Un possible levier de développement des territoires

S'il n'y a pas de miracle lié à la seule présence du site comme le montrent les cas examinés précédemment, certains frémissements favorables sont observés et restent à retenir. C'est notamment le cas des sites patrimoniaux exceptionnels situés dans des territoires productifs en déclin. On peut citer les cas de la Baie de Somme, des Deux Caps Blanc-Nez, Gris-Nez, le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, par exemple. Ces territoires sont ceux de la désindustrialisation ; ce sont les victimes ou disons, les perdants de la mondialisation et de la métropolisation pour l'instant. Or, si la présence d'un site exceptionnel n'inverse pas globalement cette tendance et ne peut bien sûr à elle seule résoudre tous les problèmes, des signaux positifs sont repérables.

Tableau 8 : Population, emplois, revenus et potentiel d'accueil touristique des espaces pour lesquels le site est un levier de développement
Source : Calculs et élaboration des auteurs

Le site = un levier de développement territorial	Densité 2013	Evol. Pop 2008/2013, %	Contrib SN 2008/2013, %	Contrib SM 2008/2013, %	Evol. Emploi 2008/2013, %	Revenu/ hab 2013	Revenu/ hab 2008	Evol. Rev/hab. 2008/2013, %	PAT 2013 pour 1000 hab.	PAT 2008 pour 1000 hab.	Evol PAT 2008/2013, %
Ensemble	136	1,0	2,0	-1,1	-0,6	12982	11014	17,9	147,0	147,1	-0,1
Grands sites de France	68	-2,9	-1,2	-1,7	-0,2	14327	11797	21,4	2283,1	2165,2	5,4
Unesco	1206	-0,6	2,6	-3,3	-1,7	11354	9825	15,6	46,9	35,7	31,1
EPCI des sites	217	1,6	2,5	-0,9	0,8	13456	11397	18,1	69,4	69,0	0,6
EPCI limitrophes	63	1,4	1,0	0,4	-1,3	13518	11380	18,8	267,4	279,0	-4,2

Ces espaces restent marqués par de faibles performances économiques, une stagnation voire une diminution de la population en raisons de soldes migratoires négatifs. Néanmoins, lorsque l'on observe plus en détail les dynamiques des sites touristiques situés dans ces territoires, on constate un accroissement de leur attractivité touristique mesurée en potentiel d'accueil ou en emplois « malgré le contexte ». Par ailleurs, ces effets s'étendent au reste des communes de l'intercommunalité dans lesquels ils sont implantés. Dans le cas de sites qui seraient encore à l'image de leur territoire, à savoir productif et en déclin, on observe une légère, mais non nulle « mise en tourisme ». Le potentiel d'accueil touristique progresse et surtout, la hausse des emplois touristiques, des emplois de commerces et de services à la population, des emplois dans le domaine de la culture, à la fois dans le site et aux alentours, participe au rééquilibrage des bases économiques de ces espaces. Ce frémissement « touristico-présentiel », accompagné d'un essor des activités de services aux entreprises et autres fonctions support dans les intercommunalités hors site, laisse entrevoir un coin de ciel bleu dans ces anciens territoires industriels où le chômage et la pauvreté demeurent des marqueurs sociaux de premier plan. Les enquêtes qualitatives dans ces territoires ont permis de mettre en évidence la volonté de coordination portée par les acteurs locaux afin d'inverser les dynamiques qui, depuis des décennies, restent dépressives.

Ici, le renversement d'image est central, notamment pour les habitants du site qui redécouvrent leur territoire et leur histoire autrement. Le site devient porteur d'une identité nouvelle, fédératrice, valorisante, vectrice d'attractivité auprès de visiteurs. L'objectif est bien de faire fructifier le capital local (la nature en Baie de Somme), de se démarquer des modes de production antérieurs tout en surfant sur ce qu'ils ont représenté (Bassin minier) voire dans le cas du Havre, de valoriser une architecture originale, trace du passé. Au Havre, la patrimonialisation s'est inscrite dès le départ dans une logique de projet urbain. La ville a su créer une bifurcation dans sa trajectoire urbaine en passant d'une ville reconstruite mal vécue et dénigrée, à une ville architecturalement remarquable. L'enjeu est identitaire, culturel, mais aussi économique. Il y a là une volonté de s'inscrire dans les dynamiques globales tout en ménageant, en valorisant les économies et spécificités locales.

Le Bassin minier Nord-Pas-de-Calais est inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO en tant que « paysage culturel évolutif vivant ». Cette inscription dans un contexte de crise économique interroge sur la mobilisation des patrimoines dans un projet de transition économique et territoriale. Ici, l'ambition est double avec d'une part la mobilisation d'un patrimoine national au service d'une dynamique métropolitaine (projet Louvre-Lens et Eurallens) et une trajectoire de transition écologique locale, à l'image de Loos en Gohelle, permettant de passer de « l'archipel noir » à « l'archipel vert ».

Hérités de la modernité et de l'histoire des siècles derniers, le Havre et le Bassin minier partagent leur espoir d'un ré-intérêt local. Le Havre a bénéficié d'une relecture élitiste de la ville qui finalement a redonné la fierté d'y habiter. De manière similaire, dans le Bassin minier, le rejet de l'identité passée et la volonté de tout raser laissent petit à petit place à une reconquête de l'histoire. Dans les deux cas, la médiation interne et externe est essentielle et le volontarisme des initiateurs joue ici à plein.

Dans ces contextes, la fréquentation touristique n'est pas un problème, mais un objectif. Dans le cas de la Baie de Somme, la perception et l'emprise du tourisme sont quelque peu différentes, puisque déjà développées. Elle illustre un cas de figure original, où au sein d'une région productive en déclin, a émergé un espace touristique attractif, faisant en bonne partie fi du passé industriel. De vivrière, la Baie est devenue culturelle et événementielle. L'Opération Grand Site a d'ailleurs été lancée en 2002 pour réhabiliter des secteurs naturels sensibles, lutter contre l'érosion de milieux fragiles, œuvrer pour la réouverture des grands paysages de la Baie, mais également pour trouver des réponses en termes de maîtrise des flux. Ici, et contrairement pour l'instant aux deux autres cas de ce type, les habitants peuvent être gênés par le développement de l'activité touristique (troubles de jouissance, prolifération des parkings payants, hausse du prix des maisons, pratiques de chasse...), mais il reste un levier indéniable et non contesté du développement territorial.





Enfin, alors même que l'articulation entre le mode de développement économique du site et de son territoire n'est pas toujours de mise, on observe ici des signaux encore une fois positifs. Le frémissement se confirme tout-au-moins pour la Baie de Somme et le Bassin minier puisque le niveau de richesse fiscale – modeste voire très modeste – a eu tendance à croître plus nettement qu'en moyenne. Le cas du Havre est plus complexe en raison d'autres facteurs urbains contribuant à une situation fiscale qui n'est pas des plus favorables s'il est besoin de faire face à l'avenir à des dépenses élevées.

Ces résultats confortent les hypothèses émises en introduction de l'ouvrage. Ainsi, selon les lieux, l'articulation «patrimoine-territoriale» sera plus ou moins à même de faire système et ainsi apaiser voire transcender les tensions entre les enjeux économiques, politiques, environnementaux, socio-culturels. Ces systèmes patrimoine-territoriaux sont alors plus ou moins capables de contribuer au développement du territoire dans son ensemble. Au final, la composante patrimoniale constitue une ressource variable selon les contextes et quoi qu'il en soit, nécessairement à activer. Le fait d'observer des frémissements positifs liés à une nouvelle attractivité autour du site dans les territoires anciennement industriels est très intéressant. Il prouve qu'une dynamique de valorisation patrimoniale, collective et politiquement soutenue, peut contribuer au renouvellement du territoire en accompagnant le retournement d'image, en capitalisant sur le passé, en offrant une mise en récit valorisante du territoire après des décennies de déconsidération. Le patrimoine s'affirme ainsi en tant que possible ressource territoriale et interroge en ce sens sur les moyens dont la collectivité dispose en pratique pour s'en saisir.

La situation fiscale et financière des collectivités concernées par des sites exceptionnels

La typologie fiscale et financière dressée au précédent chapitre avait comme objectif de participer au choix des sites retenus comme terrains d'étude et également, de formuler de premiers constats concernant les liens entre les sites et leurs territoires. Il est toutefois utile de la compléter dans une nouvelle perspective à la fois analytique et diachronique. En particulier, comment depuis le début des années 2000, les situations

fiscales et financières des collectivités concernées par la présence d'un site exceptionnel ont-elles évolué ? Ces collectivités connaissent-elles sur ce plan des dynamiques propres, au point que l'on puisse faire l'hypothèse d'un effet – positif ou négatif – lié à la présence même de ce site ? Constate-t-on pour les localités impliquées l'existence de trajectoires fiscales et/ou financières spécifiques, à même d'influer sur leurs capacités à dépenser au bénéfice des territoires et des biens patrimoniaux concernés ?

Préalablement à cette analyse, divers points sensibles, ayant trait à des dimensions stratégiques des budgets des collectivités, sont examinés. Le premier porte sur la richesse fiscale des communes abritant un site exceptionnel. Le second a trait aux dépenses des collectivités concernées. Le troisième est relatif à leur endettement. Enfin, une synthèse est dressée, faisant apparaître les interrelations entre ces postes budgétaires et leurs spécificités pour les sites exceptionnels, regroupés en classes de ressemblance. Tous ne sont en effet pas semblables de ces points de vue : les marges de manœuvre actuelles comme potentielles sont inégalement distribuées, laissant entendre des devenir différenciés des sites comme de leurs territoires, tant en matière de capacités d'action que de pratiques gestionnaires.

Des collectivités inégalement riches selon les sites

L'analyse du niveau de richesse des collectivités, dont rend compte la valeur de leur potentiel fiscal, est centrale. Ce niveau conditionne en effet largement leur capacité à mobiliser des ressources et en conséquence, à dépenser. Les études pionnières sur le sujet, conduites par G. Gilbert et A. Guengant, montraient l'importance décisive des critères de ressources, expliquant 62 % des disparités de dépenses entre communes. Les travaux récents confirment cet état de fait : les variables en question contribuent encore, en 2015, à 39 % à l'explication des disparités de dépenses entre ensembles intercommunaux (Cour des Comptes, 2016). Examiner ce qu'il en est pour les collectivités abritant un site exceptionnel revêt alors toute son importance.

Tableau 9 : Richesse fiscale et évolution (2002 à 2015), diverses catégories de communes
Source : Élaboration des auteurs à partir de fichiers DGF

catégorie	1	2	3	4	5	ensemble
	RGSF ou OGS	UNESCO	reste des com- munes d'un EPCI contenant un site	communes d'un EPCI limitrophe à un site	autres communes	
nbe sites/communes	341	604	4 597	10 649	20 311	36 502
en %	1 %	2 %	13 %	29 %	56 %	100 %
potentiel fiscal 2002, en €/hab	529	809	513	538	546	572
coeff. variation	0,55	0,52	0,65	0,63	0,75	0,68
évolution	augm moyenne 2002-2010	faibles variations	forte progres- sion entre 2002 et 2010	progression variable/heurtée entre 2006 et 2015	progression faible entre 2002 et 2006 puis moyenne et forte ensuite	
	augm moyenne 2002-2010	faibles variations	forte progres- sion entre 2002 et 2010	progression variable/heurtée entre 2006 et 2015	progression faible entre 2002 et 2006 puis moyenne et forte ensuite	

Note : en gras, les moyennes par catégories significativement différentes de la moyenne d'ensemble au seuil statistique de 95 %; le potentiel fiscal est exprimé en € par habitant DGF.

Un premier constat s'impose d'emblée : les analyses indiquent que les valeurs moyennes des potentiels fiscaux communaux aux différentes années prises en compte²¹ (exprimées en €/hab) sont (fortement) corrélées. Ce qui signifie que les trajectoires des communes abritant les sites sont relativement homogènes, et sans rupture particulière²².

²¹ Les données communales dont on dispose (issues des fichiers annuels servant à la détermination du montant annuel de Dotation Globale de Fonctionnement DGF versée par l'État aux collectivités) portent sur les années 2002, 2006, 2010, 2013 et 2015. La réforme fiscale intervenue en 2010, comportant entre autres la suppression de la taxe professionnelle, a induit des changements dans la composition du panier fiscal à disposition des collectivités. De façon à raisonner à périmètre constant de taxes, les comparaisons sont effectuées entre années précédant les effets de la réforme d'une part (2002 à 2010), entre les années suivantes d'autre part (2013 à 2015).

²² Du fait de ces corrélations, on retient la valeur du potentiel en 2002 comme base d'évaluation de la richesse locale.

Les diverses catégories de communes retenues présentent des caractéristiques contrastées (Tableau 9).

Dans leur ensemble, les communes abritant en tout ou partie un site RGSF ou une OGS sont moins riches qu'en moyenne. Leur richesse n'a pas progressé de façon notable. S'il y a une dynamique due au site, elle ne s'est pas accompagnée d'un effet d'enchérissement des bases d'imposition. Ou bien sa force n'a pas été suffisante pour modifier la situation et la dynamique propre au territoire. Ce pourrait être par exemple le cas en Baie de Somme (de faibles valeurs locatives, un contexte territorial « difficile »...). De façon générale et toutes choses égales par ailleurs, les communes en question ne sont pas les mieux placées, du point de vue de leurs moyens et de la progression de ces derniers, pour entreprendre des actions en faveur des sites.

En moyenne, les communes abritant un site UNESCO sont quant à elles plus riches. Au sein de la catégorie existent des communes urbaines ou très peuplées²³ (Toulouse, Bordeaux, Paris...) et riches quand d'autres, moins importantes sur le plan démographique, disposent de bases (unitaires) plus modestes. Certaines communes très peu peuplées présentent un potentiel (exprimé en €/hab) particulièrement élevé. C'est par exemple le cas de la commune de Mont-Saint-Michel (environ 4 350 €/hab) et aussi de communes comme Gravelines (faisant partie des Beffrois de France, un peu plus de 3 040 €/hab), de Roquefort (dans les Causses et Cévennes, avec près de 2 800 €/hab) ou de Gèdre (site Pyrénées - Mont Perdu, avec à peu près 1 680 €/hab), etc.

Du fait de leur dotation en bases d'imposition, les communes de ce sous-groupe disposent potentiellement de latitudes pour consentir des dépenses. De façon générale cependant, leur richesse évolue peu.

Les communes voisines d'un site (appartenant à un EPCI contenant un site), proportionnellement, plus nombreuses que les précédentes, sont quant à elles moins riches qu'en moyenne. Leurs bases d'imposition ont progressé plus rapidement qu'en

²³ La richesse fiscale des communes croît généralement avec leur importance démographique (DGCL, BIS, 2017).

moyenne entre 2002 et 2010. Cette forme d'enrichissement témoignerait d'une dynamique de rattrapage.

Les communes proches de celles abritant un site (appartenant à un EPCI limitrophe à un site) sont également moins riches qu'en moyenne. Leur richesse a progressé de façon irrégulière, et assez rapidement depuis 2013. Bénéficient-elles d'un prolongement à la fois spatial et temporel des effets évoqués pour les communes de la catégorie précédente ?

Les autres communes (dites ordinaires), moins riches également, ont dans leur ensemble vu leur richesse faiblement augmenter au début des années 2000 et plus rapidement depuis 2013. Les dynamiques des communes concernées par les sites ne s'éloignent pas très fortement de ces tendances.

Finalement, trois points majeurs apparaissent alors d'ores et déjà. Quel que soit l'effet éventuel de valorisation imputable à l'effet d'un site, les contextes territoriaux (notamment urbains ou démographiques) jouent un rôle certain dans la formation de la richesse fiscale. Ensuite, il n'existe pas de gradient univoque de richesse selon lequel celle-ci serait plus abondante là où existent des sites patrimoniaux exceptionnels, puis décroîtrait lorsque l'on s'éloigne des communes les abritant. Enfin, même si la richesse évolue modérément et sans rupture notable, les dynamiques ne sont pas totalement semblables, laissant perdurer des inégalités de situations entre communes.

Lorsque les communes sont regroupées par site d'appartenance, on constate que les écarts de richesse séparant ces sites sont intenses²⁴. Les évolutions sont elles-mêmes nettement différenciées allant, pour la période 2013-2015, de -2 % à de 5 %²⁵ : certains perdent (relativement) en bases fiscales pendant que d'autres s'enrichissent.

²⁴ Si l'on s'en tient aux valeurs extrêmes, le potentiel fiscal moyen s'échelonne entre 216 €/hab (pour la Pointe du Raz en Cap Sizun), et 1 378 €/hab à Paris (rives de la Seine); il atteint même 1 680 €/hab pour le site du Mont Perdu (cf. supra).

Est retenue la population au sens de la Dotation Globale de Fonctionnement (soit principalement la population majorée d'1 habitant par résidence secondaire).

²⁵ Respectivement, d'un côté pour les sites du Mont-Perdu, de la Vallée de la Restonica, de l'autre pour les sites du Marais et Place Forte de Brouage, du Massif dunaire de Gâvres-Quiberon.

De façon générale, il apparaît que les sites les plus riches (certes les moins nombreux, mais souvent les plus urbains comme Paris ou les plus atypiques comme le Mont Perdu...) ne sont pas ceux qui s'enrichissent le plus pendant la période retenue. Au contraire, les valeurs des potentiels fiscaux et leur croissance varient de façon inverse, ce qui confirme la manifestation d'effets de rattrapage. Ce processus est cependant partiel, le niveau de richesse des moins dotés (au sein desquels la Baie de Somme, le Bassin minier, les Gorges de l'Ardèche...), par ailleurs les plus nombreux, étant bien en deçà de la moyenne d'ensemble. Une gradation de moyens, et de capacités potentielles à dépenser, persiste et sépare les collectivités, et les sites qu'elles abritent.

La richesse fiscale des collectivités puis les produits fiscaux qu'elles perçoivent proviennent de l'importance des bases d'imposition relevant de biens à usage résidentiel d'une part, de la présence d'activités économiques et de leur dynamisme d'autre part. Quelle est alors l'importance de ces deux composantes pour les ensembles intercommunaux (abritant des sites exceptionnels), contribuant à déterminer leur situation propre ?

Le premier constat auquel on aboutit est qu'il n'existe pas « d'effet site » qui soit réellement perceptible en termes de valorisation fiscale des biens à usage résidentiel.

L'exploration de la base de données Filocom conduit à ce constat²⁶. La base comporte en effet des informations concernant les assiettes fiscales (ou bases d'imposition) de la taxe d'habitation TH acquittée par les occupants des locaux résidentiels, et cette taxe constitue une ressource fiscale essentielle pour les collectivités locales.

²⁶ On se fonde alors en particulier sur des indications relatives aux valeurs fiscales attribuées aux logements en vue de la taxation et sur les paramètres servant à leur détermination. Est notamment indiquée, pour chaque commune et/ou intercommunalité, la valeur locative moyenne (en € et €/m²) des logements. Au sens fiscal du terme, la valeur locative cadastrale d'un local d'habitation représente le loyer que rapporterait le bien s'il était loué dans des conditions dites normales de marché. Cette valeur dépend principalement du degré de confort du logement (représenté par sa catégorie fiscale) et de sa surface, l'un et l'autre de ces deux paramètres étant déterminé à l'issue de valorisations administratives codifiées. La valeur locative, établie sur la base de références datant de 1970, donne lieu à une actualisation annuelle, par application d'un coefficient national (fixé en Loi de Finances). Les extractions de la base Filocom mises à disposition permettent alors de connaître, par territoire, la répartition des logements entre catégories fiscales, entre tranches de surfaces et de suivre l'évolution des bases, par tranches de valeurs.

Les données disponibles sont appropriées en vue de poursuivre un triple questionnement. En particulier, les niveaux des bases dans les (localités abritant les) sites exceptionnels et à leur proximité sont-ils plus élevés qu'ailleurs, reflétant les manifestations d'un processus de valorisation foncière imputable à la présence des sites ?

Assiste-t-on, au cours du temps, dans ces lieux, à une augmentation elle-même particulière de la valeur fiscale des logements (et de leurs caractéristiques), assimilable à un enchérissement, qui serait en lien avec la patrimonialisation dont ces sites font l'objet, en lien encore avec le processus de développement qui est propre aux territoires abritant les sites en question ?

Cet état de fait et ces dynamiques valent-ils de façon semblable pour tous les sites ou bien au contraire, des spécificités apparaissent-elles, que l'on peut mettre en relation avec les caractéristiques et les contextes locaux ?

De façon générale, à l'issue des traitements, il apparaît que le degré de confort des résidences secondaires et celui des résidences principales ne sont pas les mêmes : les secondes sont majoritairement « assez confortables » quand les premières sont proportionnellement plus présentes parmi les habitations dites « médiocres/très médiocres » ou a contrario, « de grand luxe/de luxe/très confortables ». Si l'on dénombre des résidences secondaires de toutes tailles, les résidences principales ayant une surface importante (95 m² et plus) sont proportionnellement les plus nombreuses. De ces caractéristiques, il résulte que les valeurs locatives moyennes des résidences principales sont plus élevées que celles des résidences secondaires (en moyenne, 3 000 € pour les premières, 2 400 € pour les secondes).

De ce fait, des effets de structure se manifestent, dépendants de la composition du parc de logement, fondant des différences dans les niveaux des bases d'imposition, entre les communes d'un même site comme entre les sites. Importe en particulier la vocation touristique des lieux, fortement différenciée (la part relative des logements occasionnels vaut de 1 à 8 % dans 28 sites - parmi les 70 étudiés - principalement urbains, industriels ou agricoles, et s'élève jusqu'à 54 voire 81 % pour les plus touristiques).

Par ailleurs, qu'il s'agisse des résidences secondaires comme des principales, les qualités du parc ne sont pas partout semblables. En particulier, les valeurs locatives des logements occasionnels diffèrent sensiblement selon les sites, de moins de 2 000 € (dans les sites comme les Gorges de l'Ardèche, le Canal du Midi, le Marais Poitevin, parmi les terrains d'étude retenus) à près de 4 000 € (pour un site comme le Massif des Ogres, parmi les terrains d'études), voire à plus de 5 000 € (pour des sites comme la Dune du Pilat, le Domaine du Rayol). Selon les lieux, attirer un passant ou un touriste ne procure pas la même « manne fiscale ».



Ainsi, en lien avec l'état du parc, avec sa composition et avec le contexte territorial, autour d'une moyenne de 40 €/m², les valeurs locatives sont contrastées. Pour les sites d'étude retenus, elles s'échelonnent par exemple entre un peu moins de 25 €/m² (Gorges de l'Ardèche) et pratiquement 50 €/m² (Le Havre).

La progression des valeurs locatives (entre 2003 et 2013) dépend encore, selon les sites, des caractéristiques initiales du parc. De façon générale, les bases augmentent, les surfaces des logements ayant tendance à s'élever ainsi que leur degré de confort. Les dynamiques locales ne sont néanmoins pas toutes semblables à la tendance d'ensemble. Il apparaît que la part de logements « confortables/assez confortables » progresse de façon privilégiée dans les communes où ces catégories de logements étaient déjà bien représentées ; à l'inverse, cette progression intervient nettement moins là où existaient initialement des logements « ordinaires à médiocres ». Les évolutions relèvent alors autant de mécanismes généraux de rattrapage que de processus de spécialisation.

Compte-tenu de la multiplicité des facteurs pouvant affecter les évolutions du parc, une analyse structurelle-résiduelle est conduite (pour les logements répartis par catégories fiscales). Elle indique que, à côté des tendances d'ensemble, des effets de contexte, ou des faits locaux, interviennent et dans certains cas fortement, que ce soit favorablement (pour les localités des Gorges de l'Ardèche, du Massif des Ogres, des bords du Canal du Midi par exemple) ou défavorablement (pour les communes au sein du Marais Poitevin et du Bassin minier par exemple).

Différentes logiques se manifestent conjointement. Par exemple, en Baie de Somme, et compte tenu de la composition du parc dans chaque commune, des facteurs locaux jouent à la faveur des localités situées aux limites du site et à sa périphérie externe, ainsi qu'au bénéfice de celles à proximité du littoral, entraînant une nette progression de leur parc de logements et partant, des bases d'imposition. Des effets de densité voire de saturation de certains espaces, des différentiels de prix des biens fonciers et immo-

biliers, des mesures de protection, les contraintes réglementaires... influent en toute hypothèse sur les dynamiques, les accompagnant ou les contrariant. Par exemple encore, le long du Canal du Midi, un certain nombre de communes de faible importance démographique évoluent très favorablement, ainsi que plusieurs localités proches de certains pôles urbains, tous n'étant pas également attractifs. On ne constate alors pas l'existence un « effet Canal du Midi » qui affecterait uniformément toutes les communes traversées ou riveraines.

Dans tous les cas, s'il existe des processus de valorisation des biens résidentiels imputables à l'existence d'un site exceptionnel, d'un point de vue fiscal, ceux-ci se manifestent de façon différenciée au sein du territoire concerné, voire à ses abords. La présence du site n'apporte pas partout les mêmes ressources taxables. Dans ce contexte, on peut pressentir que l'élaboration (puis la mise en œuvre) de stratégies communes aux collectivités impliquées, pour valoriser, entretenir... les éléments patrimoniaux du site, dans une perspective de perception de recettes au titre des impôts locaux, ne peut aller de soi.

Ceci sera d'autant plus avéré que les différenciations et processus mis en relief valent non seulement pour la taxe d'habitation, mais aussi pour taxe foncière, dont sont redevables les ménages pour les biens à usage de logement qu'ils détiennent. Ce qui génère un effet de redondance, d'autant plus accentué que le tissu productif local est modeste et que partant, les collectivités sont dépendantes de leur fiscalité résidentielle et de ses bases²⁷.

En conséquence, la fragmentation fiscale (puis financière), liée à l'émiettement communal et à la spécialisation des territoires, pourrait s'opposer à l'émergence de logiques fédératrices, à la formulation de politiques d'aménagement d'ensemble, que ce soit pour capitaliser autour des effets perçus du site ou pour lever les freins – cumulatifs – à l'attractivité du parc résidentiel et finalement, à celle des biens patrimoniaux.

Le second constat tient à l'inégale dotation des sites au titre des contributions fiscales

²⁷ La taxe foncière sur les propriétés bâties est acquittée par les ménages et par les entreprises. La part revenant à chacun de ces différents types de contribuables n'est pas connue, mais peut être estimée. En moyenne, 59 % des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont représentées par les valeurs des logements, et donc dépendantes des ménages. Cette part est fortement variable selon les lieux/sites (elle vaut par exemple 13 % pour le site Pyrénées-Mont Perdu, 46 % pour le site Rocamadour et 86 % pour le Domaine du Rayol).



Gorges de l'Ardèche, © Droits réservés

émanant des activités économiques. Sont considérées les principales impositions en vigueur depuis 2010, à savoir la Contribution Foncière des Entreprises CFE (assise sur les biens fonciers des entreprises), la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (reposant sur leur création de valeur ajoutée), l'une et l'autre constituant la Contribution Economique Territoriale CET. On intègre également les compensations fiscales, versées par l'État, et revenant aux collectivités afin de neutraliser pour les budgets locaux les effets de diverses exonérations et de venir en atténuation des effets de la réforme fiscale intervenue en 2010. Sont en outre pris en compte les montants des Impositions Forfaitaires pour les Entreprises de Réseaux IFR : acquittées principalement par les entreprises des secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications, ces impositions peuvent jouer localement un rôle majeur dans l'alimentation des budgets.

Tableau 10 : Montants unitaires des contributions acquittées par les activités économiques, ensembles intercommunaux EI, 2015, en €/emploi
Source : Élaboration des auteurs à partir de fichiers DGF, Insee

	CVAE/emploi			CET sans compensations /emploi			CET et compensations /emploi			IFER/emploi		
	ensemble	EI hors sites	EI sites	ensemble	EI hors sites	EI sites	ensemble	EI hors sites	EI sites	ensemble	EI hors sites	EI sites
nbe Ensembles intercommunaux EI	2 139	1 858	281	2 139	1 858	281	2 139	1 858	281	2 139	1 858	281
Moyenne	268	273	258	832	878	812	938	878	1 066	39	43	30
coeff variation	0,28	0,31	0,16	0,54	0,89	0,39	0,86	0,89	0,78	3,31	3,24	3,39

Note : EI Ensemble Intercommunal constitué par l'Établissement de Coopération Intercommunale éventuel et ses communes membres; les communes isolées constituent chacune un EI.

En lien avec l'inégale répartition des activités économiques, les montants (unitaires) des contributions sont fortement variables selon les ensembles intercommunaux, que ceux-ci abritent ou non des sites patrimoniaux exceptionnels. La variabilité est faible pour la CVAE, ce qui est contre-intuitif quand il est fréquemment considéré que tous les emplois ne sont pas également producteurs de richesse. Dans les faits, un emploi, quel que soit le lieu où il est situé et quelle que soit sa nature, rapporte aux alentours de 260 € à ce titre. Ceci tient à la nature même de la contribution, qui est dite administrée. En effet, ses barèmes et taux sont indépendants des choix fiscaux locaux; sa répartition entre territoires/collectivités est effectuée mécaniquement²⁹. Malgré tout, les modes de territorialisation de la valeur ajoutée, conjointement aux particularités des appareils productifs locaux, induisent des variations dans les montants perçus lorsqu'on les considère plus finement, au niveau des sites. Le produit de la Co-

²⁹ Le mode de territorialisation de la contribution et les modalités de consolidation des résultats des entreprises appartenant à un même groupe induisent des distorsions entre les lieux, ceux où a lieu la création de valeur et où est effectivement produite la «richesse», et ceux où la contribution est perçue. Il ressort que les clés actuelles de répartition ne sont pas totalement conformes aux principes d'équité entre collectivités (Bonnet et al., 2014).

tisation dépasse 300 €/emploi dans quelques ensembles (autour de Fontainebleau, de l'Abbaye de Fontenay, de Bourges, de Saint-Guilhem-le-Désert, du Domaine du Rayol, du Golfe de Porto, du Pont du Gard). Selon les lieux, les valeurs élevées proviennent de la nature des activités productives locales (industrie traditionnelle...) ou de la vocation touristique des lieux.

Les contrastes entre sites sont plus marqués en matière de CET hors compensations. Assez logiquement, les entreprises rapportent peu aux collectivités dans les zones à vocation naturelle, agricole... (comme la Juridiction Saint-Émilion, les Iles Sanguinaires, le Marais et Place forte de Brouage, la Vallée de la Restonica...) ainsi que, de façon moins attendue, dans d'autres, à vocation productive, certes peu marquée (le site de Versailles...). À l'inverse, les produits sont nettement plus élevés là où la CVAE l'est (Pont du Gard, Domaine du Rayol...), là où existent des activités spécifiques (Dunes de Flandres, autour de Dunkerque et de son tissu particulier d'entreprises, Anse de Pailles...). Dans nombre de cas, les fortes valeurs ne tiennent ainsi pas à la présence du site exceptionnel.

Notons que des profils fortement contrastés en termes d'activités productives (et de dynamiques de développement territorial) peuvent finalement conduire à des montants voisins de cotisations (unitaires) : c'est le cas de l'ensemble autour du Havre et de ceux incluant les Gorges de l'Ardèche.

Il ressort alors nettement que, si le site exceptionnel est moteur du développement économique territorial, les incidences fiscales ne sont alors pas partout les mêmes. Compte tenu des particularités de la fiscalité locale, il apparaît que les activités présentes dans les territoires des sites patrimoniaux exceptionnels, selon leur nature, qu'elles soient liées aux sites eux-mêmes et à leur fréquentation ou non, sont plus ou moins productives de ressources pour les budgets locaux, au regard du contexte local. Les acteurs économiques et le territoire contribuent alors diversement au bénéfice du site.

Une forme de tension apparaît encore entre nécessités productives, besoins locaux de ressources fiscales, présence d'activités et nuisances, voire atteintes aux qualités du site. On constate en effet par exemple que les produits unitaires des IFR peuvent

être conséquents pour un certain nombre de sites³⁰. Fréquemment, les activités imposées sont sources d'externalités négatives (centrales électriques et installations connexes...), voire s'opposent à la qualité des paysages (pylônes, réseaux...). Elles peuvent donc contrevenir aux atouts et aménités d'ensemble des sites. Ce sont néanmoins ces activités-là qui contribuent à financer des actions relevant de la protection des biens patrimoniaux, de la gestion et de l'aménagement de leurs accès... Par ailleurs, les produits fiscaux constituent-ils alors de « justes » retours, à la hauteur des gênes apportées par les activités productives en question au caractère même des sites exceptionnels concernés ?

Une forte variabilité dans les dépenses des collectivités

La pression des sites patrimoniaux exceptionnels sur les budgets locaux est couramment mentionnée.

La présence de biens patrimoniaux générerait, de multiples façons, de lourdes charges pour les collectivités impliquées. Il en résulterait des tensions, des risques de déséquilibres, croissant avec la réduction des dotations étatiques, avec la moindre progression des produits de la fiscalité locale.

La littérature à propos du surplus de dépenses que supporteraient les communes touristiques est à la fois rare et ambiguë³¹. Qu'observe-t-on concernant les collectivités, communes puis ensembles intercommunaux, abritant les sites exceptionnels ?

³⁰ Plus de 70 €/emploi par exemple pour la Vallée de la Restonica, le Cirque de Navacelles, la Pointe du Raz, le Golfe de Porto, Les Causses et les Cévennes, les Dunes de Flandre, St-Guilhem-le-Désert, le Pont du Gard.

³¹ D'après une des rares études portant sur le tourisme et les finances locales (De Biaisi, 2008), les communes touristiques apparaissent plus dépensières, en termes de fonctionnement et surtout, sur le plan des investissements. Soulignons que seules sont prises en compte dans l'étude des communes (touristiques) comptant plus de 10 000 habitants, et comparées aux moyennes nationales. L'étude citée souligne en outre que, dans ces communes, le niveau des impôts (sur une base unitaire) est nettement plus élevé qu'ailleurs. Il est avéré que la richesse fiscale des collectivités a des incidences (positives) sur le montant de leurs dépenses (Guengant, Gilbert, 2010). Hypothèse peut alors être faite que les communes touristiques dépensent davantage, étant plus riches du point de vue de la fiscalité locale, précisément parce qu'elles sont touristiques. L'hypothèse inverse peut également être formulée : il leur faut prélever davantage, afin d'assumer les charges imputables au tourisme... Le sens de la corrélation n'est pas établi.

Lorsque l'on examine les dépenses des communes et en les envisageant de façon dynamique entre 2002 et 2015, diverses tendances apparaissent.

Tableau 11 : Dépenses communales, communes des sites et communes hors sites, 2002 et 2015, divers indicateurs
Source : *Elaboration des auteurs à partir de data.gouv.fr*

catégorie	1	2	3	4	5	ensemble
	RGSF ou OGS	UNESCO	reste des communes d'un EPCI contenant un site	communes d'un EPCI limitrophe à un site	autres communes	
nombre communes	340	604	4 583	10 628	20 258	36 413
dépenses totales 2002, en €/hab	1 305	1 490	1 024	1 173	1 102	1 161
taux équipement (2002-2004), en %	25 %	20 %	27 %	32 %	31 %	29 %
coefficient de rigidité 2002, en %	57 %	57 %	55 %	55 %	53 %	54 %
dépenses totales 2015, en €/hab	1 664	2 007	1 326	1 389	1 369	1 452
taux équipement (2013-2015), en %	28 %	26 %	28 %	30 %	31 %	29 %
coefficient de rigidité 2015, en %	56 %	54 %	54 %	54 %	52 %	53 %
taux annuel moyen d'évolution des dépenses totales (2002-2015), en %	1,89 %	2,32 %	2,01 %	1,31 %	1,68 %	1,73 %

Note : en gras, les moyennes des catégories significativement différentes des moyennes d'ensemble au seuil statistique de 95 %

Tout d'abord, les communes abritant un site exceptionnel, et tout particulièrement celles contenant un site UNESCO, dépensent plus qu'en moyenne, aussi bien en 2002 qu'en 2015 (Tableau 11). Cette supériorité ne saurait être uniquement imputable à la présence du site. Le niveau de dépenses des collectivités est en effet fortement dépendant de celui de leur richesse et il est bien apparu que la constitution de cette dernière dépendait de multiples facteurs (cf. supra).

Ensuite, la progression entre 2002 et 2015 des dépenses des communes abritant un site, de celles des EPCI contenant eux-mêmes un site est plus nette que celle des autres communes. La fréquentation du site et sa gestion, les aménagements requis, les charges allant de pair avec la labellisation... sont à même de susciter cette augmentation, plus rapide là qu'ailleurs. Une telle augmentation est en tout état de cause de nature à renforcer la perception des tensions budgétaires de la part des gestionnaires locaux impliqués, dans un contexte d'ensemble où les contraintes pesant sur les finances publiques s'accroissent.

De façon générale encore, aussi bien dans les années 2000 que pour la période la plus récente, le taux d'équipement des communes avec site est moindre qu'ailleurs. Tout se passe comme si la présence de biens patrimoniaux ne générât pas de besoin spécifique en termes d'investissement et de structure particulière des budgets communaux de ce point de vue. Ces besoins ont pu être couverts antérieurement, notamment lors de la phase précédant la labellisation. On peut en outre faire l'hypothèse que ces dépenses échappent bien souvent aux budgets communaux et sont prises en charge par des entités gestionnaires ad hoc (telles des Syndicats mixtes). Par ailleurs, les communes urbaines ou anciennement urbanisées ne sont pas celles qui réalisent le plus d'équipements ; nombre d'entre elles figurent dans le panel des « communes avec site ».

Enfin, et surtout en 2002, le coefficient de rigidité des dépenses est plus élevé pour les communes avec site que pour les autres. Comparativement à leurs recettes, les charges de personnel et le paiement des annuités des emprunts en cours pèsent davantage là qu'ailleurs. Tout se passe comme si les investissements réalisés dans les années antérieures, les charges qu'ils engendrent pour leur fonctionnement comme celles dues au

mode de financement retenu pour les réaliser, apposaient leur marque et généraient une rigidité budgétaire certaine. Les choix passés seraient donc apparemment davantage source de sujétions financières au présent, dans ces communes-là, comparativement aux autres. Les marges de manœuvre, pour l'avenir, seraient en conséquence réduites d'autant. Hormis en mobilisant des ressources additionnelles ou en procédant à une rationalisation des charges en cours. Une grande part d'entre elles seraient pourtant incompressibles puisque, comme souligné, la progression des dépenses demeure forte.

Le diagnostic n'est donc pas univoque, concernant le surplus de dépenses qui reviendrait aux communes abritant des sites : pour les communes concernées, le niveau des charges moyen est certes plus élevé qu'ailleurs, mais les contraintes actuelles semblent plutôt dues à des choix effectués dans les périodes passées, et avant 2002 bien plus que dans les années récentes. Le regard demande par ailleurs à être élargi puisque les communes ne sont pas les seules à intervenir. En effet, les périmètres et la composition des regroupements intercommunaux ont fortement évolué au cours des dernières années.

Malgré la montée en puissance et l'intégration des intercommunalités, les dépenses de ces dernières pèsent encore moins au regard de celles des communes³². Aussi, les constats précédemment établis perdurent lorsque l'on élargit le périmètre des dépenses prises en compte.

Par contre, l'intégration des dépenses des intercommunalités et le changement de période d'étude modifient la hiérarchie des évolutions des dépenses. Avec les intercommunalités et dans les années récentes, les dépenses croissent moins là où elles sont déjà les plus élevées (localités concernées par un site UNESCO); l'augmentation demeure nette là où il y a des sites labellisés RGSF ou des OGS. Les situations et évolu-

³² En moyenne, les dépenses des intercommunalités représentent à peu près un tiers de celles réalisées dans les ensembles intercommunaux.

tions diffèrent cependant fortement lorsque l'on raisonne à l'échelle du site dans son ensemble et ce, que l'on considère les taux d'équipement, le coefficient de rigidité des dépenses ou, plus simplement, le niveau unitaire de ces dernières.

Il est ainsi des localités abritant des biens patrimoniaux labellisés dont les dépenses, tout en étant modérées, diminuent (Vézelay, Abbaye de Fontenay...) Un petit nombre de communes, de faible importance démographique, en zone rurale, ne sont pas toujours en mesure de consacrer des montants élevés à la couverture de leurs charges, dont celles relevant (éventuellement) du site. Ce qui en filigrane soulève la question de la gouvernance de ces sites, des modalités et des moyens de leur gestion.

Si l'on considère les sites où l'on consent des dépenses voisines de la moyenne (aux alentours de 2 000 €/hab), les évolutions de ces dépenses sont très contrastées et l'on trouve divers cas de figure, certaines diminuant et même parfois nettement, d'autres demeurant stables, d'autres encore augmentant. De même, les évolutions sont diversifiées là où les dépenses sont les plus élevées.

Si ces contrastes signent l'absence d'une relation de dépendance systématique entre le niveau des dépenses et leur progression, ils indiquent encore que, tout comme elles ne sont pas strictement les mêmes pour les communes constituant un site, les trajectoires financières des sites ne sont pas semblables. Les collectivités concernées ne sont pas systématiquement exposées à des charges élevées et progressant de façon particulièrement soutenue. Ce qui amène à souligner à nouveau que les problématiques financières et gestionnaires, dans ces collectivités, méritent largement d'être examinées au cas par cas, à la lumière des configurations territoriales.

Un endettement local plus ou moins prononcé

L'emprunt présente l'avantage d'apporter immédiatement les fonds nécessaires (pour des investissements) et de procéder progressivement à leur remboursement. Le poids de ces charges financières limite cependant les possibilités d'action à venir... Qu'en est-il de ces points de vue pour les collectivités abritant des sites exceptionnels ou concernées par leur présence ?

On apprécie le poids de la dette d'une collectivité en examinant sa capacité de désen-

dettement. Celle-ci représente la durée (théorique) exprimée en nombre d'années durant laquelle il lui faudrait mobiliser les fonds disponibles (une fois réglées les dépenses courantes, en général contraintes) pour rembourser l'intégralité de sa dette.

D'un point de vue pratique, les analystes financiers considèrent que les collectivités doivent éviter de continuer à recourir à l'emprunt lorsque leur capacité de désendettement dépasse environ 12 années.

Tableau 12 : Capacité de désendettement, communes des sites et communes hors sites, 2002 et 2015, en années

Source : *Elaboration des auteurs à partir de data.gouv.fr*

catégorie	1	2	3	4	5	ensemble
	RGSF ou OGS	UNESCO	reste des communes d'un EPCI contenant un site	communes d'un EPCI limitrophe à un site	autres communes	
nombre de communes	337	603	4 560	10 535	20 075	36 110
capacité désendettement 2002, en années	6,9	6,1	6,0	7,6	5,0	6,0
capacité désendettement 2015, en années	7,7	9,9	5,4	4,5	6,7	6,3

Note : en gras, les moyennes des catégories significativement différentes des moyennes d'ensemble au seuil statistique de 95 %

Si, en 2002, la capacité de désendettement des communes abritant un site exceptionnel n'était pas significativement différente de celle des autres communes, tel n'est plus le cas en 2015 (Tableau 12). Les durées (théoriques) de remboursement sont plus élevées pour les communes abritant un site du RGSF (ou une OGS) et surtout, pour celles concernées par un site UNESCO. L'encours des dettes a crû là plus rapidement que les fonds mobilisables pour leur remboursement. Dans l'ensemble néanmoins, que ce soit pour les collectivités abritant un site exceptionnel comme pour les situations dites ordinaires, les moyennes, tant en 2002 qu'en 2015, sont en deçà du seuil tenu comme indicateur de fortes pressions dues à l'endettement. Si celles-ci existent, elles ne sont pas généralisées.

On observe des collectivités de sites³⁷ pour lesquelles les capacités de désendettement, en 2002 comme en 2015, sont inférieures à la moyenne d'ensemble (soit aux alentours de 5 années). La dette pèse alors peu, au regard des capacités (théoriques) de remboursement. À quelques exceptions près, les sites en question sont principalement reconnus pour leurs qualités paysagères et environnementales ; les collectivités ne sont pas parmi les plus importantes d'un point de vue démographique. Dans ces cas-là, les besoins en investissement, et partant en emprunts, sont-ils moins prononcés qu'ailleurs ?

Pour certaines collectivités³⁸, l'endettement pesait peu en 2002, mais il pèse plus qu'en moyenne en 2015. Au cours de la période, la dette a crû plus rapidement que les capacités de remboursement. Ce qui révèle si ce n'est une dégradation de la situation, au moins un accroissement des tensions budgétaires. Toutes choses égales par ailleurs, les ressources courantes ne seront plus aussi disponibles pour des créations d'équipements, des aménagements... au bénéfice du site et du territoire.

On trouve également des collectivités pour lesquelles les capacités de désendettement sont élevées en 2002 comme en 2015³⁹. Les tensions dues à la dette sont fortes à très fortes. Dans ces cas-là, le recours à de nouveaux emprunts ne peut qu'être contingenté. Bien davantage que les précédentes, les localités ne sont pas en bonne posture pour entreprendre d'ambitieux programmes d'équipement et/ou d'aménagement à partir de leur propre budget.

³⁷ C'est le cas pour des sites comme : Orange, Bibracte-Mont Beuvray, Vallée de la Restonica, Presqu'île de Giens, Puy Mary - Volcan du Cantal, Pointe du Raz en Cap Sizun, Golfe de Porto, Cirque de Sixt Fer à Cheval, Gorges du Tarn, Puy de Dôme, Domaine du Rayol, Cathédrale d'Amiens, Cap d'Erquy - Cap Fréhel, Chemin de Saint-Jacques de Compostelle, Cirque de Navacelles.

³⁸ C'est le cas de sites comme : Marais Poitevin, Falaises d'Étretat, Côte d'Albâtre, Provins, Cathédrale de Chartres, Pyrénées - Mont Perdu, Vallées de la Clarée et Étroite, Îles Sanguinaires - Pointe de la Parata, Abbaye de Saint-Savin sur Gartempe, Paris, Fontainebleau.

³⁹ C'est le cas de sites comme : Albi, Val de Loire, Les Deux Caps, Gorges de l'Ardèche, Sites palafittiques, Reims, Fortifications de Vauban, Beffrois de France, Canal du Midi, Carcassonne, Arsenal de Rochefort, Massif du Canigó, Sainte-Victoire, Rocamadour, Solutré-Pouilly Vergisson, Camargue gardoise, Juridiction de Saint-Émilien, Avignon, Le Havre, Gorges du Gardon, Massif des Ogres, Nancy, Bourges, Arles.

Enfin, dans certains cas, la capacité de désendettement était forte en 2002 et elle l'est moins en 2015⁴⁰. Le poids de l'emprunt s'est allégé. On pourrait supposer que des investissements et aménagements importants (OGS par exemple) ont été réalisés dans les années 2000 et que désormais, les emprunts qu'ils avaient suscités sont (quasiment) remboursés, sans que de nouveaux besoins de financements externes et temporaires soient apparus. Les communes ont également pu accroître, sous le poids d'efforts de rigueur gestionnaire, leur capacité à rembourser. Les capacités de désendettement sont en-deçà du seuil considéré comme indiquant l'entrée dans une zone de risques. Des marges de manœuvre existent alors, si des besoins de nouveaux emprunts se manifestent.

Des explorations analogues ont été conduites en considérant non plus seulement les communes, mais en intégrant leurs intercommunalités d'appartenance. Le changement de périmètre ne modifie pas, là non plus, le sens et la portée des constats. Il ressort nettement que, malgré des différences sensibles entre territoires, les situations en matière d'endettement des localités avec sites patrimoniaux exceptionnels ne sont ni alarmantes ni en voie de dégradation marquée. Dans la plupart des cas, il existe des marges de manœuvre pour des emprunts à venir, au regard des seuils admis. La présence d'un site patrimonial exceptionnel n'est en tout cas pas synonyme d'un endettement massif et rédhibitoire.

Des « modèles » contrastés marqués par une inertie

Les explorations thématiques précédentes ne reflètent pas les liens de dépendance existant entre postes financiers. Des analyses multidimensionnelles ont alors été réalisées en vue de tenir compte de ces interrelations, d'en extraire les éléments les plus significatifs et de broser, à titre de synthèse, des portraits, ou modèles, d'ensemble. Même si des différences dans les analyses (ACP) conduites pour les différentes dates

⁴⁰ C'est le cas de sites comme : Anse de Paulilles, Baie de Somme, Dune du Pilat, Massif dunaire de Gâvres-Quiberon, Versailles, St-Guilhem-le-Désert, Pont du Gard, Vallée de la Vézère, Lyon, Mont-Saint-Michel, Bassin minier du Nord-Pas de Calais, Vézelay, Sites de la vallée de la Vézère, Bordeaux, Port de la Lune, Les Causses et les Cévennes.

retenues se manifestent, ces écarts sont mineurs. Ce qui apporte un premier élément de résultat : les situations financières des collectivités considérées sont marquées par une inertie certaine, par une permanence des facteurs à l'origine de leurs plus fortes similitudes ou différenciations.

Les faits structurants demeurent : les localités se distinguent en premier lieu en fonction de leur niveau de richesse et de dépenses. Certaines sont riches et dépensent, et d'autres non : y compris au sein du sous-ensemble restreint que constituent les collectivités des sites patrimoniaux exceptionnels, les différences interterritoriales de moyens et d'action publique locale sont fortes et perdurent. En second lieu, il s'oppose des localités en forte dynamique d'équipement et celles où les rigidités pèsent. Ce qui résulte parfois d'un effet temporel, imputable aux choix financiers passés, on l'a souligné. On peut également voir là deux figures contrastées d'action publique locale : l'une tournée vers les réalisations (des localités où l'on bâtit), l'autre orientée vers des tâches courantes, vers la fourniture de services (ceci générant de lourdes dépenses de personnel/d'administration). Ce qui emporte, dans un cas comme dans l'autre, des incidences majeures pour les évolutions à venir : si des bifurcations doivent se manifester, en vue d'ajuster les comportements financiers à la raréfaction des ressources publiques ou à la pression des besoins liés à la présence des sites, il faudra incontestablement compter avec les situations acquises, les modalités de gestion en vigueur, créant autant de sentiers de dépendance.

Sur la base de ces faits de structure et de leur stabilité, les analyses inter temporelles servent à mettre à jour les trajectoires fiscales et financières que suivent précisément les collectivités, et qui peuvent différer des grands faits d'ensemble. Les collectivités sont pour cela regroupées selon leur site d'appartenance.

De façon à tenir compte de l'hétérogénéité interne des sites est introduite une variable supplémentaire : le coefficient de variation des potentiels fiscaux communaux (en 2002). Il apparaît d'ailleurs que, dans les analyses, cette variable et celle rendant compte de la valeur même du potentiel fiscal sont toujours en opposition. Schématiquement, la richesse est forte et concentrée, ou alternativement, faible et dispersée. Ce qui signifie encore que, toutes choses égales par ailleurs et dans l'ensemble, la matière imposable

est plus abondante, ou plus valorisée, dans les sites ponctuels (urbains, ou naturels spécifiques – cf. supra) que dans ceux qui sont plus étendus ou plus composites. Ce qui souligne à nouveau que les contraintes de ressources et leur mobilisation se présentent de façon radicalement différente dans chacun des cas de figure en question.

Finalement, sur la base d’une classification, les sites peuvent être regroupés en 7 classes de ressemblance (Tableau 13). Un certain nombre d’entre elles comptent un faible effectif. Tout en n’omettant pas ces spécificités⁴², l’attention est principalement portée aux situations les plus fréquentes. Quels sont alors les principaux éléments significatifs des différentes classes en question ?

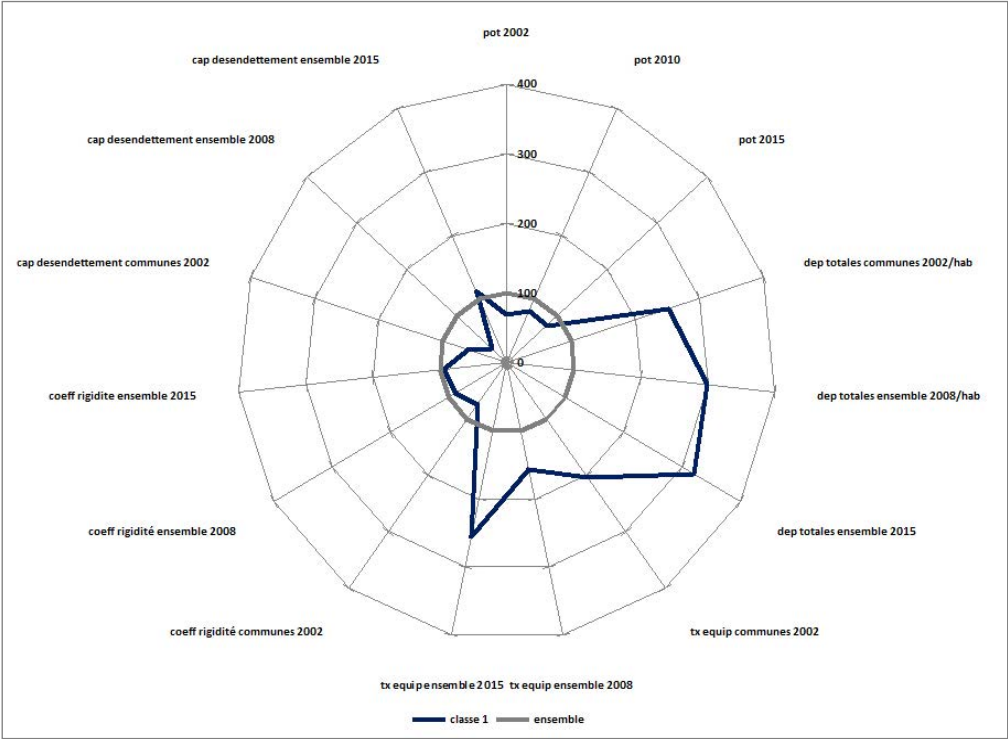
Tableau 13 : Classes de ressemblance, typologie, communes regroupées par sites, 2002-2008-2015
Source : Élaboration des auteurs à partir de data.gouv.fr

Classe	1	2	3	4	5	6	7	ensemble
nbre sites	2	1	13	19	1	4	30	35
en % ensemble	6 %	3 %	37 %	54 %	3 %	11 %	86 %	100 %
objets centraux	Domaine du Rayol	Pyrénées - Mont Perdu	Gorges de l’Ardèche	Sites/grottes vallée de la Vézère	Arles, monuments	Bordeaux, Port	Cathédrale de Bourges	

⁴² Le site Pyrénées-Mont Perdu est particulier en raison de sa forte richesse et partant, du niveau élevé des dépenses (unitaires). Le site d’Arles est singulier en raison d’un taux d’épargne et d’un niveau d’endettement élevés en 2015.

Les profils des différentes classes identifiées sont figurés de façon schématique et brossés à grands traits.

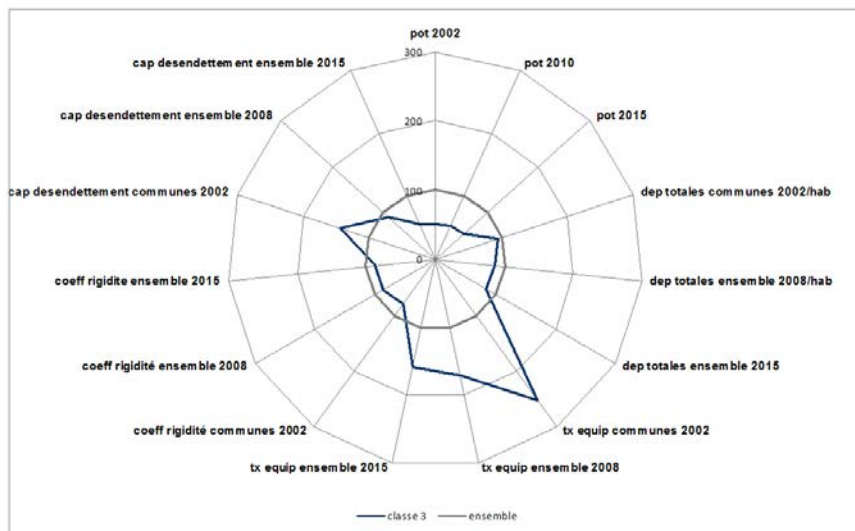
Figure 8 : Profil classe 1 (le Domaine du Rayol et les Vallées de la Clarée et Étroite)
Source : Élaboration des auteurs à partir de data.gouv.fr



Si cette première classe représente des situations encore peu fréquentes, celles-ci sont illustratives de potentiels revirements, de la non-linéarité susceptible de se manifester sous le poids des besoins et/ou des réponses en termes de politiques financières qui leur sont apportées. La particularité de ces situations tient à une relative déconnexion entre le niveau de dépenses (élevé depuis 2008) et celui (somme toute moyen) de la richesse potentielle. La valeur de la capacité de désendettement est forte en 2015 ainsi que celle du taux d'équipement : des emprunts ont été contractés pour apporter les compléments de ressources nécessaires à la réalisation des investissements. La rigidité n'est pas intense, ce qui laisse entendre l'existence actuelle de marges de manœuvre. Perdureront-elles, compte-tenu de la dynamique récente qui a induit une certaine montée en tension, et des fragilisations latentes ?

Figure 9 : Profil classe 3 (plutôt comme les Gorges de l'Ardèche)

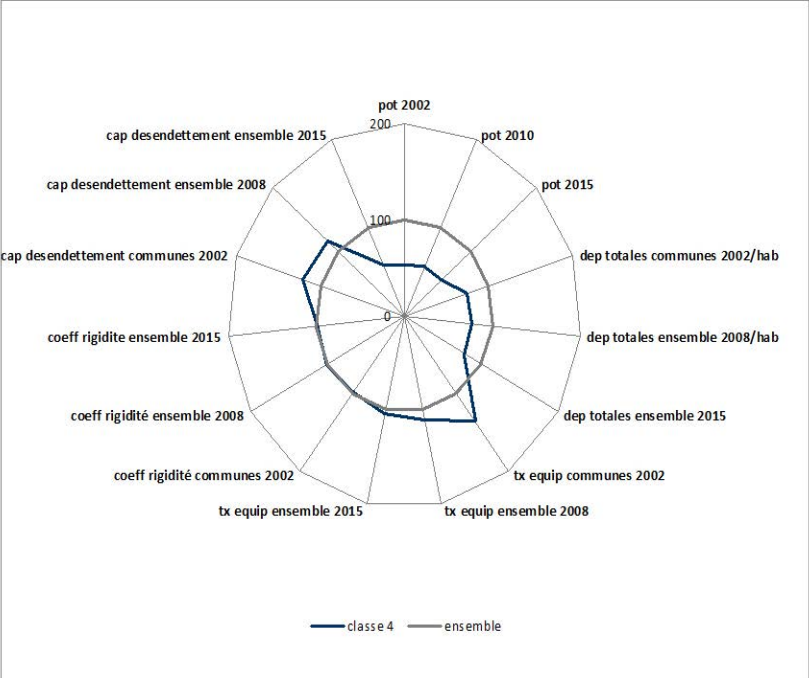
Source : Élaboration des auteurs à partir de data.gouv.fr



Les sites de cette classe⁴³ possèdent un trait commun : leur niveau de richesse est faible à modeste. Malgré cela, les localités concernées ont réalisé des dépenses assez élevées, notamment en matière d'équipement et ce, surtout en début de période. Elles ont donc fait appel à des emprunts et en lien, la capacité de désendettement était forte à ce moment-là. Les tensions qui ont pesé sur tout ou partie des budgets semblent s'être estompées. Les investissements n'ont pas alourdi massivement les charges de fonctionnement. L'entretien courant, l'administration et la gestion récurrente ont-ils cependant pu en pâtir ? La rigidité n'est pas si forte et des latitudes semblent exister, en matière de dépenses. Malgré tout, la disponibilité tout à fait modérée de richesse fiscale demeure une contrainte forte : elle ne laisse pas entendre des dynamiques massives pouvant être consenties à la faveur des biens patrimoniaux et des aménagements requis. Ce que l'on peut mettre en relation avec les situations territoriales et patrimoniales en question. Celles-ci sont très diverses. Un trait commun les relierait cependant : pour la plupart, ce sont des contextes où la dynamique de développement territorial est somme toute modérée ; le territoire peut difficilement servir de ressource – financière – pour le site.

⁴³ Ce sont les suivants : Abbatale de Saint-Savin sur Gartempe, Abbaye cistercienne de Fontenay, Bibracte-Mont Beuvray, Cirque de Navacelles, Cirque de Sixt Fer à Cheval, Golfe de Porto, Gorges de l'Ardèche, Gorges du Tarn, Marais et Place Forte de Brouage, Massif dunaire de Gâvres-Quiberon, Puy Mary - Volcan du Cantal, Sites palafittiques, Vézelay.

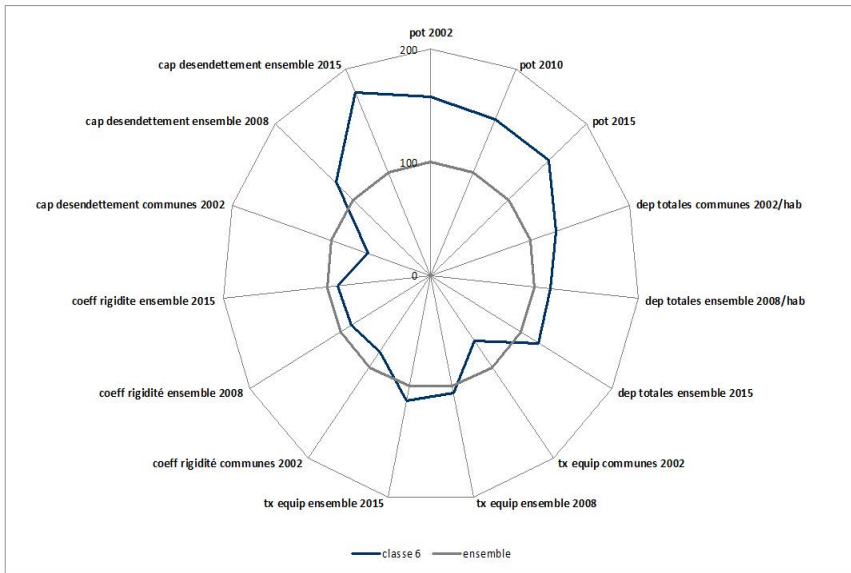
Figure 10 : Profil classe 4 (plutôt comme les Sites/grottes vallée de la Vézère)
Source : Élaboration des auteurs à partir de data.gouv.fr



Les localités des sites de cette classe⁴⁴ sont parmi les moins dépensières. Elles ont réalisé des équipements de façon importante en début de période et la dynamique s’est ralentie depuis, comparativement aux autres sites. Les freins à davantage de dépenses sont multiples : ils tiennent aux rigidités dues aux politiques antérieures, au poids de l’endettement et au niveau modéré de la richesse potentielle. En tant que telles, les capacités de ces collectivités à intervenir sont restreintes. À nouveau, et comme pour les sites précédents, les dynamiques de développement des territoires concernés ne sont pas très intenses ; elles sont peu propices à l’allègement des tensions budgétaires que l’on pressent déjà comme étant fortes.

44 Les sites appartenant à la classe sont les suivants : Baie de Somme, Bassin minier, Cap d’Erquy - Cap Fréhel, Cathédrale de Chartres, De la grande saline, Estuaire de la Charente/Arsenal de Rochefort, Falaises d’Etretat, Gorges du Gardon, Les Causses et les Cévennes, Les Deux Caps, Marais Poitevin, Mont-Saint-Michel, Pointe du Raz, Pont du Gard, Puy-deDôme, Sites Vallée de la Vézère, St-Guilhem-le-Désert, Théâtre d’Orange, Vallée de la Restonica.

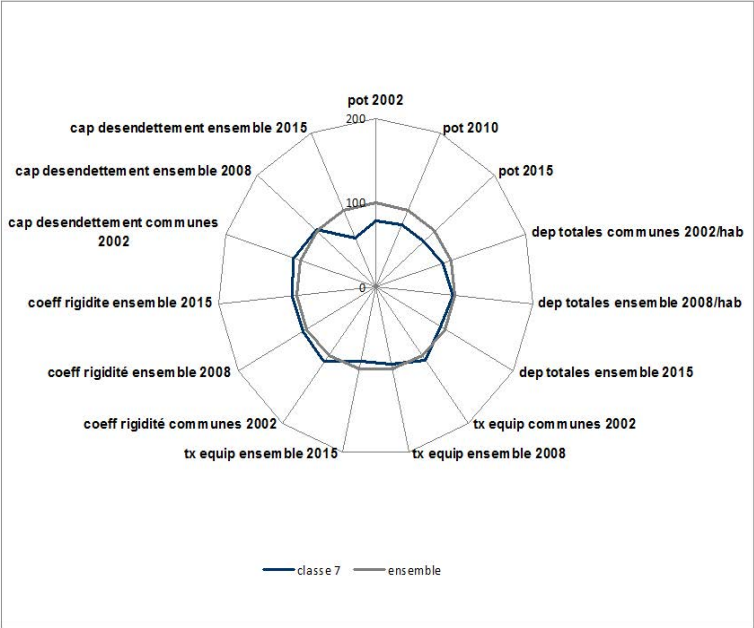
Figure 11 : Profil classe 6 (plutôt comme Bordeaux)
 Source : Élaboration des auteurs à partir de data.gouv.fr



Les localités de cette classe⁴⁵ sont riches et dépensent en conséquence. La dynamique d'équipement est élevée, notamment depuis 2008. En lien, les capacités de désendettement s'accroissent. Ce qui est potentiellement de nature à limiter les capacités budgétaires pour les années à venir et les possibilités de poursuivre des politiques analogues. Les sites en question sont situés dans des contextes urbains, voire métropolitains : les dynamiques territoriales à l'œuvre devraient alors permettre de consolider les richesses acquises et partant, de mobiliser les ressources nécessaires pour soutenir les investissements requis.

⁴⁵ Les sites appartenant à la classe sont les suivants : Bordeaux, Port de la Lune, Cathédrale Notre-Dame/ancienne abbaye Saint-Rémi/palais du Tau Reims, Paris (rives de la Seine), Sainte-Victoire.

Figure 12 : Profil classe 7 (plutôt comme Cathédrale de Bourges)
Source : Élaboration des auteurs à partir de data.gouv.fr



Les localités de cette dernière classe⁴⁶ (proportionnellement les plus nombreuses) ont un profil qui n'est pas très éloigné des moyennes d'ensemble. Finalement, elles constituent le lot commun des localités abritant les sites, d'un point de vue fiscal et financier.

⁴⁶ Les sites appartenant à la classe sont les suivants : Anse de Paulilles, Beffrois de France, Camargue gar-
doise, Canal du Midi, Cathédrale d'Amiens, Cathédrale de Bourges, Centre historique d'Avignon, Chemin de
Saint-Jacques de Compostelle, Cité de Carcassonne, Cité épiscopale d'Albi, Dune du Pilat, Dunes de Flandre,
Fortifications de Vauban, Iles Sanguinaires, Juridiction de Saint-Émilion, Le Havre, Massif des Ocres, Massif
du Canigó, Palais et parc de Fontainebleau, Palais et parc de Versailles, Places Stanislas Nancy, Presqu'île de
Giens, Provins, Rocamadour, Site Lyon, Solutré-Pouilly Vergisson, Strasbourg, Val de Loire, Vallée de la Vézère,
Vallée du Salagou.

Elles sont un peu moins riches que l'ensemble des localités abritant un site. Les montants de leurs dépenses sont un peu plus élevés qu'en moyenne. Elles ont réalisé des équipements en début de période, dans les années 2000. Les rigidités sont fortes. En dépit de la diminution de la capacité de désendettement, qui devient modérée au regard des moyennes, on peut se demander s'il existe de réelles marges de manœuvre pour le financement de dépenses conséquentes, si tant est qu'elles apparaissent comme nécessaires. Ces latitudes ne sont pas, et pas partout majeures : les devenirs budgétaires et la poursuite des efforts d'investissement comme de maintien de l'existant sont dans un certain nombre de cas hypothétiques. Au regard des contraintes croissantes pesant sur les finances publiques locales, les politiques de rationalisation, voire d'optimisation, gestionnaire déjà initiées par les collectivités prendront toute leur place. Les dynamiques territoriales joueront également leur rôle, en tant que facteurs de différenciation, conduisant ici à l'accumulation des bases fiscales, ailleurs à un moindre accroissement de la matière imposable.

De façon synthétique et au terme de ces diverses explorations complémentaires, il ressort que, sur le plan fiscal et financier, les localités regroupées selon le site patrimonial exceptionnel qu'elles abritent présentent des profils différents, à l'image de ce qui prévaut pour l'ensemble des collectivités placées dans des situations dites ordinaires. Ce qui justifie le postulat posé d'emblée, fondé sur la nécessité de leur analyse d'ensemble comme sur le besoin d'investigations territorialisées.

Au cours du temps et au moins pour la période étudiée, même si les territoires ont évolué sous le poids d'une patrimonialisation des biens, d'une attractivité des lieux..., les maîtres mots présidant aux évolutions des situations budgétaires sont continuité, inertie ou stabilité plutôt que ruptures ou bifurcations. Les labellisations, ou les projets de labellisation, intervenus ces années-là n'apportent pas de bouleversements majeurs. En lien avec les procédures de reconnaissance et en dépendance avec les politiques locales, on observe certes des pics d'investissement et en conséquence, d'endettement, plus ou moins proportionnés aux budgets locaux. Ces points hauts sont généralement suivis d'un retour vers une situation proche des moyennes. Certes, selon les lieux, du

fait des contraintes liées à la disponibilité de la richesse locale ou d'un appel plus ou moins accentué à des ressources temporaires, les incidences de ces efforts se manifestent plus ou moins durablement voire intensément.

Sous le poids de ces différentes dynamiques et contraintes, chaque configuration présente des spécificités : une orientation vers les dépenses, des tensions manifestes, une modestie persistante des moyens, une diversification des ressources ... Celles-ci révèlent l'existence de divers modes d'ajustement, éloignant plus ou moins les sites et les collectivités les composant de la situation moyenne. Les particularités du site, du territoire et des politiques locales apportent dans chaque cas leurs particularités à la double dynamique qui se manifeste avec plus ou moins d'intensité : le site contribue à la formation des ressources locales, via notamment le processus de valorisation fiscale ; en retour, la collectivité et le territoire sont différemment à même d'intervenir à la faveur du site.

Il apparaît encore que, mis à part dans des situations spécifiques, des potentialités budgétaires sont encore disponibles. Force est cependant de reconnaître, ainsi que le fait apparaître la typologie, que les problématiques locales sont nettement diversifiées (un frein à l'endettement ici, une pesanteur ou une limitation ressortant des charges de fonctionnement ailleurs, sur fond de plus ou moins forte abondance de la matière imposable...). De la sorte, les marges de manœuvre en question sont inégalement distribuées, au regard des contextes territoriaux et des situations héritées.

Elles sont par ailleurs restreintes, notamment lorsqu'elles ont été sollicitées récemment. Les capacités des communes et de leurs intercommunalités sont de ce fait contenues, du point de vue de réalisations de nouveaux équipements comme de leur fonctionnement. Ces institutions semblent difficilement en mesure d'aller au-delà du rôle qu'elles ont déjà joué, voire qu'elles jouent encore, faisant d'elles les premiers investisseurs publics. La régression des versements de l'État, la moindre progression de la fiscalité locale ont déjà induit des inflexions, à la baisse, en la matière ; les indications récentes tendent à montrer que cette moindre dynamique des réalisations locales d'équipements paraît s'être durablement installée ...

Cette première partie de l'ouvrage vise à mesurer l'impact des sites exceptionnels patrimoniaux sur le développement territorial, à l'aune des approches conceptuelles retenues comme fils directeurs.

En effet, ces sites constituent des biens publics ou des communs au cœur d'enjeux multiples économiques et environnementaux, mais également sociaux et culturels, cruciaux à la fois pour l'État et les collectivités locales. Considérer ces biens particuliers comme de véritables ressources territoriales permet d'insister à la fois sur leur exceptionnalité, leur spécificité et leur potentiel de développement pour le territoire tout en incluant l'idée que l'activation et l'appropriation du site par les acteurs du territoire (citoyens et touristes compris) sont indissociables de sa valorisation, de sa préservation et finalement de sa bonne gestion. Les notions de biens collectifs et de ressource obligent donc à replacer les sites dans leur contexte territorial et invitent à privilégier une méthodologie mixte (quantitative et qualitative) pour tenir compte des réalités de terrain.

Ainsi, l'étude d'impact économique et financier ne pouvait se faire de façon générique et globale à l'échelle des 70 sites exceptionnels identifiés en France. Les problématiques, enjeux, et donc impacts des sites sont à différencier selon les contextes locaux que ce soit en termes économiques, financiers ou bien encore environnementaux. L'analyse typologique des sites a permis de souligner la diversité des situations à la fois à l'échelle des sites et des territoires environnants. Des sites touristiques peuvent ainsi être situés dans territoires qui ne le sont pas, certains sites n'ont aucun attrait touristique, d'autres participent à des dynamiques résidentielles, etc. Sur la base d'une première typologie socio-économique, il a été possible de sélectionner sept terrains d'étude et de compléter le profil de chacun d'eux par des éléments fiscal-financiers afin de mieux repérer les situations locales plus ou moins favorables à la gestion d'un site, ainsi que les contraintes environnementales qui s'y observent.

Dans un deuxième chapitre, l'étude des dynamiques territoriales apporte plusieurs éléments de réponse à la question posée. Ainsi, globalement, les sites sont plutôt des espaces dynamiques dans des contextes territoriaux qui le sont aussi. On constate que ces ensembles territoriaux constitués d'un site et de sa périphérie évoluent de façon as-

sest similaire, avec notamment une présence d'activités touristiques – et plus largement une structure économique tournée vers la demande des ménages – qui leur permet d'amortir les chocs de la crise de 2008. Mais c'est surtout l'analyse spatialisée, tenant compte des spécificités du site dans son contexte local, qui apporte les résultats les plus intéressants. Trois cas de figure ont ainsi pu être distingués :

- tout d'abord, et c'est le cas le plus fréquent, une majorité de sites participent à la dynamique socio-économique du territoire. Ils constituent bien une ressource, mais une ressource parmi d'autres qui peut, dans certaines conditions, générer du conflit ou présenter ses propres limites (pression foncière, faible partage de la rente touristique, concurrence vis-à-vis d'activités économiques productives, spécialisation économique néfaste à la résilience du territoire, érosion de l'attractivité ...);

- à l'opposé, se présentent des cas dans lesquels ni le site, ni le territoire ne semblent aller bien, comme si la situation difficile du territoire devenait à son tour pénalisante pour le site, aussi exceptionnel soit-il. Dans ces cas, le territoire ne parvient pas à être lui-même une ressource pour le site. C'est le cas notamment des sites situés dans des petites villes ou villes moyennes en crise;

- enfin, si le cas de figure précédent montre bien qu'il n'y a pas de miracle patrimonial, certains frémissements favorables sont observés dans des territoires jusque-là extrêmement pénalisés, notamment en raison des processus de désindustrialisation. Les sites patrimoniaux exceptionnels situés dans ces territoires apportent des flux de revenus externes certes encore relativement faibles, mais déjà significatifs en termes d'emplois induits.

Par contre, si le site patrimonial exceptionnel constitue, la plupart du temps, un moteur parmi d'autres du développement économique territorial, les incidences financières ne sont pas partout les mêmes. Les interdépendances diffèrent selon les sites et leurs territoires, et les échanges de procédés ne sont pas tous également bons...

Ainsi, au sein des communes abritant des sites patrimoniaux exceptionnels, on en trouve des riches comme d'autres qui le sont moins. Tout comme les situations, les évolutions de ces niveaux de richesse sont contrastées. D'un point de vue statique comme sur le plan dynamique, il n'apparaît alors pas d'effet de valorisation ou de surplus de bases taxables que l'on pourrait imputer de façon assurée à la présence des sites. Si



Roussillon, © Droits réservés

celle-ci joue un rôle, l'influence du contexte territorial apparaît d'abord comme déterminante.

Cette influence se fait tout particulièrement sentir en matière de fiscalité locale sur les activités économiques. Les produits varient nettement selon les modalités du développement économique et la nature des activités présentes (séparant par exemple les tissus plutôt à vocation urbaine/métropolitaine, ceux qui ont une nette orientation productive, ceux encore où l'atonie prévaut ...).

En lien, les niveaux et types de dépenses sont fortement contrastés selon les lieux, et notamment selon l'antériorité même du site, de sa reconnaissance patrimoniale ou de sa prise en compte territoriale.

Les collectivités des sites présentent alors des profils fiscaux et financiers qui, tout en étant contrastés, sont relativement proches des modèles valant pour l'ensemble des communes et intercommunalités, et placés sous le sceau général d'une inertie certaine. Est alors en question, comme pour toutes, et pour certaines davantage que d'autres (celles qui ne sont pas très riches, celles qui ont déjà fortement investi et emprunté...), leur capacité à soutenir financièrement des politiques ambitieuses. Ces possibilités paraissent si ce n'est toujours restreintes au moins souvent fragilisées. La poursuite des

tendances passées apparaît en ce sens compromise ...

Sauf à envisager que le site lui-même soit davantage producteur de ressources pour le territoire... Les voies pour ce faire ne s'imposent pas; localement, des signaux faibles apparaissent-ils dans ce sens ? Hormis encore à supposer que d'autres institutions publiques interviennent, de façon complémentaire. Les départements sont pour la plupart étranglés financièrement; les régions se mobilisent de façon inégale en faveur des aménagements et du développement territorial. Les contraintes pesant sur le budget étatique sont fortes. Le devenir des cofinancements, pourtant si fréquents, est sujet à de fortes incertitudes ...

Reste alors la possibilité que la réalisation des investissements, ainsi que la gestion des équipements réalisés, soient externalisées vers des structures tierces comme des syndicats mixtes ou des partenaires privés. Autant que de modèles économiques et/ou financiers, il s'agit alors de questions relatives aux modes de gouvernance des sites. Ce qui amène à souligner à nouveau que les problématiques financières et gestionnaires, tout comme les problématiques économiques, et au-delà celles touchant les questions environnementales et socio-culturelles méritent largement d'être examinées au cas par cas, par des méthodes d'investigation plus qualitatives. La deuxième partie de l'ouvrage éclaire ces problématiques depuis les terrains français et européens.

PARTIE 2

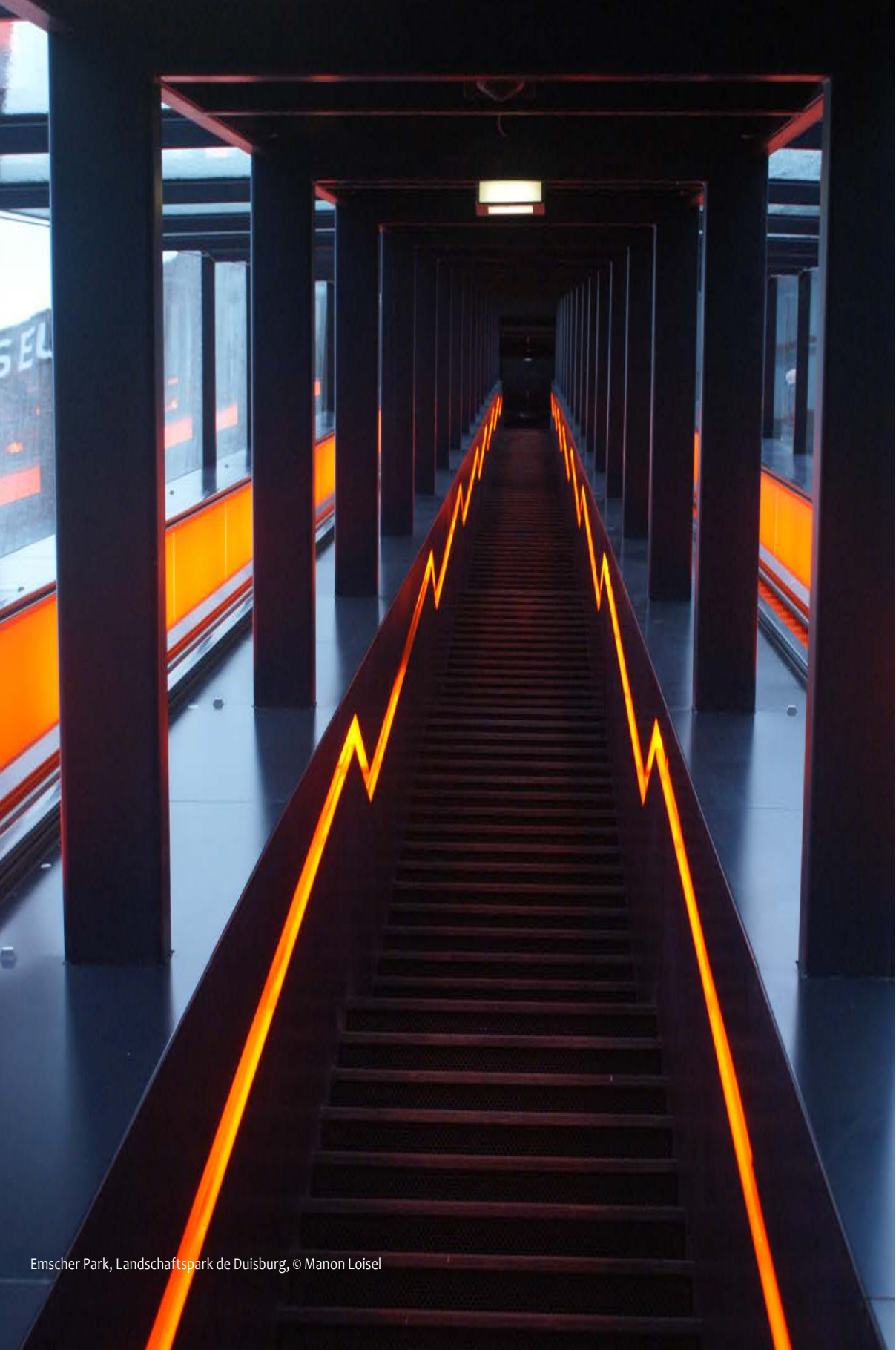
**SITES PATRIMONIAUX
EXCEPTIONNELS
ET TERRITOIRES :
RELEVER LE DÉFI
D'UNE RELATION
APAISÉE**

Cette seconde partie articule, autour de plusieurs entrées thématiques, des éléments observés sur les différents terrains en France et en Europe, renvoyant aux tensions observables dans les sites patrimoniaux exceptionnels, mais également aux possibles chemins d'équilibre et compromis locaux rencontrés ou espérés. L'objectif de cette partie est de faire le point sur les problèmes concrets qui se posent dans ces sites patrimoniaux exceptionnels à la fois en termes de gouvernance et de gestion financière dans un premier chapitre. Des solutions pour résoudre ces problèmes, des cas intéressants de pratiques nouvelles et innovantes sont également discutés afin de proposer aux acteurs locaux des pistes d'actions concrètes afin de concilier préservation, fréquentation, soutenabilité fiscale et financière. Le second chapitre poursuit l'analyse de ces paradoxes patrimoniaux en abordant les enjeux économiques, paysagers et socio-culturels. Y sont présentés des modèles d'innovation économique visant à diversifier les fonctions des sites patrimoniaux, une approche sensible du sujet à travers la notion de paysage comme possible médiateur, avant de terminer sur la question de l'appropriation des sites par les populations présentes, qu'elles soient résidentes ou non du lieu. L'ensemble de ces résultats corrobore l'idée de relations réciproques entre sites et territoires, telle qu'elle apparaît déjà dans la première partie. Ainsi, alors que classiquement, le site est initialement questionné en tant que ressource pour le territoire, le lien inverse paraît tout aussi important. De ce fait, le territoire est à son tour interrogé dans sa capacité à contribuer à la dynamique, à la préservation comme à l'entretien du site.

CHAPITRE 1

GOUVERNANCE ET GESTION DES SITES PATRIMONIAUX EXCEPTIONNELS

Philippe Estèbe
Manon Loisel
Françoise Navarre



Emscher Park, Landschaftspark de Duisburg, © Manon Loisel

En lien avec les procédures de labellisation dont ils sont l'objet, du référentiel (évolutif) de valeurs auquel ils doivent se conformer, les sites patrimoniaux exceptionnels soulèvent des questions en termes de gouvernance. Leur multi-territorialité, leur caractère extra territorial, la multiplicité des intérêts en présence... avivent les tensions, comparativement à d'autres situations territoriales, d'autant qu'il n'existe pas d'autorité politique reconnue pour assurer leur devenir. Ces tensions se manifestent sur les divers plans du développement de ces territoires, qu'ils soient économiques, environnementaux ou socio-culturels. Comment les acteurs parviennent-ils, néanmoins, à « gouverner » des sites patrimoniaux exceptionnels ? Dans le prolongement de cette première question, comment s'opèrent les choix financiers et quelles sont les marges de manœuvre des acteurs locaux pour financer et entretenir ces biens collectifs ? Enfin, quel type de développement économique promouvoir et quel projet bâtir pour tenter de concilier et de faire coexister des enjeux, mais aussi des activités parfois jugées comme antagonistes ? C'est à ce type de questionnement que vise à répondre ce chapitre.

La gouvernance des sites patrimoniaux exceptionnels

La dynamique propre des sites patrimoniaux exceptionnels leur confère des particularités irréductibles. Néanmoins, un certain nombre d'entre elles s'atténuent ou prennent un tour commun sous le poids du processus enclenché en vue d'obtenir soit l'inscription, soit la labellisation puis pour la conserver.

Qu'il s'agisse d'un site exceptionnel reconnu au titre de l'une ou l'autre des deux institutions étudiées ici (UNESCO et Grands Sites de France), les démarches de labellisation engagent à des degrés divers et changeants les collectivités abritant le site : leur gouvernance est nécessairement complexe et composite. Les réponses des gestionnaires à l'enquête nationale menée dans le cadre de ce programme de recherche illustrent la diversité des arrangements à l'œuvre localement.

Dans le cas de la plupart des sites patrimoniaux exceptionnels (Le Havre, peut-être, mis à part), il faut en effet parler de gouvernance, dans la mesure où ces espaces ne font pas « territoire » au sens politique du terme. Ils sont, en effet, systématiquement « tra-

versant» ou «transgressant» : dès lors qu'ils s'inscrivent dans une continuité historique, patrimoniale ou naturelle, ils interfèrent avec plusieurs juridictions, à la fois horizontalement (littéralement ces sites sont à cheval sur plusieurs territoires politiques) et verticalement, et mobilisent une grande diversité d'acteurs (ONG, corporations, riverains, visiteurs, entreprises privées...).

Dès lors, par leur complexité même, ces espaces (ou ces objets si l'on préfère) ouvrent des questions qui interrogent plus généralement le système politico-administratif territorial français ; dans certains cas, les solutions trouvées peuvent même apparaître comme autant d'expérimentations qui répondent à des interrogations contemporaines sur les modèles politiques, sociaux et économiques du développement local.

Quatre propositions peuvent de ce fait contribuer à rendre compte des questions que ces objets soulèvent :

- Leur multiterritorialité fait de ces espaces des révélateurs des capacités et des limites du dispositif français d'administration territoriale ;
- L'absence d'autorité politique unique confère au management des parties prenantes une dimension centrale ;
- La pluralité des objectifs et des enjeux (préservation/valorisation...) de ces espaces pose la question du modèle économique de gestion ;
- La circulation verticale des enjeux à la faveur de la labellisation ou de l'inscription et de sa perpétuation interroge quant au rôle de l'État dans les affaires territoriales.

Des espaces « multiterritoriaux »

Les sites patrimoniaux exceptionnels se jouent évidemment des périmètres institutionnels, dès lors qu'ils sont fondés non pas sur une logique politico-administrative, mais sur des critères extra administratifs, tels que les caractères naturels, historiques, paysagers, patrimoniaux, etc. Ce ne sont pas des territoires, au sens étroit du terme, dès lors qu'ils ne correspondent ni à une unité administrative, encore moins à une unité politique — à l'exception, notable, du Havre — qui s'inscrirait pleinement dans la juridiction municipale et intercommunale.

En ce sens, ils sont révélateurs de la capacité des acteurs territoriaux à passer du gouvernement local à la gouvernance, autrement dit d'une structure unique, légitimée par le suffrage universel (direct ou indirect) à une logique plus complexe, dans laquelle le pouvoir d'agir ne repose ni sur la légitimité, ni sur l'autorité (ni même, souvent, sur les finances), mais sur la capacité à conclure des accords, des arrangements au sein d'un système territorial foisonnant, et mal entraîné à des formes de gouvernance plus contractuelles.

Plus précisément, les sites patrimoniaux exceptionnels donnent à voir combien le modèle étatique a imprégné profondément l'appareil politico-administratif territorial en France. Par modèle étatique, on entend deux dimensions :

- Une dimension juridique, qui confère une forme de souveraineté à l'échelon local, notamment communal (la fameuse « clause de compétence générale » des collectivités territoriales) par un triple monopole : monopole de la légitimité démocratique, monopole de l'autorité, monopole de l'action publique.
- Une dimension culturelle, qui fait reposer l'action collective sur un principe de leadership, de forme présidentielle (Juillard, 1976), conduisant parfois à des coalitions, formelles ou informelles (Dormois, 2006).

Dans le cas des sites patrimoniaux exceptionnels, ces ressources traditionnelles du pouvoir local en France sont le plus souvent absentes. Dans la plupart d'entre eux, la situation est même inverse : foisonnement de structures politiques ou administratives (communes, communautés, syndicats intercommunaux, parcs, mais aussi conseil départemental, services de l'État et agences spécialisées, etc.) d'une part, absence de leadership évident d'autre part.

Ces deux ressources manquant, les acteurs institutionnels se trouvent, pour la plupart, face à une situation inédite qui diffère des trois cas de figure classiques : celui d'une autorité unique dédiée à l'administration territoriale (commune ou intercommunalité), celui d'une institution ad hoc (comme dans le cas des syndicats intercommunaux techniques gérant l'eau, l'assainissement ou l'énergie), celui d'une gestion directe par l'État. Certes, certains sites du RGSF sont gérés par des syndicats mixtes, mais ces derniers ne parviennent pas à s'imposer à l'ensemble des parties.

Le système politico-administratif territorial français se trouve donc mis à l'épreuve et la dynamique des sites s'inscrit de fait dans une logique de fragmentation institutionnelle, politique et civile. On note cependant des stratégies de dépassement ou de contournement, pour tenter de construire des formes d'unité ou d'alignement des acteurs.

La fragmentation constitue le contexte général dans lequel se pose le problème de la gouvernance des sites patrimoniaux exceptionnels. Elle est particulièrement marquée dans les sites dont la caractéristique principale relève d'un patrimoine paysager et environnemental : la Baie de Somme, le Marais Poitevin, le Massif des Ogres... Mais elle n'est pas absente, loin de là, des sites UNESCO comme le Canal du Midi et la Grotte Chauvet ou même le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais.

La logique de fragmentation combine trois registres :

- Le registre classique politico-administratif avec, par ordre de complexité : le Massif des Ogres (10 communes, une intercommunalité, un Parc Naturel Régional PNR) ; la Baie de Somme (24 communes, 8 EPCI, un syndicat mixte, un Pays) ; le Marais Poitevin (93 communes, un syndicat mixte, un PNR, trois départements, plusieurs EPCI) ; la Grotte Chauvet et les Gorges de l'Ardèche (quatre communautés de communes, deux syndicats mixtes, un Pays), le Canal du Midi (plus de 50 communes et intercommunalités, trois départements, etc.), 87 communes dans le cas du Bassin minier...

- Le registre des labels et des dispositifs ad hoc : le label Grand Site de France ou l'inscription sur la liste du patrimoine mondial UNESCO, en tant que processus de reconnaissance, ne résument pas à eux seuls les différents processus de protection⁴⁷ dont les sites peuvent faire l'objet ; ceux-ci répondent à des logiques plus techniques, essentiellement environnementales : zones Natura 2000, Espaces Naturels Sensibles, zones d'intérêt floristique et faunistique, zones de protection avicole, etc., et aussi, dans le cas du Havre, une ZPPAUP.

- Le registre des agences spécialisées : Conservatoire du littoral (Baie de Somme), Agence de l'eau (Baie de Somme, Marais Poitevin et Canal du Midi), VNF (Canal du Midi)

⁴⁷ Notamment, tous les Grands Sites de France labellisés ou les sites en cours d'OGS sont organisés autour de leur classement au titre de la Loi 1930 (destinée à protéger les paysages remarquables).

et les services de l'État (DREAL pour l'environnement, DRAC pour la dimension culturelle et patrimoniale).

Cette accumulation pourrait apparaître comme une ressource; en pratique, le plus souvent, elle suscite autant d'obstacles à l'élaboration d'une ligne claire sur laquelle pourraient s'accorder les différentes parties prenantes.

Le Marais Poitevin, le Canal du Midi constituent de bons exemples de la multitude des instruments à l'œuvre, corrélative d'une dilution des enjeux. Ceux qui sont relatifs à la gestion de l'eau et/ou des voies d'eau ressortent de modalités de prise en compte différentes de celles ayant trait aux espèces arborées. Cette dispersion contribue à faire d'un certain nombre de sites patrimoniaux exceptionnels, de l'avis des acteurs, des territoires de procédures. La vision de ce qui en constitue l'unité, le paysage, en est rendue problématique.

La dispersion instrumentale favorise encore une gestion sectorielle quand les enjeux environnementaux sont bien souvent transversaux. Des modalités de gestion plus intégrées voient cependant le jour (Bawedin, 2013), en matière de gestion/aménagement des littoraux par exemple, et notamment en Baie de Somme. La grande vulnérabilité des territoires à proximité du littoral y est pour beaucoup.

Trois logiques principales sont déployées par les acteurs, pour contourner ou dépasser la fragmentation structurelle du contexte politico-institutionnel.

La première engage à considérer la labellisation ou l'inscription comme élément d'une stratégie plus globale. Cette logique est, dans l'échantillon, illustrée par les sites du Havre, de la Baie de Somme et, dans une moindre mesure, de la Grotte Chauvet. Dans le cas du Havre, le site dispose d'une unité de commandement, la ville et la communauté d'agglomération. La candidature UNESCO apparaît alors comme une des dimensions d'une stratégie plus globale de redéveloppement industriel et urbain, corrélée à divers projets d'envergure. La fonction de la candidature UNESCO est, dans cette stratégie, de deux ordres : conforter une offensive touristique, en conférant au Havre une visibilité mondiale; mais aussi offrir aux Havrais un plan de consistance pour construire un sentiment d'appartenance fondé sur une identité d'autant plus forte qu'elle correspond à

un véritable retournement d'image.

Cette logique se retrouve aussi en Baie de Somme, où l'OGS s'inscrit dans une démarche globale de développement local, portée de longue date par les acteurs du « Pays ». La démarche OGS s'articule à d'autres initiatives, sociales, économiques, culturelles, dans le souci de renverser l'image, de donner une visibilité plus importante à l'espace de la Baie de Somme, territoire à la fois rural et industriel. C'est aussi le cas de la Grotte Chauvet, où la labellisation UNESCO vient reconnaître, soutenir et alimenter une démarche de développement local rural, dans laquelle le tourisme prend une part importante.

La seconde logique repose sur une mobilisation collective pour obtenir la labellisation RGSF ou l'inscription sur la liste des sites de l'UNESCO. On note plusieurs cas de ce type. Le plus emblématique est celui du Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais.

Le dispositif de gouvernance émerge dans le contexte d'un désarroi politique, qui marque l'épuisement voire le discrédit du modèle socialiste et (à un moindre degré) communiste de gestion locale. Cet épuisement se traduit par la montée en puissance du Front National et, plus généralement, par la désaffection politique des habitants. Portée par un acteur charismatique et « visionnaire », la mobilisation locale pour l'inscription du site sur la liste du patrimoine de l'UNESCO s'inscrit dans une triple révolution culturelle : retourner l'image du Bassin minier et redonner une certaine fierté à ses habitants en montrant que ce qui ici portait des valeurs négatives peut être reconnu positivement ailleurs ; faire sortir le territoire minier de son deuil interminable pour proposer un modèle de développement économique et social alternatif au modèle minier (l'économie décarbonée VS le charbon, la biodiversité VS la pollution minière, les initiatives VS le modèle paternaliste redistributif) ; rompre enfin avec le modèle historique de gouvernement local, très largement discrédité. Cette mobilisation aboutit à la création d'un dispositif original, la Mission Bassin minier, en charge de l'animation et de la gestion des biens UNESCO.

La troisième logique de sortie par le haut de la fragmentation consiste en une coopération en vue de garantir la pérennité du site. Elle est illustrée, dans un contexte très porteur au plan touristique, par le Massif des Ogres dans le Vaucluse. Le PNR joue historiquement un rôle fédérateur, mais la gestion du site est en elle-même très fragmentée et d'inégale qualité selon les lieux. En effet, l'attractivité touristique de l'espace est telle que les différentes communes considèrent qu'il n'y a pas lieu d'organiser une stratégie

commune et globale. Il suffit de se satisfaire d'une économie de cueillette pour bénéficier d'une fréquentation considérable, ce qui peut entraîner une dégradation des sites (d'où l'Opération Grand Site). Dans ce contexte surgit, au milieu des années 1990, un acteur latéral, Okhra, sous la forme d'une association d'abord, d'une coopérative (SCIC) ensuite ; elle regroupe aujourd'hui 200 adhérents, individus ou institutions, autour d'un objectif de transmission des savoir-faire en matière de couleur. Soutenu par le PNR, Okhra a joué un rôle majeur, qui a démontré une capacité fédérative autour d'activités économiques et d'intérêt général (visites, formation, conservation, recherche).

Des expériences menées à l'étranger, et notamment celle de la Fundación Valle Salado (Espagne), illustrent la façon dont des coopérations peuvent localement s'instaurer, au bénéfice du site et du territoire.

Valle Salado de Añana est une des rares salines d'intérieur encore actives en Espagne. Après une longue période d'abandon, les salines ont été partiellement restaurées, la production de sel relancée et le site ouvert au public dans les années 1990. Au point qu'en 2015, Valle Salado, candidate pour être inscrite sur la liste UNESCO, a accueilli 70 000 touristes et assure son autofinancement à hauteur de 40 %. Cette trajectoire vertueuse est notamment due à un modèle de gouvernance original, porté par la Fundación Valle Salado.

La création de cette structure est en partie la résultante d'un geste de solidarité fort de la part des sauniers pour mettre un terme à la dispersion des biens fonciers qui freinait la restauration. Ces derniers ont cédé la propriété des aires de production et l'usage des sources d'eau salée à la Fondation pour 90 ans, les sources restant propriété de l'Association des sauniers. Le projet porté par les acteurs de cette fondation, depuis 2009, étant de construire une « communauté productive » autour de la production de sel et de sa valorisation.

Cet organe a la particularité de veiller à maintenir l'équilibre entre la protection des espaces naturels et du savoir-faire culturel d'une part, et la valorisation touristique du site d'autre part. La feuille de route de la Fondation est articulée autour de trois objectifs : restaurer et conserver la culture aussi bien matérielle qu'environnementale du paysage pour garantir sa durabilité, produire du sel de qualité grâce à des techniques traditionnelles, écologiques et respectant le savoir-faire millénaire des sauniers, et développer

des initiatives culturelles, grâce à l'ouverture au public du site en restauration, qui favorise le développement économique, social et touristique de la région.

L'originalité de la Fundación Valle Salado réside dans sa capacité mobilisatrice de différentes parties prenantes, publiques et privées, relevant aussi bien des institutions administratives que de la société civile, et ce à différentes échelles territoriales (De Urrestarazu et al., 2015).

Depuis sa création, la Fondation est très investie politiquement. C'est probablement ce qui la rend si dynamique et visible à l'international. Dernièrement, elle a intégré le mouvement du Slow Food (réseau international qui œuvre en faveur du droit à l'alimentation de qualité et à la promotion des circuits courts) et mis en place un système d'ambassadeurs mobilisant les grands chefs gastronomiques de Bilbao et San Sébastien.

La limite réside principalement dans le fait que la gouvernance y est particulièrement sensible aux changements politiques. Depuis la création de la Fondation, trois directeurs se sont succédé à sa tête et chacun y a déployé une dimension spécifique, portée par la majorité en charge de la décision⁴⁸.

Manager les parties prenantes en l'absence d'autorité politique unique

Dès lors que les sites se trouvent en dehors d'un dispositif unique de gouvernement, la question des parties prenantes prend une dimension centrale dans les enjeux de gouvernance. Ces questions se déploient sur deux registres : les passants vs les sédentaires d'une part ; les intérêts constitués présents au sein du site d'autre part.

⁴⁸ Cf. l'article de El Diario Norte « Le PP accuse la Diputación de ne pas respecter ses propres propositions dans la Valle Salado », « PP acusa a la Diputación de Álava de "incumplir" su propio Código Ético », El Diario, 04/09/2015

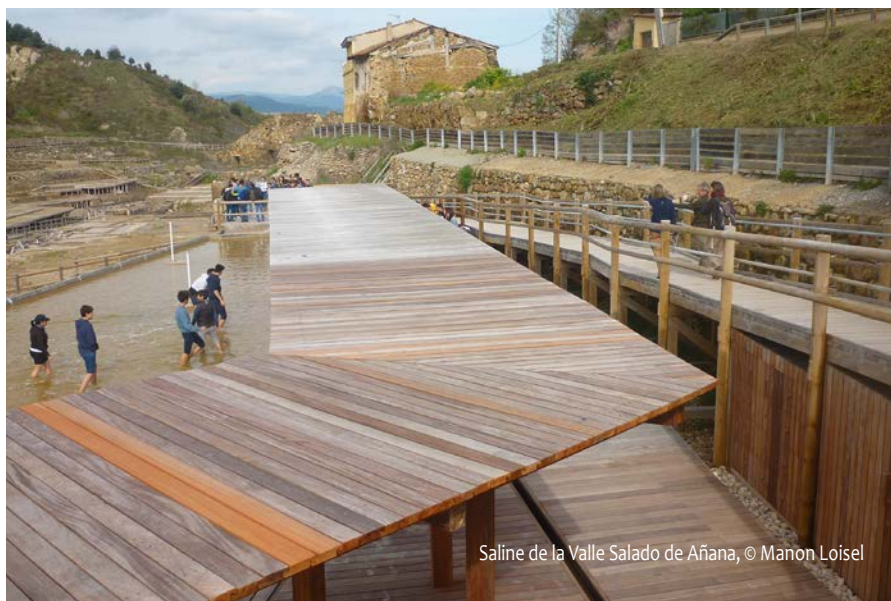
Par définition, ces sites accueillent du public, et ont tous une vocation touristique (plus ou moins marquée). Dans une première formulation, la relation entre passants (visiteurs, touristes) et sédentaires s'exprime dans les termes classiques du débat entre attractivité et préservation, exploitation touristique du site, qualité environnementale et patrimoniale. Ce conflit s'exprime fortement dans le cas du Massif des Ogres, du Marais Poitevin et de la Baie de Somme. Il constitue d'ailleurs souvent le fait déclencheur des Opérations Grands Sites, et sa régulation l'un des éléments constitutifs du maintien de l'inscription UNESCO. Cependant, cette tension entre passants et sédentaires ne se limite pas à ce conflit de registres ou de valeurs, elle renvoie à un enjeu plus profond de l'administration publique locale.

En effet, le système politico-administratif, en France du moins, est construit sur le principe de sédentarité. Sont électeurs ceux qui habitent dans la commune. Dès lors, la relation entre passants et sédentaires se situe au cœur des contradictions de la démocratie locale. Les élus ne s'adressent, par définition, qu'à une fraction (souvent minoritaire) de la population effectivement présente dans leur territoire. Or, de plus en plus, la présence tend à jouer un rôle croissant dans les dynamiques territoriales, au côté de la résidence. Pour qui donc gouvernent les institutions locales ? C'est bien la question qui est posée dans le cas de certains des sites patrimoniaux exceptionnels. C'est le cas dans le Massif des Ogres, le Marais Poitevin, la Baie de Somme ou encore la Grotte Chauvet. Dans ces territoires, la question de l'accueil et de l'hospitalité pose un dilemme aux résidents et aux acteurs. Il faudrait à la fois protéger le site et ses résidents, tout en l'ouvrant largement dans la mesure où l'économie locale dépend de la dépense des passants. Les passants, dans ce cas, sont considérés de manière ambivalente : source de revenus et source de nuisance. Jamais ils ne sont considérés comme une des « parties prenantes » et dans la plupart des cas, ils sont situés hors du périmètre de la gouvernance.

On pourrait pourtant penser que l'implication des passants (ou d'une partie d'entre eux) dans la gestion du site et de son développement permettrait, dans certains cas, de réduire la contradiction entre la fonction « ressource » et la fonction « nuisance ».







Saline de la Valle Salado de Añana, © Manon Loisel

L'expérience de la Valle Salado de Añana, déjà mentionnée, constitue une illustration d'une possible association des passants à la préservation du site, tempérant la tension entre les fonctions d'accueil et de protection.

En s'inspirant de l'expérience de la cathédrale Santa Maria de Vitoria⁴⁹, la Fondation Valle Salado a mis en pratique une expérience de restauration ouverte. Le site est rénové de façon à rendre compatibles la restauration, la production de sel et les visites guidées. Le principe repose sur le fait de produire des interactions entre habitants, touristes et patrimoine en favorisant l'accessibilité pendant la phase de restauration. Un chantier est ainsi ouvert au public. Ainsi, Valle Salado est « un musée vivant » (Lema Blanco, 2010) qui se reconstruit progressivement, avec la participation d'étudiants, d'habitants, mais aussi de visiteurs internationaux désireux de participer à la restauration.

La plupart des sites vivent sous le signe de frictions, voire de conflits, entre les différents groupes d'intérêts, concernés à divers titres par le site, son exploitation et/ou sa conservation. Ici encore apparaît une question importante, masquée souvent dans le cadre institutionnel classique, du fait de la légitimité et des compétences de l'institution territoriale (commune ou intercommunalité). En l'absence d'une telle institution, comme c'est bien souvent le cas dans les sites patrimoniaux exceptionnels, les divers intérêts s'expriment directement.

Ainsi, le système « néo-corporatiste » français, bien que déclinant dans sa capacité globale de structuration de la société et des politiques publiques en France (Muller, 2004), joue-t-il un rôle déterminant dans de nombreux sites. En effet, chaque groupe d'intérêt constitué a tendance à s'adresser à l'autorité nationale qui régit le domaine

⁴⁹ Située à Vitoria-Gasteiz, au Pays Basque, en Espagne.

concerné : les agriculteurs au système corporatiste agricole, les environnementalistes au ministère en charge de l'écologie, les acteurs du tourisme au ministère en charge du tourisme, etc. Chaque groupe (qui n'est d'ailleurs pas nécessairement homogène) tend à rechercher des avantages pour son propre compte, ce qui ne rencontre pas toujours l'assentiment des autres parties prenantes et ne correspond pas nécessairement à l'intérêt général du site. Des agriculteurs peuvent obtenir des subventions pour une activité relativement lucrative qui risque de mettre en péril l'équilibre de l'écosystème ; en retour, les associations environnementales font pression pour obtenir des mesures de protection qui peuvent aller à l'encontre des intérêts des agriculteurs, etc. Ces conflits existent, ou sont latents, au sein par exemple du Marais Poitevin. Les habitants peuvent être gênés par le développement de l'activité touristique, qui se traduit par des troubles de jouissance, la prolifération des parkings, la hausse du prix des maisons, etc. Les chasseurs peuvent revendiquer des droits qui gênent le développement de certaines activités touristiques, etc. De telles tensions sont palpables en Baie de Somme, et aussi dans les Gorges de l'Ardèche.

Dans la vallée de l'Emscher (Emscherpark) en Allemagne, diverses initiatives se sont déployées, apaisant en tout ou partie ces formes de tensions et conciliant les intérêts en présence. La vallée de l'Emscher a régulièrement été étudiée par les urbanistes et les planificateurs, en lien avec la démarche IBA, expérimentée de 1989 à 1999. L'« Internationale Bauausstellung » - qui signifie littéralement « Exposition Internationale d'Architecture » étant une démarche partenariale, en appui sur des dizaines de projets. L'association qui porte actuellement les suites de l'IBA (Regionalverband Ruhr - RVR) entend continuer la démarche de réappropriation du territoire par les habitants, mais en y ajoutant une dimension participative. Elle a notamment proposé une série d'ateliers sur l'agriculture urbaine, afin d'impliquer les agriculteurs comme activateurs du patrimoine naturel et de créer du lien entre les différents usagers (habitants, étudiants, touristes...).

Une plateforme de discussion numérique entre des propriétaires de terres en friche et des acteurs désireux de les exploiter est portée par le RVR. Le site activé depuis quelques mois a déjà permis la réalisation d'une quinzaine de projets culturels, associatifs, agricoles.

En France, les PNR ont cette vocation, dès l'origine, de constituer un mode de régulation non institutionnel des intérêts en présence et des tensions entre attractivité et préservation.

Les PNR ont ceci de particulier qu'ils n'ont pas, ou très peu, de dimension institutionnelle. Ils ne disposent pas, ou très peu, de ressources propres : ils sont alimentés par les cotisations de leurs membres et des subventions nationales. Leur budget d'investissement dépend des collectivités membres, de l'État et de fonds européens. Les PNR ne disposent pas non plus de pouvoir réglementaire, du moins pas directement. C'est avec ces faibles ressources institutionnelles que les Parcs doivent assurer l'articulation complexe de leurs missions de développement et de préservation/valorisation des ressources environnementales du site.

Les PNR disposent pour cela de deux leviers principaux. Ce sont des organismes pluralistes, au sein desquels les institutions politiques sont représentées, aux côtés d'autres groupes d'intérêts. L'élaboration de la charte du Parc est un processus de production de compromis entre ces différentes parties. La charte dispose d'ailleurs d'une certaine robustesse juridique, dès lors qu'elle fait l'objet d'une enquête publique et d'une délibération au sein des collectivités territoriales concernées. Tout l'enjeu d'un PNR réside dans la capacité de ses organes décisionnels (politiques et administratifs) à induire une traduction des orientations de la charte dans les actes des parties. C'est un outil (au même titre que les SCOT par exemple) de mise en cohérence des actes de ses adhérents.

Au sein de l'échantillon de sites étudiés, les résultats de cette formule sont mitigés. Le PNR du Marais Poitevin, par exemple, a perdu sa labellisation pendant une dizaine d'années, du fait du recul considérable de la partie mouillée du Marais, conséquence de son incapacité à maîtriser les contradictions des politiques nationales (culture intensive du maïs vs protection de l'environnement) relayée dans les tensions locales (agriculteurs vs associations environnementales). La mise en cohérence des acteurs autour d'un projet fédérateur a permis au Marais Poitevin de regagner son label.

Ceci ouvre à un double débat (Baron, Lajarge, 2016). D'une part, la mission des PNR n'est-elle pas « impossible », car devant articuler des objectifs antagonistes, sans capacité réelle d'arbitrage ? D'autre part, plutôt que de faire confiance à la concertation et

au consensus, ne serait-il pas plus opportun de conférer plus d'autonomie et plus de moyens réglementaires et financiers aux Parcs (sur le modèle des agences de l'eau par exemple) ?

La gestion des contradictions entre deux ordres d'objectifs également désirables (la préservation/valorisation et le développement local) est une activité courante des institutions territoriales. Pour autant, le mode de traitement de ces contradictions est différent. Pour les traiter, les institutions territoriales puisent dans leurs ressources classiques pour produire des arbitrages. Les PNR eux, ne disposant pas de ces ressources, doivent aller au bout des controverses et des tensions s'ils veulent que les orientations puissent se traduire dans les actes de leurs adhérents.

Les PNR peuvent également s'appuyer sur une jurisprudence (CE, 25 juin 2014) qui, précise que les chartes imposent aux signataires un devoir de cohérence. Autrement dit, les chartes n'ont pas le pouvoir d'autoriser ou d'interdire telle activité ou tel investissement, mais les autorités publiques doivent agir en cohérence avec la charte qu'ils ont signée. Il y a donc là l'embryon d'une gouvernance conventionnelle qui correspond bien à l'enjeu territorial soulevé par les sites patrimoniaux exceptionnels, mais qui peut aussi apporter des ressources dans d'autres terrains « inter territoriaux ».

Les PNR, que l'on trouve d'ailleurs dans la plupart des sites exceptionnels, sont la formule la plus institutionnalisée, mais elle n'est pas la seule. Ici et là (et ailleurs qu'en France), des figures nouvelles émergent dont l'objet est de constituer un collectif autour de la notion de bien commun. Ces figures cherchent à dépasser le système de tensions (préservation/valorisation, passants/sédentaires, intérêts constitués/intérêt commun) par des solutions innovantes. On peut en citer deux, entre autres les Comités de bien et les Missions transversales.

« Le Comité de bien est devenu une instance légitime et incontestée pour veiller au maintien de la valeur universelle du bien en lien avec les actions du plan de gestion. » (Cortes, 2012).

Dans le cas d'Albi par exemple, le Comité de biens se fonde sur une charte pour concrétiser les accords réciproques. Le Canal du Midi s'est aussi doté d'un tel Comité. Un processus de co-construction (des ateliers autour des enjeux majeurs...), un travail partenarial (des représentants de l'État, de la Région, des associations et des acteurs du monde économique...) s'instaurent et une Charte (architecturale, urbaine, paysagère) définira les grandes orientations communes retenues⁵⁰.

Les Missions transversales constituent une autre formule de mise en commun. Au sein du Bassin minier par exemple existe, pour les objets patrimoniaux, un ensemble de mesures de classement (au titre des monuments historiques) et de protection. L'ensemble est rassemblé sous forme cohérente dans une Charte patrimoniale du Bassin minier uni, qui engage l'ensemble des partenaires publics et privés du bien. La Mission Bassin minier, disposant d'une organisation technique transversale, est chargée entre autres de l'opérationnalisation de la charte ainsi que de la mise en œuvre du plan de gestion, allant de pair avec l'inscription au patrimoine mondial. Parallèlement, la mise en place d'une autorité politique transversale, en la Conférence des territoires, doit être confirmée et institutionnalisée; les ressources financières et humaines affectées à la conservation du bien et de ses paysages doivent être pérennisées⁵¹.

Questionner le modèle économique et juridique de la gestion territoriale

Compte-tenu des valeurs (multiples et difficilement conciliables) associées à la reconnaissance des sites patrimoniaux exceptionnels, de la fragmentation à l'œuvre dans le domaine de leur gouvernance, la question du modèle économique et juridique des sites se pose avec acuité.

⁵⁰ Source : <http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/le-premier-comite-de-bien-pour-le-Canal-du-midi-a22560.html>

⁵¹ Source : <http://whc.unesco.org/fr/list/1360>

Même si l'objectif est, avec la reconnaissance UNESCO ou RGSF, de fédérer les acteurs autour de la gestion du bien ou de projets concernant le site, cette belle union n'est pas toujours de mise. Les sites de la Grotte Chauvet et de la Combe d'Arc constituent un exemple type de la multiplication des institutions responsables, gestionnaires..., de la recherche continue des bons arrangements. Le partage des tâches entre instances politiques, institution opérationnelle et structure d'animation n'est pas simple, concernant le Bassin minier⁵². La coordination entre toutes les procédures et entre leurs porteurs pose problème dans le Massif des Ogres et il est difficile de désigner un gestionnaire qui soit un réel chef d'orchestre... On reconnaît, dans le Marais Poitevin, que les positions défendues par les uns, leurs missions et initiatives, sont ainsi parfois méconnues des autres...

La fragmentation institutionnelle qui prévaut est fréquemment invoquée comme constituant un frein à une réelle attractivité; elle peut même être propice à une superposition des initiatives. Aux abords du Canal du Midi, les opérateurs économiques déplorent les sujétions imposées par les dispositifs de protection, entravant l'implantation d'activités (y compris lorsqu'elles sont destinées aux visiteurs) puis leur essor. Mais sans préservation, la ressource que constitue le Canal disparaît...

Au regard des objectifs prévus de fréquentation, en Ardèche, les capacités d'hébergement ne suffisent pas. Les opérateurs locaux doutaient de la capacité du site, de l'espace de restitution de la Grotte Chauvet à capter un nouveau public; ils n'ont pas jusque-là réalisé d'investissements. Parfois éloignés des instances décisionnelles ou des dispositifs de concertation, ces opérateurs sont dans une position de repli ou de défense, face à la crainte que la dynamique profite à de grands groupes extérieurs. À l'inverse, la proximité des appareils politiques et des milieux économiques pourrait dans certains cas laisser émerger des conflits d'intérêts. Ailleurs (Massif des Ogres), les acteurs privés (la SCIC Okhra), même s'ils jouent un rôle moteur, ne sont pas considérés comme légitimes pour devenir de réels gestionnaires et participer institutionnellement au devenir du site.

⁵² Pour une description synthétique de cette organisation :

<http://www.bassinminier-patrimoine-mondial.org/une-gouvernance-pour-gerer-un-label/>

Les initiatives qui supposent une vision et une organisation transversale, quand elles sont tenues comme favorables au développement, telle la gestion des mobilités, y compris lorsqu'il s'agit de favoriser des solutions douces et de limiter la présence de la voiture, ne parviennent pas à s'imposer, que ce soit en Baie de Somme, dans le Massif des Ogres, à proximité de la Combe d'Arc...

La fragmentation constitue alors bien souvent, à un titre ou à un autre, un frein non seulement au fonctionnement du site dans son territoire, mais aussi, à une activation de la ressource territoriale.

Celle-ci est en particulier tributaire du modèle juridico-économique en vigueur. De façon générale, la mise en valeur et l'exploitation des sites patrimoniaux exceptionnels dépendent largement des deniers publics. Mais on l'a vu, en l'absence d'une seule autorité, le modèle économique classique d'administration territoriale ne peut pas s'appliquer. Trois modèles principaux se dégagent alors.

Le premier est un modèle privé faiblement régulé (Marais Poitevin, Baie de Somme). Dans ce cas, les collectivités publiques sont sollicitées pour l'entretien du site; en tant que telle, sa gestion demeure bien publique. L'exploitation (tourisme, restauration, hôtellerie) est quant à elle très largement ou de plus en plus laissée à l'initiative privée (hôtels, gîtes, chambres d'hôtes, cafés, restaurants, organisateurs de circuits), sans intervention régulatrice particulière des puissances publiques. Les offices de tourisme jouent le rôle d'intermédiaires entre les entrepreneurs touristiques et les touristes.

Le second est un modèle de la délégation de service public dans des cas spécifiques où des équipements, espaces particuliers... présents dans le site se prêtent à une exploitation directe (visite du fac-similé de la Grotte Chauvet, exploitation de l'usine Mathieu à Roussillon). Dans certains cas (le Massif des Ogres), l'exploitation peut aussi se faire en régie.

Le troisième modèle est celui de l'intégration au sein d'une instance publique. C'est le cas, évidemment, au Havre; c'est aussi celui du Bassin minier avec la Mission Bassin minier qui assure la mise en œuvre du plan de gestion; et c'est un projet (pour l'instant en sommeil) de GIP pour l'ensemble du Canal du Midi.



Massif des Ogres © Droits réservés

Ces trois modèles recourent à peu près les deux catégories de sites relevant du RGSF d'un côté, et de l'UNESCO de l'autre. Mais il ne faut pas se fier à cette lecture hâtive : la Grotte Chauvet est inscrite au patrimoine UNESCO, ce qui ne l'empêche pas d'utiliser le levier de la DSP pour l'exploitation commerciale de l'espace de restitution ; la situation du Bassin minier et celle du Havre sont spécifiques (grande faiblesse des opérateurs privés dans un cas, forte intégration politique dans l'autre), la gestion du Canal du Midi pour l'heure relève essentiellement de VNF qui perçoit une taxe sur les usagers du Canal, notamment les compagnies organisatrices de croisière (on n'est, dans ce cas, pas très loin, en définitive, du modèle du Marais Poitevin ou de la Baie de Somme).

L'exploitation en délégation de service public (DSP) ne convient pas à toutes les situations. Pour autant, ce modèle est intéressant, dans la mesure où il implique une forme de cogestion publique/privée⁵³. Pourrait-on aller vers des formes plus élaborées de coopération public-privé, où l'entreprise privée jouerait un rôle de co-concepteur, d'investisseur et d'exploitant (pour un temps du moins) ?

Dans les faits, il apparaît que si l'on souhaite rendre plus efficace la régulation entre les objectifs de développement et ceux de préservation/valorisation environnementale, il est impératif d'associer les acteurs privés à la gestion du site, au-delà d'un partage des tâches classiques investissement/exploitation. C'est une question générale qui se pose d'ailleurs aujourd'hui à la gestion publique territoriale, pas seulement du fait des difficultés des finances publiques locales, mais aussi parce que les acteurs privés ou les acteurs publics intervenant dans le champ économique possèdent de plus en plus de « clés » territoriales : capacité de financement, collecte et traitement de données personnelles (et donc meilleur ciblage des prestations), savoir-faire en termes de gestion, etc. Enfin, les acteurs économiques locaux (agriculteurs, entreprises touristiques,

⁵³ Comme cela se fait dans certains cas, s'agissant des « macro-lots » dans le domaine de la production urbaine.

hôteliers, restaurateurs, artisans, transporteurs, etc.) doivent pouvoir s'inscrire dans une forme d'intérêt collectif. Si le modèle de la DSP ne s'applique pas partout, celui de la SCIC pourrait jouer un rôle plus étendu par la souplesse qu'il autorise et surtout par la diversité des partenariats qu'il favorise.

Hors même de la question du modèle juridico-économique en vigueur – ou en tension – pour l'activation de la ressource, il est un acteur avec lequel tous les sites doivent compter, en la figure de l'État. Au-delà de la seule procédure de classement, labellisation ou inscription (cf. supra), l'État central demeure en effet très présent dans la gestion des sites patrimoniaux exceptionnels, à la fois directement et indirectement.

Il est présent directement par l'intermédiaire de ses services déconcentrés — Préfecture, DREAL, DRAC, DRAF notamment — et des agences — VNF, agences de l'eau, Conservatoire du littoral, etc. Cette présence est donc multiple et parfois contradictoire entre des impératifs de police environnementale, des enjeux de développement territorial ou des objectifs de politique culturelle et touristique. L'objectif de « cohérence » assigné par le Conseil d'État aux actes de l'État est parfois bien difficile à tenir, compte tenu du nombre encore très important de schémas, conventions, règles qui requièrent l'intervention de représentants de l'État. Cette cohérence territoriale est un horizon sans cesse repoussé, dès lors qu'en réalité, le Préfet n'a qu'une autorité limitée.

Dans la tradition française, cette présence horizontale est souvent doublée par l'organisation verticale des pouvoirs, qui assure une remontée des enjeux et des problèmes au détriment des capacités locales de régulation et d'arbitrage. Cette verticalité se traduit par trois mécanismes.

Le premier réside dans le néocorporatisme dont on a déjà parlé, qui permet à certaines professions ou à certains acteurs de s'adresser directement à l'autorité centrale, en passant par-dessus la tête des représentants locaux de l'État pour aller chercher légitimité et arbitrage directement à la source.

Le second consiste en l'appel à projets, qui est devenu l'instrument favori des politiques publiques (Epstein, 2005) depuis une dizaine d'années. Cette technique peut avoir des vertus mobilisatrices. Elle peut aussi considérablement miner la capacité locale à traiter des tensions et des contradictions inhérentes à la gestion d'espaces complexes et fragiles comme les sites patrimoniaux exceptionnels.

Enfin, la mission, qui est parfois considérée comme le dernier recours, est une troisième forme de verticalité. Elle consiste à envoyer des inspecteurs nationaux sur le terrain, afin de faire des recommandations pour relancer un processus bloqué localement. Cette solution est une facilité à laquelle les acteurs politiques locaux ont parfois recours, mais il n'est pas certain qu'elle ne finisse pas par rajouter des difficultés à celles qui sont déjà présentes localement.

On ne change pas une culture politique en quelques années, mais on voit bien, dans ce contexte de gouvernance fragile, les limites de ce qu'il reste du colbertisme.

Finalement, l'exceptionnalité des sites, ne serait-ce que parce qu'ils s'accommodent mal, voire peu ou pas des limites territoriales usuelles et de leurs pouvoirs de représentation, suscite à son tour une certaine exceptionnalité de leur mode de gouvernement, ou de leur gouvernance. Ces sites et leurs territoires condensent en eux-mêmes un ensemble d'enjeux, avivent les questionnements qui traversent les territoires ordinaires. Quelles issues alors leur trouver, compte tenu de la force des paradigmes en vigueur ?

Celles-ci pourraient finalement être envisagées selon une double structuration. Un premier axe relèverait de l'intégration visée et de son intensité. Comment se situe-t-on ou envisage-t-on de se situer, entre une association légère et peu formalisée des parties prenantes, s'adaptant aux enjeux et évoluant selon la trajectoire empruntée par le site, et une structure dédiée fondée sur une intégration définie a priori ? La formule de l'association revêt le mérite de l'adaptabilité, celui des possibilités d'engagement progressif ; son relatif manque de formalisme la rend contingente, dépendante des bons vouloirs. L'exemple de la Vallée Salée de Añana, du portage souple et évolutif, voire intégratif, des initiatives montre néanmoins que la formule peut être probante. La modalité de la structure dédiée est plus fréquente, plus en phase avec notre mode de fonctionnement et son formalisme. Les Syndicats mixtes s'en rapprocheraient, ainsi que le mode de mobilisation et d'action retenu pour Emscher Park. La permanence, la capacité à mobiliser des ressources au service des objectifs sont bien là ; la structuration initiale est cependant peu propice à une association (forte) avec les parties prenantes dont les initiatives se révèlent progressivement, lorsque le site exceptionnel s'affirme, évolue dans sa trajectoire de réhabilitation ou de valorisation.





Un second axe de différenciation, et de structuration, orthogonal au premier et le complétant nécessairement, tiendrait à la temporalité de la logique d'action. Quelle logique prime ? Est-ce celle du projet, du court terme visant à concilier préservation et transformation, voire à être dans une logique de réparation ? Ou bien vise-t-on une transformation de long terme, autour de la ressource que constituent le site et son territoire, et de son activation ? Dans la Vallée Añana comme à Emscher Park, ces logiques temporelles se sont entrecroisées, de façon explicite ou non. La clarification de ces horizons est néanmoins un préalable, ou un incontournable puisqu'elle sous-entend des mobilisations qui ne sont pas les mêmes.

Les différents terrains se positionnent et évoluent selon ces deux axes, entre ces diverses polarités. Face à leur diversité, aucun modèle ne peut ou ne semble s'imposer a priori. Peut-on alors partir d'un postulat de confiance, fondé sur le principe que les territoires et leurs sites patrimoniaux exceptionnels sont en capacité de trouver les arrangements qui (leur) conviennent ? Cela vaudrait-il cependant pour tous les systèmes territoriaux ?

L'effectivité des arrangements à l'œuvre, ou en devenir, trouverait au moins pour partie à se concrétiser dans les modalités en place de gestion des ressources fiscales et financières. Qu'en est-il sur ce plan-là ? L'exceptionnalité des modes de gouvernance se double-t-elle d'une exceptionnalité des enjeux gestionnaires ? Dans les faits et les réalités de terrain, quelles issues sont trouvées en matière de mobilisation des moyens, face à l'impératif des besoins et compte-tenu de la fragmentation territoriale et politique ?

Des modes inédits et communs de gestion fiscale et financière

Un des critères de sélection des sites d'étude résidait dans la diversité de leurs situations fiscales et financières (cf. supra). Dans les faits, pratiquement quel que soit le cas de figure, les entretiens et les investigations de terrain laissent entendre une pression croissante des dépenses en vue de maintenir les qualités qui ont conduit à l'inscription (Canal du Midi...) ou à la labellisation (Marais Poitevin...), que ce soit sur les budgets des collectivités ou sur ceux des gestionnaires. Fréquemment, se pose en outre

la question du mode de gestion des équipements fondant l'attractivité des lieux ou dépendants de sa fréquentation touristique. Elle devient particulièrement aiguë quand se manifeste la nécessité d'adaptations face au resserrement des budgets publics (Baie de Somme...) ou à l'occasion de l'évaluation de la solution retenue en matière d'externalisation (Caverne Pont d'Arc...).

Ces problématiques, relatives aux modèles économiques et financiers présidant à la fourniture des biens et des services locaux, ne sont pas propres aux collectivités abritant les sites patrimoniaux exceptionnels. Elles sont au contraire quasiment partagées par l'ensemble des institutions locales, pour les activités entrant dans leur champ de compétences (Guirou, 2015). Là comme ailleurs, elles prennent un relief spécifique sous le poids des contraintes d'austérité et de rigueur qui affectent les budgets publics locaux (Gourgues, Houser, 2017), en lien avec l'association de plus en plus étroite des collectivités au mouvement de redressement des comptes publics. D'ailleurs, les répondants au questionnaire lancé sur le plan national estiment à plus du quart que la situation financière de l'entité gestionnaire est en recul (sites RGSF), et pour le moins difficile (biens UNESCO). L'acuité des tensions a donc toute probabilité d'être particulièrement vive pour les acteurs impliqués dans le financement et dans la gestion des sites patrimoniaux exceptionnels, de revêtir une certaine exceptionnalité face aux enjeux locaux. Ne serait-ce que parce que le bon fonctionnement des équipements présents conditionne le devenir du site lui-même. La mobilisation et la gestion de moyens en conséquence, les représentations associées sont donc centrales.

Quelles sont alors les contraintes majeures apparaissant dans ces sites, sur le plan fiscal et financier ? Quels modes d'action sont mis en œuvre non seulement en vue de mobiliser des ressources (rares) au bénéfice du site lui-même, mais également de procéder à des ajustements face à la raréfaction de ces moyens, compte tenu de la progression des charges ? En retour, quelles pratiques observe-t-on afin de capter des ressources financières auprès des acteurs qui tirent avantage de la présence des biens exceptionnels ? Ces leviers possèdent-ils une certaine effectivité face aux tensions qui se manifestent, en lien avec les enjeux auxquels les sites sont confrontés en matière de développement économique, d'environnement ainsi que sur le plan socio-culturel ? Divers éléments de réponse sont livrés face à ces interrogations, fondés sur les propos recueillis auprès des acteurs lors des études de terrain, sur les informations qu'ils ont transmises et sur celles récoltées à titre de compléments.

Il n'est pas toujours aisé de démêler, d'un point de vue budgétaire ou gestionnaire, ce qui est spécifique aux sites, et qui en tant que tel leur conférerait un caractère exceptionnel. Ils partagent en effet avec les autres ensembles territoriaux des traits communs, tenant aux modes d'organisation budgétaire et à la normalisation dans le domaine, aux modalités mêmes de fonctionnement du système fiscal et financier... Ces traits partagés génèrent une certaine uniformisation des situations (Pinson, Reignier, 2012). À l'inverse, les choix politiques locaux et le poids des contextes territoriaux sont source de différenciations (Gilbert, Guengant, 2002). Les collectivités concernées sont donc tout à la fois semblables et différentes des autres. De ce fait, elles peuvent être considérées comme des révélateurs exacerbant des traits communs ainsi que comme des cas de figure avec des tensions propres, provenant des enjeux territoriaux et patrimoniaux auxquels les représentants locaux doivent précisément faire face.

La construction d'une évaluation spécifique des enjeux financiers des sites patrimoniaux exceptionnels bute en tout état de cause sur un enjeu d'objectivation et de production de connaissances. L'appréciation du niveau et des particularités des charges relevant des sites, celle de leur positionnement relativement à ce qui prévaut dans des situations courantes supposerait en toute rigueur que l'on soit en mesure d'agréger les données budgétaires de l'ensemble des entités concernées par ces sites, des collectivités aux gestionnaires eux-mêmes. Ces informations sont consignées dans des cadres comptables très différents, et qui ne sont pas toujours compatibles. Les entités impliquées tiennent rarement une comptabilité analytique, qui permette d'établir le coût effectif de chacune de leurs prestations et plus spécifiquement, de ce qui relève de leurs actions en lien avec le site exceptionnel. En l'absence de tel matériau informatif, rien n'indique que les réalités prises en considération soient réellement exceptionnelles...

Une gestion financière également fragmentée

Les particularités des modes mêmes de gouvernance des sites patrimoniaux exceptionnels vont trouver un écho dans leurs modalités de gestion financière, et finalement dans la fragmentation de cette dernière. Bien souvent, les sites sont multi-territoriaux, et de ce fait dépourvus d'une autorité politique unique pour les gouverner. Par ailleurs,

du fait des procédures d'inscription ou de labellisation, la désignation d'une entité gestionnaire devient une obligation. Dans un rapport plus ou moins intense d'extériorité avec les institutions parties prenantes, cette entité, fréquemment créée ad hoc, prend en charge le devenir des intérêts financiers du site et des éléments qui le composent. Les divers modèles économiques des parties prenantes, ayant leurs propres logiques, doivent alors trouver à s'accorder autour de finalités partiellement communes. Quelles tensions peuvent faire émerger cette conjonction particulière ?

Celles-ci résultent des difficultés à concilier des intérêts pour partie conjoints, et pour partie séparés. Y compris lorsque la configuration apparaît comme la plus simple (celle des biens circonscrits à l'intérieur d'un ensemble urbain, comme pour Le Havre par exemple), les organes de gestion et les voies de financement sont composites. Aussi bien la ville que l'agglomération sont à même d'intervenir financièrement et tout autant, le conseil départemental ou régional. La complexité s'accroît, dès lors qu'existe un emboîtement de collectivités aux compétences enchevêtrées. Chacune trouve une légitimité à son intervention, ne serait-ce que parce qu'elle lui garantit une certaine visibilité, un droit de regard sur ce qui advient dans son territoire... Ses propres contraintes budgétaires l'amènent cependant à limiter ses apports financiers. La logique qui préside à la représentation de chacune dans les actions, et à la formation des dépenses, n'est pas nécessairement la même que celle qui guide l'apport de moyens.

L'organisation et la provenance des fonds se complexifient encore bien souvent, en lien avec la nature du site et sa multi-domanialité (Canal du Midi...), avec sa composition et les enjeux dont il est porteur (Bassin minier...), avec sa genèse et les particularités du contexte territorial (Baie de Somme...).

L'État lui-même ne peut se désintéresser, financièrement, de la gestion des biens patrimoniaux ayant une vocation nationale ou internationale, d'autant que ces objets sont au cœur de ses politiques sectorielles ou d'aménagement du territoire. D'ailleurs, quelle que soit sa participation effective, il est mentionné par les gestionnaires des sites enquêtés comme un financeur majeur, aussi bien pour les biens inscrits au patrimoine mondial que pour les sites reconnus au titre du RGSF.

Au nom des missions qui lui sont confiées, il revient à l'entité gestionnaire de recueillir

après des multiples acteurs en présence les fonds nécessaires pour le site et servant les projets communs. Pour autant, elle ne possède pas le pouvoir de contrainte, et notamment de taxation, dont seuls les gouvernements sont détenteurs. Les ressources d'origine fiscale sont pourtant essentielles en matière de biens ayant un caractère public prononcé (cf. supra).

Pour le montage et la réalisation des projets, l'entité gestionnaire est donc tributaire des tours de table financiers, dans lesquels figurent ses membres, aux côtés d'éventuels partenaires. Les acteurs locaux soulignent combien il est difficile de concilier les diverses logiques en présence. Rien ne garantit la pérennité des compromis établis à un moment ou à un autre. Les échéances électorales, les revirements politiques et les changements de majorité exposent à des incertitudes quant à la disponibilité des moyens financiers. Tel a par exemple été le cas en Baie de Somme, pour les Gorges de l'Ardèche... Le portage politique (Bassin minier par exemple...) constitue certes bien souvent un facteur décisif dans la mobilisation des ressources. De tels faits émaillent couramment l'actualité des collectivités, celle de leur gestion budgétaire. Ils sont primordiaux, s'agissant des sites patrimoniaux exceptionnels, la préservation des biens patrimoniaux tout comme les procédures de reconnaissance s'inscrivant dans le moyen et même dans le long terme, supposant de ce fait une continuité dans les actions.

Une façon de formaliser les arrangements et de solidifier plus ou moins durablement les financements consiste en la création d'un Syndicat mixte. C'est d'ailleurs la solution la plus fréquente, notamment pour les sites labellisés RGSF. Qu'elle prenne ou non cette forme, l'entité gestionnaire est placée de facto dans une dépendance financière à l'égard de ses membres, pour l'exercice partiel de compétences que ceux-ci lui ont dévolues.

La coopération (financière) permet au regroupement de disposer de ressources pour l'exercice de ses missions. Elle génère entre autres un « effet zoo »⁵⁴ : chaque membre du groupement bénéficie des actions financées par tous et qu'il ne pourrait réaliser seul,

⁵⁴ L'expression est empruntée à Oates (1988). Pour plus de détails à ce propos : Quentin Frère et al., 2011, « The range of local public services and population size: Is there a "zoo effect" in French jurisdictions? », *Recherches économiques de Louvain*, 2011/2 (Vol. 77), pp. 87-104.

du fait de la taille limitée de son budget. Les petites communes de la Baie de Somme ne seraient par exemple pas en mesure de réunir les fonds nécessaires aux aménagements et équipements que le site nécessite.

Le budget des Syndicats mixtes est dépendant des contributions de leurs adhérents. Les montants de ces dernières sont fixés avec les statuts du syndicat qui arrêtent également les compétences revenant à ce dernier. Implicitement, par le biais des fonds apportés par chacun à l'action commune, des positions institutionnelles et politiques s'affirment. En effet, « à travers le cofinancement, c'est l'argent à la fois comme instrument de l'action rationnelle ou gestionnaire et comme affichage du pouvoir relatif d'une collectivité publique qui est en jeu » (Gilbert, Thoenig, 1999). Par exemple, le Conseil départemental de Picardie est le principal contributeur au budget du Syndicat mixte (Baie de Somme – Grand Littoral Picard), gestionnaire du site labellisé RGSF. Il est reconnu que ce sont bien ses représentants qui impulsent les grandes orientations du Syndicat (Chambre Régionale des Comptes, 2013). Ce qui est corrélatif d'une moindre implication des communes-membres, par ailleurs longtemps restées à distance de cette institution, tenue comme une création de l'État. Ce que l'on pourrait encore tenir comme suscitant ou encourageant un processus de distanciation à l'égard du devenir du site exceptionnel... Côté La Combe d'Arc, des représentants des communes redoutent que désormais, le pouvoir de représentation au sein du Syndicat en charge de l'OGS soit proportionné aux contributions financières des membres.

La formule de libre fixation de ces contributions des membres au budget syndical ressort de la production de la règle locale (Gaudin, 2014), résultant souvent d'après ou de longues négociations, et comportant le risque de l'enferment dans une logique procédurale. Entre autres, les révisions statutaires ne sauraient être trop fréquentes. La formule possède l'avantage de l'adaptation aux réalités territoriales. Elle présente également des inconvénients, dont celui d'une perte de légitimité (notamment démocratique), d'une remise en question constante. Fréquemment, dans les sites étudiés, les acteurs font état d'insatisfactions provenant de la dissymétrie des rôles, des coûts et des bénéfices entre le Syndicat et ses membres. Cette distanciation induit une forme de déresponsabilisation, antinomique avec ce qui fonde un système décentralisé dans lequel l'évolution des charges et celle de leur financement devraient être proportionnées





(Derycke, Gilbert, 1988). In fine, les collectivités, et notamment les communes en tant que principales bénéficiaires de la fiscalité locale, sont gagnantes, en termes de retours sur le plan des impôts, des retombées dues aux investissements réalisés par le Syndicat, générant un surplus d'attractivité et/ou de développement local. Bien souvent leurs contributions au syndicat sont faibles au regard de leur propre budget. La contestation vaut même quand les règles sont formalisées dans les statuts des intercommunalités à fiscalité propre, lorsque ces dernières interviennent (dans le Massif des Ogres par exemple). Les alternatives, entre intercommunalisation des communes et communalisation de l'institution intercommunale (Le Saout, Segas, 2011), pourraient également présider aux interrelations entre localités et Syndicats mixtes.

Pour les actions d'aménagement, la réalisation des projets d'investissement..., là comme ailleurs (Cornu, Gilbert, 2001), les cofinancements publics, ou financements conjoints, sont la règle. De telles modalités consolident des actions interterritoriales. Elles exposent néanmoins à des effets en chaîne : les contraintes affectant les uns en viennent à affecter les autres. Ainsi les dépenses d'équipement des communes et de leurs intercommunalités sont-elles désormais moins subventionnées par les départements, confrontés à de sérieuses difficultés financières (OFL, 2016). Ces derniers participent largement aux budgets des entités gestionnaires des sites, ainsi que le met en relief l'enquête conduite sur le plan national. Sous le poids de ces dépendances, la dynamique d'équipement dans les sites patrimoniaux exceptionnels pourrait être affectée...

Les logiques politiques, les cultures administratives et techniques conduisent dans bien des cas à privilégier les investissements (Offner, 2014), dont le poids symbolique est majeur. Les charges récurrentes de fonctionnement font l'objet d'une moindre attention, alors qu'elles sont indispensables à la continuité des actions et des services, et quand elles sont prépondérantes dans les budgets (OFL, 2016). Ce déséquilibre est problématique, pour les sites exceptionnels, la continuité de leur existence et de leur maintien constituant des exigences fortes.

Les pratiques des Syndicats mixtes ou des entités gestionnaires des sites s'inscrivent fréquemment dans des logiques de projet, d'aménagement et d'équipement (elles sont

d'ailleurs essentielles dans le cas des OGS par exemple). Ce qui peut laisser entendre une certaine instrumentation de la reconnaissance et/ou de la labellisation en vue de mobiliser des ressources. Lors des entretiens (Bassin minier, Baie de Somme, Marais Poitevin...), il est ainsi reconnu que le label intervient comme une carte de visite, à laquelle sont sensibles les financeurs (de la Communauté européenne aux collectivités de tout rang). Lorsque les ressources locales sont mesurées, l'OGS est même parfois tenue comme un dispositif salvateur.

Parallèlement, à plusieurs reprises (Baie de Somme, Combe d'Arc, Canal du Midi, Marais Poitevin,...), les acteurs font état de difficultés quant à la mobilisation pérenne de moyens en vue de tirer tous les bénéfices des aménagements et/ou équipements réalisés, d'assurer leur entretien courant. Les clivages dans la domanialité des biens et partant, des charges qui en résultent, accentuent les difficultés. Ainsi par exemple, apparaissent de fortes incertitudes concernant les biens composant le Canal du Midi et ceux situés à proximité. Le Canal navigable, les rivières et leurs dépendances (chemins de halage, ports, maisons éclusières...) font partie du Domaine Public Fluvial (DPF) de l'État; ce domaine est géré par VNF, par l'intermédiaire du Service de la Navigation du Sud-Ouest (SNSO). VNF perçoit en contrepartie les taxes liées aux ouvrages et les redevances provenant des usages faits par les personnes privées ou publiques. Des collectivités riveraines ont établi une convention de superposition de gestion avec VNF; celle-ci fixe le périmètre de leur intervention sur le linéaire (entretien des berges, aménagements touristiques...). La réalisation de voies vertes le long du Canal relève de l'intervention (financière) des départements traversés. Si une certaine convergence s'instaure à l'occasion des démarches de projet, elle perdure difficilement dans la durée. Dans ce contexte de morcellement, les aménités présentes, l'état d'entretien... sont inégaux, dépendants des volontés et des moyens de chaque acteur pour les tâches qui lui reviennent. La parcellisation des rôles n'est pour le moins pas favorable à un usage efficient et pérenne des fonds disponibles.

Des moyens activés face à des situations « exceptionnelles »

Les collectivités concernées par les sites patrimoniaux exceptionnels sont pour l'essentiel soumises aux conditions du régime fiscal et financier ordinaire des collectivités. De ce fait, comme toutes, elles sont dépendantes des réformes en cours destinées à réduire les défauts du régime et du partage des impôts. Parallèlement à ces conditions ordinaires, il existe des ressources qui peuvent être activées dans des contextes présentant une certaine exceptionnalité. Tel est le cas de la taxe de séjour, bénéficiant aux localités connaissant une fréquentation touristique importante (exceptionnelle, au regard des moyennes), ainsi que de la Taxe Départementale pour Espaces Naturels Sensibles (TDENS) dont se saisiss(ai)ent les départements pour des actions spécifiques (exceptionnelles, au regard des compétences et de la vocation générale des conseils départementaux⁵⁵). Une attention particulière est accordée à ces deux dispositifs fiscaux, dont l'importance a été mentionnée lors des études de terrain. Leur régime général est dès lors évoqué ainsi que des questions spécifiques qu'ils soulèvent. Plus largement, celles-ci font écho à l'intérêt et à l'effectivité que peuvent revêtir des instruments fiscaux spécifiques (portant sur certains usages, à l'œuvre dans certains territoires...) au regard d'outils de taxation ayant une vocation générale.

Une des questions suscitées par la taxe de séjour réside dans la cohérence des dispositions qui la régissent et dans la proportionnalité de ses produits au regard des enjeux qui justifient son instauration. La fiscalité locale française repose largement sur des assiettes foncières. Pour des raisons historiques et politiques, et également au nom de considérations d'efficacité voire d'équité, la taxation est acquittée par sur ceux qui séjournent (taxe d'habitation), qui détiennent des biens (taxes foncières), qui exercent des activités à demeure (contributions économiques)... Les dispositifs usuels saisissent peu ou mal les activités dues à des présences intermittentes, à des passages, à des

⁵⁵ Dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS) a été remplacée par la Taxe d'aménagement des Espaces Naturels Sensibles (TAENS). Les principes de taxation demeurent largement inchangés.

courts séjours... La taxation indirecte des actes de consommation et des activités essentielles n'a ainsi plus guère cours. La taxe de séjour, instituée en 1910, est pratiquement le seul dispositif de ce type.

Son produit est perçu auprès des personnes séjournant sur leur territoire pour le compte des communes et/ou des intercommunalités. Il doit permettre à ces collectivités de financer les dépenses liées à la fréquentation touristique ou à la protection de leurs espaces naturels dans un but touristique, en faisant payer ceux qui génèrent ces dépenses et/ou en bénéficient. Ces visiteurs acquittent leur dû, fonction de la durée du séjour, à l'occasion du règlement de la facture de leur hébergement. Le produit est donc collecté par les hébergeurs (sur un mode déclaratif).

En premier lieu, sur la base des données détaillées communiquées par la Direction Générale des Finances Publiques DGFIP et portant sur chacune des collectivités concernées, il ressort que le produit d'ensemble de la taxe de séjour est très réduit, comparativement aux ressources procurées par la fiscalité locale⁵⁶. En second lieu, il apparaît que la taxe concerne moins les ensembles intercommunaux incluant les sites patrimoniaux exceptionnels que les autres (Tableau 14). Il n'est pas exclu que la moindre productivité de la taxe dans ces lieux tienne à des difficultés de collecte.

⁵⁶ En 2013, son montant s'élevait à 0,25 milliards d'€ quand celui de l'ensemble des impôts et taxes perçus par les collectivités locales atteignait près de 126 milliards d'€. En 2015, la taxe était pratiquée dans 2 374 communes et leur rapportait pratiquement 219 millions d'€; elle était en vigueur dans 740 intercommunalités à fiscalité propre (rassemblant 13 328 communes), pour un produit s'élevant à environ 73 millions d'€.

Tableau 14 : Montants perçus au titre de la taxe de séjour, communes et intercommunalités (des sites patrimoniaux exceptionnels et autres), France métropolitaine, 2015, en millions d'€ et en % du total

Source : *Elaboration des auteurs à partir de DGFIP et Insee, 2016*

	nbe communes	en % total	pop 2013	en % total	montant TS	en % total
sites (Paris inclus)	2 657	17 %	11,0	30 %	101,2	35 %
sites (sans Paris)	2 656	17 %	8,8	24 %	35,5	12 %
autres	13 013	83 %	26,0	70 %	176,4	61 %
total	15 670	100 %	37,0	100 %	289,5	100 %

En effet, en Ardèche par exemple, les acteurs rencontrés estiment que les montants perçus sont bien en deçà des montants potentiels, compte-tenu des capacités d'hébergement et des visiteurs accueillis. Les produits sont mal collectés, faute de mesures de sensibilisation, et l'absence de dispositif de contrôle est déplorée. Les responsables du développement touristique ont d'ailleurs proposé aux acteurs du secteur une modélisation, mettant en évidence les écarts en vigueur ainsi que les marges de progrès.

En troisième lieu, on constate que les pratiques locales sont très diversifiées, ainsi que le montrent les tarifs retenus localement, pour quelques exemples pris au sein des terrains d'étude retenus (Tableau 15). Les variations sont cohérentes avec le régime de la taxe : son instauration est facultative ; à l'intérieur de fourchettes arrêtées au niveau national, les élus compétents ont la faculté de fixer les taux annuels, la durée de perception... s'appliquant dans leur localité. Les grands écarts constatés interpellent néanmoins quant à la possible conciliation entre le respect du principe d'autonomie locale et celui de l'égalité de traitement des redevables.

Tableau 15 : Tarifs unitaires, Taxe de séjour, sites choisis, 2015

Source : Élaboration des auteurs à partir de Base d'information sur la taxe de séjour, <http://www.taxesejour.fr/centre-res-sources-sur-la-taxe-de-sejour-en-france/presentation-de-la-taxe-de-sejour-en-france/#une-taxe-differente-par-territoire>

	tarifs 2015, en € par nuitée par personne				
Sites terrains d'études	Commune ou EPCI	Palaces et équivalent	Hôtels de tourisme 2 étoiles et équivalents	Terrains de camping et équivalent	Période de perception
Massif des Ogres	CC Pays d'Apt Lubéron	2,00	0,40	0,20	du 1/04 au 31/10**
Grotte Chauvet & Gorges de l'Ardèche	CC des Gorges de l'Ardèche	1,36	0,82	0,20	du 1/01 au 31/12
Canal du Midi	CC Castelnaudary Lauragais Audois	0,65	0,30	0,20	du 1/04 au 31/10
	CA Béziers Méditerranée	2,00	0,90	0,20	du 1/01 au 31/12
Marais Poitevin	CC Vendée Sèvre Autise	2,00	0,60	0,20	du 1/05 au 30/09
Baie de Somme	Syndicat mixte Baie de Somme	-	0,80	0,20 à 0,48*	non précisé
Le Havre	CA Le Havre	4,00	0,90	0,55	non précisé
Bassin minier	Marchiennes	-	0,61	0,30	non précisé
tarifs planchers/plafonds		0,65/4,00	0,30/0,90	0,20	

Notes : sauf mention contraire (* = régime forfaitaire), il s'agit des tarifs de la taxe au régime réel; ** = soit 214 nuits.

Le plus souvent, les sommes collectées au titre de la taxe sont affectées au profit de l'office (intercommunal) de tourisme et ne rentrent pas directement dans le budget communal et/ou intercommunal. Néanmoins, une façon de rendre compte de leur importance est de les rapporter aux dépenses d'investissement de la collectivité concernée : quelle part la taxe en aurait-elle couvert ?

Dans la plupart des cas, cette proportion est faible (moins de 1 % pour la CA de la Région havraise, près de 2 % pour la CA Béziers Méditerranée...). Tel est le cas principalement en milieu urbain et lorsque le bien ne représente qu'un élément patrimonial parmi d'autres, ou lorsqu'il ne constitue qu'un des termes seulement du développement territorial. En revanche, son poids est nettement plus élevé (près de 30 % pour la CC des Gorges de l'Ardèche), dans les contextes où le développement touristique et la présence des biens sont primordiaux. Dans ce contexte de plus forte dépendance, les éléments du dispositif de taxation, en termes d'efficacité et d'équité, revêtent toute leur importance.

Tableau 16 : Produits taxe de séjour, sites patrimoniaux exceptionnels et autres, 2015, divers indicateurs
Source : *Elaboration des auteurs à partir de DGFIP (données individuelles) et Insee, 2016*

	Produit (communes et/ ou EPCI), en millions d'€	poids relatif sites (hors Paris)	nb communes isolées ou regroupées	pop 2013, en millions d'hab	produit, en €/hab	capacité hé- bergement, en millions d'unités	produit, en €/unité d'hé- bergement
sous total sites	113,0	39 %	2 657	11,0	10,27	0,382	296
sous total sites hors Paris	47,4	16 %	2 656	8,8	5,40	0,296	160
autres	176,4	61 %	13 013	26,0	6,80	1,149	154
Total	289,5	100 %	15 670	37,0	7,83	1,531	189

Note : les unités d'hébergement sont telles qu'entendues par l'Insee à l'occasion du recensement effectué

En moyenne et du point de vue des produits unitaires (obtenus en rapportant les montants perçus aux populations résidentes d'une part, aux capacités d'hébergement d'autre part), les (communes et intercommunalités des) sites ne sont pas des mieux placés (Tableau 16). Ces indications sont néanmoins fragiles tant les variations entre sites sont fortes⁵⁷. Si l'apport fiscal d'un touriste est dépendant des pratiques de perception, il apparaît encore qu'il est fortement tributaire du contexte territorial.

De nombreuses critiques ont été adressées à la taxe de séjour. Les obstacles actuels tenant à son régime sont tels qu'un nombre élevé de collectivités potentiellement bénéficiaires de la taxe sont réticentes à l'instituer. En particulier, si les petites communes ne disposent pas de potentialités suffisantes pour procéder à tous les contrôles requis à propos de la perception de la taxe, le rendement est insuffisant pour que les plus grandes investissent en la matière.

Face à ces défauts, un certain nombre de propositions de réformes ont été formulées (DGCL, DGE, 2014). Les objectifs consistent à améliorer les rendements, à réduire les disparités entre collectivités, entre collecteurs comme entre redevables. L'une des difficultés à un changement d'ampleur tient à un fort attachement local à ce mode de taxation : il est « au plus près du terrain » et les acteurs concernés souhaitent qu'il y demeure. Quelle place accorder aux professionnels dans le dispositif ? En tout état de cause, il serait délicat de chercher à trouver un équilibre entre les recettes perçues auprès des touristes, visiteurs, vacanciers... et les dépenses que leur présence occasionne pour la collectivité. Sauf à alourdir la taxe et à rendre sa perception plus difficile encore. Quoiqu'il advienne, les dépenses liées au tourisme bénéficient également aux résidents permanents : les impôts acquittés par ces derniers ont toute leur place. Pour la taxe de séjour, un des enjeux consisterait plutôt, de l'avis des auteurs (DGCL, DGE, 2014), à réduire les inégalités de traitement et notamment, à éviter qu'un trop grand nombre

⁵⁷ Les produits vont de 0,03 €/hab pour les sites de la vallée de la Vézère (le montant total perçu est faible) à plus de 116 €/hab pour le Golfe de Porto (le site accueillant une faible population résidente). Ils vont encore de 0,23 €/unité d'hébergement à nouveau pour les sites de la vallée de la Vézère à 429 €/unité d'hébergement à Chartes (les capacités d'hébergement recensées de la commune étant faibles).

de redevables échappe au paiement de leur dû, et/ou que les tarifs pratiqués ne soient pas proportionnés aux capacités contributives de ces redevables. Les défauts constatés sont quasiment inhérents à la taxation indirecte, à celle qui frappe les consommations. Telle que conçue, voire réformée, la taxe de séjour peut difficilement les éviter...

L'instauration de la Taxe Départementale pour Espaces Naturels Sensibles (TDNES), spécifique à certains usages et contextes, suscite elle aussi un certain nombre de questionnements.

Son principe est le suivant : afin de financer sa politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, le conseil départemental a(vait) la possibilité d'instituer une Taxe Départementale pour Espaces Naturels Sensibles. La taxe (indirecte) fonctionne à la manière d'une compensation, préalable et forfaitaire. Elle est en effet acquittée par ceux qui construisent ou aménagent, en fonction de la valeur du bien réalisé. Tout se passe comme si cette réalisation portait (systématiquement) atteinte à l'état des ressources naturelles, protégées ou à protéger, indépendamment des dommages effectifs que cette réalisation est amenée à produire.

Le produit perçu est modeste, comparé aux ressources fiscales départementales (un peu plus de 200 millions d'€, au regard d'un total de près de 41 milliards d'€ en 2014). Il peut donc uniquement contribuer à financer une part réduite des actions des départements. Ce qui n'exclut pas, bien entendu, que dans des cas spécifiques, les produits de la taxation aient constitué un levier servant à définir et mettre en place de réelles politiques de protection, mais aussi de valorisation des espaces naturels.

La mobilisation de cette forme de taxation a par exemple été explicitement mentionnée dans deux terrains d'étude : le Bassin minier et la Combe Pont d'Arc. Elle a permis des acquisitions foncières massives dans le Nord et dans le Pas-de-Calais, en lien avec l'Établissement Public Foncier et tout particulièrement, des terroirs ; l'importance des friches et la lourdeur des charges de portage conduisent actuellement à reconsidérer, à la baisse, ce levier d'action. En Ardèche, le produit de la taxe a entre autres servi à réaliser des acquisitions indispensables à la préservation du site, reconnu au titre de l'OGS ; si cet apport est fondamental, demeure posée la question de la mobilisation des

fonds nécessaires à la conduite de l'ensemble du projet, d'autant que la taxe est uniquement mobilisable pour financer des dépenses d'investissement. Dans l'un et l'autre cas, est en question non seulement la hauteur des produits au regard des besoins, mais également leur utilisation et leur affectation à des fins précises. Celle-ci suppose en effet l'accord des communes et intercommunalités concernées. L'usage des fonds est alors tributaire des modalités de la gouvernance locale, dans et hors les périmètres des sites patrimoniaux exceptionnels (Lenclos, 1997). La superposition des périmètres, leur non-concordance (s'agissant des limites administratives et de celles des espaces protégés...) conduit d'ailleurs parfois à l'abandon par le département d'une vision stratégique, au profit de plans de gestion individualisés, au plus près des réalités communales ; ce qui l'amène en conséquence à parcelliser l'utilisation des moyens financiers. La multiplicité des instruments fiscaux, dans un contexte institutionnel fragmenté, ne va alors pas de soi.

Il apparaît de la sorte que les deux ressources « exceptionnelles » mentionnées possèdent des qualités réduites. Pratiquement par construction, les taxes indirectes au produit affecté auxquelles elles s'apparentent ne peuvent servir que des fins limitées. Leur usage dans des organisations multi-territoriales et multi-partenariales complexifie la donne. En période de fortes contraintes budgétaires, la tentation pourrait être forte de créer de nouveaux instruments fiscaux, « exceptionnels », en vue de répondre à des besoins financiers, eux-mêmes tenus comme exceptionnels. Compte tenu des limitations des outils existants, on peut douter des potentialités de tels dispositifs additionnels.

Des tensions inter-thématiques à l'aune des dimensions financières

Les enjeux auxquels font face les collectivités ou institutions gestionnaires des sites patrimoniaux exceptionnels en matière financière et gestionnaire entrent-ils en tension, ou non, avec les finalités de leurs actions en matière de développement économique, d'environnement ou sur le plan socio-culturel ?

Les études de terrain soulignent l'absence de symétrie entre le système fiscal local et les modalités du développement territorial, déjà repérée à l'occasion des analyses

quantitatives d'ensemble. L'une des raisons du décalage provient de la déconnexion entre les valeurs des bases d'imposition servant à la fiscalité revenant aux collectivités et les valeurs réelles des biens, entre l'évolution respective des unes et des autres. Localement, la progression des bases tient certes au flux net de constructions. Ce dernier s'effectuant à un rythme modéré, l'évolution de la matière imposable provient principalement de l'actualisation forfaitaire des valeurs à laquelle tous les biens sont soumis. Les effets (localisés) d'enchérissement, tout comme les pertes de valeurs, ne sont alors pas directement perceptibles au travers des montants reçus.

Une autre raison, majeure, de la déconnexion est liée à la composition du panier fiscal dont disposent les collectivités et à ses évolutions. En particulier, la réforme fiscale intervenue en 2010 l'a profondément modifié. Au travers de la CVAE (cf. supra) par exemple, les impôts des collectivités deviennent de plus en plus administrés. Les compensations fiscales introduites pour ménager les situations antérieures induisent une inertie dans le dispositif, tout en laissant perdurer les inégalités existantes.

Sous le poids de ces différents facteurs, les liens entre la fiscalité locale, le contexte territorial et sa dynamique propre, son évolution du fait des politiques d'aménagement, des actions en vue d'attirer ménages et/ou entreprises... se distendent progressivement. Il peut en retour en résulter un certain manque de volontarisme de la part des décideurs locaux, lorsqu'il s'agit de mettre en place de telles initiatives, surtout si elles sont sources de charges.

Les interlocuteurs rencontrés ont souvent mentionné cette quasi-indifférence des dynamiques fiscales à l'augmentation des valeurs des biens résidentiels en lien avec la patrimonialisation, avec la labellisation, avec la fréquentation des lieux voire avec leurs changements de vocation. Simultanément, ils ont souligné les écarts séparant, en matière de richesse comme de charges, la collectivité qu'ils administrent et celles alentours. Les inégalités présidant au partage des ressources entre collectivités de rangs différents sont également fréquemment évoquées. Les représentations à l'œuvre ne sont alors guère favorables à l'émergence de stratégies et/ou de politiques partagées de développement...

Un autre registre de tensions apparaît lorsque sont mis en perspective les enjeux tenant à la gestion des finances et ceux prégnant en matière environnementale. La qualité de l'environnement, les dimensions paysagères... sont au fondement même de la

reconnaissance des sites et de leur attractivité. Leur préservation est néanmoins bien souvent coûteuse.

En Baie de Somme, des interrogations émergent : convient-il de désensabler la Baie à grands frais et de maintenir son image actuelle, quand les budgets publics sont tendus, ou bien faudrait-il laisser la nature faire son travail et recouvrer ses droits ? Dans le Marais Poitevin, le maintien des aspects paysagers et identitaires pose question, du fait de la lourdeur des moyens qu'il engage. Ne pas maintenir ces qualités, c'est porter atteinte à la valeur patrimoniale des lieux, à ce qui suscite la venue des visiteurs et qui est pour partie vecteur de développement territorial.

En lien avec le resserrement des contraintes pesant sur les finances publiques, avec la prise en compte (politique) des problématiques environnementales et des objectifs en matière de développement durable..., un certain nombre d'initiatives ont vu le jour, tentant de concilier ces contraintes et ces objectifs. Les pratiques visent notamment à leur trouver des issues satisfaisantes en termes d'éco-responsabilité, c'est-à-dire en s'efforçant au maximum de respecter la nature et l'environnement.

Un exemple de ce type d'initiatives⁵⁸ est celui du Paiement pour Services (Payment for Ecosystem Services PES), qui s'est mis en place dans le cadre du projet Pumlumon Living Landscape porté par Montgomeryshire Wildlife Trust. Le dispositif est fondé sur un mécanisme d'échange entre des fournisseurs (des propriétaires et des fermiers), des acheteurs (des Fondations privées, les villes concernées, le gouvernement national et certaines de ses agences), pour des services particuliers (la plantation d'arbres servant l'absorption de carbone, le stockage des eaux de pluie en vue de limiter les risques d'inondation, une meilleure gestion des activités en vue du maintien de la biodiversité, l'amélioration de l'attractivité des paysages). En France, des pratiques similaires existent, telles les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) de la Poli-

⁵⁸ Repéré à l'occasion du travail de benchmark réalisé à partir de cas européens remarquables.

tique Agricole Commune ; dans la Somme par exemple, en l'échange de rémunérations, les agriculteurs protègent et valorisent l'environnement. Le dispositif mis au point par Vittel est régulièrement cité comme un cas (local) emblématique : l'entreprise finance les fermiers qui modifient alors leurs pratiques et leurs technologies, en vue de diminuer l'impact de l'agriculture intensive sur la qualité de l'eau minérale.

Les Paiements pour Services Environnementaux PSE relèvent de l'introduction de mécanismes de marché dans le domaine de la protection ou de la préservation de l'environnement, quand celui-ci en est pendant longtemps resté largement éloigné. Ils pourraient engager une vision trop utilitariste ou anthropocentrée de la biodiversité (Maris, 2014). Les puissances publiques se saisissent progressivement de ce dispositif à la fois nouveau et novateur. L'objectif demeure néanmoins de considérer ces modes d'intervention comme des compléments et non comme des substituts des modes d'action habituels tels les obligations réglementaires (pourtant rigides), les versements financiers (nécessairement limités) à l'œuvre dans le domaine et les mécanismes d'ores et déjà en vigueur des compensations.

Dans les faits, les pratiques de paiements tendent à se répandre, à l'échelle locale, sous des formes extrêmement diversifiées, au point qu'aucun modèle ne se soit imposé de façon normalisée. Parallèlement, leur mise en opérationnalité ne va pas de soi : les modalités de gouvernance comme les dispositions pratiques d'établissement des contrats entre parties posent question. Aussi le succès des PSE est-il actuellement mitigé. Entre autres, l'industrie de l'écotourisme est peu disposée à payer pour la prestation de tels services et il n'existe pas de mécanismes de paiement perfectionnés (Mayrand, Paquin, 2004).

Une des façons de conférer davantage de potentiel aux PSE consisterait, d'après les spécialistes du domaine, à reconnaître aux biens concernés le statut de « patrimoine naturel », comme en matière de « patrimoine culturel ». Le propriétaire d'un bien reconnu comme faisant partie du patrimoine naturel (classé, inscrit...) serait alors soumis à un certain nombre d'obligations (de préservation, d'entretien...) et en contrepartie, justifiable d'avantages (fiscaux...). Un des obstacles subsiste : comment catégoriser (de façon durable) ce qui fait « patrimoine naturel » (Etrillard, 2016) ?

Des tensions se manifestent encore, de façon fréquente, voire récurrente, entre les impératifs gestionnaires et les pratiques ou représentations socio-culturelles attachées aux lieux. Les paiements demandés aux personnes fréquentant les sites, que ce soient des habitants ou des visiteurs, constituent un des sujets sur lequel ces tensions se cristallisent bien souvent.

Comme l'indique l'enquête conduite auprès de l'ensemble des sites, tous les gestionnaires, ne serait-ce que parce qu'il s'agit fréquemment de lieux ouverts, ne pratiquent pas de tarification. Pour autant, et les études de terrain le confirment, les ressources tarifaires, lorsqu'elles peuvent être instituées, font l'objet d'un véritable intérêt de la part des entités gestionnaires.

Cet intérêt est en premier lieu financier : la billetterie dote l'entité perceptrice de ressources propres. Ce qui, est-il avancé, lui garantit une certaine autonomie au regard des collectivités contribuant habituellement à son budget⁵⁹. En second lieu, des avantages tarifaires (tels des billets multi-accès ou des abonnements) sont un moyen de fidéliser un public et aussi et surtout, de sceller des partenariats avec d'autres sites labellisés (entre l'Aven d'Orgnac et la Caverne Pont d'Arc, par exemple) ou non, mais disséminés au sein du territoire, et contribuant à l'attractivité d'ensemble, voire au désengorgement des lieux les plus fréquentés (initiative du Pays d'Art et d'Histoire du Vivarais méridional par exemple). En troisième lieu, les droits acquittés par les visiteurs constituent une contrepartie aux dépenses dues à leur présence et à la fourniture des prestations dont ils bénéficient. À la différence de la gratuité, le paiement de droits d'entrée est tenu comme ayant des vertus responsabilisantes.

Dans un système qui échappe au marché, du fait de la nature des biens proposés, la fixation d'un « juste » tarif apparaît toujours comme complexe. Les gestionnaires rencontrés déclarent accorder une grande attention aux prix qu'ils pratiquent. Pour l'essentiel, les grilles tarifaires sont fixées par comparaison avec ce qui vaut par ail-

⁵⁹ Les montants de ces contributions ne pouvant cependant être aisément modifiées puisqu'elles relèvent des dispositions statutaires.

leurs. Il ne faut pas « être plus cher que... ». Les interactions entre collectivités peuvent alors primer sur des considérations budgétaires. L'étape de détermination des tarifs unitaires donne lieu à de multiples arbitrages politiques, notamment lorsque, complémentirement à des objectifs de rendement, ces prix ont une vocation stratégique. Il faut attendre le bon moment, dit-on, pour traiter de la question avec les représentants communaux, intercommunaux et départementaux, en tenant compte des échéances électorales... Cette prudence est par exemple de mise pour des paiements recevant une vocation incitative (de l'usage de parkings), et dissuasive (de l'utilisation de la voiture). La question se pose à la Combe Pont d'Arc, pour le site du Puy Mary, en Baie de Somme, etc. L'un des enjeux consiste à déterminer le bon pas de temps (de stationnement), compatible avec une visite qui conserve son sens et ne se réduise pas à une simple halte, s'opposant à toute appropriation.

L'un des cas dans lequel les tensions entre système de tarification, enjeux financiers et socioculturels se sont manifestées de façon aiguë est figuré par le site du Pont du Gard. Ces tensions ont été suffisamment vives pour avoir donné lieu à un traitement médiatique, à l'émergence d'une mobilisation citoyenne... Elles ont principalement porté sur l'opportunité même de l'instauration du système tarifaire (rompant avec une gratuité ayant prévalu de tout temps), sur le niveau des prix (devant procurer des ressources sans devenir dissuasif), sur les publics participant au paiement et surtout, sur la légitimité de leurs éventuelles différenciations (entre piétons et cyclistes, entre visiteurs et résidents...).

Il en ressort qu'en pratique, un vecteur de financement, d'apparence simple et de portée encore limitée en termes de rendement, devient le support d'un ensemble de tensions. L'opérationnalisation de dispositions permettant de les réduire ne va localement pas de soi, en raison notamment de fortes dépendances au regard des modes de faire antérieurs.

Des démarches en vue de lever les contraintes de moyens

En vue principalement de lever les tensions pesant sur leur budget, tous les gestionnaires de sites (et peut-être davantage encore pour ceux reconnus au titre du RGSF) font état, à l'occasion de l'enquête conduite au plan national, d'une volonté d'innover dans leurs modalités de financement. Quelques-unes des démarches entreprises, en vue de trouver de nouvelles voies d'équilibre, sont de la sorte mentionnées. Elles ont principalement trait à la recherche de recettes commerciales, à l'instauration de partenariats via des fondations ou plus largement, au recours à de nouvelles formes de mécénat. L'objectif est, par ces voies plus ou moins conventionnelles, de capter des ressources – additionnelles – auprès de ceux qui passent, qui visitent ou qui trouvent un intérêt à l'existence du site.

Au sein de la plupart des terrains d'étude, dans les boutiques et offices dédiés des localités fréquentées, des articles («souvenirs») en tous genres sont proposés aux visiteurs. Au risque que la présence de commerces et de produits identiques, standardisés... induise une mise en scène et une banalisation des lieux, antinomique de la recherche d'authenticité, pourtant au fondement des valeurs des biens et des sites (Fainstein et al., 2004). À côté de cette marchandisation et précisément en vue de marquer la différence, sont offerts à la vente des produits locaux, fondés sur des particularités territoriales, sur des savoir-faire spécifiques..., souvent associés à une marque voire à une labellisation locale.

Outre les questions que soulève la régulation à instaurer afin de garantir la qualité de tels produits, leur commercialisation n'est pas toujours un succès. À la Caverne Pont d'Arc par exemple, les gestionnaires manifestent un certain scepticisme à l'égard des vitrines de produits du terroir. Face à cette offre « locale », la demande n'est pas au rendez-vous. Finalement, la visite n'est pas associée à ces achats. Les linéaires se réduisent, compte tenu de la modestie des recettes et de la lourdeur des charges de gestion. En Baie de Somme, la vente des produits de la mer ou de productions spécifiques, leur utilisation dans la restauration sont bénéfiques, en ce qu'elles génèrent de multiples effets



Saline de la Valle Salado de Añana, © Manon Loisel



de chaîne. Cependant, même si le potentiel est là, sa valorisation est limitée : culturellement, les produits issus de la Baie maritime ne sont « ni valorisés ni valorisants » pour les acteurs locaux ; leurs prix de vente ne conviennent en outre pas pour des consommations courantes. On pourrait, de la même façon, citer le cas de la viande bovine du Marais Poitevin.

Pourtant, de semblables initiatives sont conduites ailleurs avec succès, et notamment pour le site constitué autour de la saline de la Valle Salado de Añana. Les recettes des ventes ont contribué à la remise en état du site, à la redynamisation du développement territorial. À quelles conditions, fiscales et financières, semblable mobilisation pourrait-elle être mise en œuvre pour les sites français ? La question demeure posée, au regard du succès mitigé des dispositions déjà initiées.

Une des façons d'associer des partenaires privés (le plus souvent des entreprises) à des actions non lucratives, possédant une utilité publique ou servant l'intérêt général réside dans le recours à des fondations ou au mécénat. Des dispositifs (nationaux) régulent ces associations, évitant un « cannibalisme » des mécènes, offrant à ces derniers des avantages fiscaux en contrepartie de leur participation et leur garantissant une certaine mise en visibilité.

Même si l'enquête conduite au plan national indique qu'il ne s'agit pas d'une source majeure de financement, l'existence de recours au mécénat et/ou à des fondations est mentionnée pour plusieurs terrains d'étude.

Ainsi par exemple existe-t-il, depuis 2012 une fondation Chaîne des Puys – Faille de Limagne. Elle se présente comme « la première et seule fondation dédiée à un site candidat au patrimoine mondial ». Le massif et ses abords sont en proie à une déprise agricole qui conduit à la fermeture des paysages d'altitude, ceux qui font l'image de marque de la destination. L'objectif est alors de maintenir le cadre naturel exceptionnel. Les entreprises membres de la fondation, entretenant un lien plus ou moins étroit avec le territoire, y trouvent un intérêt, qu'il s'agisse de leur propre image de marque, de l'attractivité des lieux pour leurs salariés, ou du développement de leurs activités à la faveur d'un renforcement de la dynamique territoriale.

Tout en n'empruntant pas tout à fait les mêmes voies, la mobilisation des fonds privés est également intervenue pour le soutien de la candidature à une inscription au moins pour le Bassin minier et pour la Grotte Chauvet ; ces deux initiatives perdurent d'ailleurs. Un appel au mécénat est également lancé auprès des entreprises en vue de préserver et de restaurer des monuments du patrimoine havrais.

La mise au point de la démarche de mécénat, pour qu'elle soit efficace, nécessite généralement la mobilisation d'une ingénierie spécifique, de démarches de communication et d'un savoir-faire ad hoc, que ne possèdent pas toujours les entités gestionnaires ou les collectivités de petite taille. Ce qui est entre autres à même de constituer un obstacle à un essor des pratiques, ces dernières suscitant encore des réticences.

La démarche à déployer est en effet lourde. Qui plus est, elle n'est pas productive à court terme. Son succès, et le volume des fonds collectés, semblent accrus s'ils reposent sur l'arrimage à un vecteur connu dans le domaine, comme la Fondation de France. Ce vecteur, s'il doit avoir un rayonnement appréciable, ne peut guère qu'être extérieur au territoire concerné. L'EPCC de l'Abbaye-Saint-Savin-sur-Gartempe expérimente par exemple en ce sens un partenariat avec Universcience. L'objectif est en effet de gagner en autonomie financière et de pouvoir à terme d'obtenir des mécènes environ 25 % des fonds nécessaires à chaque action. La coopération apparaît « gagnante » en termes de mobilisation de fonds pour l'établissement gestionnaire, confronté à des limitations budgétaires et à la faible disponibilité des ressources de ses collectivités-membres. Elle lui impose cependant un changement de vocation, d'image du site et dans sa fréquentation. Parallèlement, pour justifier du partenariat, on vise à atteindre 45 000 à 100 000 visiteurs ; est recherchée une clientèle nationale, mais surtout internationale et de haut de gamme.

Le mécénat trouverait-il alors principalement à se développer avec l'appui de tels structures et vecteurs, au risque sinon d'être voué à une faible mobilisation de fonds ? Serait-ce potentiellement une voie ouverte vers une forme de financiarisation de la préservation et du devenir des sites, les initiatives publiques devant dépendre, dans les tours de table destinés à réunir les fonds nécessaires, des motivations des acteurs privés, de leurs temporalités ?

La mise en œuvre de tels dispositifs interroge en outre quant à leur portée financière et plus globalement, quant à leur place aux côtés des fonds publics. Un Club des Entreprises Mécènes est intervenu pour soutenir financièrement les coûteuses restaurations des plantations le long du Canal du Midi⁶⁰. Entreprises et particuliers sont invités, sous la conduite de Voies Navigables de France VNF (entité gestionnaire du bien), à inscrire leur don dans l'histoire. Entre 2006 et 2015, près de 30 millions d'€ ont été dépensés pour les actions de restauration ; les entreprises ont contribué à hauteur d'environ 5 %, les particuliers pour 1 %. La part des collectivités s'élève à 5 % ; celle de VNF (89 %) demeure très largement majoritaire. Parallèlement, il est affirmé que « 350 entreprises et 2 000 emplois dépendent directement des activités liées au site, dont les retombées économiques annuelles sont estimées à 122 millions d'euros. » Le lien entre l'importance des activités et leur participation ne peut être direct. Néanmoins, l'important décalage entre l'estimation des retombées et le montant des fonds provenant des acteurs économiques a de quoi interroger, d'autant que les actions à conduire sont tenues comme structurantes pour préserver l'identité du Canal.

Dans divers pays européens, des formes d'associations des particuliers et/ou des acteurs économiques au financement des projets concernant les sites se développent. Dans le cadre de l'initiative Flag Fen (en Grande Bretagne), un crowdfunding patrimonial de Dig Ventures est institué, afin de concrétiser un chantier de fouilles archéologiques. Les projets peuvent même être assez ambitieux (projet « Mendourmountains », en Grande Bretagne), lorsqu'il est question de la restauration et de la revalorisation de plusieurs parcs nationaux. Ils peuvent au contraire être plus ciblés quand on vise par exemple à associer financièrement des propriétaires et des acteurs privés à la restauration d'immeubles présentant un intérêt patrimonial (initiative Deutsche Wohnen à Berlin, par exemple) ou à des démarches innovantes (le Valldaura Self Sufficient Lab à Barcelone, par exemple). L'appel aux financements s'inscrit alors dans une démarche d'ensemble, suscitant des intérêts partagés.

⁶⁰ Selon le Club, « Ce projet de restauration ambitieux requiert un budget de 200 millions d'euros hors maîtrise d'ouvrage », dont 54 millions d'euros pour les seules plantations et ce, pour une période de 20 ans.

Une des façons d'accroître la participation, notamment financière, des acteurs –économiques ou non – à l'action publique locale consisterait selon toutes hypothèses à ce que cette association intervienne le plus en amont possible des projets, en vue d'une réelle co-construction. Les paradigmes mêmes de l'action publique, dans ses aspects politiques et opérationnels, demanderaient alors à évoluer notablement, au regard des modes actuels de faire, des conditions mêmes de la gouvernance des sites et des territoires. La mobilisation des fonds privés ressort sinon d'une instrumentation, si elle intervient uniquement au stade du montage financier. À supposer que ces préalables soient remplis, il n'en demeure pas moins que des participations publiques doivent être réunies, le financement par l'impôt demeurant nécessaire puisque « le fait que le secteur touristique bénéficie de l'entretien et la mise en valeur du patrimoine culturel, mais y contribue peu constitue une externalité positive justifiant l'intervention publique. » (Benhamou, Themsar, 2011). Parallèlement aux modalités innovantes d'association volontaire des acteurs privés au financement de l'action publique, ne conviendrait-il alors pas de chercher à remédier aux maux dont souffrent leurs modalités, traditionnelles et certes contraignantes, de contribution sous forme fiscale ?

À l'issue de cette analyse, il apparaît finalement que la mobilisation des financements requis, pour les collectivités comme pour les entités gestionnaires, soulève de multiples enjeux, de divers ordres, à l'image de ceux que condensent les sites eux-mêmes. Une part de ces enjeux relève de l'exceptionnalité des lieux, renforçant la difficulté à concilier investissement de court terme et fonctionnement dans la durée. Une part relève également de ceux que l'on observe régulièrement pour les territoires dits ordinaires, en lien avec les limitations du système fiscal local français, sur fond de déconnexions séparant ce système des politiques locales ou des réalités territoriales. L'apaisement de tels obstacles est tributaire de réformes d'ensemble et de leurs échéances. En l'absence, les ressources provenant du site ne peuvent réellement servir au territoire, et inversement. Face à cette situation, la tentation pourrait être forte de pallier les défauts des instruments fiscaux existants en recourant à de nouveaux dispositifs de taxation, parés d'une certaine exceptionnalité. Outre que les potentialités de ces derniers sont bien souvent limitées, et qu'ils contribuent à complexifier un édifice fiscal

d'ores et déjà fort complexe, leur introduction éventuelle ne saurait en tout état de cause éluder les questions relatives à la mobilisation pérenne des fonds usuels.

De tels fonds sont essentiels au financement des sites patrimoniaux exceptionnels, ceux-ci incorporant une large part de biens publics, requérant alors des contributions elles-mêmes publiques et issues de la fiscalité ordinaire. Ces modalités ne sont cependant pas exclusives. En particulier, en vue de lever tout ou partie des tensions à l'œuvre face aux besoins financiers et de trouver des chemins d'équilibre, des initiatives se déploient, permettant de recueillir des fonds privés, provenant d'acteurs économiques, des habitants et des passants. Au-delà d'objectifs en termes de rendement, un des avantages majeurs de ces formules réside dans l'association ou le partenariat qu'elles permettent de tisser avec ceux qui les acquittent, sur la base d'une conciliation d'intérêts. Ces liens se construisent en prenant appui sur la ressource que constitue le site et/ou le territoire, sur l'esprit des lieux à valoriser, à préserver... Ils sont encore porteurs d'une forme de transversalité : le paysage est là en question, ailleurs c'est le développement de l'économie locale ou encore la mobilisation des populations en place... Comment, tout en ne s'arrêtant pas à leur seul volet financier, procéder de façon à inscrire ces partenariats dans la durée et dans la continuité des actions, de leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre ?

Du point de vue de la gouvernance financière, la multi-territorialité des sites patrimoniaux exceptionnels, la fragmentation institutionnelle exacerbent les tensions communes. Notamment, les structures gestionnaires sont confrontées à une dissociation entre le régime de leurs charges et celui de leurs moyens. En conséquence, convient-il de multiplier ou de faire perdurer de telles entités et de telles césures ? La formule des syndicats peut d'ailleurs apparaître comme fragile sur le plan institutionnel, à l'heure de la réduction du nombre de structures de regroupement, impulsée notamment par les lois MAPTAM et NOTRe. Avec ces évolutions législatives (et celles qui les ont précédées), les périmètres des intercommunalités à fiscalité propre viennent d'être étendus, leurs compétences élargies. Ces formes de regroupement ne sont pas exemptes de limitations ; elles ne sauraient être tenues pour la forme pertinente qui s'impose en toutes circonstances. Néanmoins, lorsque la formule est envisageable, pourquoi



Vallée du Piémont © Droits réservés

ne pas confier la gestion des sites patrimoniaux exceptionnels aux intercommunalités concernées (voire en cas de sites en séries, à une fédération d'intercommunalités) ? Outre une unité fiscale et financière, elle présenterait l'avantage de rassembler dans une même instance les compétences en jeu (aménagement, développement territorial, tourisme...) et l'organisation des moyens nécessaires, les débats afférents, en les accordant au projet de territoire.

Les conditions politiques, ou de gouvernance, et de moyens ainsi posées sont tout autant propices à la génération de tensions en matière d'activation de la ressource territoriale qu'à leur apaisement. Comment les acteurs perçoivent-ils alors les enjeux émanant sur le plan économique, environnemental et socio-culturel ?

CHAPITRE 2

ACTIVATION ET APPROPRIATION D'UNE RESSOURCE ÉCONOMIQUE, PAYSAGÈRE ET CULTURELLE

Raphaël Besson
Laure Cormier
Pierre-Antoine Landel
Manon Loisel
Jean-François Ruault
Nicolas Senil
Magali Talandier



Le patrimoine, autour duquel s'organisent les sites étudiés, est bien souvent multiple (culturel, naturel), voire composite et constitué d'objets accumulés ou désignés à l'occasion de diverses trajectoires. Dans la plupart des cas, les dimensions naturelles et anthropiques coexistent : les sites, les territoires et leurs paysages portent les traces d'activités, dont la plupart poursuivaient des finalités économiques. Cette vocation, aujourd'hui plus ou moins perceptible, révèle l'existence de capacités productives du territoire : celles-ci peuvent-elles être ré-activées, soit en tant que telles, soit en intégrant les mutations sociétales, affectant tant les besoins individuels ou collectifs que les moyens ou technologies pour les satisfaire ?

Les paysages, de par leur dimension sensible, sont porteurs de fortes dimensions identitaires, d'un réel potentiel fédérateur afin de faire émerger des arrangements, des projets, voire des stratégies, à même de conduire à un dépassement des tensions traversant les territoires, exceptionnels ou non. Comment et dans quelles conditions, cette capacité – politique – de médiance peut-elle être mobilisée ?

Les sites patrimoniaux exceptionnels et leurs territoires, s'ils sont productifs, sont également des lieux habités et visités. Soit des usages et des sphères (économique, culturelle) qui ne vont pas sans interférer, à la faveur ou non de tout ou partie des protagonistes. Quels sont les conflits et les dynamiques à l'œuvre, entre lesquelles se dessine un certain nombre de chemins d'équilibre ?

(Ré)activer les sites patrimoniaux comme ressource économique

Le patrimoine d'aujourd'hui témoigne de dynamiques économiques passées et multiples : un paysage et des terres façonnés par l'activité paysanne, puis agricole ; un passé productif artisanal ou plus industriel ; une activité commerciale, urbaine et marchande ; une fonction thérapeutique... Si certaines de ces activités économiques demeurent, elles ont le plus souvent disparu et avec elles, les usages permettant l'entretien du site.

La valorisation touristique du patrimoine demeure une opportunité économique importante pour le territoire (Zeppel et Hall, 1991 ; Prentice, 1993 ; Cuvelier et al., 1994 ; Benhamou et al., 2011) en raison des bases économiques qu'elle procure (Talandier, 2013) et de ses effets induits sur la consommation (Ruault, 2017). Mais il peut aussi être utile de concevoir le site comme un contributeur à l'économie locale – dans la diversité de ses ressources et de ses usages – et non exclusivement comme un levier de valorisation touristique. De plus, on sait aujourd'hui que les territoires les plus dynamiques, socialement moins inégalitaires ou bien encore ceux qui ont le mieux résisté à la crise de 2008, sont les territoires qui disposent d'une économie diversifiée et qui allient notamment des moteurs de développement productifs, résidentiels, publics, et touristiques (Talandier, 2016). La mise en tourisme d'objets patrimoniaux exceptionnels, lorsqu'elle engage une spécialisation trop importante du territoire, ne saurait donc fournir un horizon soutenable.

Le propos développé dans cette partie vise à comprendre par quels mécanismes, le territoire parvient à (ré)activer le patrimoine comme ressource économique à des fins de développement « soutenable » en termes, notamment, de diversité des activités générées au sein du territoire. Pour ce faire, il convient de se rappeler que le patrimoine constitue un bien ni totalement immuable ou figé, ni un simple bien marchand et exploité à de seules fins économiques, comme le rappelle la notion de bien collectif qui y est associée. Sa valeur de transmission intergénérationnelle et l'enjeu de sa préservation en font donc un bien économique complexe dont la valorisation économique peut générer, comme vu précédemment, des tensions entre acteurs (Varine, 2002). Deux éléments structurants, et en apparence générateurs de conflits en matière de

développement économique ressortent des terrains d'étude. Tout d'abord, le ressenti (plus ou moins justifié) d'un faible partage de la rente patrimoniale créée parfois un mécontentement voire un désintéressement pour le site. Par ailleurs, l'accumulation des dispositifs réglementaires apparaît, pour certains, préjudiciable au développement économique des territoires. Malgré ces tensions, ou peut-être du fait de ces tensions, les sites ne sont pas dépourvus d'initiatives innovantes et d'expérimentations qui laissent entrevoir de possibles leviers de diversification des usages et des fonctions économiques des sites et avec eux, des territoires. Ni immuable ni périssable, le patrimoine doit alors pouvoir être considéré et valorisé par les acteurs des territoires comme un actif évolutif (Choay, 1992 ; Soucy, 1996 ; Sgard, 2010), s'inscrivant dans une dynamique collective qui diffère dans le temps, mais aussi dans l'espace.

Le partage des retombées économiques

Si les sites exceptionnels s'inscrivent dans des enjeux patrimoniaux collectifs, justifiant une prise en charge des coûts partagés par la collectivité, les retombées économiques au sein des territoires peuvent parfois être très localisées et ne s'observer que dans quelques communes, quelques lieux très ciblés. Ainsi, la diffusion et le partage spatial des retombées touristiques des sites sont souvent perçus – ou décrits – comme étant relativement limités, ce qui peut justifier la faible mobilisation de certains acteurs et territoires qui ne se sentent finalement que peu concernés par le site patrimonial. Le problème n'est donc pas tant – ou pas seulement – dû au manque de retombées économiques locales, mais plutôt à la faible diffusion, voire à la monopolisation, voulue ou non, de la rente par quelques acteurs économiques localisés.

Dans le cas du Massif des Ogres, un acteur témoigne des retombées observées principalement pour la commune de Roussillon, sans impact par exemple pour la commune d'Apt qui cumule quant à elle les handicaps et accueille les populations les moins aisées du territoire.

Dans le cas du Bassin minier, il y a une concentration des visites et des retombées touristiques dans quelques lieux seulement. Ainsi, 60 % des visites se tournent vers les bases de loisirs et centres aquatiques et parmi les 9 équipements recensés, le centre aquatique de Béthune (450 000 entrées) et le parc départemental d'Olhain (300 000 entrées) semblent être privilégiés par les usagers. En Baie de Somme, les clivages territoriaux tendent à s'accroître en termes d'attractivité et de développement entre le sud et le nord, le littoral et l'intérieur rural. Le Canal du Midi est également un cas intéressant, avec une exploitation touristique du site très peu diversifiée (tourisme fluvial) et à faibles impacts pour les communes traversées, à quelques exceptions près. Ainsi, les rares compagnies de location de bateaux qui se partagent le marché semblent être les principales à retirer des bénéfices de la situation. À cette filière, on peut ajouter quelques retombées locales en termes d'emplois dans la restauration, les gîtes ou chambres d'hôtes situés dans quelques beaux villages traversés par le Canal.

L'impact en termes d'emplois est d'ailleurs jugé globalement modéré par les gestionnaires des sites eux-mêmes. 23 % des gestionnaires des sites RGSF et 13 % pour les sites UNESCO) estiment que l'effet du site sur l'emploi serait important. 40 % des gestionnaires de sites UNESCO jugent qu'il n'y aurait aucun impact. Ceci coïncide en outre avec un sentiment que l'emploi est stable ou en légère progression. La grande majorité des contrats seraient saisonniers, mais à temps plein et majoritairement occupés par des locaux (à 80 % en moyenne selon les déclarations). Si pour l'ensemble des sites étudiés, il y a un panel diversifié de secteurs d'activité qui tirent avantage du patrimoine local, pris un à un, les sites sont plutôt marqués par le primat de quelques secteurs clés. Les activités touristiques tendent notamment à s'imposer localement comme les principales bénéficiaires, d'après les interlocuteurs rencontrés.

En retour, l'une des stratégies couramment mise en place localement ou désirée – par les acteurs économiques notamment – afin d'améliorer les retombées économiques locales tient à l'essor des ventes – sur site – des produits régionaux. L'enquête révèle à ce titre qu'un site sur deux dispose d'un produit ou d'un savoir-faire réputé en lien avec le site (Tableau 17).

Tableau 17 : Produits et savoir-faire régionaux valorisés au sein des sites patrimoniaux exceptionnels étudiés
 Source : Enquête des gestionnaires de site - 2016, élaboration des auteurs

Nom du site	Produits et savoir-faire déclarés
Cité de Carcassonne	Vin et cassoulet
Grand Site Cap d'Erquy Cap Fréhel	Coquilles Saint-Jacques
Sainte-Victoire	Vin
Causses et Cévennes, paysage culturel vivant de l'agropastoralisme méditerranéen	Agneau, bœuf et fromages (Roquefort, Pélardon, Bleu des Causses)
Ancienne Juridiction de Saint-Émilion	Vin de Saint-Émilion
Basilique et colline de Vézelay (Grans dite du Vézélien)	Vin et restauration gastronomique
Cirque de Navacelles	Produits de l'agropastoralisme : Roquefort...
Grand Site Salagou - cirque Moureze	Vin (AOC Languedoc), fromages (Pélardon, Roquefort) et pois chiches
Vallée de la Vézère	Noix et produits de l'aviculture : foie gras, confit, magret...
Camargue gardoise	Course camarguaise
Grand Site Saint-Guilhem-le-Désert Gorges de l'Hérault	Vin et céramique
Rocamadour	Rocamadour et agneau fermier du Quercy
Grand Site Gâvres-Quiberon	Produits de la pêche
Grand Site Marais Poitevin	Produits « Les saveurs du marais », moquette, et restauration gastronomique
Massif des Ogres	Ocre, couleurs, vin, huile d'olive et fruits de saison, fruits confits
Grand Site des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses	Vin
Presqu'île de Giens	Bouillabaisse
Grand Site de France Solutré-Pouilly Vergisson	Vin
Puy Mary Volcan du Cantal	Produits de l'AOP Cantal
Grand Site Baie de Somme	Agneau des prés-salés, plantes sauvages et moules de bouchot
Cité épiscopale d'Albi	Savoir-faire autour de la brique
Site historique de Lyon	Guignol et restauration gastronomique
Provins, ville de foire médiévale	La Rose de Provins







Musée Louvre-Lens, © MTES/MCT, Terra

Le site patrimonial exceptionnel est en effet perçu comme une « vitrine » de choix pour rendre visibles des produits locaux. La création d'une marque constitue alors la forme la plus aboutie de ce type de démarches, par exemple « Les Saveurs du Marais », « Émerveillés par l'Ardèche », « ALL » pour le Louvre Lens ou « LH » pour Le Havre. Des marchandises dites « régionales », « authentiques » ou « emblématiques » se retrouvent alors estampillées. « Les Saveurs du Marais » Poitevin recouvrent ainsi des produits typiques (mogette, angélique...), mais aussi d'autres émanant d'un imaginaire folklorique (pâté de ragondin, soupe d'écrevisse...) ou venu de régions voisines (caramel au beurre salé...). Le sigle « LH » (pour « Le Havre ») s'insère jusque dans des produits de pur merchandising comme l'habillement ou des autocollants. Les acteurs locaux sont conscients du flou et de la libre appropriation qui entoure les marques ainsi créées, ce qui nourrit en retour la volonté de les encadrer et de les adosser à une éthique de fabrication ou de provenance. Les gestionnaires du Puy Mary - Volcan du Cantal sont par exemple engagés dans une telle démarche, avec la volonté de s'inspirer du logo Grand Site de France qui leur est dédié, et de soumettre l'usage de cette marque au respect d'une charte. En Europe, les acteurs de la vallée d'Añana ont su également apporter aux produits régionaux un gage international de qualité par l'obtention d'une reconnaissance officielle de ses produits par l'ONG Slow Food et ont misé, de surcroît, sur une promotion commerciale assurée par des chefs cuisiniers « ambassadeurs » de leur région.

Plus largement, les produits qui contribuent à l'identité patrimoniale du site bénéficient en retour d'un regain de valeur marchande auprès des visiteurs, à l'image des végétaux marins en Baie de Somme ou des ocre dans le Massif du même nom. Même des créations ex nihilo peuvent alors en bénéficier comme dans le cas des viandes d'agneaux de prés-salés ou de bœuf Highland Cattle en Baie de Somme. Enfin, la rente territoriale s'étend à des produits marchands plus conventionnels, tels que les surfaces foncières et les biens immobiliers, dont le prix peut s'envoler face à l'exceptionnalité paysagère du site pour les meilleurs emplacements. Ainsi, pas moins de 73 % des sites enquêtés affirment bénéficier d'un renchérissement des valeurs immobilières imputables à l'existence du site, dont 30 % de sites déclarant une situation de fort renchérissement : Saint-Émilion, Presqu'île de Giens, Dune du Pilat...

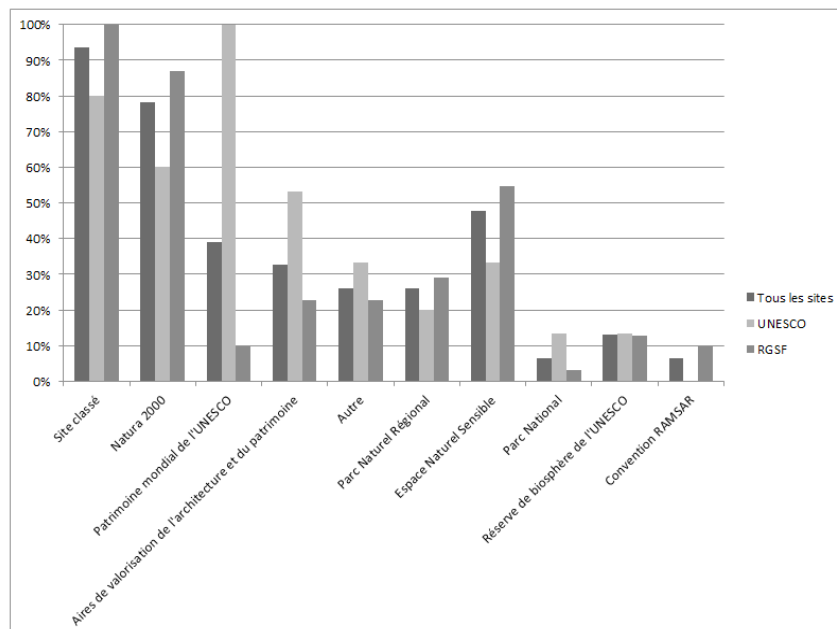
Si ces éléments concourent à l'économie du territoire dans lequel se trouve le site, ils ne suffisent pas à créer un véritable levier de développement. Pour ce faire, les territoires ont besoin de projets ambitieux qui se heurtent parfois aux dispositifs de protection des sites patrimoniaux exceptionnels.



Le Havre, © UNESCO (by Francesco Bandarin)

Figure 13 : Dispositifs réglementaires observés dans les sites patrimoniaux exceptionnels français

Source : Enquête auprès des gestionnaires de site - 2016, élaboration des auteurs



Un développement contraint par les dispositifs de préservation

Le processus de patrimonialisation concourt à un regain de prise en compte des enjeux paysagers et de préservation. En conséquence, l'une des caractéristiques des sites exceptionnels tient au nombre important de dispositifs réglementaires auxquels ils sont soumis, comme le soulignent les résultats de l'enquête réalisée auprès des gestionnaires de sites (Figure 13).

Chaque site serait en moyenne concerné par quatre dispositifs différents de gestion ou de protection du patrimoine ou de l'environnement. Si ces dispositifs ne sont pas propres aux sites exceptionnels, leur nombre et leur enchevêtrement semblent tout de même particulièrement prégnants dans ces espaces fragiles. Par exemple, au-delà du périmètre de gestion des sites patrimoniaux, les initiatives de préservation ou de protection semblent d'ampleur plus mesurée puisque 65 % des gestionnaires enquêtés déclarent que seules quelques initiatives sont observables en dehors du site.

Si l'exceptionnalité des sites à préserver paraît justifier ces cadres et contraintes, les acteurs y voient aussi un risque pour le développement économique du territoire. Même si les élus et acteurs locaux sont moteurs dans la mobilisation collective en vue d'obtenir ces labellisations et inscriptions, ils expriment aussi un certain agacement face «au cumul de procédures». Il y a bien sûr ici un risque d'instrumentalisation de cette apparente accumulation de dispositifs par les acteurs du territoire, tenant là un prétexte pour manifester d'autres formes de mécontentements catégoriels ou institutionnels. Sans ces dispositifs, aussi complexes et nombreux soient-ils, il n'y aurait sans doute pas ou plus de patrimoine.

Néanmoins, ces réglementations suscitent des tensions et sont le plus souvent considérées, à tort ou à raison, comme des freins au développement économique résidentiel et/ou productif. Dans le Bassin minier, l'un des acteurs interrogés constate par exemple que la candidature, plébiscitée par la plupart des élus, peut parfois être perçue comme une contrainte plutôt que comme une opportunité pour le territoire. Suite au classement de 80 terrils au titre de la loi 1930 et de l'inscription de nouvelles règles de protection dans les documents d'urbanisme, la crainte d'une «immobilisation du territoire» est grande ; et elle se fait d'autant plus ressentir que la région est toujours en recherche d'un nouveau souffle depuis le déclin de son industrie.

Plus généralement, le contexte réglementaire devient structurant dans la dynamique de développement local, en allongeant les délais d'instruction des aménagements aussi bien majeurs que mineurs (Canal du Midi, Pont d'Arc, etc.). Il crée de l'incompréhension auprès de certains acteurs, comme certaines entreprises qui bordent le Canal du Midi sans pouvoir se rendre visibles par des panneaux de signalisation, ou bien les propriétaires privés qui y voient une atteinte à leur liberté d'aménager leur terrain ou de rénover leur bien immobilier (Massif des Ogres, Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais...). La réglementation ne prévoit pas non plus toujours de réponses adaptées aux usages plébiscités au sein de ces sites, comme les usages récréatifs dans le cas des terrils du Bassin minier, ou la création de bassins de stockage de l'eau pour faciliter l'irrigation agricole aux abords du Canal du Midi. Les dispositifs de protection, en étant calibrés sur des usages anciens ou actuels, sont ainsi susceptibles d'introduire des freins supplé-



Le Havre, © UNESCO (by Francesco Bandarin)

mentaires au changement dans le territoire, les modes de gestion se retrouvant alors en rupture avec les attentes sociales.

Ainsi, malgré la diversité des contextes socio-économiques, il y a une certaine convergence des inquiétudes autour des dispositifs réglementaires et les contraintes que ces derniers posent pour la poursuite d'enjeux de développement local. Dans la Somme, cette accumulation de dispositifs est estimée pénalisante à la fois pour les habitants (en butte à des limites dans l'aménagement de leurs résidences), pour les éleveurs (ne pouvant construire en zone inondable), pour les promoteurs (plus « frileux » dans leurs investissements) ou encore pour les propriétaires fonciers (du fait des limites de constructibilité). Le cumul de règles est perçu comme potentiellement nuisible aux synergies entre le site patrimonial exceptionnel et la dynamique territoriale environnante, l'un ne pouvant facilement ou efficacement se constituer ressource de l'autre. Comme le suggère une chargée de mission de l'UNESCO, peut-être le plan de gestion des sites devrait-il ouvertement intégrer des objectifs de développement économique territorial afin que la mise en synergie site-territoire devienne un objectif à atteindre.

Pour autant, les possibilités de développement économique sont nombreuses dans ces territoires. Ainsi, si 76 % des gestionnaires de site observent une absence ou un faible intérêt des grandes enseignes nationales pour la valorisation du site patrimonial, cela masque qu'au-delà de la restauration, de l'hôtellerie et des sports et loisirs, une grande variété des secteurs d'activité tirent avantage de l'existence d'un site patrimonial exceptionnel (construction, commerce alimentaire, services publics...). Dans l'Espace Naturel Sensible ENS du Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, l'extension d'une plateforme logistique sera difficilement envisageable. À l'inverse, le maintien des cônes de paysage et des espaces ouverts offre de nouvelles perspectives pour les agriculteurs, ou bien encore pour les exploitants d'activités touristiques, culturelles ou récréatives. Nombreux sont également les sites où l'exploitation intensive des terres agricoles est rendue difficile, en montagne ou en zone marécageuse par exemple, à l'avantage de pratiques plus extensives et adaptées à ces milieux. L'agriculture peut alors jouer un rôle moteur pour l'entretien des trames arborées ou la perpétuation de savoir-faire rares misant sur l'identité et la qualité des produits (mogette du Marais Poitevin, Bleu



Musée des Ogres, © office du tourisme du pays d'Apt et du Lubéron

des Causses...). Le Grand Site Baie de Somme offre un autre cas de figure, car ce territoire soumis à d'importantes contraintes réglementaires au titre de son classement et du risque de submersion marine, a su capitaliser sur le processus de patrimonialisation pour engager une transition de son économie, d'une baie vivrière à une baie événementielle : éducation à l'environnement, exportation et dégustation in situ des produits de la baie, expérience des mobilités douces, observation de la faune, sports de plein air, photographie nature, Festival de l'oiseau et de la nature... On y note l'essor d'associations qui embauchent, engagent des initiatives, accompagnent de nouveaux usages, et inventent de nouveaux modèles économiques : Zéro Carbone pour un tourisme éco-mobile ; Rando Nature, à l'initiative des chasseurs, pour sensibiliser à la faune littorale et au fonctionnement de la baie ; l'association du Chemin de fer touristique... Les initiatives menées par la SCIC Okhra dans le Massif des Ogres, afin de valoriser la « couleur » en tant que ressource territoriale, constituent également un exemple intéressant d'innovation sociale aux impacts non seulement économiques, mais également sociaux, culturels et environnementaux.

S'il est vrai que l'essor des activités économiques ne peut suivre les mêmes conventions qu'en dehors des périmètres de protection, les sites patrimoniaux exceptionnels se dévoilent aussi comme à même d'être des foyers pour l'essor d'activités de qualité et respectueuses de l'environnement, et également comme de possibles lieux d'innovation ou de protection d'activités ailleurs menacées.

Des innovations dans et avec les territoires

Indéniablement, les sites patrimoniaux exceptionnels emmagasinent un potentiel d'expérimentation stimulant. Dans le Marais Poitevin, l'un des enquêtés parle d'ailleurs du Grand Site de France comme «le laboratoire, le terrain d'expérimentation». Le tourisme de nature qui s'y déploie, d'intensité modérée, est perçu comme étant de qualité. Cette idée de laboratoire se retrouve dans le projet «Ardechemix», un musée vivant et ouvert aux innovations et prenant place autour du site des Gorges de l'Ardeche. L'objectif y est de mobiliser une communauté de créatifs locaux pour penser et mettre en place un «remix» du patrimoine ardéchois. Les sites étudiés ont aussi tous en commun de développer des emplois et des compétences de gestion et d'animation, se prolongeant pour certains sous la forme d'activités de formation, de guides-nature par exemple (Baie de Somme, Marais Poitevin, Grotte Chauvet...).

En obligeant les acteurs à s'adapter, à sortir des standards habituels, en inventant de nouveaux dispositifs et en soutenant l'émergence de filières économiques à plus forte valeur ajoutée (Cortright, 2002; Mollard et al., 2006; Campagne et Pecqueur, 2014), telles que l'agriculture biologique ou l'éco-tourisme, les territoires dans lesquels sont inscrits ces sites patrimoniaux exceptionnels ont le potentiel d'accompagner des activités innovantes. Si les signaux en ce sens restent faibles et émergents au niveau des cas d'études français, les études des sites européens d'exception confortent cette hypothèse.

Ainsi, en Europe, différents sites naturels et culturels initient des méthodes afin de proposer des formes renouvelées de mise en valeur du patrimoine par de nouvelles fonctions : jardiner, habiter, faire du sport, étudier...

Dans le Piémont italien par exemple, les rencontres effectuées ont également mis en évidence l'existence d'une politique de diversification du modèle agro-industriel, avec notamment l'émergence d'initiatives agrotouristiques s'appuyant sur l'intérêt des visiteurs pour le patrimoine culturel piémontais et la recherche d'une expérience au sein de celui-ci, que ce soit à travers l'hébergement, la restauration ou d'autres activités in situ.

Dans la vallée industrielle de la Ruhr, parsemée de sites UNESCO, le long de la rivière Emscher, le chantier des productive landscapes a été enclenché en 2010. L'objectif de ce projet était de définir l'identité productive d'Emscherpark et ce faisant, de permettre au patrimoine naturel de s'ouvrir à de nouveaux usages. En partenariat avec les agriculteurs, propriétaires des parcelles, des potagers ont été mis en location pour y faire de l'agriculture urbaine. Deux types d'espaces ont été proposés pour réactiver la tradition des jardins ouvriers : des parcelles partagées (allotment gardens), dispersées sur tout le parc, appartenant à différents types de propriétaires (particuliers privés, entreprises industrielles, associations publiques ou collectivités) ; des jardins communautaires (Gemeinschaftsgärten), propriété du Regionalverband Ruhr, sont également utilisés pour le montage de projets interculturels, internationaux, la mise en réseau d'acteurs, etc. Mais, le site est aussi connu pour la richesse des usages et des pratiques proposées aux visiteurs. Ainsi, le gazomètre a été rempli d'eau et est désormais un spot privilégié pour les amateurs de kayak. De même, les murs de la chaufferie ont été transformés en murs d'escalade. Ces équipements ont été mis à la disposition d'associations locales ou de collectivités. À cela s'ajoute la reconversion de certains espaces intérieurs en salles de réception, salles de spectacle ou encore salles de conférence qu'il est possible de privatiser. Cette nouvelle modalité de gestion a eu pour corollaire la diversification des modes de financement de la maintenance des sites. Ainsi, les gestionnaires du site sont aussi devenus de véritables agences de location. De ce fait, ils ont dû se former et trouver des outils (règlements, chartes, protection juridique et assurances...) pour accompagner cette mutation.

D'autres expériences permettent d'habiter ou de travailler dans un monument historique. C'est le cas de Bury St-Edmond, en Grande-Bretagne. Ce monument historique est un ancien monastère bénédictin, qui a connu tout au long de son histoire des dégradations liées à des émeutes, des effondrements, des incendies qui ont notamment fragilisé certaines extensions. Au fil du temps, les maisons qui avaient été insérées dans la structure principale au 18^e siècle ont longtemps été abandonnées. Face à ce constat, St Edmundbury Borough Council, propriétaire du site, et Historic England, établissement public dépendant du ministère de la culture, responsable notamment de la protection des bâtiments, se sont mobilisés pour rénover ce site. Appliquant la méthode

de la Constructive conservation, Historic England a sélectionné une équipe associant la municipalité, le developer Hawes and Southgate et l'agence Nicholas Jacob Architects. Ensemble, ils ont réalisé la rénovation du site pour le rendre à nouveau habitable. Aujourd'hui, cinq nouveaux logements sont occupés. Les occupants des lieux doivent signer une charte afin de respecter le monument historique, et adapter leurs modes de vie pour garder le monument ouvert aux visiteurs. En France, parmi les 43 000 monuments historiques, près de la moitié appartiennent à des propriétaires privés, et beaucoup sont des résidences d'habitation. En revanche si on projette cette ambition sur les sites patrimoniaux exceptionnels, la perspective est plus audacieuse. De nombreux sites patrimoniaux exceptionnels sont évidemment habités, que ce soit parmi les Grands Sites de France (Montagne Sainte-Victoire, Les Cévennes, etc.), ou parmi les sites UNESCO (Place Stanislas, ville fortifiée de Carcassonne, Strasbourg Grande Ile, Provins, Le Havre, etc.).

Enfin, pour diversifier les usages, les sites naturels et culturels sont également ponctuellement transformés en espaces d'expérimentation et d'innovation. C'est le cas du projet *Lingua Natura* (Suisse) qui met à disposition un site exceptionnel pour proposer un séjour d'approfondissement linguistique. Depuis 2010, *Lingua Natura* propose, dans les parcs naturels, des séjours linguistiques (en italien, allemand, français ou romanche), d'une durée de 5 jours et à destination de publics spécifiques (des personnes actives, de 40 ans et plus, avec des connaissances de niveau débutant ou moyen). Outre les cours dans des salles de classe, des excursions sont proposées aux participants afin de découvrir les spécificités (géologiques, floristiques, faunistiques, archéologiques, historiques et culturelles) de la région. L'une des particularités de *Lingua Natura* est de favoriser les échanges entre les participants, la plupart citadins, et la population locale des régions rurales. L'apprentissage d'une langue est perçu comme un nouveau point d'accès à la nature et à la culture. Le Réseau des parcs suisses sollicite à cet effet des coachs pour mettre en place ces séjours linguistiques en partenariat avec les directions des parcs, les organisations touristiques et les prestataires de services.

Au-delà de cette expérience culturelle, de nombreux sites mobilisent des outils numériques (dispositifs de réalité augmentée, technologies immersives, technologies mo-



biles, systèmes RFID, techniques de captation de mouvement, etc.), afin de permettre aux visiteurs de bénéficier d'une expérience de visite plus riche, ludique, interactive, en prise avec leurs besoins et attentes.

C'est le cas de l'évènement Muséomix (dont existent déjà des prolongements en Ardèche – cf. supra). L'équipe d'Erasmus co-organise depuis 2011 avec l'agence Nod-A, les équipes de Buzzeum et de Knowtex l'évènement Museomix, qui transforme pendant trois jours le musée en espace d'expérimentation. La première édition a eu lieu au Musée des Arts décoratifs à Paris. Chaque expérience se fixe comme objectif de réinventer une sélection d'œuvres des musées, grâce aux technologies numériques. Même si l'organisation de Muséomix n'inclut pas, pour l'instant, la postproduction systématique des prototypes réalisés pendant l'évènement, leur pérennisation est encouragée et accompagnée tant que possible. Ce sont souvent les équipes elles-mêmes qui travaillent avec le musée, ou de façon indépendante, à faire évoluer leurs prototypes vers une solution stabilisée.

Dans la même veine, le Labo BNF de Paris propose de tester de nouveaux dispositifs numériques dans une bibliothèque. De 2010 à 2015, il s'est appuyé sur les collections de la Bibliothèque Nationale de France BNF, pour permettre au grand public d'expérimenter des nouveaux dispositifs d'accès, de partage et de contribution au savoir. Il accueillait des conférences et des ateliers (écriture et création, lectures numériques, livre enrichi...) qui contribuaient à faire de cet espace d'expérimentation et de dialogue un véritable laboratoire. Il se doublait également d'un accompagnement pédagogique. En quatre ans, le Labo a accueilli plus d'une centaine de manifestations et de nombreux visiteurs.

Dernier exemple de site transformé en lieu d'expérimentation, le *Valldaura Self Sufficient Lab* de Barcelone, qui propose d'expérimenter des prototypes de la ville de demain dans un espace naturel. Valldaura est un terrain d'Etat de 130 hectares situé à 15 minutes du centre de la ville de Barcelone, au sein du Parc Métropolitain Collserola, le centre vert de la métropole (un patrimoine naturel préservé, avec une faune, une flore et un patrimoine architectural exceptionnels). Valldaura a été acquis par la IAAC (Institut for Advanced of Architecture of Catalonia) en 2010, avec l'objectif de développer différentes sortes de programmes focalisés sur les trois principaux principes de l'auto-suffisance : la production d'énergie (Energy Lab), la production de biens (Green Fab Lab) et la production de nourriture (Food Lab). Valldaura est aujourd'hui l'incubateur de nouvelles formes de production utilisant les processus naturels et durables, et de la génération de nouveaux matériels. Il permet des tests de terrain et le développement de solutions pour la ville auto-suffisante.

À travers ces expériences européennes, on observe la mise en place d'une diversité de modes de faire permettant la (ré)activation du patrimoine et/ou du territoire. Grâce à des méthodes de co-production et d'expérimentation sur des sites pilotes (avec notamment l'implication de riverains et usagers), les démarches de type Living Lab⁶¹ permettent de proposer des scénarios innovants pour la valorisation et la gestion des sites. Dans le cadre de cette recherche, des ateliers créatifs menés sur le cas du Canal du Midi ont permis de dégager des scénarios de déploiement d'un Living Lab mobile sur l'ensemble des 240 km du Canal. La création de Living Labs itinérants, positionnés sur les fonctions d'échange de services, de ressources, de produits, de connaissances ou de personnes permet d'offrir de nouveaux usages au Canal (cabinet médical flottant, maison de Service Public, plateforme communautaire permettant de partager les trajets des péniches sur le Canal, auberge de jeunesse, centre de savoir, serres de production, Fab Lab, péniche de valorisation de la viticulture, résidence art-sciences flottante...).

⁶¹ Pour rappel, le terme de Living Lab a été initié à la fin des années 1990 au M.I.T. Media Lab, puis développé en Europe avec la création en 2006 d'un réseau européen des Living Labs (ENoLL), les Living Labs (ou laboratoires vivants) se définissent comme « Des environnements ouverts d'innovation en grandeur réelle, où les utilisateurs participent à la création des nouveaux services, produits et infrastructures sociétales » (Union européenne, 2009).

Finalement, il ressort que, soumis à d'importants dispositifs réglementaires qui participent de leur protection, les territoires qui accueillent des sites patrimoniaux exceptionnels se retrouvent confrontés par là-même à une accumulation de contraintes au développement là où les territoires « plus ordinaires » sont moins touchés. Ainsi, il n'apparaît pas aisé, ni même souhaitable, d'attirer tous types d'activités économiques dans ces hauts lieux de patrimoine national. Dès lors, il se pose la question de faire de ce verrou, de cette contrainte, un levier pour le développement du territoire conciliable avec la fragilité et les injonctions de préservation du site.

Or, au-delà de l'expérience contemplative, les sites sont mis à disposition des habitants et des « passants ». Cette ouverture nécessite de penser de nouveaux outils afin de gérer la cohabitation des usages. Par ailleurs, les mutations sociétales transforment l'acte touristique vers plus de services personnalisés et davantage de produits spécifiques, consommés par une société qui vieillit et dont les individus sont soucieux de leur bien-être. C'est un virage dans l'économie touristique que les acteurs du patrimoine peuvent anticiper, notamment, par la diversification des usages des sites, mais aussi par la transformation plus ou moins ponctuelle des sites naturels et culturels en espaces d'expérimentation et d'innovation. Dans la plupart des cas, l'utilisation des outils numériques (dispositifs de réalité augmentée, technologies immersives, technologies mobiles, systèmes RFID, techniques de captation de mouvement, etc.) apparaît comme un levier pour activer cette diversification des usages. Enfin, c'est également dans la constitution de réseaux de sites nationaux ou internationaux, à l'instar des réseaux UNESCO et Grands Sites de France, que les acteurs se sentent les plus stimulés. Le réseau peut dès lors agir comme un levier d'action pour mobiliser les publics, coordonner les actions ou favoriser les retombées locales d'un site. Les gestionnaires enquêtés conviennent de l'apport de ces échanges, de ce partage d'expérience qui permettent de gagner en visibilité, de bénéficier de dynamique collective, de sensibilisation aux nouveaux usages ou encore d'idées pour tenter de renouveler les pratiques de gestion.

La « mise en patrimoine » permet de préserver et de conserver une ressource rare non pas en l'état, mais possiblement ré-activable comme véritable ressource économique non exclusivement touristique. La préservation du site apparaît ainsi comme une étape

clé pour éviter la détérioration et la destruction d'une ressource territoriale spécifique. Par la prise de conscience des enjeux culturels et environnementaux du site, et son institution en tant que bien commun (Lascoumes et Le Bourhis, 1998 ; Sgard, 2010), ce processus peut permettre le développement d'activités nouvelles, innovantes, à la fois dépendantes et soucieuses du respect des lieux (Soucy, 1996 ; Varine, 2002). Mettre le patrimoine au cœur des projets territoriaux oblige à penser le développement sur le long terme, à concevoir sa durabilité et les modalités de transmission aux générations futures. On peut y voir une opportunité – et non pas seulement une contrainte – pour concevoir des stratégies de développement économique plus durables. En tant qu'autre composante de ces stratégies de durabilité, comment les dimensions paysagères s'inscrivent-elles dans ces stratégies ?

La dimension environnementale et paysagère comme fédératrice

La majorité des sites patrimoniaux exceptionnels en France sont des sites habités. Le caractère exceptionnel des sites construit de ce fait une relation homme/nature sensible, où les acteurs pourraient se figer dans des positions diamétralement opposées. D'un côté, les partisans du droit à pouvoir jouir et aménager le territoire au même titre qu'un autre espace habité et de l'autre, les partisans de la volonté de préserver, voire de figer, le paysage au nom du caractère singulier du site. Le paysage apparaît au cœur des problématiques des sites patrimoniaux exceptionnels tant parce qu'il fonde leur attractivité touristique, pouvant alors générer une forte ressource territoriale, que parce qu'il figure la relation que les habitants nouent à leur territoire.

Adoptant la définition accordée au paysage par le Conseil de l'Europe, on retient que le paysage désigne « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (Convention de Florence, 2000).

Ainsi, les relations pouvant être contradictoires entre la préservation d'un site, l'accueil du public et le développement territorial nécessitent de maintenir un équilibre durable respectant les dynamiques tant paysagères et environnementales que socio-économiques. Cette gestion de la durabilité conduit à des arbitrages entre acteurs sur le de-

venir du site. Elle nécessiterait donc la mise en place d'une démarche partenariale de « gestion durable et concertée pour conserver la valeur et l'attrait » (Benos et Milian, 2010) du territoire.

Selon ces conceptions, il existe un certain nombre de tensions et enjeux propres aux sites patrimoniaux exceptionnels et à leurs paysages, supposant pour leur dépassement et le maintien durable des équilibres, la mise en œuvre de diverses stratégies. Les traits communs et spécifiques aux terrains d'étude de ces divers points de vue sont mis en exergue et analysés, sur la base des matériaux empiriques réunis.

En particulier, les observations révèlent que le paysage constitue un vecteur identitaire majeur dans la plupart des sites patrimoniaux exceptionnels. Elles conduisent à souligner les complémentarités comme les antagonismes existant entre la dualité des faits (caractère naturel/anthropique) ou des processus (conservation/évolution voire préservation/fréquentation...). Elles révèlent encore qu'un certain nombre de conflits d'usages sont communs aux sites patrimoniaux exceptionnels et aux territoires ordinaires : plaçant le paysage au centre des débats, de mobilisations et des projets, les issues trouvées pour les premiers conduisent enfin à éclairer comme à questionner celles qui pourraient émerger pour les seconds, et inversement.

Le paysage identitaire comme pivot de l'attractivité

De façon générale, la labellisation des sites patrimoniaux exceptionnels est vectrice d'une meilleure prise en compte de leur environnement et/ou de la restauration de leurs milieux naturels. Et ce, même si le constat supporte des nuances.

À l'examen des sites d'étude, il apparaît en effet que la réglementation environnementale est plus abondante pour les sites classés RGSF que pour les sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO. Aux extrêmes, l'OGS Massif des Ogres contient à la fois un site classé, un espace naturel sensible, une réserve naturelle, une réserve de biosphère, un Géopark et est entièrement recouverte par un Parc Naturel Régional. Le Bassin minier, inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, reconnaît certains terroirs en espaces naturels sensibles (ENS) et est recouvert à sa marge par un PNR. Une procédure de

classement Loi 1930 de 14 terrils est en cours depuis 2014. Cette différenciation est due à la nature même des modalités de ces deux mécanismes de reconnaissance : la labellisation Grand Site de France repose sur le classement des sites, au titre de la Loi 1930 et ainsi, de leur paysage remarquable, fréquemment fondé sur leurs atouts naturels et environnementaux ; l'inscription sur la liste du patrimoine mondial UNESCO est essentiellement associée aux sites culturels en France (38 culturels, 3 naturels et 1 mixte).

Que les sites soient inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO ou reconnus au titre du Réseau des Grands Sites de France, les diverses mesures réglementaires associées sur un même site conduisent, selon les acteurs, à une meilleure prise en compte des problématiques environnementales dans l'aménagement du site et à l'encadrement de pratiques pouvant dégrader les lieux. Ainsi, alors que les propos recueillis concernant les enjeux de développement économique dénonçaient l'enchevêtrement des dispositifs, ils apparaissent comme extrêmement positifs en permettant de gérer les impacts des pratiques (dans le Marais Poitevin par exemple), voire même de canaliser la fréquentation du public (au sein du Bassin minier par exemple).

Le label en tant que tel apparaît comme le vecteur d'une certaine culture du site, voire de changements des pratiques. La labellisation induit une sensibilisation collective à la valeur (environnementale) des lieux et sert ainsi les intérêts de tous (en Baie de Somme par exemple).

L'enquête nationale réalisée auprès de l'ensemble des gestionnaires de sites appuie ces résultats. L'impact de la reconnaissance patrimoniale du site est jugé très largement positif, et même unanimement positif dans le cas des sites du RGSF (Figure 14).

Figure 14 : L'objet de votre reconnaissance s'est-il accompagné d'un impact sur l'environnement que vous jugez ?
Source : Réalisation des auteurs

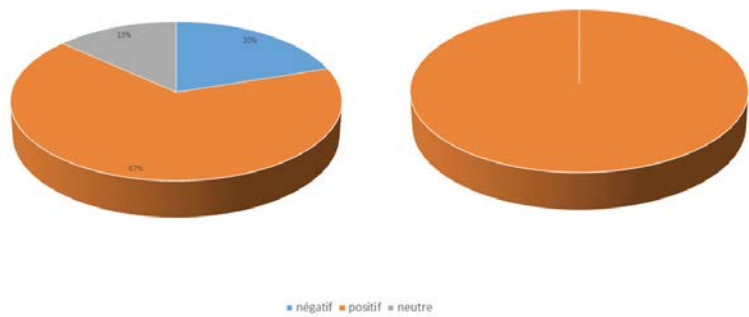
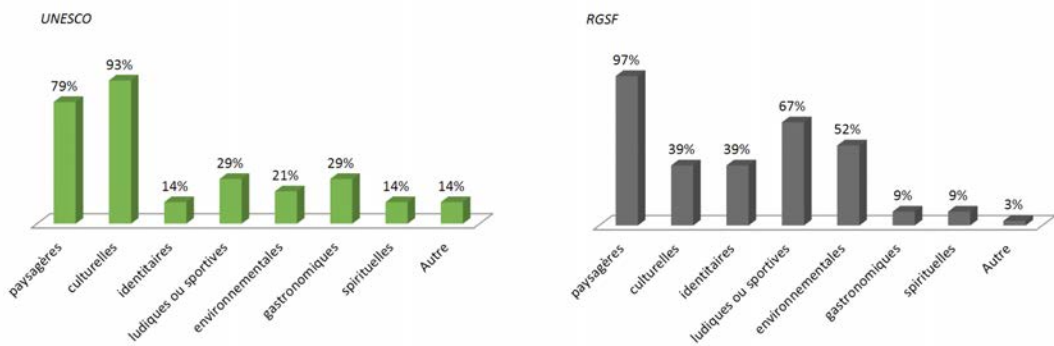


Figure 15 : Quelles sont les motivations qui amènent les visiteurs à fréquenter le site ?
Source : Réalisation des auteurs



Dans les divers cas d'étude, la notion de paysage apparaît au cœur des propos des acteurs et celui-ci intervient comme un marqueur identitaire du territoire (Bassin minier, Canal du Midi). Il peut alors être entendu tantôt comme un paysage « carte postale » (Marais Poitevin), tantôt comme une clé d'entrée pour la patrimonialisation d'un site (Le Havre, Massif des Ocre).

À travers ces exemples, la conception du paysage met en lumière la relation que les individus et les groupes construisent avec le territoire, ce que A. Berque appelle la médiance (Berque, 1994). Le paysage est conçu comme la dimension sensible, esthétique et affective de la relation entre le matériel et le symbolique, « contribuant au sentiment d'appartenance, voire à l'identité territoriale, dans une volonté d'inscrire l'esthétique comme une dimension centrale des relations entre sociétés et environnement » (Sgard, 2010). « Les gens viennent d'abord pour la beauté des paysages, comme pour tous les grands sites. Pour le patrimoine, le calme, le côté émotionnel, pour le cadre, pour tout ce qui est sensible », reconnaît l'un des acteurs du Marais Poitevin. Un sentiment d'appartenance se construit autour d'un paysage décor, marqueur symbolique du territoire (Donadieu, 2000). Il apparaît comme la traduction visuelle de la mise en valeur sociale du lieu et offre aux habitants un cadre familial constitué de repères multiples (Dérioz, 2004).

Comme en témoignent les déclarations des acteurs, le paysage intériorise deux polarités avec une fonction interne de « ciment social » dans le Bassin minier, et aussi une fonction externe de l'image que le groupe veut donner à voir de son territoire comme dans le Marais Poitevin (Sgard, 2011).

D'ailleurs, l'enquête nationale réalisée auprès de l'ensemble des gestionnaires de sites met en lumière la force de l'attractivité paysagère des sites dans la venue des visiteurs (Figure 15).

Pour certains des sites étudiés, comme le Canal du Midi, la Baie de Somme, le Marais Poitevin ou le Massif des Ocre, les paysages jouissent d'une reconnaissance ancienne vectrice d'attractivité touristique. L'enjeu de préservation de l'image du lieu est au cœur des préoccupations des acteurs s'exprimant à propos des sites.

Pour d'autres, comme dans le Bassin minier ou au Havre, le paysage constitue la clé d'entrée pour une prise de conscience de la valeur du lieu. Le paysage devient alors un recours en tant qu'élément patrimonial pour construire un emblème du territoire (Dérioz, 2004) et ainsi une nouvelle mise en récit du lieu.

Dès lors, la question du paysage recoupe les problématiques de patrimonialisation et





interroge les pouvoirs publics sur l'ambiguïté de figer des paysages, souvent hérités d'une tradition rurale qui peut être aujourd'hui révolue, ou de se projeter dans le paysage de demain en imaginant les nouvelles formes du « vivre ensemble ».

Les paysages mis en avant dans le discours des acteurs le sont essentiellement pour leur dimension naturelle. Le caractère naturel des sites comme valeur du lieu est souligné avec force. Peu à peu, la nature est envisagée comme une ressource et s'affirme comme telle.

Ce patrimoine dit naturel est facteur d'attractivité touristique, devenant dès lors une ressource territoriale ; il peut même être reconnu comme un « produit d'appel » vers le territoire dans son ensemble. La ressource participe au processus de territorialisation en contribuant à forger l'identité du territoire (Dérioz, 2004). Pour certains sites, comme le Marais Poitevin ou le Massif des Ogres, ces paysages constituent même la principale ressource économique du territoire. Cette absence de diversification crée un fort degré de dépendance au paysage ressource et génère de puissants enjeux visant à sa préservation. La ressource paysagère s'avère fragile et ambiguë dans un contexte où de multiples propriétés privées composent les paysages (dans le Marais Poitevin par exemple) et ce, d'autant que les moyens financiers et la capacité d'intervention des pouvoirs publics pour les entretenir sont limités.

Même si la dimension naturelle prédomine dans la mise en valeur touristique des sites, leurs paysages, comme la plupart des paysages européens, sont issus de dynamiques tant naturelles qu'anthropiques inscrites dans des temps plus ou moins longs. Ainsi, dans le Marais Poitevin, l'image folklorique de la Venise verte, succession de canaux bordant de petites prairies entourées de frênes têtards, émane de la conjonction de l'existence d'un Marais et d'une maîtrise agricole maraîchère du 19^e siècle. Ou encore la présence des terrils, marqueurs paysagers accédant au statut de « poumons verts », aujourd'hui érigés en symboles du Bassin minier, ces terrils et ce paysage résultant de l'agrégation des déchets de l'exploitation minière charbonnière de la fin 19^e, et du début du 20^e siècle. Le paysage du Massif des Ogres fait sens, car il est perçu comme résultant fortement de l'activité humaine, de l'exploitation qui s'est poursuivie au fil du temps.

Pareillement, les paysages viticoles du Piémont Langhe-Roero et Monferrato, inscrits comme un «paysage culturel» au patrimoine mondial de l'humanité, témoignent de la forte interrelation entre société et environnement. Ils résultent d'une tradition qui a su évoluer du Moyen-Âge à nos jours, en recherchant notamment en permanence de nouvelles méthodes de culture qui soient adaptées à un découpage parcellaire ancien. Ce paysage culturel peut être alors décrit comme une «aire géographique dans laquelle les relations entre l'activité humaine et l'environnement ont créé des modèles écologiques, socio-économiques et culturels et des mécanismes de rétroaction, qui régulent la présence, la distribution et l'abondance des assemblages d'espèces» (Farina, 2000). Les paysages du Marais Poitevin, ceux du Piémont, les terrils du Nord, reconnus pour leur identité et leur valeur patrimoniale, au nom d'un argumentaire lié à la forte importance de leur dimension naturelle, sont issus de cette étroite imbrication entre dynamiques naturelles et anthropiques. Les conceptions traditionnelles d'opposition homme/nature ne peuvent qu'être obsolètes pour analyser et concevoir le futur de ces espaces. Or, «les sociétés aménagent leur environnement en fonction de l'interprétation qu'elles en font, et réciproquement, l'interprètent en fonction de l'aménagement qu'elles en font» (Berque, 1995).

Diverses dynamiques environnementales sont susceptibles de mettre en péril la pérennité de ces paysages dits identitaires.

Par exemple, des processus de reconquêtes végétales se manifestent, interrogeant en particulier les modalités de gestion des sites. Un manque d'entretien des milieux et une forte végétalisation tendent parfois à faire disparaître le «paysage identitaire», hérité de pratiques anciennes. On peut citer par exemple l'enfrichement du cœur du Marais Poitevin ou le développement progressif d'une strate arborée sur les terrils du Bassin minier. Les lieux «s'abîment» quand ils sont délaissés, face aux espaces touristiques, prioritaires en termes d'action (Marais Poitevin). La biodiversité aussi bien que les qualités mêmes des paysages sont atteintes (Bassin minier).

La question de la gestion de ces paysages est alors posée, d'autant plus que ces territoires sont étendus sur plusieurs dizaines de kilomètres carrés. Ceci réinterroge également les pratiques actuelles des lieux, comme évoqué dans la section précédente sur les enjeux de développement économique. Ainsi, la volonté des acteurs de figer une

certaine image d'un paysage se heurte aux dynamiques naturelles et nécessiterait un investissement durable pour le gérer dans une telle perspective.

Des événements agissant sur le long terme tel que le changement climatique participent à la transformation radicale des paysages. C'est le cas par exemple, au sein des terrains d'étude retenus, du développement de parasites attaquant la trame arborée du frêne dans le Marais Poitevin et du platane aux abords du Canal du Midi.

Les événements climatiques ponctuels affectant brutalement le paysage comme la chute d'arbres suite une tempête participent à une prise de conscience des marqueurs paysagers des sites. Des mobilisations d'acteurs s'organisent pour restaurer cette identité perdue. Tel fut par exemple le cas dans le Marais Poitevin, suite à la tempête de 1999.

Dans ces cas de figure, cette mobilisation autour de l'arbre n'est pas anodine. La puissance symbolique que revêt cet élément du paysage participe grandement au caractère identitaire d'un paysage.

Des tensions classiques d'aménagement du territoire

Dans les différents sites d'étude, on observe des tensions tant naissantes qu'installées depuis longtemps entre enjeux environnementaux et enjeux anthropiques. Mises à part des problématiques, inhérentes à la notoriété de certains des sites, les tensions identifiées ici relèvent davantage d'enjeux communs à une grande variété de territoires qu'à une spécificité liée aux sites patrimoniaux exceptionnels.

S'il doit y avoir une spécificité des sites patrimoniaux exceptionnels au regard des milieux naturels, elle s'inscrit dans les problématiques de surfréquentation et des effets que peut générer cette dernière pour certains sites. Il est important de noter que dans les cas d'études retenus, tous ne sont toutefois pas concernés par ces dynamiques de surfréquentation.

Une graduation des effets de cette fréquentation se fait en effet en fonction des territoires étudiés. Le tourisme peut être important et ponctuel, de type visite journalière, localisé dans un lieu du site comme Coulon dans le Marais Poitevin ou Roussillon dans le Massif des Ocre. Le tourisme est plus diffus, de plusieurs jours à plusieurs mois, comme

dans la Baie de Somme et pour le Canal du Midi. Les conséquences environnementales sont nécessairement diverses. Elles peuvent aller jusqu'à mettre en péril l'attractivité même du site. La surfréquentation du Massif des Ogres, concentrée sur les mois de juillet et août en des lieux ponctuels (le sentier des ogres à Roussillon ou le chemin du Colorado provençal à Rustrel) engendre une forte dégradation du milieu par le piétinement et jusque dans les années 2000, un prélèvement important de l'ocre par les visiteurs, au risque d'une perte des qualités du site.

Dans ce dernier cas, la mise en péril du site a conduit à une prise de conscience des acteurs du territoire qui se sont engagés fin des années 2000 dans une Opération Grand Site pour gérer les flux touristiques dans des lieux sur-fréquentés.

Des tensions apparaissent fréquemment entre les gestionnaires des sites et les associations environnementalistes. Les membres de ces dernières soulèvent les questions relatives aux conséquences de pratiques touristiques ou plus largement d'usages récréatifs sur les équilibres écologiques. Assez classiquement, le débat se situe entre les partisans d'une préservation de la biodiversité, dans une approche bio-centrée où l'homme n'a pas sa place dans la nature, et une vision plus pragmatique reposant sur la possibilité de conjuguer des objectifs de conservation avec la satisfaction de besoins humains (Salle et al., 2016).

Les associations environnementales tirent la sonnette d'alarme en dénonçant les atteintes aux milieux écologiques, conséquences d'une exploitation ou d'une fréquentation excessive. En Marais Poitevin, les fréquentations sont liées au développement d'usages à des fins touristiques, avec la dégradation des écosystèmes de berges par la pratique de la barque dans le Marais mouillé. Dans le Bassin minier, EDEN 62 dénonce des pratiques sportives (VTT, trails, etc.) ou des événements mal préparés détériorant le milieu naturel. Les contradictions apparaissent dans le Bassin minier puisque l'embrasement des terrils (événement de mise en feu sur terril), s'il est très populaire, peut également être très dangereux. Il peut y avoir un brulage sur terril durant plusieurs années. Ce qui freine l'intérêt de telles pratiques et événements.



Marais Poitevin, © Laure Cormier

Est sous-jacent à ces tensions un arbitrage entre la sanctuarisation, et donc une protection de ces espaces de toute pratique humaine, exacerbée dans des sites reconnus comme exceptionnels, et le développement d'une offre répondant à la demande sociale croissante des services liés aux espaces de nature.

Dans les sites à forte présence agricole, des tensions apparaissent également entre les partisans d'une agriculture productiviste et les défenseurs des questions environnementales, rassemblant autant des associations que des gestionnaires de site.

Les pratiques (agricoles) intensives issues de la révolution agricole des années 70 ont bouleversé profondément tant les équilibres environnementaux que les paysages.

Le cas du Marais Poitevin est illustratif de cette forme de tension. Issu d'une histoire longue, le territoire s'est organisé progressivement autour d'un Marais desséché (support actuel d'une intensification des pratiques agricoles) et d'un Marais mouillé, objet du classement au titre du RGSF et à l'origine de l'attrait touristique. Les années 70 ont très fortement accéléré ce processus. Il en a résulté, dans le Marais desséché, une disparition de l'élevage, une perte de qualité des prairies.

Les terres de culture en amont du Marais mouillé concentrant en surface des engrais et des produits phytosanitaires, exposées au risque de lessivage lors de fortes pluies, participent à la pollution des eaux du bassin versant et portent atteinte à la qualité aquatique du biotope. Chemin faisant, il en résulte des incidences majeures.

Plus de la moitié des Marais mouillés a finalement été asséchée au cours des vingt années qui ont suivi l'ouverture du Parc Naturel Régional (1975). L'ambivalence entre le désir de protection du paysage et la volonté de poursuivre la modernisation des pratiques agricoles s'est ainsi jouée à l'avantage de ces dernières. Face à la transformation des paysages qui s'en est suivie malgré l'existence d'une charte de PNR, le Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) donne en mars 1996 un avis défavorable au

renouvellement du PNR.

Un jeu d'acteurs complexe se noue entre les mondes agricole, environnemental et touristique sur les questions de gestion de l'eau. Les tensions s'articulent autour de la diminution des crues hivernales engendrant des dégradations environnementales ou la baisse des niveaux d'eau en été, menaçant le tourisme dans le Marais mouillé, et à l'inverse le puisement en aval des eaux pour irriguer les céréalicultures. Ces tensions ont été au cœur de l'adoption de la nouvelle charte du PNR en 2014. C'est seulement à l'issue d'un recul des dispositions de la charte sur cette problématique que celle-ci a été finalement adoptée. Le sujet étant conflictuel, la nouvelle charte s'étant dé faite des principaux enjeux relatifs à la gestion de l'eau, aucune compétence en la matière n'a été confiée au PNR. Le consensus a sacrifié la gestion de l'eau et sa prise en compte à l'échelle du territoire, alors même que cette gestion détermine grandement le fonctionnement de l'écosystème du Marais.

Le Marais Poitevin illustre le hiatus entre des politiques agricoles conduites par l'Europe et la France en faveur d'une intensification des pratiques – disparition progressive des mesures du pilier 2 de la Politique Agricole Commune – dégradant la qualité environnementale et paysagère des sites d'un côté et de l'autre, la volonté du Parc de maintenir une agriculture paysanne par la mise en place de dispositifs à l'initiative du parc interrégional visant à préserver les pratiques agricoles favorables à la préservation du site.

La reconnaissance des sites pour leur caractère exceptionnel à travers le classement du site ou son inscription au titre du patrimoine mondial de l'humanité n'est pas sans poser de nombreuses contraintes urbanistiques à l'échelle locale. De forts conflits entre les garants de l'inscription ou de la labellisation et les élus locaux apparaissent autour des enjeux urbanistiques, comme évoqué dans la partie précédente.

Une approche binaire opposant conversationnistes versus progressistes balayerait les paradoxes se jouant au sein de ces territoires. Plusieurs niveaux apparaissent : la reconnaissance du site donnant un statut particulier, facteur d'attractivité territoriale, la

nature même de cette reconnaissance engendrant des responsabilités de conservation pour les générations futures, la difficulté à transformer un territoire répondant aux enjeux de la société actuelle sans dénaturer l'identité paysagère du site.

Des stratégies originales pour dépasser les registres de tensions

Les sites recouvrent une diversité de situations surfaciques, géographiques, de domanialités, etc., construisant inévitablement des jeux d'acteurs complexes. Les tensions résultant des logiques économiques, sociales et environnementales se cristallisent particulièrement dans ces territoires. Leur gestion nécessite une attention particulière de par les valeurs symboliques qu'ils portent. Différentes stratégies s'initient dans ces territoires pour dépasser ces tensions relevant de la mise en projet du territoire.

Pour dépasser une logique de « mise sous cloche » des sites patrimoniaux exceptionnels dépendant souvent de subventions publiques pour une gestion conservatrice, le recours à la notion de développement durable devient une stratégie intégrative pour certains des territoires étudiés. Ce sont majoritairement des sites à fortes emprises territoriales (le Canal du Midi, la Baie de Somme, etc.) où les dynamiques environnementales, économiques et sociales sont étroitement imbriquées. Leur gestion se doit d'être pensée dans une perspective transversale et dans un équilibre territorial inscrit dans le temps.

Mais comme le souligne J. Theys (2014), la notion de développement durable s'efface progressivement des discours politiques au profit d'autres termes comme ceux de « transition », de « résilience », de « décroissance ». Le désenchantement qu'a suscité l'utilisation abusive de la notion, son association concomitante à la période de l'âge d'or de la mondialisation (1980-2008) et enfin sa sous-exploitation conceptuelle expliqueraient sa disparition (Ibid.).

Ainsi par exemple, avec la transformation verte de la matérialité des paysages s'opérant sur l'ensemble du Bassin minier, avec les discours volontaristes portés par la Mission Bassin minier et les agences d'urbanisme, la municipalité de Loos-en-Gohelle apparaît comme la locomotive d'un projet de territoire inscrit dans une transition écologique. La

stratégie municipale s'organise autour de la volonté d'enclencher une dynamique de participation citoyenne, tant sur le plan économique, culturel et social qu'au niveau de la politique d'aménagement urbain et agricole, tout en engageant un développement local basé sur une politique écologique forte (Melin, 2013). L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a porté en 2015-2016 une évaluation externe scientifique sur la méthode de Loos-en-Gohelle et a identifié la ville « comme étant un démonstrateur de la conduite du changement vers une ville durable. [...] Conduire le changement, c'est mettre en mouvement l'ensemble des acteurs du territoire pour opérer la transition écologique et sociale vers un modèle de développement plus durable » (Perdrigeat, 2016).

À un autre extrême, une conception écologique et économique de l'aménagement du territoire amène, en Europe, au développement de stratégies inédites de gestion des espaces naturels. Ainsi, comme présenté plus haut, le projet Pumlumon Living Landscape mis en œuvre par Montgomeryshire Wildlife Trust en Angleterre vise à gérer un espace naturel à travers la mise en place d'un outil financier visant à reconnaître les services écosystémiques de cet espace.

D'autres menaces – ou tensions – planent pour les sites qui couvrent un territoire vaste : la fermeture du paysage par son enfrichement végétal inquiète puisqu'elle pourrait amener à la disparition d'un idéal paysager. Nombreux sont alors les acteurs promouvant la nécessité de penser la gestion des espaces soumis à de fortes dynamiques naturelles dans une perspective économique, le plus souvent d'origine agricole, avec comme perspective l'enjeu du maintien d'un paysage ouvert.

Cette perspective de lutte contre la fermeture des paysages interroge ces constructions socialement situées. Elles servent un idéal esthétique qui constitue maintenant un paradigme d'aménagement des espaces ouverts (Le Floch et *al.*, 2005). Pour certains acteurs, essentiellement environnementalistes, la fermeture des paysages est au contraire défendue pour les qualités écologiques qu'elle favorise. Des conflits de représentations des paysages dans les attentes portées par les acteurs des territoires apparaissent et induisent des paradigmes d'aménagement antagonistes.

Comme évoqué précédemment, la notion de paysage est fortement mobilisée dans les

divers sites étudiés. Si la dimension patrimoniale du paysage est depuis un siècle ancrée dans les dispositifs juridiques français en vue de protéger sa matérialité, une mobilisation discursive nouvelle de la notion interroge le paysage dans sa dimension immatérielle. Ainsi, dans le Marais Poitevin, le paysage apparaît comme un recours nécessaire pour construire un discours fédérateur.

Le paysage ressort depuis peu comme un bien commun (Sgard, 2010). Ainsi comme le soulignent des élus, les paysages font partie de notre patrimoine au même titre qu'un château. Or c'est lorsque le paysage est menacé, par exemple dans le cas de l'enfrichement du Marais Poitevin, que l'expression des qualités paysagères des lieux est verbalisée (Trom, 2001). La perspective d'une disparition du paysage permet d'exprimer, voire de qualifier la relation vécue entre l'individu ou le collectif et le territoire (Sgard, 2010). Le paysage est alors discuté, la diversité de valeurs qu'il porte exposée, son devenir interrogé. Il devient politique (Ibid.). Le paysage devient également un objet de médiation où sa portée tant matérielle que symbolique est discutée par les acteurs du territoire. Ainsi la démarche paysage initiée par le parc interrégional du Marais Poitevin lors de l'Opération Grand Site au début des années 2000 a permis de réunir collégialement des acteurs traditionnellement opposés (environnementalistes, agriculteurs, syndicat du Marais mouillé chargé de la gestion des voies d'eau, élus, habitants, etc.). Aborder la transformation du paysage a été le point d'entrée pour construire entre une diversité d'acteurs ayant leurs logiques propres un dialogue commun visant à atteindre un équilibre entre préservation et développement.

Cette première étape de mise en dialogue des acteurs dans le Marais Poitevin par le paysage a permis de faire émerger des projets de territoire. Le premier mis en place dès 1998, puis intégré dans la démarche OGS, a visé à réaliser un Plan d'Aménagement et de Restauration des Marais Mouillés. Les travaux d'aménagement et d'entretien qui ont été conduits ont permis de restaurer les parcelles touchées par la déprise et de ré-ouvrir le paysage. Les parcelles ont été rendues plus accessibles (ponts, parcs de contention du bétail, chaland-béaillière, etc.) et ont été aménagées pour installer de l'élevage. Un agent du Parc assiste les éleveurs dans le but de pérenniser l'exploitation agricole du site et d'en garantir l'entretien. Cette pérennisation et cette valorisation des paysages

agricoles du Grand Site de France concourent, par ailleurs, à l'attractivité du site.

Aujourd'hui, le PNR du Marais Poitevin poursuit cette démarche paysagère avec l'objectif d'anticiper collectivement la transformation des paysages à venir. La Chalarose du frêne entraîne la disparition progressive des arbres ou de cette espèce et impacte ainsi durablement la trame arborée du Marais Poitevin, l'une des caractéristiques majeures de ce paysage. La mise en place d'ateliers de paysage, organisée par le PNR et l'École du paysage de Versailles, permet de prendre conscience de cette transformation paysagère et d'anticiper collectivement avec les habitants, agriculteurs, élus, etc. des replantations d'essences inscrites dans l'identité et le développement territorial du site.

La démarche OGS du Lac de Salagou s'inscrit dans une dynamique similaire où l'expression des représentations paysagères des acteurs du site fut le point de départ d'un dialogue sur le devenir du territoire.

Les exemples européens déjà cités (Emscherpark, la Vallée de Salado, les paysages viticoles du Piémont...) témoignent également de cette mise en marche collective des acteurs par le projet de paysage.

Dans ces différents cas de figure, aborder les problématiques territoriales de ces espaces par le paysage a induit le partage collectif des valeurs et enjeux accordés aux espaces. Cela permet ainsi de rejoindre les points de vue de H. Davodeau et de M. Toubanc (2010) : le paysage devient autant un moyen (un outil) qu'une finalité d'aménagement. Objet d'interface, il offre un espace de dialogue, traitant d'enjeux multiples : agricoles, urbains, touristiques, écologiques, sociaux... Cette démarche permet alors de lier ces enjeux en cherchant à décroiser les logiques sectorielles pour intégrer ce qu'H. Morin appelle la « complexité » (Davodeau et Toubanc, 2010). Candau et Michelin (2009) la qualifient de médiation paysagère, définie comme « la prise en compte de regards différents sur l'espace pour favoriser l'élaboration d'une action localisée ou d'un projet collectif ».

Finalement, questionner par le paysage la problématique de la gestion des sites patrimoniaux exceptionnels, ces derniers alliant étroitement dynamiques anthropiques et

naturelles, permet de dépasser les logiques classiques d'opposition nature/société. « Le paysage est une entité relative et dynamique où, nature et société, regard et environnement sont en constante interaction » (Berque, 1994).

Pourtant, la notion de paysage, dans la manière dont elle est mobilisée par les différents acteurs, fait émerger un hiatus important. Et cela est d'autant plus vrai quand il s'agit de sites dont les caractères exceptionnels impliquent une attention particulière. La notion de paysage peut par exemple être mobilisée par les acteurs d'un site au nom de la préservation d'une identité de territoire, ayant pour référence la mémoire du passé. Dans cette perspective, le paysage devient un objet, un décor, dont l'enjeu majeur réside dans la mise sous cloche de ses formes, mais aussi des « grilles de lecture et des valeurs qui ont présidé à sa codification en tant que paysage » (Sgard, 2010). Cette vision, appartenant à une logique patrimoniale ancrée depuis plus d'un siècle dans le droit français, véhicule l'utopie selon laquelle toute transformation, qu'elle soit anthropique ou naturelle, peut être endiguée. En effet, historiquement, la notion paysage est réservée aux seuls sites patrimoniaux exceptionnels qui ont généré des outils spécifiques de protection patrimoniale. Mais avec la Loi Paysage de 1993 et la Convention Européenne du paysage de 2000, elle s'est élargie aux paysages du quotidien, de l'ordinaire. Pour appréhender cette quotidienneté, les dispositifs de protection traditionnels révélant leurs limites lorsqu'il s'agit de prendre en compte l'ordinaire et les dynamiques des espaces habités, le paysage s'est vu projeté au cœur des politiques locales (Sgard, 2010) dans les outils de projection territoriale tels que les SCoT, PLU et PLUi.

Ainsi, sa dimension sociale, le projet de territoire dont il est le révélateur matériel et donc la mise en perspective qu'il suscite, en font un objet infiniment politique. La mise en projet du paysage invite à interroger le devenir du territoire et à convoquer, autour de la notion de paysage, les différentes visions d'acteurs. Autant objet qu'outil de prospective territoriale, il offre un espace de médiance entre ces derniers.

Concevoir la gestion des sites patrimoniaux exceptionnels dans cette perspective relève d'un changement de paradigme. L'enjeu est alors la nature de l'articulation des moteurs économique et socio-culturel : certains sites étant essentiellement dans l'une des deux sphères, d'autres cherchant à les combiner. De ce rapport de force le paysage est le révélateur matériel et l'environnement est contraint par ces arbitrages.

On ne cherche plus à fédérer les acteurs autour d'une mémoire passée incarnée par un paysage identifié, mais à co-construire un futur partagé entre des acteurs qui, traditionnellement, n'interviennent pas dans la prise de décision concernant l'aménagement du territoire (habitants, agriculteurs, acteurs économiques...). Les sites comme le Marais



Baie de Somme, © Jean-François Ruault

Poitevin ou le Lac de Salagou illustrent parfaitement ce glissement de paradigme. Le paysage devient un instrument de projection s'appuyant sur une démarche de mise en dialogue des représentations et attentes des acteurs du territoire (Pernet, 2014). Si une attention particulière doit être portée aux enjeux économiques du fait de leur puissance transformatrice de ces paysages (cf. supra), les questions d'identités et environnementales sont convoquées au même titre dans la gestion du territoire. L'aménagement du site ne se ferait plus dans une visée uniquement touristique, cherchant à valoriser une image paysagère, mais intégrerait alors les dynamiques quotidiennes qui habitent et transforment le territoire pour construire un paysage de bien commun. Mais, l'inscription de ces sites patrimoniaux exceptionnels dans une complexité territoriale questionne sur la légitimité des organes décisionnels à porter une telle démarche. Devrait-elle être initiée par des figures institutionnalisées ou émergentes ? Comment garantir les équilibres entre enjeux économiques, environnementaux et sociaux ? Cela vise à interroger ainsi au sein de ces territoires multiterritoriaux, multiacteurs et multi-instruments, la place qu'offre le paysage dans la construction d'un espace de dialogue. Ce qui à son tour interroge les représentations de l'espace et les enjeux qui s'y exercent, tout comme les gouvernances qui peuvent s'initier et leurs efficacies. Et en retour, cela conduit à questionner le particularisme de la gestion de sites patrimoniaux exceptionnels au regard de territoires plus ordinaires où des démarches semblables sont initiées.

Des destinées patrimoniales et une appropriation socioculturelle

Mobilisant les concepts posés de façon introductive et les matériaux recueillis lors des études de terrain, l'objectif consiste à préciser les conditions d'appropriation socioculturelle des sites patrimoniaux exceptionnels, les limites, obstacles et évolutions dont celle-ci fait ou non l'objet. Ceci conduit en particulier à interroger plusieurs dimensions du patrimoine dans sa dynamique et notamment, sa capacité de médiation pour articuler passé, présent et futur, mais aussi, l'ici et l'ailleurs. Comment en chaque lieu s'effectue l'articulation entre la sphère économique et la sphère culturelle, toujours présentes, voire leur dépassement dialogique ? Et finalement quel sens revêt le patrimoine, dans sa trajectoire propre comme dans celles qui sont communes ?

Des processus de patrimonialisation multiples et complexes

Depuis la fin du 20^e siècle, à l'origine de la patrimonialisation, on trouve fréquemment la « crise » ou une « crise ». Dans des moments de changements, marqué par une forte incertitude sur l'avenir, le patrimoine est perçu comme la dernière ressource. Ce mouvement se retrouve pour chaque terrain étudié. Le patrimoine, « c'est quelque chose qu'on ne pourra jamais nous enlever, nous externaliser » explique un acteur du Bassin minier. Pour exemple, dans le Bassin minier toujours, cela passe par l'étude des terrils au début des années 1980, 10 ans avant la fermeture de la dernière mine. Elle est le fait de « militants naturalistes » qui révèlent une forte biodiversité des terrils et vont justifier des mesures de protection. Ces études sont simultanées avec la fermeture des derniers puits (1990). La force des tensions explique alors la diversité des trajectoires, dont certaines passent par la destruction des carreaux de mines, pendant que d'autres revendiquent leur conservation en l'état de friches, avant que d'autres usages puissent être envisagés. Il en est de même pour le Massif des Ogres. L'engagement du processus de patrimonialisation est simultané à la fin de l'activité ocrière, en parallèle à la montée en puissance de la mise en tourisme du territoire du Luberon. Comme vu précédemment, dans le Marais Poitevin, la mutation de l'agriculture peut expliquer sa préservation, mais aussi les tensions qui y sont associées, du fait de la coexistence entre une agriculture productiviste et l'affirmation d'agricultures alternatives, mobilisant fortement les

aménités environnementales. Au Havre, la crise industrialo portuaire s'est traduite par l'engagement d'une profonde mutation identitaire, au service du développement touristique et de l'accueil de nouvelles activités. La requalification urbaine et la promotion de l'architecture Perret ont accompagné ce changement d'autant plus profond qu'il accompagnait lui-même un changement de municipalité.

Mais d'autres situations sont possibles. Ainsi, comme cela a été le cas pour le Viaduc de Millau (Senil, 2011), l'étude confirme la possibilité d'une mise en patrimoine simultanée à la construction de l'objet. Elle accompagne la mobilisation d'un changement d'image au service d'une transformation identitaire marquée d'une forte volonté d'ouverture. C'est le cas du Canal du Midi, pour lequel la phase de construction a été l'occasion de nombreuses visites d'un ouvrage symbolique qui a « inauguré l'époque moderne de création des réseaux navigables ». Il est rapidement devenu « l'élément le plus marquant du territoire traversé ». La décision d'abandon du projet de mise au gabarit, et donc de sa conservation en l'état initial, marque la fin des usages de transport pour lesquels il avait été construit, et l'émergence de nouveaux usages. Elle signe la fin d'un monde connu en même temps que l'émergence d'un nouveau, à construire. Le processus de sélection omniprésent tout au long du processus de patrimonialisation témoigne de valeurs portées par les acteurs, sans que celles-ci ne soient nécessairement explicitées. Le nouveau système à mettre en place n'est pas clairement stabilisé ni partagé.

Le processus et sa complexité tout comme ses issues sont tributaires du jeu d'acteurs à l'œuvre. En particulier, la phase d'étude est déterminante pour appréhender les modes de gestion ultérieurs. L'observation des processus d'inscription ou de classement montre une forte diversité et complexité des situations et il est parfois difficile d'identifier une structure porteuse unique, comme en témoigne l'analyse de la gouvernance développée plus haut.

La diversité d'acteurs et de fonctions conduit à interroger la notion de chef de file dans une gouvernance multi niveaux (cf. supra). Les arrangements peuvent être caractérisés au travers de différents exemples tels que la Mission Bassin minier, le syndicat Mixte porteur de l'Espace de restitution de la Grotte Chauvet, Voies Navigables

de France pour le Canal du Midi, La Ville du Havre, le Parc Naturel régional du Luberon. Ainsi, plutôt que de parler d'un gestionnaire, il faudrait différencier des fonctions. La propriété des sites est souvent d'une grande complexité, qui mérite d'être observée pour comprendre les marges de manœuvre possibles ou les blocages potentiels. D'autres opérations relèvent du suivi réglementaire en veillant au suivi des prescriptions liées à l'inscription ou au classement. Dans ce cas, les services de l'État chargés du contrôle des opérations d'urbanisme sont fortement sollicités, en complément des gestionnaires identifiés. Les opérations de restauration et d'entretien impliquent des missions de programmation de chantiers et de mobilisation des financements. Les Syndicats mixtes et parcs naturels sont bien positionnés pour assurer les fonctions de programmation, mais d'autres acteurs interviennent tels que Voies Navigables de France (VNF) pour le Canal du Midi. Les maîtrises d'ouvrage des travaux sont ensuite réparties entre ces structures de programmation, mais aussi d'autres comme des communes, des intercommunalités, des associations ou d'autres partenaires. Ainsi dans le Bassin minier, la gestion des terrils en tant qu'Espaces Naturels Sensibles est assurée directement par le Conseil départemental dans le Nord et par un syndicat Mixte (EDEN 62). Enfin, des missions d'éducation à l'environnement s'affirment : elles sont le fait d'associations, telles que l'association « maison du Marais Poitevin » ou de CPIE. Ce faisant, elles constituent des lieux d'interface entre les « acteurs citoyens », les collectivités territoriales et l'État dans la gestion des sites. Les visites de sites culturels sont plus souvent le fait de guides conférenciers, dans le cadre d'organisations liées aux Offices de tourisme ou de structures porteuses du label Villes et Pays d'Art et d'Histoire (VPAH). L'ensemble aboutit à un système de gestion complexe au sein duquel les opérations peuvent être décomposées comme suit (Tableau 18).

Tableau 18 : Des opérations et des acteurs

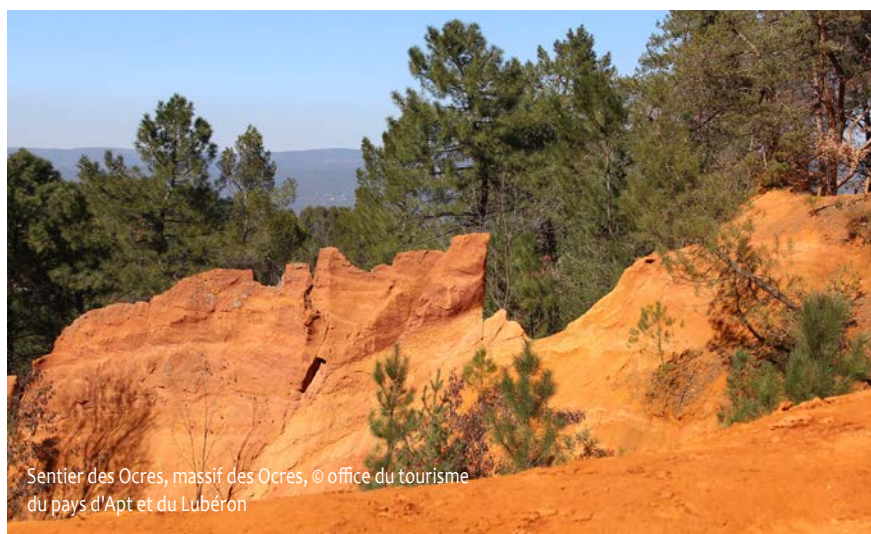
Source : Réalisation des auteurs

Opérations	Acteurs impliqués
Suivi de l'inscription ou du label, contrôle	Structures gestionnaires et services de l'État
Programmation des travaux	Structures gestionnaires
Réalisation des travaux	Structures gestionnaires, communes, intercommunalités, associations, entreprises spécialisées
Éducation à l'environnement et médiation patrimoniale	Associations locales (ex. CPIE) et structures porteuses du label VPAH

Le label apparaît comme un signe distinctif. Ainsi, parmi les multiples enjeux de la mobilisation du patrimoine, on trouve cette logique de transformation et de requalification identitaires des territoires, avec, sous-jacente, l'idée d'un renforcement de leur attractivité. Le développement touristique est toujours explicité, l'attractivité résidentielle l'est plus rarement. Elle l'est au Havre, au travers d'une requalification du centre urbain, et à La Chaux-de-Fonds au travers de l'affirmation de l'urbanisme horloger. Elle l'est aussi pour certains sites du Bassin minier au travers de nouvelles conceptions urbaines reposant « sur la mise en réseau des corons, et leur inscription dans une trame verte et bleue faite des canaux et cavaliers » (Agence d'Urbanisme de l'Artois). Enfin, la préservation des milieux naturels se traduit par la montée en puissance d'une valorisation hybridant des opérations de préservation des sites et de valorisation touristique (itinérance, éducation à l'environnement et au patrimoine culturel) en particulier en Baie de Somme et pour le site du Pont d'Arc.

Les études et les stratégies politiques génèrent le plus souvent des procédures de classement et/ou d'inscription à des labels dont le nombre ne cesse de s'accroître. On en dénombre plus de 40, parmi lesquels l'inscription à la liste du patrimoine mondial (UNESCO) ou le label Grand Site de France font figure de « summum à atteindre ». Chacun d'entre eux est porteur de principes et de règles générés par les institutions qui les secrètent, face auxquels les territoires peuvent engager différentes stratégies.

Partant de la richesse de son patrimoine géologique, le Parc Naturel du Lubéron cumule ainsi plusieurs labels sur des périmètres différents : réserve naturelle, réserve de biosphère, projet d'Opération Grand Site (Massif des Ogres) et Géopark. Chacun d'entre eux génère des programmes d'actions spécifiques confortant ainsi la structure



Sentier des Ogres, massif des Ogres, © office du tourisme du pays d'Apt et du Lubéron

du Parc dans une posture d'ingénierie d'appui et de coordination. La posture privilégiée est celle de l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage auprès de collectivités chargées de la mise en œuvre des travaux. Elle est de plus en plus contestée par les intercommunalités, qui revendiquent cette capacité. La reprise de l'Opération Grand Site par la Communauté de communes du Pays Apt Lubéron traduit ce mouvement. À l'inverse, l'Opération Grand Site du Pont d'Arc est aujourd'hui de plus en plus associée à l'inscription de la Caverne du Pont d'Arc au patrimoine mondial.

La situation inverse est plus fréquente. Elle correspond au cas où l'inscription au patrimoine mondial est suivie de la labellisation de certains objets en tant que Grands Sites de France ou de leur classement au titre de la Loi de 1930. C'est le cas du Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais avec le classement en cours de plusieurs terroirs.

Enfin, d'autres articulations peuvent être relevées. C'est le cas du label « Ville et pays d'Art et d'Histoire », qui reste limité, en fonction des collectivités impliquées. Plus que la valeur du patrimoine, la labellisation a pour objectif de souligner la qualité de l'animation associée aux objets patrimoniaux. Ainsi le label est mobilisé par la ville de Lens, pour créer des circuits dont certains intègrent l'histoire du Bassin minier.

La diversité des procédures et des règles se double de celle des formes d'exposition. Le musée reste la forme la plus courante de ce processus. Loin de la forme classique du lieu « d'exposition, de recherche et de délectation⁶² », on trouve une forte diversité de lieux : appartement-témoin au Havre, musées d'industries à La Chaux-de-Fonds, centre historique dans le Bassin minier. La fosse Delloye à Lewarde est fermée en 1971. En 1973, les Houillères décident d'en faire un musée qui ouvre en 1984 sous la forme d'un centre

⁶² En référence à la définition du musée

historique minier. L'ambition affichée est de mixer les publics : habitants des sites, titulaires de la mémoire d'une part, touristes d'autre part.

Certains sites vont connaître un destin récréatif, avec par exemple l'installation d'une piste de ski artificielle à Noeux-les-Mines, ou le développement d'activités sportives sur les terrils et réseaux associés aux friches telles que les anciennes voies de chemin de fer (cavaliers), les plans d'eaux et canaux. Cette diversification se retrouve à Emscher Park.

D'autres sites vont servir de base à des activités éducatives dans le champ de l'environnement, en y associant des mobilités « douces », des activités d'observation de la faune et de la flore et de découvertes des savoir-faire locaux. La Baie de Somme offre un exemple de ces nouvelles activités éducatives et récréatives, qui ont pour but d'élargir les publics et la saison touristique.

Un double moteur altéritaire

Les sites patrimoniaux exceptionnels retenus dans le cadre de cette étude s'avèrent tous habités. En ce sens, ils accueillent différents publics et différentes activités. Leurs habitants ont à faire avec le patrimoine et la fréquentation qu'ils accueillent. Être patrimoine renvoie à faire avec le passé et à s'inscrire de fait dans une dynamique de transmission. Être fréquenté conditionne le fait d'avoir à faire avec l'étranger et de cohabiter. Cette double opération de transmission et de cohabitation marque fortement l'habitation et la valorisation du site.

Définir la fréquentation est toujours problématique. L'enquête nationale révèle qu'une courte majorité de gestionnaires mobilisent des dispositifs de suivi de la fréquentation. Malgré cette lacune importante, plus des 2/3 des gestionnaires déclarent avoir une fréquentation supérieure à 500 000 visiteurs. Située majoritairement dans ces contextes ruraux, peu densifiés, cette fréquentation impacte fortement le territoire. Car si ces sites sont fréquentés, ils sont aussi habités, pratiqués, projetés, investis par une population locale. L'analyse semble donc devoir être centrée sur l'articulation de cette fréquentation avec le territoire. Ainsi, chaque territoire exprime une « double ca-





pacité de charge» qui traduit un ratio entre touristes et habitants aux impacts concrets, mais aussi symboliques. Les perceptions évoluent en fonction des sites, des saisons, de la densité et des personnes. Ainsi les habitants du Havre n'ont pas la même perception de cette fréquentation que ceux de Roussillon. Pourtant, très peu d'acteurs rencontrés évoquent cette question en ces termes. La fréquentation des sites patrimoniaux exceptionnels est partout envisagée comme un moteur économique essentiel et son développement est souvent considéré globalement comme un signe positif pour la dynamique du territoire. Rares sont en effet les personnes à se réjouir d'une baisse de celle-ci et les différents observatoires touristiques créés sont bien là pour la mesurer.

Différentes stratégies sont mises en œuvre pour transformer cette fréquentation. La première qui vise à élargir la saison poursuit un double objectif : augmenter et diffuser temporellement la fréquentation. Cette volonté est présente autour des sites ayant une fréquentation très importante et structurante pour le territoire : le Marais Poitevin, les Gorges de l'Ardèche, le Massif des Ogres, le Piémont italien... Cela se traduit par une fréquentation de proximité accrue, mais aussi par la recherche d'un public différent. La deuxième vise à diffuser la fréquentation sur un périmètre plus étendu. Ce choix est fait pour les sites importants qui constituent des points d'attractivité qu'il faut mobiliser comme relais (Grotte Chauvet, Massif des Ogres), mais aussi par des territoires qui souhaitent exister en tant que réseaux de lieux équilibrés (Emscher Park, Piémont italien, Baie de Somme). Enfin, la troisième stratégie utilisée en complément et à une échelle micro se traduit par la volonté de canaliser la fréquentation dans des périmètres particuliers. Cela se traduit par des interdictions, des incitations ou des oublis volontaires.

Dans la majorité des sites étudiés (hors Ogres de Roussillon et Canal du Midi), l'élargissement de la saisonnalité semble réel. Ainsi le Marais Poitevin a vu celle-ci passer de 2 mois il y a 20 ans à 6/8 mois aujourd'hui. Le constat est identique en Baie de Somme. Cette évolution s'ancre dans une fréquentation de proximité relativement importante. En Ardèche, la Caverne du Pont d'Arc a cet objectif. En effet, la capacité de charge du territoire est à son maximum aux vacances estivales. Ainsi Vallon Pont d'Arc passe de 2 500 habitants à 35 000 personnes en été. Si les premières années semblent indiquer que le pari peut être réussi, la fréquentation générale de la Caverne s'effrite et son effet

levier potentiel est à préciser. Mais cette emprise touristique a aussi sur ce village des conséquences urbanistiques. Chaque année, ce sont 400 autorisations d'urbanisme qui sont demandées.

Finalement, les sites du Havre (urbain), de La Chaux-de-Fonds (3 000 visiteurs/an), de la Valle Salado (70 000 touristes) et dans une moindre mesure du Piémont (130 000 personnes réparties sur un territoire vaste) font figure d'exceptions. Pour ces sites se joue une autre partition. La fréquentation n'apparaît pas encore structurante et les enjeux travaillés sont ailleurs, par défaut ou par choix.

Les sites patrimoniaux exceptionnels sont pour la plupart, mais non systématiquement, très fréquentés avec des volumes stabilisés ou en hausse. Partout sont mises en œuvre des logiques d'encadrement des flux et des pratiques qui visent à gérer la cohabitation entre les touristes et le milieu naturel, mais aussi humain. En effet, le ratio habitants/touristes est fréquemment supérieur à 1/10 à l'exception des sites linéaires, aréolaires ou urbains. En leur sein se met donc en place ce que J. Viard (2000) nomme une « dialectique de l'agora et du paysage » qui se vit localement et attire un nombre croissant de visiteurs sur ces lieux autrefois marginalisés, aujourd'hui recherchés. Plus récemment, cette trajectoire de mise en désir et d'inversion des représentations est recherchée par des sites comme Le Havre ou le Bassin minier.

La fréquentation observée traduit une convergence vers des lieux qui expriment des valeurs positives et partagées. Cette dynamique s'inscrit dans une double combinatoire qui trouve des traductions locales différentes. L'enquête nationale révèle que pour les gestionnaires, les sites sont des marqueurs de l'identité territoriale. Ce constat est avancé par 74 % des Grands Sites de France alors qu'il l'est pour 60 % des sites UNESCO. Parallèlement, les motivations de visites intègrent une forte dimension culturelle, patrimoniale et paysagère pour les sites UNESCO aussi bien que pour les sites du RGSF bien qu'elles soient plus diversifiées (avec une prédominance esthétique). Mis en perspective, ces résultats tendent à montrer que la reconnaissance des sites naturels est plus forte pour les habitants et qu'à l'inverse, celle des sites culturels le serait davantage pour les touristes. Il faudrait donc pratiquer un espace de nature pour le considérer

comme ayant du sens, à l'inverse des sites culturels qui existent par-delà les distances. Cette hypothèse a pour conséquence de nous donner à penser que la médiation patrimoniale des sites naturels est à consolider.

Si on met en perspective ces résultats avec ceux qui interrogent l'appropriation, la question identitaire s'affirme. Parmi les gestionnaires, 33 % estiment que leur site UNESCO est tout à fait approprié contre 16 % pour les sites du RGSF. Ces résultats sont à confronter à ceux évoqués ci-dessus qui laissent à penser que les sites du RGSF ont une place plus importante que les sites UNESCO. Regardés ensemble, ces résultats indiquent que les sites du RGSF sont des sites naturels perçus par leurs gestionnaires comme des marqueurs identitaires importants, mais peu appropriés par les habitants et qu'à l'inverse, les sites UNESCO sont des sites culturels appropriés par les habitants, mais identitairement moins marqués. Cette proposition est nuancée par le terrain.

Le Marais Poitevin a une dimension anthropique très forte, mais relativement oubliée. La valorisation est essentiellement paysagère. Une perte de la valeur identitaire du Marais au fil des générations est formulée par les personnes interrogées alors même que les touristes viennent découvrir une identité, un territoire. Et si la mission de sensibilisation et de médiation a quasiment disparu avec la fermeture des maisons, après la perte du statut de PNR, la reconquête du label marque la volonté de faire redécouvrir l'identité du Marais auprès des habitants, des néo-ruraux et des jeunes. Cette problématique se retrouve dans le Massif des Ocre dont l'histoire est aussi marquée par une action anthropique forte, aujourd'hui diluée dans la forme dominante de la résidence secondaire qui efface l'identité du territoire.

La Baie de Somme, paysage naturel, mais habité et exploité, est une fierté locale. Espace vécu et pratiqué, il est approprié. Les touristes ont conscience du milieu dans lequel ils évoluent et utilisent des activités de médiation externes importantes. Les Gorges de l'Ardèche, à l'inverse, souffrent d'une disjonction entre la population qui n'habite pas directement le site et la population touristique qui parfois, en devient l'occupant exclusif. Territoire de nature, avec une économie locale orientée vers l'accueil en camping et qui valorise le soleil et les rivières, l'OGS assure ce lien. Site éminemment culturel et en théorie complémentaire, la Grotte Chauvet n'est pas toujours identifiée par les habi-

tants. Que faire de cette Grotte si exceptionnelle ? Les habitants semblent déconnectés de cette invention qui est paradoxalement très ancienne, mais récente dans l'histoire du territoire. Et si le récit politique a su rapidement la placer au cœur du projet départemental et régional, l'appropriation habitante s'avère nettement plus longue.

Le Canal du Midi marque le paysage des territoires traversés depuis des siècles. Il inaugure l'époque moderne, l'industrialisation, le transport, où les voies de passage tissent des liens intenses avec les territoires traversés. Aujourd'hui, les nouvelles voies deviennent des corridors étanches, et les territoires ne s'intègrent plus toujours autour du Canal. La fin du transport et de la vie sur l'eau ont dissocié l'eau de la terre, et ont fait du Canal un support de pratiques touristiques, au risque de l'éloigner des habitants.

Hérités de la modernité et de l'histoire des siècles derniers, le Havre et le Bassin minier partagent l'espoir de re-mobilisations locales. Née après la destruction, avec l'image d'une ville froide, minérale, stalinienne, Le Havre a bénéficié d'une relecture élitiste de la ville qui au final a redonné la fierté d'y habiter. De manière similaire, dans le Bassin minier, la fin d'une mono-activité dominante, destructrice d'une identité solidement ancrée sur plusieurs siècles, laisse aujourd'hui la place à une lente reconquête de l'histoire passée, dont les formes et l'intensité sont variables selon les lieux. Dans les deux cas, la médiation interne et externe est essentielle et le volontarisme des initiateurs est un levier déterminant.

Les sites patrimoniaux exceptionnels ne s'inscrivent pas dans une dynamique identitaire unique. Si certains s'y insèrent sagement, d'autres ont eu à subir le rejet. Dans ce dernier cas, leur mise en valeur correspond alors à une réhabilitation de l'histoire locale et la mise en tourisme à un complément marginal. Finalement, chaque groupe projette sur le site des valeurs qui font sens pour sa vision de l'avenir. Ainsi, il apparaît que si le site ne fait pas toujours une ressource identitaire pour le territoire, il est une ressource pour la redéfinition des représentations de son devenir. La vision générale embarque le lieu et le médiatise selon ses besoins. Les sites patrimoniaux exceptionnels apparaissent donc tout autant comme des hauts-lieux d'altérité construits sur la cohabitation voire la confrontation que comme des lieux d'identité qui rassemblent et distinguent. Le patrimoine est alors mobilisé pour sa dynamique et sa capacité de mé-

diation pour articuler passé, présent et futur, mais aussi, l'ici et l'ailleurs.

Pour faire vivre cette identité, la construire et la consolider, les pratiques culturelles sont centrales. Là se joue la dynamique sociale du territoire. Les sites patrimoniaux exceptionnels, hauts lieux de transmission et de cohabitation, questionnent donc de manière spécifique cette entrée.

Certains sites vivent au travers de ces pratiques. Il en est ainsi des sites paysagers. Le Marais Poitevin accueille des pratiques culturelles liées à la formation anthropique de ce paysage. Néanmoins, pour les touristes, les pratiques sont essentiellement contemplatives et sportives et peut-être peu ancrées dans l'histoire et le fonctionnement du Marais. À l'inverse, la Baie de Somme possède une vie culturelle ancrée dans le paysage via la chasse, la cueillette, la pêche. Cette dynamique est encore plus présente dans la Valle Salado qui se doit impérativement de réactiver ces pratiques sous peine de voir le paysage s'abîmer. Le Canal du Midi souffre d'un manque d'engagement et d'appropriation. Rares sont les initiatives qui à l'image du musée et jardin du Canal ou d'une association de bateliers y contribuent. Finalement, les pratiques culturelles liées au Canal sont gérées par les prestataires touristiques qui maintiennent une navigation, mais en oubliant totalement le passé. Les bateliers sont maintenant marginalisés et leur culture est en voie d'extinction. Seule une association « Vivre le Canal » tente de faire perdurer ce patrimoine immatériel au travers d'une exposition mobile, mais temporaire. Pour les habitants, la déconnexion entre le territoire et son Canal se renforce.

La Grotte Chauvet et les Gorges de l'Ardèche sont deux sites découverts que la société locale a intégrés en même temps que les touristes. Découverte en 1994 et fermée au public, la Grotte est restée à la marge de l'histoire du territoire malgré les efforts continus des gestionnaires. Les Gorges, bien qu'exploitées sur leurs pentes, étaient évitées. Sur ce tronçon, la rivière ne servait pas de voie de communication. Localement, les pratiques culturelles liées à ces sites sont essentiellement sportives. La spéléologie et la pratique du canoë sont très présentes au niveau scolaire et associatif. À l'inverse, le lien à la préhistoire n'est pas ici évident à l'exception des temps scolaires. Quant aux pratiques de médiation, elles sont très différentes. Dans les Gorges, elles sont quasi-

ment inexistantes au regard du flux. À l'inverse, elles sont centrales avec la Caverne. Les touristes, les habitants ont conscience de l'intérêt de s'ouvrir au site et non de l'investir avec leurs propres valeurs.

Finalement, la Caverne et le Bassin minier partagent l'ambition de faire (re)découvrir aux habitants un pan entier de leur passé. Mais dans le Nord, la dimension sociale et culturelle du Bassin est centrale. Cette société, totalement organisée autour de l'extraction, a vécu dans un paysage qu'elle a contribué à construire. La nature, l'urbain furent marqués par cette histoire commune. Toute la stratégie locale est alors d'aider à le penser et vise à le faire émerger. Autour des Ogres, la SCIC Ôkhra partage aussi cette ambition. En cherchant à conserver les savoirs et les techniques, à transmettre et à innover, elle diffuse les savoir-faire via des stages, des conférences, des ateliers de création et assure un vrai travail de médiation. Là aussi la démarche entreprise ne pèse pas lourd face à l'inertie territoriale.

Au Havre, ce basculement s'est appuyé sur un événement fondateur. Avec l'expo Perret sur la poétique du béton armé, le musée Malraux a joué le rôle de déclencheur. Depuis, des habitants se font ambassadeurs, accueillent et même certains propriétaires demandent le classement de leur appartement. De nouvelles pratiques culturelles émergent. Elles s'appuient sur la façon d'habiter le lieu pour se construire et le médiatiser en retour. Ici aussi, les initiateurs sont conscients de la nécessité de reconnecter la population à son passé pour qu'elle puisse se projeter sereinement dans l'avenir.



Gorges de l'Ardèche, © Laure Cormier



Des chemins d'équilibre multiples

L'émergence de nouvelles pratiques, notamment mémorielles et touristiques, pose la question de la « réaffectation ». Le tourisme propose une « réhabilitation » des pratiques traditionnelles et par ailleurs non-compétitives. C'est ce que Jean Viard qualifie d'« économie de la réutilisation » de ce qu'il appelle le « déjà-là » (Viard, 2000).

La dimension culturelle questionnée ici pose, par l'ensemble très large de phénomènes qu'elle regroupe, une grande difficulté de mesure et d'analyse d'impact. La science régionale tente depuis quelques années cette intégration et ce rapprochement. La culture est alors questionnée non plus seulement comme produit culturel inséré dans une économie culturelle fermée, mais comme une dimension qui interpénètre fortement la dynamique territoriale et son économie. In fine, le territoire apparaît comme la « résultante d'un dialogue permanent entre économie et culture. [...] Le dialogue implique que les deux pôles paradigmatiques d'interprétation du fait régional soient présents et qu'aucun des deux ne puisse englober l'autre ou en nier l'existence. » (Khan, 2010). Cinq situations, ou combinaisons, peuvent alors être identifiées.

Un premier cas regroupe des terrains dont le moteur apparaît essentiellement économique. Ces sites patrimoniaux exceptionnels profitent d'une dynamique de rente économique. Ainsi, la commune de Roussillon est emblématique avec la création du Chemin des Ogres et son péage qui a permis de l'internaliser. En Ardèche, malgré les initiatives renouvelées, le territoire s'inscrit toujours largement dans ce schéma. Ici, la rente principale est héritée avec les Gorges de l'Ardèche, mais elle est aussi largement déléguée avec la Caverne. Cela a pour conséquence de rendre aléatoires les stratégies politiques locales qui se démarquent de cet attentisme très rentable.

Un deuxième cas intègre les terrains dont le moteur apparaît surtout socio-culturel. Issues de situations de crise, ces dynamiques possèdent une dimension stratégique très politique et volontariste. Le Bassin minier souhaite mettre en œuvre une stratégie globale qui cherche à créer une mutation culturelle locale. Au Havre, la démarche d'inscription est là aussi stratégique. Elle vise à faire de ce territoire peu attractif, un objet

de fierté et tant mieux s'il devient touristique. Le projet IBA à Emscher Park est lui aussi marquant. Il a visé à inventer le futur du territoire, à rendre le paysage productif à nouveau, non plus pour créer des biens, mais des liens.

Les terrains marqués par un fonctionnement dialectique entre ces deux sphères s'appuient sur une dynamique économique encadrée par une forte stratégie politique. En Baie de Somme, cela se traduit par une régie de sites, des aménagements et des démarches articulées (mobilité douce, encadrement des publics, valorisation des produits locaux) qui orientent le chemin de développement. Dans la Valle Salado, la restauration du site passe par son exploitation et donc sa rentabilité. Les touristes fréquentent le site quand il est en activité et la production leur est majoritairement vendue. Les deux sont donc interdépendants.

Les terrains marqués par des relations dialogiques sont plus complexes à cerner et à gérer. Définie par E. Morin (1982), qui exprime par-là la fusion en une unité complexe (c'est-à-dire à la fois complémentaire, concurrente et antagoniste), elle regroupe les cas où «deux ou plusieurs logiques, deux principes sont unis sans que la dualité se perde dans cette unité». Celle-ci se démarque de la dialectique par une acceptation du maintien de la différence entre les deux logiques. En France, le Marais Poitevin est un cas d'école. Il intègre à l'échelle d'un territoire deux logiques antagonistes : productiviste dans le Marais asséché et patrimoniale dans le Marais mouillé et interdépendantes. Sur sa partie mouillée, il représente un site anthropique dont la valeur touristique apparaît souvent comme paysagère et naturelle. Le tourisme est ici une activité économique de compromis, qui valorise la protection tout en créant de la richesse économique. Le Canal du Midi s'inscrit aussi dans ce schéma. Il possède une logique patrimoniale linéaire de contact qui tire sa valeur d'une insertion dans un territoire préservé qui n'a en retour que peu de retombées. Ce déficit se traduit par un manque d'appropriation qui renforce encore l'antagonisme et qui crée d'importantes difficultés de gestion.

La Chaux-de-Fonds en Suisse en est un autre cas. Si l'industrie horlogère marque le paysage, son attrait pour la valorisation in situ est aujourd'hui nul. Cette industrie ne tire plus aucun profit à se dire de là et à s'ouvrir localement. Bien qu'ancrée dans le lieu, elle préfère communiquer sur le «swiss made» et sur les lieux mondialisés et hyper connectés fréquentés par la jetset (Tableau 19).

Tableau 19 : Les situations des terrains d'étude, moteurs et freins
Source : Réalisation des auteurs

Moteur économique	Ocres de Roussillon, Grotte Chauvet
Moteur socio-culturel	Bassin minier, Le Havre, Emscherpark
Dialectique	Baie de Somme, Valle Salado, Piémont
Dialogique	Marais Poitevin, Canal du Midi, Chaux de Fonds
Équilibre	Certains lieux qui mobilisent les deux et les renforcent (ex. Loos en Gohelle et Okhra)

Ainsi, des articulations, des convergences, des synergies sont observées dans tous les terrains. Partout se révèle la volonté de reconnecter les deux sphères. Mais l'évolution est parfois bloquée par la dynamique économique qui, dans ces sites en situation de rentes, ne souhaite pas évoluer. En même temps, cette sphère est souvent tellement importante qu'elle structure l'autre. Ainsi dans certaines communes très touristiques, la dynamique économique conditionne l'organisation sociale, politique et culturelle de manière tout à fait naturelle. Finalement, tous ces terrains associent en leur sein des trajectoires d'équilibre et d'autres qui s'y opposent. Les politiques, souvent conscients de cela, cherchent à limiter l'impact de ces dernières, non sans mal.

L'enquête nationale révèle que l'initiative des démarches revient ou est soutenue fortement par les acteurs locaux. La désignation, largement utilisée par le passé, est donc pour ces sites dépassée. Néanmoins, l'initiative de la démarche peut ne pas être partagée localement. L'enquête montre aussi qu'une faible appropriation initiale du site conditionne négativement la perception des initiatives engagées qui sont alors plus facilement ressenties comme imposées. Vis-à-vis de la population, cette relation actuelle au site et aux dispositifs de gestion révèle trois positions : la majorité qui est assez favorable, les « pro » et les « anti » qui se répartissent autour de 15 %.

Pour les gestionnaires, ces démarches d'inscription ou de labellisation entraînent une hausse sensible de l'appropriation corrélée à une forte hausse de la fréquentation. Ce résultat est singulier. Il semble montrer qu'appropriation et fréquentation sont compatibles.

Le Marais Poitevin associe une zone à fort enjeu économique où la pression foncière des agriculteurs est importante et une zone à fort enjeu patrimonial, appropriée par les quelques propriétaires des parcelles qui les utilisent encore. Les habitants du territoire ont perdu ces traces et sont freinés par la faible accessibilité. La déconnexion entre le Marais et les habitants, notamment les nouveaux arrivants, se renforce. Bien qu'accordable, le Canal du Midi manque lui aussi d'appropriation. La mémoire du Canal n'est pas valorisée à l'exception de celle de ses bâtisseurs. C'est un marqueur du paysage, posé là, mais très peu d'associations ou de locaux le mobilisent. Dans les agglomérations, il accueille sur ses berges les activités industrielles à cacher. Finalement, le Canal apparaît fragmenté, seuls les touristes font le lien. La tentative de mécénat individuel pour le financement de la replantation ne marche pas. Le cas de la Grotte Chauvet est plus ambigu. Une élite locale s'y associe largement tandis que la population fait preuve dans son ensemble de passivité. L'appropriation doit se jouer localement des difficultés liées à l'invisible, à l'ampleur, à l'universalité et pour certains, avec la délégation privée. Pour les Gorges à l'inverse, l'appropriation est forte pour les professionnels et par certains habitants développant des pratiques spécifiques au lieu. Le milieu reste relativement inaccessible et freine une appropriation partagée. Les Gorges restent un terrain d'aventure et pour certains, le canoë une activité touristique. Finalement, sur ces différents terrains, auxquels on peut ajouter les Ocre de Roussillon, les locaux laissent faire.

Les cas du Bassin minier, du Havre, de La Chaux-de-Fonds et de Emscher Park sont différents. Dans le Bassin, l'inscription a permis de produire de la connaissance et de commencer à changer le regard sur le passé et l'identité locale. Plus que partout ailleurs, le but était de se réapproprier l'histoire, de redéfinir ce qui rassemble et de partager des valeurs pour le futur. Mais le chemin est encore long. À Emscher Park, l'engagement volontariste politique fut très fort, mais il a fait des habitants et de leurs engagements

dans la démarche la principale condition de sa réussite. La mise en œuvre de nombreux projets liés à l'agriculture, visant à impliquer les locaux, est symbolique de la volonté de travailler le lien à la terre, mais aussi entre les gens. Au Havre, la reconnaissance initiale portée par les experts fut internationale avant d'être habitante et locale (Gravari-Barbas, Renard, 2010). La labellisation a servi cela. À La Chaux-de-Fonds, l'objectif est « d'inventer un trésor », l'urbanisme horloger a été pensé pour l'UNESCO et le dossier monté par des professionnels. La fréquentation est aujourd'hui surtout experte, encore peu importante et les habitants doivent ici aussi se voir proposer des clés de lecture.

Le cas de la Valle Salado et du Piémont sont singuliers. La Comunidad historique qui regroupait tous les propriétaires-exploitants et organisait les modalités de gestion vieilles de 900 ans a disparu à la fin du 20^e. En 1998, une société est relancée pour re-centraliser les titres de propriété. Finalement une Fondation est créée en 2009 qui se voit confier par les sauniers la propriété des aires de production pour 90 ans. Bien que portée politiquement, l'initiative mobilise de fait tous les producteurs et la volonté est de recréer une identité locale, perçue comme indispensable à la pérennisation du site. Dans le Piémont, la logique de diversification et de qualification en cours depuis les années 80 s'est appuyée largement sur la société civile. La politique Leader et ses Groupes d'Action Locaux ont permis de renforcer la démarche.

Tout site est désigné comme patrimoine par un « titulaire ». La question est de savoir si la logique associée est inclusive ou exclusive d'autres acteurs. La labellisation résulte de décisions externes au territoire. Elle acte une disjonction entre le titulaire et le gestionnaire. En effet, l'inscription au patrimoine mondial fait de l'humanité le titulaire alors que le gestionnaire est local. De manière identique, la labellisation Grand Site de France opère là aussi un décalage entre le titulaire national et le gestionnaire local. Cette problématique ne pose pas problème sur tous les terrains, mais induit un point de vigilance important.

Finalement, le patrimoine semble au premier abord incontournable, évident et essentiel. Or, l'approche conceptuelle et les résultats issus de l'analyse des terrains d'étude montrent des écarts au modèle. Dire que le patrimoine est un bien commun ne suffit pas. Il accueille en son sein des logiques à articuler, à gérer qui demandent la mise en place d'une véritable « gouvernance patrimoniale » (Gravari-Barbas, 2002). Les sites ne sont pas qu'à préserver, ils sont aussi à habiter. Tous regroupent des habitants qui ont



Emscher Park, © Manon Loisel

à faire avec le site et avec le visiteur, ce qui complexifie grandement la gestion et le projet. Ce constat est aussi renforcé par le fait que ces dynamiques s'inscrivent dans des contextes de crise et de mutations, qui engagent les sites dans des dynamiques identitaires qui les débordent. Plus que jamais, les enjeux de la sélection, de la labellisation et de la gestion doivent inciter à se demander : qui sélectionne et pourquoi ? Qui labellise et pour qui ? Qui gère et comment ?

Le constat finalement dressé est globalement réservé. Les acteurs locaux sont très souvent dans une situation d'attentisme et de passivité quand ils ne sont pas dans un approfondissement du conservatisme. Même si l'État n'en a plus le monopole, le « grand » patrimoine reste le fait de professionnels parmi lesquels s'affirment des opérateurs privés, engagés dans des postures de délégation de service qui tiennent à distance les acteurs des territoires. Cette situation du statu quo renvoie à l'idée – partiellement vérifiée – que ces sites patrimoniaux exceptionnels constituent des rentes pour leurs seuls titulaires, sans qu'il soit possible de les élargir à d'autres acteurs et usages. Qu'elles soient héritées, déléguées ou travaillées, elles peuvent alors placer le site en situation de capital figé (stock) et non de ressource activable, par les flux de visiteurs, mais aussi d'acteurs susceptibles de mobiliser ces patrimoines comme ressources.

Mais, fort heureusement, certains lieux sont engagés dans des dynamiques volontaristes et innovantes. Ils y associent des créations culturelles, des actions pédagogiques, des événements et des rencontres susceptibles d'induire de nouvelles relations aux objets patrimoniaux. Dans certaines situations, ils les mobilisent dans des changements de

trajectoires, voire des processus de transition, permettant de relier l'histoire longue des territoires aux changements contemporains. Ces questions éminemment politiques interrogent la capacité d'appropriation des sociétés locales et renvoient à l'hypothèse d'un ancrage facilitateur alors même qu'un certain nombre de postures et de procédures ne le facilite pas. Pourtant, il semblerait utile de repenser le patrimoine à l'image du territoire comme une véritable construction collective, capable de mettre en lien, en équivalence des logiques construites dans la différence. Ainsi, alors que son développement (ici patrimonial) est souvent tiré vers les enjeux touristiques, associer les habitants à la définition des politiques publiques y compris touristiques, aurait du sens. Il convient pour cela de ne pas uniquement les considérer comme des « ambassadeurs », mais bien comme des acteurs réellement engagés dans le territoire qui se trouve aussi être visité. De manière symétrique, associer les visiteurs au développement du site, mais aussi à des activités qui peuvent y être développées, est une idée parfois testée.



Emscher Park, © Manon Loisel

L'exemple des chantiers ouverts au public est sur ce point emblématique. À terme, la mobilisation de démarches expérimentales, pensées et prototypées pour chaque site, articulant la diversité des positions et des enjeux, testées et réajustées chemin faisant pourrait permettre cette convergence. Et si le temps du patrimoine apparaît bien plus long et consistant pour ses porte-paroles que l'acte de création du projet ou de mise en œuvre au présent qui a aussi les siens, les deux doivent apprendre à travailler ensemble. Mais, la concordance des temps vise ici trois ensembles : le temps long de l'histoire, le temps médian du projet et le temps immédiat de la délibération dans lequel finalement se joue bien le futur. Il y a là des pistes pour des recherches à venir, analysant le patrimoine comme ressource à des transitions à l'œuvre dans nombre de territoires et comme bien commun utile à la redéfinition du sens de notre trajectoire commune.

CONCLUSION GÉNÉRALE



Gorges de l'Ardèche, © Laure Cormier

En 1987, le rapport *Our Common Future* de l'Organisation des Nations Unies, dit rapport Brundtland, a alerté les générations présentes sur leurs responsabilités envers les générations futures, plaidant – à cette occasion – pour l'adoption d'un mode de développement dit « durable ». Cependant, les générations futures n'étant pas en mesure de défendre leurs propres intérêts, cet objectif demeure assujéti aux choix bienveillants des générations présentes, alors même que ces dernières – minées par le fossé des inégalités – ne s'entendent pas sur un grand nombre de sujets de leur temps. Ces mêmes difficultés s'observent dans les territoires qui « accueillent » des objets patrimoniaux et qui doivent, ce faisant, composer avec des obligations réglementaires et morales, les attentes plus ou moins conciliables de leurs habitants et arbitrer sur les moyens à mobiliser pour en assurer la gestion, complexe et plurielle.

Les sites étudiés, de par leur nature exceptionnelle, cristallisent en effet, et souvent de façon simultanée, des enjeux sur divers plans (économique, financier, socio-culturel, environnemental...). Les pressions dont ils font l'objet, par le biais des fréquentations pour les uns ou par celui de la recherche d'une attractivité pour les autres, intensifient les problématiques, voire les déséquilibres. Cette accentuation justifie l'intérêt qui leur est porté, la recherche de solutions régulatrices adaptées. Néanmoins, en filigrane, les observations faites à l'occasion des études de terrain ainsi que les analyses conduites soulignent que les réalités des sites en question ne sont pas seulement les leurs ; elles empruntent largement à celles des territoires ordinaires, ainsi qu'aux situations des espaces qui, tout en étant également fragiles et touristiques, n'ont pas pour autant franchi le pas de la labellisation. Attirer, développer, le tout en maintenant l'esprit des lieux et en préservant les écosystèmes, sont bien là des problématiques territoriales communes. Les modalités d'apaisement des tensions mises en place autour des sites patrimoniaux exceptionnels, les expérimentations ou les innovations qui s'y déploient sont susceptibles d'intéresser les autres territoires, où des tensions similaires, pour ne pas toujours être aiguës ou saisies dans les débats ou dans l'action, n'en sont pas pour le moins latentes.

Les trois dimensions problématiques structurantes

De façon synthétique, il ressort que parmi les problématiques repérées, trois d'entre elles sont essentielles et revêtent, par leur récurrence et leur intensité, un caractère structurant. Elles ont trait à une difficile (prise en compte puis) conciliation entre temps court et temps long du développement des sites et des actions les concernant, à la fragmentation (institutionnelle) qui parcourt ces sites, aux logiques catégorielles dans lesquelles ils sont fréquemment enfermés.

La conciliation entre temps court et temps long

Les projets de labellisation RGSF (les OGS) naissent, par exemple, avec un besoin de réparation (des effets d'une surfréquentation), enclenchant alors une démarche de projet. La candidature à une inscription suscite une phase de mobilisation particulière des partenaires.

L'obtention du label suppose ensuite que cet élan perdure, en vue notamment d'une gestion pérenne. La temporalité entre en tension avec celles des mobilisations, parfois contingentes et également, avec les échéances – courtes – des mandats électoraux, ou bien encore avec les horizons d'à peine quelques années qui rythment la vie des structures gestionnaires constituées ad hoc (leur stabilité est toute relative dans la mesure où elles sont conditionnées par les engagements de leurs membres et soumises à leur réversibilité, par les temporalités des financements externes...). Les logiques de court terme l'emportent alors bien souvent, face aux difficultés, voire aux impossibilités à raisonner au-delà. L'émergence de visions stratégiques en est d'autant empêchée.

Cette impermanence n'aurait en soi rien de dommageable si elle ne heurtait de front les logiques de temps long, au fondement de la notion de patrimoine, qu'il s'agit de préserver durablement, au travers de modalités de gestion et de développement en conséquence, afin d'en assurer la transmission aux générations futures.

D'un point de vue opérationnel, l'instabilité temporelle force le trait vers la réalisation d'investissements, souvent les plus prisés, sans que les modalités de la gestion régulière et récurrente soient calibrées en conséquence. Les moyens financiers pour le fonctionnement, l'ingénierie font ainsi bien souvent défaut (en Baie de Somme, dans les

Gorges de l'Ardèche par exemple).

Ces difficiles ajustements et enchaînements temporels, l'absence de continuité sont, à des degrés divers, monnaie courante dans la gestion locale ; ils forment encore la toile de fond des problématiques communes ou ordinaires.

Dans le cas des sites patrimoniaux exceptionnels, les questions sont avivées en ce que la labellisation ou l'inscription sur la liste du patrimoine de l'UNESCO sous-entend, voire quelquefois enjoint, une certaine immobilité et donc, à nier le passage du temps, ce qui est d'ailleurs, un mythe non opératoire puisque les paysages sont eux-mêmes évolutifs. Localement, les instances politiques et gestionnaires doivent donc se prononcer sur les changements admissibles, les évolutions à accompagner, les transformations à promouvoir voire à contrarier. S'adapte-t-on au changement climatique et aux diverses évolutions écologiques ou naturelles (Bassin minier, Baie de Somme...) ? Quelles transformations économiques promet-on pour les années à venir en lien avec le passé (Canal du Midi...) ? Comment intègre-t-on les héritages, les modes de faire d'hier en lien avec la nature (Baie de Somme, Massif des Ocre...) ? Quelles valorisations urbaines envisage-t-on pour évoluer sans dénaturer (Le Havre...) ? Soit autant d'interrogations autour des dynamiques temporelles, de leur intensité et portée..., qui émergent dans tout territoire.

La fragmentation en butte avec des tentatives d'intégration

Un second registre de difficultés perçues à propos des sites patrimoniaux exceptionnels tient à la fragmentation qui les traverse, et qui a notamment des incidences sur leurs modalités de gouvernance et de gestion financière.

Cette fragmentation se joue sur un fond d'émiettement communal, au prisme d'un emboîtement de niveaux de gouvernement et d'une superposition d'instances décisionnelles. Le trait est accentué, pour les sites patrimoniaux exceptionnels qui sont, par définition ou par construction, multi territoriaux, extra territoriaux et où l'action est fréquemment interterritoriale. Et ce d'autant qu'il ne s'agit pas seulement de gérer : il est indispensable de procéder à des allocations stratégiques de moyens, d'arbitrer entre différentes fins sectorielles, au sein de rapports de pouvoir, à la fois complexes et mul-

tiples. Les logiques horizontales s'entremêlent avec celles verticales, portées par l'État et ses représentants, toujours présents. L'organisation qui en résulte, les arrangements qui sont trouvés sont plus ou moins opaques selon les lieux, plus ou moins pacifiés. Les structures gestionnaires évoluent au sein de ces enjeux, sans être notamment détentrices d'un égal pouvoir lorsqu'il s'agit de mobiliser des fonds (elles sont largement tributaires des contributions de leurs membres, disposant des facultés d'imposer) et de les dépenser (au nom des priorités collectivement retenues).

Les questions ne sont guère différentes là où il n'y a pas de site; elles renvoient alors aux modalités partagées du fonctionnement de notre système territorial. Elles signent encore les incohérences résultant de la recherche de périmètres pertinents pour l'action locale (Offner, 2006), les hésitations face à un attachement parfois dépassé à une logique de territoires (Vanier, 2015). Les pratiques repérées à l'étranger (les IBA et les associations contractuelles en Allemagne par exemple) indiquent que d'autres modalités sont pourtant envisageables.

Des logiques catégorielles, minant les associations

Selon les points de vue des représentants des sites patrimoniaux exceptionnels, les positions sont fréquemment ambiguës, autour du partage entre les catégories usuelles, que constituent les habitants d'un côté, les visiteurs de l'autre. Bien que l'une et l'autre constituent les deux faces d'une même présence dans les territoires, elles sont bien souvent segmentées plutôt qu'associées. Les représentations ne manquent pas. À ce titre, la stratégie consiste bien à attirer les présences occasionnelles, à étendre la saisonnalité, mais également, à maîtriser les flux, à les canaliser vers des lieux choisis, à éviter le tourisme de masse et les vacanciers du mois d'août... En retour, les passants évaluent l'hospitalité des habitants en place. Les conflits d'usage et leur gestion sont révélateurs d'enjeux qui se manifestent autour des sites comme dans d'autres lieux, de dimensions relatives à l'appropriation (nous/ailleurs), à l'appartenance territoriale (nous/les autres), à une difficile conciliation entre identité et altérité. Dans les sites comme dans les territoires ordinaires, l'accès aux instances de gouvernement est re-
treint à ceux qui habitent.

Un second clivage a trait aux séparations instituées entre acteurs publics et privés. La SCIC Okhra n'est ainsi pas habilitée à devenir structure gestionnaire du Massif des Ogres, seules des collectivités territoriales le peuvent. Les modalités d'association entre logiques publiques et privées sont fortement délimitées; elles supportent peu de variations autour de la forme canonique de la délégation de service public (pratiquée pour les équipements, lieux de restitution, espaces fermés... qui s'y prêtent). Le strict partage entre ce qui est du domaine de l'institution locale ou gestionnaire, ce qui est du ressort du non lucratif et ce qui relève de l'activité commerciale et industrielle est de rigueur, dans les sites comme ailleurs. Au pouvoir public de décider, aux institutions privées d'exécuter, la césure est encore relativement prononcée. Des modalités plus partenariales de faire sont-elles envisageables?

Des dépendances fortes pesant sur l'émergence de nouvelles pratiques

Le dépassement des tensions pesant sur un certain nombre de sites, la recherche de nouveaux modes de faire pour le fonctionnement apaisé de leur territoire suppose de tenir compte de l'inertie – forte – de ces modes de faire. En particulier, les trajectoires d'évolution se concrétiseront sur la base des héritages pesant sur nos modes de gouvernement, des incidences des situations financières et des choix effectués par le passé; elles s'inscriront dans les prolongements des réponses, normatives ou réglementaires, apportées jusque-là et dont il est difficilement envisageable de s'affranchir, au moins à court terme. Entrent également en jeu un certain nombre de représentations, freinant les mobilisations des acteurs, notamment locaux, ou les justifiant.

La pesanteur des logiques d'action

Du fait des logiques et des fragmentations évoquées précédemment, il ressort que le site, en tant que tel, peut difficilement servir de vecteur de mobilisation. En effet, les (beaux) restes du néo-corporatisme vertical à la française limitent la capacité des acteurs à considérer l'espace, le paysage, le site comme un bien commun que chacun a in-

térêt à préserver et à valoriser. Dans l'ensemble, le site n'existe pas en tant que tel, mais au travers de points de vue spécifiques, liés aux intérêts particuliers de chaque groupe d'acteurs. Ceci vaut lorsque le bien commun est désigné selon l'une logique descendante ; il est alors créé par décret. Cela l'est encore lorsque le projet de sa labellisation résulte d'une initiative locale ; celle-ci n'est portée que par une part des forces en présence (ici les environnementalistes, ou quelques personnalités charismatiques, ailleurs par la sphère politique et technique à la recherche de leviers de développement...). La référence à ces origines est bien présente dans les dires des acteurs, elle continue à fixer les positionnements. À propos des difficultés des biens patrimoniaux à faire site, on pourrait pratiquement faire état de « tragédies des communaux » (Harding, 1968), même si l'expression fait l'objet de controverses. Ce pourrait même être des « tragédies communes » puisque les difficultés de conciliation des intérêts, d'appropriation et de mobilisation ne concernent pas seulement les sites patrimoniaux exceptionnels et ne s'arrêtent pas aux limites de leurs périmètres. Aussi le chemin est-il long avant que des formes de gouvernement, à la fois nouvelles et adaptées, s'instaurent, en alternative aux modes conventionnels d'intervention.

L'inertie des situations financières

Les études de terrain, l'enquête nationale ont régulièrement souligné les difficultés non seulement dans la mobilisation des fonds (le label est parfois conçu de façon utilitaire à cette fin), et également dans leur allocation (dans une alternative séparant préservation et développement), comme dans la redistribution (entre usages différenciés, en faveur de divers espaces au sein du site ou de divers types de bénéficiaires). L'obtention puis les exigences du maintien du label ou de l'inscription démultiplient les enjeux. Les représentations locales convergent avec celles émaillant le débat public, faisant état d'un fort degré de contraintes financières. Néanmoins, les analyses d'ensemble révèlent, sur la base de diverses indications, que les marges de manœuvre budgétaires des institutions locales impliquées ne sont pas épuisées. La situation n'est pas alarmante. Contrairement à ce qui est fréquemment avancé, les dépenses sont élevées, mais pas partout et pas de façon excessive. Une diversité de cas de figure existe assurément, elle est à l'image de celle qui vaut lorsque l'on considère l'ensemble des terri-

toires, de richesse et de santé financière variables. Les limitations, communes, portent principalement sur l'inadaptation de la fiscalité locale aux réalités des contribuables et des territoires, et bien souvent sur la frilosité des élus locaux à user du levier fiscal, en proportion de leurs projets d'action. Le diagnostic demanderait à être étendu, en intégrant la situation des entités tierces (syndicats...) impliquées dans la gestion aux côtés des collectivités et les activités prises en charge par les délégataires auxquels il est fait recours. Cette intégration et ses difficultés constituent des pierres d'achoppement de toutes les analyses locales. Le temps de la recherche et le manque d'informations adaptées, leur dispersion, voire parfois les réticences à les communiquer, n'ont pas permis de lever ces obstacles.

Il demeure que les marges de manœuvre, financières ou budgétaires, sont inégalement distribuées selon les sites et que, de ce fait, les territoires sont inégalement à même d'être des ressources pour leurs sites patrimoniaux exceptionnels. Le grand écart entre les recettes disponibles localement et l'intensité des besoins est palpable dans des cas extrêmes où quelques communes, souvent petites et rurales, ne peuvent d'évidence, seules ou réunies, subvenir sans mal aux charges que suppose le site et sa perpétuation (Saint-Savin, Baie de Somme, Gorges de l'Ardèche...).

Des effets de rattrapage se manifestent ici ou là (la richesse fiscale que représentent les ménages tendant à croître plus fortement là où elle est moins abondante). Cependant les situations fiscalo-financières sont peu évolutives dans le temps : les latitudes budgétaires à venir sont largement dépendantes des situations territoriales et les combinaisons productivo-résidentielles ainsi que des choix financiers antérieurs.

La dynamique du territoire conditionne fortement les capacités mobilisables au service du site, tout particulièrement là où les ressources sont modestes et bien souvent conjointement, où la dynamique territoriale est plutôt atone.

Dans d'autres cas, les politiques antérieures ont reposé sur une forte sollicitation des budgets locaux. Une temporisation semble nécessaire, avant de soutenir de nouvelles dynamiques à la faveur par exemple du site, hormis à prendre appui sur d'autres vecteurs de financement, associant des acteurs privés (délégations, partenariats...), ce qui n'a rien de dommageable en soi. Potentiellement, l'ouverture à des modes innovants, expérimentaux... d'action est ainsi rendue plus ou moins impérieuse selon les situations

acquises, l'activation ou non des leviers d'action ressortant dans tous les cas des choix politiques exercés par les décideurs locaux et de la mobilisation des parties prenantes.

L'enchevêtrement des normes

Les réponses apportées aux problèmes territoriaux, dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme par exemple, sont le plus souvent fournies sous forme de dispositions réglementaires, dispersées dans un empilement de documents, au point que l'on puisse faire état d'un véritable imbroglio⁶³. L'imposition de normes, uniformes et descendantes, induit une fixité, des écarts au regard des spécificités territoriales, limitant ensuite les possibilités d'adaptation et freinant les dynamiques du développement territorial. Pour les sites labellisés RGSF (ou en projet de labellisation), le classement au titre de la Loi de 1930 est un impératif ; il ne constitue qu'une des pièces de l'édifice s'imposant à tout projet, à toute activité.... L'abondance de réglementations de toutes sortes est ainsi rappelée par la plupart des interlocuteurs des sites ; pour la grande majorité d'entre eux, elle entrave quasiment toute possibilité d'action. Nombreux sont également ceux qui avouent confondre les divers dispositifs de préservation et de classement des biens patrimoniaux.

Les acteurs locaux restent critiques sur cette profusion de règles, voire s'en saisissent pour justifier une situation d'attentisme et de passivité. Les sites fonctionnent alors comme des stocks, générateurs de rentes pour ceux qui ont réussi à les créer et à s'en emparer. À défaut de mobilisation et d'engagement dans des dynamiques volontaristes, les situations acquises perdurent, sans création de flux nouveaux et d'appropriation par de nouveaux bénéficiaires (dont les habitants et les visiteurs). Une des conditions nécessaires de l'activation de la ressource locale fait défaut.

Ces normes sont indispensables, en vue de limiter les usages individuels et d'assurer des fins (de préservation...) collectives. Les freins, voire les impossibilités d'agir, dont

⁶³ Expression de J.-P. Lebreton (1996), citée in Lecoq V., 2004, Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme, éd. Presses Univ. Limoges, 563 p.

elles sont à l'origine sont dans certains cas instrumentalisées, ici par des maires dont elles limitent les ambitions de bâtir, ailleurs par des propriétaires fonciers quand elles contreviennent à la génération de rentes... Plus porteurs d'enjeux de tous ordres, les sites patrimoniaux exceptionnels sont davantage exposés à ces tensions que les autres. Si le poids des arguments contre les normes doit être mis en perspective, force est de reconnaître que, faute d'économies dans leur emploi, leur respect est coûteux, voire pénalisant, et contraire à la compatibilité des fonctions (entre aménagements économiques, commerces ou usages récréatifs et protection du site). L'empilement existant pas plus que la propension à créer de nouvelles sujétions ne sauraient disparaître. De nouveaux usages seront inévitablement contenus, voire limités, par ce faisceau de contraintes. Il serait paradoxal que les modalités de réponse apportées pour réguler les tensions actuelles dans les sites et aux alentours soient elles aussi formulées dans le registre normatif.

L'émergence de solutions nouvelles, innovantes, expérimentales

En dépit des inerties, immobilismes et pesanteurs, un certain nombre de dispositions émergent, dans les sites français et étrangers retenus, comme autant de vecteurs d'intégration, contrariant la difficile articulation des logiques temporelles, les effets de la fragmentation institutionnelle et les segmentations entre les visions des catégories d'acteurs impliqués.

Dans un certain nombre de territoires, des trajectoires et des changements de modèles sont déjà à l'œuvre, sous diverses impulsions. Côté gouvernements, des collaborations politiques exercent parfois leurs influences, pour renverser les modes de faire et insuffler du nouveau (Ardèche, Nord-Pas-de-Calais...). Des pratiques de coopération intercommunale ou syndicale sont ici ou là propices à l'émergence de modalités de partages et de mise en commun, et même à l'intégration (Le Havre). De nouvelles scènes de débat amènent à la reconfiguration des alliances (la protection contre les risques de submersion en Baie de Somme, les menaces pesant sur la reconnaissance pour le Canal du Midi...), etc.

Sur le plan socio-économique, des frémissements se manifestent, signant l'apparition de nouvelles forces, des modalités renouvelées de partage...

Concernant les sites d'études proprement dits, les analyses mettent en relief des trajectoires porteuses, telle celle intervenant dans le Massif des Ogres qui combine plusieurs directions,

entre changements dans son modèle économique (exploitation de la rente touristique via des péages, débat autour des modalités de partage des recettes entre communes et intercommunalité), et des modalités particulières de partenariat avec les acteurs privés, la SCIC Okhra, étant par exemple investie de plusieurs missions (à la fois sur le plan économique, culturel...). D'autres types de trajectoires, plus ou moins avancées et diversifiées, cohabitent, perceptibles dans les logiques qui traversent le Canal du Midi et ses abords, les Gorges de l'Ardèche..., avec une intégration pour le moment plus ou moins douce (Baie de Somme), plus ou moins heurtée et réversible (Marais Poitevin), plus ou moins intense et avancée (Bassin minier).

Le potentiel d'innovation, de rupture ou de diffusion des diverses initiatives révélées par les terrains ne saurait être évalué et hiérarchisé. Il est évoqué comme autant de signaux faibles de bifurcations, intervenant à la faveur des configurations locales.

Capitaliser sur l'existant

Lorsque la configuration du site (ouvert/fermé, unique/multiple...) est propice, dans un certain nombre de sites, des péages sont institués, soit en tant que droits d'entrée aux lieux de restitution, soit comme paiements du stationnement quand la gratuité a jusque-là prévalu. Ces droits et paiements, instaurant des modalités de marché et une régulation par les prix, abondent certes les budgets (de fonctionnement) des entités gestionnaires quand les équilibres sont difficiles à maintenir. La portée de ces fonds n'a pas cependant vocation à devenir première. Les mérites des péages ne se limitent pas à des aspects budgétaires. Leur instauration et fixation, leurs révisions périodiques constituent autant d'occasions d'interroger la place du visiteur et celle des résidents, des catégories de public à accueillir et à privilégier ainsi que des usages à favoriser (la place des mobilités douces) ou au contraire à dissuader. Elles donnent encore l'occasion, entre parties impliquées, de réfléchir aux cohérences des dispositions et au partage des tâches (entre collectivités, gestionnaires, opérateurs de transport, représentants des habitants et des usagers, opérateurs de l'hébergement...). En Baie de Somme et dans les Gorges de l'Ardèche, les initiatives dans ce sens se concrétisent progressivement, en construisant à partir des situations héritées.

La labellisation s'est construite à partir des spécificités du territoire, et par capitalisation sur son passé. Les valorisations s'instituent en ménageant les continuités par rapport aux formes antérieures d'aménagement, à leurs utilisations et finalités productives (Le Piémont italien, La Chaux-De-Fonds en Suisse). Le produit viticole ou horloger constitue à lui seul la marque des lieux, associant de fait les acteurs économiques locaux au devenir patrimonial et territorial. Les emblèmes ne sont pas toujours aussi affirmés. Néanmoins, les produits du terroir, les marques locales empruntant à l'image du site sont proposés, sous diverses formes. Ils contribuent à l'activation des ressources du cru, à la valorisation du territoire, à l'ancrage dans un circuit de valeurs (autant matérielles qu'immatérielles). Les succès commerciaux et l'acceptation des gestionnaires sont d'ailleurs assez inégaux, face à ces pratiques désormais quasiment généralisées. Tout autant que des produits, des savoirs et des savoir-faire locaux sont très fréquemment mobilisés pour ménager tant les transitions que les continuités. Les chasseurs deviennent guides accompagnant les visiteurs (Baie de Somme...); les agriculteurs entretiennent l'environnement moyennant paiement des services qu'ils rendent (PSE paiement pour services environnementaux), etc.

Une autre forme de conciliation des intérêts en présence voit le jour dans le cadre des associations autour de financements de projets, d'initiatives..., au travers du mécénat, du crowdfunding. Ces pratiques multiples se développent de plus en plus. L'objectif est par exemple de lever des fonds pour les replantations sur les rives du Canal du Midi et ainsi, de recréer le paysage de référence, celui qui est commun aux acteurs et pour lequel chacun peut vouloir contribuer. Les exemples locaux ne manquent pas. La contrepartie, pour les financeurs, particuliers ou entreprises, est une reconnaissance en termes d'image ou de notoriété. L'évaluation de ces formes d'association demeure à réaliser; elles sont discutables et discutées. Quoi qu'il en soit, leur étendue ne saurait qu'être limitée. Les choix privés de financement, leur disponibilité comme leur contingence guideraient sinon l'action collective. Un des intérêts des modalités alternatives (au regard des formes usuelles d'alimentation des budgets publics) réside dans les débats, entre acteurs, qu'elles donnent l'occasion d'instaurer. Ceux-ci permettent de remettre à l'ordre du jour la question «qui finance quoi et comment?», trop souvent tenue comme un allant de soi et cantonnée aux arènes spécialisées. Parallèlement, cela conduit à considérer la place à la contribution généralisée et solidaire (que représente

l'impôt). Quel sens encore a une imposition reposant sur les visiteurs (telle la taxe de séjour)? La discussion des enjeux et des objectifs à atteindre ne constitue-t-elle pas un préalable au choix des instruments et à leur calibrage? À ce propos, la multiplication des outils fiscaux spécifiques ne saurait d'ailleurs constituer une fin en soi. Généralement, le rendement de tels dispositifs est faible, leur portée étant par construction limitée (ils ne sauraient en rien aller à l'encontre des principes d'égal traitement des contribuables). L'édifice fiscal français est suffisamment complexe et instable pour qu'il ne soit guère envisageable de le surcharger.

Concilier les acteurs et les temporalités

Lorsqu'émerge la nécessité de déterminer une modalité de gouvernement pour ce qui relève d'un site exceptionnel, voire plus largement de l'exercice d'une compétence, les solutions trouvées s'éloignent peu ou rarement des modèles formatés auxquels chacun est accoutumé. Le Syndicat est une modalité d'arrangement, à même d'associer diverses collectivités publiques (éventuellement de rang différent) autour de missions strictement délimitées qui lui sont dévolues par ses membres. L'intercommunalité (à fiscalité propre) en est une autre, aux formes maintenant consacrées et reconnues, ayant le mérite d'exister et de fonctionner, sur la base d'un transfert a priori équilibré de ressources et de charges entre ses membres. Ces dispositions possèdent des forces comme des faiblesses qui ne les rendent en rien universelles.

Les pratiques repérées à l'étranger invitent en particulier à reconsidérer nos modèles hexagonaux. En particulier, la formule souple et intégrative pratiquée dans la Vallée d'Anana présente un certain nombre de points d'intérêt. Les visiteurs participent à la réhabilitation du site et contribuent ainsi, aux côtés des forces vives du territoire, à sa valorisation. Ce qui permet de conjuguer les logiques sectorielles. L'enrôlement et la participation sont progressifs, montant en puissance avec l'avancement du projet, conjointement à un portage politique. Les diverses échéances temporelles s'orchestrent, dans une forme de continuité, dont l'inscription sur la liste du patrimoine mondial UNESCO devrait marquer un des points d'étape.

La formule de l'IBA et de ses prolongements dans la Vallée d'Emscher forme un autre cas de figure. L'organisation institutionnelle est formalisée, au départ de l'initiative. Les

contenus des projets, des missions évoluent cependant au fil du temps, s'adaptant aux besoins de la reconversion du site, de l'évolution des pratiques et à la diversité des usages.

Peu ou prou, les différents terrains d'étude empruntent à l'une ou l'autre de ces deux figures. Comme dans d'autres cas repérés à l'étranger à l'occasion du déroulé de la recherche, on observe ici et là des modalités, originales, de diversification des usages (organisant les compatibilités et continuités), la diversification des possibilités de financement (levant les contraintes et impliquant un spectre élargi de parties prenantes), la mobilisation de la société civile (dans la réhabilitation des sites et dans l'élaboration des projets les concernant), incluant la mise en place d'outils de gouvernance originaux. Face à leur diversité des configurations, des sites et des projets territoriaux, aucun modèle ne peut, ne semble et ne doit s'imposer a priori. Peut-on alors partir d'un postulat de confiance, fondé sur le principe que les territoires et leurs sites patrimoniaux exceptionnels sont en capacité de trouver les arrangements qui (leur) conviennent ? Cela vaudrait-il cependant pour tous les systèmes territoriaux ?

Des scènes ouvertes d'expérimentation

Pratiqués dans divers domaines, et tout particulièrement dans les espaces de restitution et les sites culturels, moyennant l'utilisation des outils numériques, les Living labs laissent envisager de nouvelles modalités de partage d'états des lieux territoriaux, de formulation de scénarios pour des devenirs envisagés à partir de points de vue nouveaux, inédits émanant de différentes parties. Ils apparaissent tout à fait adaptés aux problématiques des sites patrimoniaux exceptionnels et des lieux touristiques.

Une expérience dans ce sens a ainsi été initiée à Toulouse, dans le cadre du projet de recherche. Les ateliers créatifs ont fait émerger des visions à la fois renouvelées et partagées des usages du Canal du Midi, de sa gouvernance. L'initiative souligne en particulier que le patrimoine peut être rendu perméable à différents usages, ouverts à divers collectifs, au sein d'un territoire élargi. L'initiative en appellerait d'autres, confortant ces premiers apports.

L'outil Living lab, ou le dispositif, conjointement à d'autres arènes de débat, pourrait donc être mis à profit en vue de questionner nos modes de fonctionnement, de décaler nos points de vue et de revisiter les modalités d'intégration, bricolées ici ou là, autour des logiques temporelles, des fragmentations institutionnelles et des dissociations catégorielles dont les devenirs des sites en particulier, des territoires en général sont le plus souvent entourés.

Il transparaît, avec une certaine insistance et récurrence, que les sites patrimoniaux exceptionnels ne font pas exception aux logiques multi-acteurs, multi-scalaires, pluri-temporelles, qui parcourent les territoires, impliquant des évolutions dans les modes de planification, de gestion, de décisions et finalement, d'action publique locale. Globalement cependant, les enjeux demeurent inchangés, ce sont bien ceux du développement (durable, intégré...) des territoires, fédérant les intérêts. Aussi, les modalités, innovantes ou renouvelées, évoquées ainsi que les dispositions concourant à la mobilisation des parties prenantes, pourraient-elles converger vers l'émergence, la formalisation puis la mise en actes de projets de territoires, incluant les sites patrimoniaux exceptionnels qui, lorsqu'ils existent en sont des parties intégrantes. Le paysage, en ce qu'il constitue un invariant, à la fois naturel et anthropique, parce qu'il est commun en faisant appel au sensible, et en raison de sa médiance, pourrait constituer un vecteur fondateur autour duquel se construiraient ces projets. Pour sceller les alliances, assurément mouvantes, et afin de garantir une cohérence des moyens et des horizons temporels, on pourrait aller jusqu'à proposer de doubler ces projets de Chartes de territoire⁶⁴. Entre règles et contrats, plus souples que les premières, moins formalisées que les seconds, ces dernières, à la fois contextualisées et territorialisées, formeraient

⁶⁴ Éventuellement adaptées et retravaillées à partir du cadre posé par la Loi Voynet (1999), ces chartes pouvant être localement définies comme proposant « des orientations qui constituent autant de pièces d'une mosaïque globale et cohérente : le projet de territoire » (source : http://www.payssaintongeronmane.fr/article.php?id_article=105)

Une Charte de ce type a par exemple été signée par les gestionnaires du site Sainte-Victoire et leurs partenaires. L'objectif est de « imaginer un avenir qui, à la fois, préserve le cadre de vie des habitants et les qualités, les valeurs et l'esprit des lieux de Sainte-Victoire, Grand Site de France, enrichisse l'expérience globale de ses visiteurs, procure un atout distinctif dans le positionnement touristique, et soit générateur de richesse économique et d'emploi pour l'ensemble du Pays d'Aix ? » (source : <http://www.grandsitedefrance.com/actualites/reccement/506-une-charte-de-tourisme-durable-pour-le-grand-site-de-france-sainte-victoire.html>)

la déclinaison opérationnelle des projets d'activation des ressources territoriales, unissant sites et territoires. Mais les questions restent nombreuses. Quelles potentialités pour des formats plus souples d'alliances territoriales, quelles perspectives pour de nouveaux dispositifs d'action que ce soit dans les sites patrimoniaux exceptionnels ou dans les territoires ordinaires ?

L'objectif pour assurer la continuité du caractère exceptionnel est en effet de renouveler les approches, sans bousculer les équilibres souvent fragiles et produits de leur longue histoire. L'entrée à privilégier est donc la reconnaissance d'arènes de négociation territoriale à même de garantir par leur fonctionnement la co-habitation des acteurs, des logiques, des échelles et des temps, la co-décision des engagements, des priorités, des investissements et des stratégies ainsi que la co-construction des actions, des politiques, des territoires et de l'avenir. Les sites patrimoniaux exceptionnels, en tant qu'objets patrimoniaux remarquables, offrent des services présents, mais aussi futurs que l'on pourrait qualifier et reconnaître comme socio-systémiques. Ce travail qui a moins porté sur la mesure de ces aspects que sur leur synergie mérite à coup sûr d'être prolongé. Les valeurs de non-usage qui, pour de nombreux acteurs, renvoient au traitement du futur et sont à ce titre reléguées, demandent à être intégrées à la construction du présent. Car ces sites patrimoniaux exceptionnels expriment, plus que d'autres, le fait que si le futur hérite du présent, l'action en cours ne trouve sens que dans l'avenir.





Liste des illustrations

pages

Figure 1 : Schéma de la démarche méthodologique de l'étude	16
Carte 1 : Les Grands Sites de France	30
Carte 2 : Les sites UNESCO	31
Figure 2 : Typologie, des biens privés aux biens publics (purs)	38
Carte 3 : Les sites patrimoniaux exceptionnels dans leur contexte territorial, échelles d'analyse	43
Figure 3 : Synthèse des typologies socio-économiques	47
Carte 4 : Typologie socio-économique des sites dans leur contexte territorial	49
Tableau 1 : La composition et les profils des groupes de ressemblance des ensembles intercommunaux contenant des sites patrimoniaux exceptionnels	52
Carte 5 : Répartition des groupes de ressemblance, typologie fiscal-financière, ensembles intercommunaux des sites	54
Figure 4 : Méthodologie de la typologie environnementale	59
Tableau 2 : Synthèse de la typologie environnementale pour les sites d'étude retenus	60
Figure 5 : Synthèse typologique des terrains d'étude français	62
Figure 6 : L'interaction entre les deux sphères de la culture territoriale	67
Figure 7 : Quatre relations types entre les deux sphères de la culture territoriale	69
Tableau 3 : Dynamiques territoriales des sites exceptionnels et de leurs territoires	82
Tableau 4 : Répartition de l'emploi salarié privé en 2014 par sphère, en %	83
Tableau 5 : Variation de l'emploi salarié privé entre 2007 et 2014 par sphère, en %	83
Tableau 6 : Population, emplois, revenus et potentiel d'accueil touristique des espaces pour lesquels le site constitue une ressource parmi d'autres	85

Tableau 7 : Population, emplois, revenus et potentiel d'accueil touristique des espaces pour lesquels le site reste une ressource à activer	93
Tableau 8 : Population, emplois, revenus et potentiel d'accueil touristique des espaces pour lesquels le site est un levier de développement	95
Tableau 9 : Richesse fiscale et évolution (2002 à 2015), diverses catégories de communes	102
Tableau 10 : Montants unitaires des contributions acquittées par les activités économiques, ensembles intercommunaux EI, 2015, en €/emploi	110
Tableau 11 : Dépenses communales, communes des sites et communes hors sites, 2002 et 2015, divers indicateurs	113
Tableau 12 : Capacité de désendettement, communes des sites et communes hors sites, 2002 et 2015, en années	117
Tableau 13 : Classes de ressemblance, CAH, communes regroupées par sites, 2002-2008-2015	121
Figure 8 : Profil classe 1 (le Domaine du Rayol et les Vallées de la Clarée et Étroite)	122
Figure 9 : Profil classe 3 (plutôt comme les Gorges de l'Ardèche)	123
Figure 10 : Profil classe 4 (plutôt comme les Sites/grottes vallée de la Vézère)	124
Figure 11: Profil classe 6 (plutôt comme Bordeaux)	125
Figure 12 : Profil classe 7 (plutôt comme Cathédrale de Bourges)	126
Tableau 14 : Montants perçus au titre de la taxe de séjour, communes et intercommunalités (des sites patrimoniaux exceptionnels et autres), France métropolitaine, 2015, en millions d'€ et en % du total	176
Tableau 15 : Tarifs unitaires, Taxe de séjour, sites choisis, 2015	177
Tableau 16 : Produits taxe de séjour, sites patrimoniaux exceptionnels et autres, 2015, divers indicateurs	178
Tableau 17 : Produits et savoir-faire régionaux valorisés au sein des sites exceptionnels étudiés	203
Figure 13 : Dispositifs réglementaires observés dans les sites patrimoniaux exceptionnels étudiés	208

Figure 14 : L'objet de votre reconnaissance s'est-il accompagné d'un impact sur l'environnement que vous jugez ?	222
Figure 15 : Quelles sont les motivations qui amènent les visiteurs à fréquenter le site ?	222
Tableau 18 : Des opérations et des acteurs	241
Tableau 19 : Les situations des terrains d'étude, moteurs et freins	256

Bibliographie

ALESSANDRI R., 2012, Le plan de gestion du Bassin minier, Organisation, gouvernance et gestion des projets, *Les biens en série du patrimoine mondial - Nouvel enjeu, nouveaux critères*, Actes numériques du colloque de Poitiers, 17-18 décembre 2012, pp. 148-152

AYDALOT, P., 1986, L'aptitude des milieux locaux à promouvoir l'innovation, in Jacques FEDERWISCH J., ZOLLER H.G. (dir), *Technologie nouvelle et ruptures régionales*, Economica, pp. 41-58

AZNAR O., JEANNEAUX P., DESPRES C., 2009, Les services environnementaux fournis par l'agriculture, entre logique sectorielle et logique territoriale : un cadre d'analyse économique, communication aux 3e journées de recherches en sciences sociales, INRA SFER CIRAD, 09 - 11 décembre 2009, Montpellier, France

BAGNASCO A., COURLET C., NOVARINA G., 2010, *Société urbaine et nouvelle économie*, Paris, L'Harmattan, La Librairie des Humanités, 121 p.

BALLET J., 2008, Propriété, biens publics mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques, *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 10 | 2008, mis en ligne le 07 mars 2008, consulté le 17 janvier 2017. URL : <http://developpementdurable.revues.org/5553>

BARON N., LAJARGE R., 2016, *Les Parcs Naturels Régionaux. Territoires en expériences*, éd. Quaié, Paris, 264 p.

BAWEDIN V., 2013, L'acceptation de l'élément marin dans la gestion du trait de côte : une nouvelle gouvernance face au risque de submersion ? Les cas du Lincolnshire, de l'Essex (Angleterre), du littoral picard et du bassin d'Arcachon (France), *Annales de géographie*, 2013/4 (n° 692), pp. 422-444

BENHAMOU F., 2003, La variété et l'efficacité des politiques de discrimination par les prix, in Donnat O. et al.. (dir.), *Le(s) public(s) de la culture*, tome II, Ed. Presses de Sciences Po, P.F.N.S.P. Académique, pp. 7-14

BENHAMOU F., 2010, L'inscription au patrimoine mondial de l'humanité. La force d'un langage à l'appui d'une promesse de développement, *Revue Tiers Monde*, 2010/2, n° 202, pp. 113-130

BENHAMOU F., 2012, VI / Le patrimoine, bien public global, *Economie du patrimoine culturel*, Ed. La Découverte, pp. 99- 112

BENHAMOU F., 2012, Économie du patrimoine culturel, Paris, Ed. La Découverte, coll. Repères / Culture et communication, 126 p.

BENHAMOU F., THEMSAR D., 2011, *Valoriser le patrimoine culturel de la France*, Rapport, Conseil d'Analyse Économique, 162 p.

BENHAMOU F., THESMAR D., MONGIN P., TRAINAR P., GACON J. Y., 2011, Valoriser le patrimoine culturel de la France, *La documentation française*, 168 p.

BÉNOS R., MILIAN J., 2010, Quel patrimoine naturel pour construire l'action publique ? La « politique » des Grands Sites dans le massif du Canigou, *Sud-Ouest Européen*, n°30, *Patrimoines naturels*, pp.5-18

BERDOULAY V., SOUBEYRAN O., 2013, Sens et rôle du patrimoine naturel à l'heure de l'aménagement durable et du changement climatique, *L'Espace géographique*, 2013/4 Tome 42, p. 370-380

BERQUE A., 1994, Introduction, in BERQUE A. (dir.), *Cinq propositions pour une théorie du paysage*, Ed. champ vallon, Seyssel.

BERQUE A., 1995, *Les raisons du paysage - De la Chine antique aux environnements de synthèse*, Ed. Hazan, Paris, 20 p.

BONNET Y., COGEZ J.-P., DOUBLET X., 2014, *Les règles conventionnelles de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises*, Inspection Générale des Finances IGF, Inspection Générale de l'Administration, Rapport, Paris, 192 p.

BOUDES P., DARROT C., 2016, « Biens publics : construction économique et registres sociaux », *Revue de la régulation* [En ligne], 19 | 2016, mis en ligne le 28 juillet 2016, consulté le 15 janvier 2017

CAMPAGNE P., PECQUEUR B., 2014, *Le développement territorial : une réponse émergente à la mondialisation*, ECLM, Vol. 204, 267 p.

CANDAU J., MICHELIN Y., 2009, *Paysage, outil de médiation*, IFV, Institut Français de la Vigne et du Vin, collection APPORT Agriculture et Paysage, n° 8, 23 p.

CANOVA N., LANDEL P.-A., 2017, La culture territoriale en question. L'hypothèse de l'engagement citoyen dans la structuration du lien espace, patrimoine, société, dossier « Habiter la patrimonialisation : être citoyen ? », 1er février 2017, <http://www.reseau-lieu.archi.fr/La-culture-territoriale-en-question>

CHOAY F., 1992, *L'allégorie du Patrimoine*, Œuvres dispensatrices de savoir et de plaisir, mises à la disposition de tous, ed Seuil, p. 157

CLAVAL, P., 1996, Le territoire dans la transition de la postmodernité. *Géographie et cultures*, vol. n°20, pp. 93-112

COLLETIS G., PECQUEUR B., 1995, Politiques technologiques locales et création de ressources spécifiques, In RALLET A. et TORRE A. (dir), *Economie industrielle et économie spatiale*, Economica, Paris, pp. 445-463

COLLETIS G., PECQUEUR B., 1993, Intégration des espaces et quasi intégration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives ? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 3, pp. 489-508

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE CGEDD, 2009, *Perspectives de la politique des sites et « grands sites » de France*, Rapport n° : 005630-01, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 55 p.

CORETS M.-E., 2012, D'un patrimoine hérité à un patrimoine commun – Gestion et gouvernance de la cité épiscopale d'Albi, *Les biens en série du patrimoine mondial : nouvel enjeu, nouveaux critères*, 17-18 décembre 2012, Poitiers, France, pp. 131-136

CORNU J.-Y., GILBERT G., 2001, L'exercice de la responsabilité à travers la contractualisation : l'exemple des cofinancements entre collectivités publiques, *Politiques et management public*, Vol. 19, n° 1, 2001, *Les nouvelles exigences de la responsabilité publique. Actes du dixième colloque international - Paris, jeudi 9 et vendredi 10 mars 2000 - Tome 1*, pp. 25-41

CORTRIGHT J., 2002, The economic importance of being different: regional variations in tastes, increasing returns, and the dynamics of development, *Economic Development Quarterly*, Vol. 16(1), pp. 3-16

COUR DES COMPTES, 2015, *Les finances publiques locales*, Rapport public thématique, Paris

COURVOISIER F.-H., AGUILLAUME C., 2010, Les Montagnes neuchâteloises, région créative en action, *Espaces*, n° 283, pp. 33-41

CUVELIER, P., TORRES, E., GADREY, J., 1994, *Patrimoine, modèles de tourisme et développement local*, Ed. L'Harmattan, 223 p.

DAVEZIES L., 2008, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Ed. Seuil, 109 p.

DAVODEAU H., TOUBLANC M., 2010, Le paysage outil, les outils du paysage : Principes et méthodes de la médiation paysagère, in *actes de colloque Co-construction ou construction en commun d'objectifs collectifs*. pp.375-391/436

DEL BIONDO L., EDELBLUTTE S., 2016, Le paysage des anciennes villes-usines européennes : un nouveau patrimoine entre négation, alibi, reconnaissance et complexité des jeux d'acteurs, *Annales de géographie*, 2016/5, n° 711, pp. 466-489

- DERYCKE P.H., GILBERT G., 1988, *Economie Publique locale*, Paris, Économica, 308 p.
- DERIOZ P., 2004, Le paysage, une ressource territoriale emblématique, mais ambiguë, *Montagnes Méditerranéennes*, n° 20, p. 155-163
- DONADIEU P., 2000, *La société paysagiste*, Actes Sud, Arles, 170 p.
- DORMOIS R., 2006, Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001), *Revue française de science politique*, 5/2006, Vol. 56, pp. 837-867
- DUMESNIL C., 2006, «Être candidat pour une reconnaissance sur la liste du Patrimoine mondial de l'Humanité : réalités, concept et exigences», *La Candidature du Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais sur la liste du Patrimoine mondial au titre de paysage culturel évolutif, Enjeux et opportunités*, Actes colloque des 28 & 29 juin 2006, Bruay-La-Buissière, pp. 12-15
- DUVAL M., GAUCHON C., 2007, Analyse critique d'une politique d'aménagement du territoire, les Opérations Grands Sites, *Annales de géographie*, 2007/2, n° 654, pp. 147-168
- EPSTEIN R., 2005, Acte II, scène première : la fin de la politique de la ville ? Au crible de la loi Borloo, *Informations sociales*, vol. 121, n°. 1, pp. 88-97
- ETRILLARD C., 2016, Paiements pour services environnementaux : nouveaux instruments de politique publique environnementale, *Développement durable et territoires [En ligne]*, Vol. 7, n°1 | Avril 2016, mis en ligne le 11 avril 2016, consulté le 01 octobre 2016
- FAINSTEIN S., GLADSTONE D., BALOGUN F., 2004, Évaluation du tourisme urbain, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°97, pp. 127-135
- FARINA A., 2000, The cultural landscape as a model for the integration of ecology and economics, *BioScience*, Vol. 50, N°4, pp. 313-320

FRANCOIS H., HIRCZAK M., SENIL N., 2006, Patrimoine et territoire : vers une co-construction d'une dynamique et de ses ressources, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°5, pp. 683-700

GAUDIN J.-P., 2014, Contrats, in Boussaguet L. et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences, 2014, 4^e éd., pp. 164-171

GILBERT G., GUENGANT A., 1998, *La fiscalité locale en question*, 2^e édition, Montchrestien, Paris, 158 p.

GILBERT G., GUENGANT A., 2002, L'économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2002/1, février, pp. 157-182

GILBERT G., THOENIG J.-C., 1999, Les cofinancements publics : des pratiques aux rationalités, *Revue d'économie financière, Le financement des infrastructures*, n° 51, pp. 45-78

GOLDMAN R. L., THOMPSON B. H., 2007, Institutional incentives for managing the landscape: Inducing cooperation for the production of ecosystem services, *Ecological Economics*, Vol. 64(2), pp. 333-343

GOURGUES G., HOUSER M.(dir), 2017, *Austérité et rigueur dans les finances locales, Une approche comparative et pluridisciplinaire*, Grate, L'Harmattan, Paris, 298 p.

GRAVARI-BARBAS, M., 2002, Le patrimoine territorial. Construction patrimoniale, construction territoriale : vers une gouvernance patrimoniale ? *ESO*, vol. n°18, pp. 85-92

GRAVARI-BARBAS M., RENARD C., 2010, Une patrimonialisation sans appropriation ? Le cas de l'architecture de la reconstruction au Havre, *Noroi*, vol. 217, n° 4, pp. 57-73

GREFFE X., 2003, *La valorisation économique du patrimoine*, La documentation française, 383 p.

GUIROU C., 2015, Choisir un mode de gestion : l'importance des croyances, *Gestion et management public*, vol. 4 / 2, n° 4, pp. 45-59

GUMUCHIAN H., PECQUEUR B., 2007, *La ressource territoriale*, Economica, Paris, 252 p.

HARRIBEY J.-M., 2011, Le bien commun est une construction sociale - Apports et limites d'Elinor Ostrom, *L'Économie politique*, n° 49, janvier 2011, pp. 98-112

HERVIEU B., VIARD J., 1996, *Au bonheur des campagnes, et des provinces*, Ed. de l'aube, La tour d'aiguë, 160 p.

HUGON P., 2004, Les frontières de l'ordre concurrentiel et du marché : les Biens Publics Mondiaux et les patrimoines communs, *Géographie, économie, société*, 2004/3, Vol. 6, pp. 265-290

JULLIARD J., 1985, La ville, lieu politique, in DUBY G. (sous la dir. de), *Histoire de la France urbaine*, Tome 5 : La Ville aujourd'hui, Paris, L'Univers historique, Le Seuil, pp. 591-628

LANDEL P.-A., TEILLET P., 2003, *La place de la culture dans la recomposition des territoires*, Grenoble : Observatoire de Politiques Culturelles, 108 p.

LANDEL P.A., SENIL N., 2016, « *De la ressource territoriale à la ressource patrimoniale* », dans Glon E. et Pecqueur B. (coord.), 2016, *Au cœur des territoires créatifs, Proximités et ressources territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, p. 237-245

LASCOUMES P., LE BOURHIS J. P., 1998, Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, *Politix*, Vol. 11(42), 37-66.

LE FLOCH S., DEVANNE A.-S., DEFFONTAINES J.-P., 2005, La « fermeture du paysage » : au-delà du phénomène, petite chronique d'une construction sociale, *L'Espace géographique*, 1/2005, tome 34, p. 49-64

LENCLOS J.-L., 1997, La taxe départementale des espaces naturels sensibles, *Revue Juridique de l'Environnement*, n°2, pp. 189-198

MARIS V., 2014, *Nature à vendre*, Ed. Quæ, pp. 9-64

MAYRAND K., PAQUIN M., 2004, *Le paiement pour les services environnementaux : Étude et évaluation des systèmes actuels*, Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord, UNISFERA, 67 p.

MELIN H., 2013, Loos-en-Gohelle, du noir au vert, *Multitudes*, Vol. 1, n° 52, p. 59-67

MELOT M., 2004, Qu'est-ce qu'un objet patrimonial ?, *Patrimoines, Dossier*, Paris, Tome 49, no 5, pp. 5-10

MOLLARD A., 2001, Qualité et développement territorial: une grille d'analyse théorique à partir de la rente, *Economie rurale*, Vol. 263/1, pp. 16-34

MOLLARD, A., RAMBONILAZA, M., VOLLET, D., 2006, Aménités environnementales et rente territoriale sur un marché de services différenciés: le cas du marché des gîtes ruraux labellisés en France. *Revue d'économie politique*, 116(2), 251-275

MORIN, E., 1982, *Science avec conscience*, Fayard, Paris, 315 p.

MULLER P., 2004, L'État en action revisité, *Pôle Sud*, n°21, pp. 31-42

MUSGRAVE R. A., 1959, *The theory of public finance; a study in public economy*, New York, McGraw-Hill, 628 p.

NAVARRÉ F., ROUSSEAU M.P., 2013, Typologie socio-économique et capacité fiscalo-financière d'intercommunalités urbaines - Vers une lecture d'enjeux territoriaux diversifiés, *revue GES Géographie Economie Société*, pp. 239-266

NOVARINA G., 2011, Verso la città del l'innovazione ? L'area metropolitana di Grenoble, *Stato e Mercato*, n°93, pp. 395-420

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES OFL, 2016, *Les finances des collectivités locales en 2016 - État des lieux*, rapport établi par Laignel A., Guéné C., 161 p.

OCDE, 2011, *Payer pour la biodiversité : améliorer l'efficacité-coût des paiements pour services écosystémiques*, OCDE, 210 p.

OFFNER J.-M., 2014, Les effets structurants des infrastructures de transport, *L'espace géographique*, Vol. 1, Tome 43, pp. 51-67

PERDRIGEAT J., 2016, L'implication des habitants, au cœur du développement durable, *Cahiers de l'action*, Vol. 1, n° 47, p. 81-83

PERNET A., 2014, *Le grand paysage en projet*, Metispress, Paris, 318 p.

PERON F., 2002, *Le patrimoine maritime: construire, transmettre, utiliser, symboliser les héritages maritimes européens*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 538 p.

PINSON G., REIGNER H., 2012, Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s)», in Douillet A.-C. et al., *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, Ed. L'Harmattan, Paris, pp. 163-178

PRATS M., THIBAUT J.P., 2003, *Qu'est-ce que l'esprit des lieux ?*, Symposium scientifique ICOMOS La mémoire des lieux : préserver les sens et les valeurs immatérielles des monuments et des sites, Victoria Falls, Zimbabwe, 28-31 octobre 2003. En ligne : <http://www.international.icomos.org/victoriafalls2003/papers/A1-4-%20-%20Prats-%20-%20Thibault.pdf>

PRENTICE R., 1993, *Tourism and heritage attractions*, Routledge, 253 p.

PRUD'HOMME R., 2000, Le financement mixte des infrastructures de transports urbains, *Politiques et management public*, Vol. 18, n° 1, pp. 87-103

RAUTENBERG, M., 2004, La patrimonialisation, entre appropriation sociale et désignation institutionnelle. In DEBARBIEUX, B. & FOURNY, M.-C. (Eds.) *L'effet géographique. Construction sociale, appréhension cognitive et configuration matérielle des objets géographiques*, MSH-Alpes, Grenoble, pp. 71-87

RUAULT JF., 2017a, Les territoires de l'action publique locale sont-ils vulnérables par leur économie présentielle ?, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, Vol. 4, pp. 595-618

RUAULT JF., 2017, Les territoires de l'action publique locale sont-ils vulnérables par leur économie présentielle ?, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, Vol. 4, pp. 595-618

RUIZ DE URRESTARAZU E., GALDOS URRUTIA R., 2015, Patrimonio e innovación el Valle Salado de Añana. País Vasco, *Ciudad y territorio : Estudios territoriales*, pp. 73-88

SALLES J-M., EZZINE DE BLAS D., JULLIARD R., MONGRUEL R., QUÉTIER F., SARRAZIN F., 2016, Biodiversité utile versus nature inutile: argumentaire écologique et économique, in *Valeurs de la biodiversité et services écosystémiques*, ROCHE P., GEIJZENDORFFER I., LEVREL H., MARIS V. (dir), QUAE Editors

SAMUELSON P. A., 1954, The Pure Theory of Public Expenditure, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, n° 4, pp. 387-389

SEUIL, N., 2011, Réordonner l'espace et le temps : analyse croisée de la mise en patrimoine de la grotte Chauvet et du viaduc de Millau, *Revue de Géographie Alpine | Journal of Alpine Research* [En ligne], 99-2 | 2011, mis en ligne le 20 juillet 2011, consulté le 23 avril 2018. URL : <http://journals.openedition.org/rga/1436> ; DOI : 10.4000/rga.1436

SGARD, A., 2010, Le paysage dans l'action publique: du patrimoine au bien commun, *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 1, n°2 <http://developpementdurable.revues.org/8565>

SGARD, A., 2011, *Le partage du paysage*, Habilitation à Diriger des Recherches, Grenoble, 261 p.

SIMON L., 2006, De la biodiversité à la diversité : les biodiversités au regard des territoires, *Annales de géographie*, vol. 5, n° 651, pp. 451-467

SOUCY C., 1996, Le patrimoine, ou l'avvers de l'aménagement? *Les Annales de la recherche urbaine*, Vol. 72, N° 1, pp. 144-153

STÖHR W. B., TAYLOR D. R. F., 1981, *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*, John Wiley & Sons Ltd, International ed. 488 p.

TALANDIER M., 2007, *Le développement hors métropolisation. Le cas du monde rural*, Thèse de doctorat en Urbanisme, Université Paris-Val de Marne, 379 p. + Annexes

TALANDIER M., 2014, *Retombées des aménités naturelles et culturelles dans les territoires métropolitains*, Rapport au Puca, 50 p.

TALANDIER M., 2016, *Mutations des systèmes territoriaux*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, 319 p.

TALANDIER M., DAVEZIES L., 2009, *Repenser le développement territorial ?*, La Documentation française, coll. PUCA-Recherche, 144 p.

TALANDIER M., 2013, Redéfinir l'enjeu de l'économie présentielle et le rôle des femmes dans les économies locales. Le cas des territoires de montagne, *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, n°101 (5)

THEYS J., 2014, Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? *Développement durable et territoires [En ligne]*, Vol. 5, n°1

TORRE A., RALLET A., 2004, Proximité et localisation. *Économie rurale*, 280(1), pp. 25-41

TROM D., 2001, A l'épreuve du paysage. Constructivisme savant et sens commun constructiviste, *Revue du Mauss*, 2001/1, n°17, pp. 247-260

TURNER R. K., ADGER W. N., 1998, Ecosystem services value, research needs, and policy relevance: a commentary, *Ecological Economics*, Vol. 25(1), pp. 61-65

UNESCO, 2014, *Gérer le patrimoine mondial culturel*, Ed. UNESCO, 164 p.

VANIER M., 2015, *Demain les territoires : capitalisme réticulaire et espace politique*, Ed. Hermann, 213 p.

VARINE H. D., 2002, *Les racines du futur: le patrimoine au service du développement local*, Asdic.

VIÉVARD L., 2009, *Biens publics mondiaux, BPM, biens communs, CPR) : deux notions émergentes concurrentes ?*, Millénaire 3, Le Centre de Ressources Prospectives du Grand Lyon, 26 p.

WATREMEZ A., 2013, Les plans de gestion patrimoine mondial de l'Unesco : un outil de développement territorial au service des collectivités locales ?, *La Lettre de l'OCIM, Musées, Patrimoine et Culture scientifiques et techniques*, 149 | 2013 : septembre-octobre 2013, pp. 25-30

ZEPPEL H., HALL C. M., 1991, Selling art and history: cultural heritage and tourism, *Journal of Tourism Studies*, 2(1), 29-45

Présentation des terrains de recherche



Présentation du site

Le Grand Site Baie de Somme est de nature composite, mêlant un paysage remarquable de dunes, de prairies, de Maïrais, de bocages, de zones cultivables, de pâturages et d'espaces maritimes. Une large part de ces derniers est d'ailleurs protégée par la loi de 1930 (sur les monuments naturels et les sites). En 1974, un syndicat mixte a été créé pour développer et préserver la Baie de Somme, le Littoral Picard et son arrière-pays. L'Opération Grand Site a été lancée en 2002 en vue de réhabiliter des secteurs naturels sensibles, de lutter contre l'érosion de milieux fragiles, d'œuvrer pour la réouverture des grands paysages de la Baie et de trouver des réponses en termes de maîtrise des flux. Le label Grand Site a été obtenu en 2011 et le Syndicat mixte est, entre autres missions, chargé de son animation. Situé dans un contexte où le développement territorial est problématique, le Grand Site est une opportunité, diversement accueillie par les acteurs locaux. Il condense une multitude de questions et d'enjeux alliant gestion des milieux naturels, préservation de la biodiversité, adaptation aux risques d'inondation et allant jusqu'à la conciliation entre

activités traditionnelles et ouverture au tourisme, le tout dans une optique qui se voudrait durable.

Intérêt principal du site pour la recherche

Le Baie de Somme illustre un cas de figure original, où au sein d'une région productive en déclin, a émergé un espace touristique attractif, faisant en bonne partie fi du passé industriel et touristique, le tourisme de nature se substituant progressivement au tourisme balnéaire. De ce fait, une attention particulière est apportée à la construction historique du site patrimonial et de ses modalités de gestion. Par ailleurs, la Baie de Somme arrive à un carrefour de sa trajectoire de développement, puisqu'aux forts enjeux sociaux et politiques, se couple désormais l'intégration progressive de la menace de la submersion marine. En somme, un enjeu majeur apparaît autour de la conciliation des attentes en matière de création de valeurs (touristique, éducative, marchande...) et des injonctions portées à diverses échelles (risques/protection nature/développement durable...).



Présentation du site

Le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais correspond à la partie française du filon charbonnier du nord-ouest européen. Au sein d’une plaine largement ouverte, il s’étend sur environ 120 km traversant les deux départements du Nord et du Pas-de-Calais. Durant près de deux siècles, il a été le siège – presque exclusif – d’une industrie de la houille. En parallèle au processus de fermeture des derniers sites d’exploitation en 1990, quelques acteurs du territoire ont engagé un processus de patrimonialisation. Celui-ci a d’abord reposé sur la mise en évidence d’une exceptionnelle biodiversité sur les terrils. Il s’est poursuivi par l’organisation de quelques événements emblématiques sur la base d’une mobilisation collective autour des patrimoines. La poursuite du processus a abouti en 2012 à l’inscription UNESCO du Bassin minier au titre du « patrimoine culturel vivant ». Le bien comprend plus de 343 objets différents, dans le cadre d’une gestion complexe. Il présente un « paysage culturel évolutif vivant » exceptionnel par sa continuité et son homogénéité. Il s’inscrit dans un contexte de crise économique, qui interroge sur la mobili-

sation des patrimoines dans un projet de transition. En parallèle, Lens s’est vu doter d’une infrastructure culturelle nationale, le Louvre Lens, qui génère une forte attractivité territoriale.

Intérêt principal du site pour la recherche

Les défis croisés en matière de gestion patrimoniale et de développement du Bassin minier sont d’une ampleur rare, du fait que le territoire connaît une crise structurelle, fragilisant son tissu économique et social, et que le paysage industriel qui lui a valu sa toute récente inscription à l’UNESCO reste largement à valoriser. Il s’y ajoute ensuite une gouvernance remarquablement complexe, superposant de multiples structures gestionnaires qui rendent la gestion d’autant plus difficile. Par ce terrain, l’objectif est également de représenter le cas des territoires industriels d’une part, et des territoires en recherche active de mutation d’autre part. Il s’agit en somme ici de suivre l’évolution des usages et des valeurs accordées au paysage industriel dans un contexte de crise.



Présentation du site

Vieux de 350 ans, le Canal du Midi a été mis en chantier sous Louis XIV, et placé sous la supervision de Pierre-Paul Riquet, afin d’établir une liaison sécurisée par bateau entre l’Océan Atlantique et la Mer Méditerranée. Celui-ci s’étend sur 241 kilomètres, du port de Toulouse (Haute-Garonne) jusqu’à l’étang de Thau à Marseille (Hérault). À partir du 19e siècle, la montée en puissance des compagnies de chemins de fer locales, suivie de leur prise de contrôle sur l’exploitation du Canal, vont précipiter la chute du trafic fluvial de marchandises. En dépit d’un plan de relance initiée à la fin du 19e siècle par l’État, et un rebond après la Seconde Guerre mondiale, le trafic de marchandises va diminuer fortement avant de cesser dans les années 1970. Relevant du domaine public fluvial, il appartient à l’État et est soumis depuis 1991 à la gestion d’un établissement public délégataire, Voies Navigables de France. Depuis les années 1980, le Canal du Midi s’est affirmé comme un haut lieu du tourisme fluvial et s’est vu inscrit à l’UNESCO en 1996.

Intérêt principal du site pour la recherche

Le Canal du Midi est un objet patrimonial unique par sa forme et son étendue. Ce terrain est un cas représentatif d’un objet patrimonial linéaire qui transcende les assises territoriales conventionnelles et qui interroge les ressorts de sa gouvernance. Faisant peu l’objet de réglementations environnementales, c’est un lieu ouvert à divers usages, mais où se pose la question de l’appropriation et de l’attachement qui en est fait localement. Confronté depuis plusieurs années à une maladie s’attaquant à la trame arborée, ce site fait face à une problématique inédite dans son histoire de sauvegarde et de restauration du paysage. Les moyens disponibles pour la gestion patrimoniale du Canal, et plus largement pour la mobilisation de forces vives autour de cette mission, semblent plus difficiles qu’ailleurs à mettre en œuvre. Ce terrain donne donc l’occasion d’engager une discussion de fond avec des acteurs locaux en proie au *statu quo* et plus encore, de repenser les contours de l’objet patrimonial et son devenir.



Grotte Chauvet et Gorges de l'Ardèche

 Réseau des Grands Sites de France

Source : gorges-ardèche.net
Site : Ardèche culture / grotte Chauvet

Positionnement du site au sein de l'analyse typologique :

Paysages de montagne, très forts reliefs et végétation semi-naturelle	Site ponctuel concernés par un périmètre Natura 2000 + arrêté biotope	Site régulièrement sinistré par des risques naturels fréquents	Modestie fiscal-financière (richesse/impôts) et dynamique d'équipement	Contexte territorial touristique
--	--	---	---	---

Présentation du site

Haut-lieu touristique des Gorges de l'Ardèche depuis un siècle, le Pont d'Arc et sa Combe voient défiler chaque année 1,5 million de personnes. Site contemplé par les automobilistes de passage, les baigneurs ou les canoéistes, il fait l'objet d'usages commerciaux importants (location de bateaux, restauration, hébergement, etc.). Engagé dans de multiples démarches de protection, il a donné lieu depuis le début des années 1990 à des tentatives de requalification via une Opération Grand Site. En 1994, la découverte au sein de la Combe de la Grotte dite « Chauvet », qui s'est révélé abriter les plus vieilles peintures rupestres connues à ce jour, a ajouté une responsabilité supplémentaire au territoire. Détenue par l'État, restituée par la Région et le Département, exploitée par un délégataire privé, la Grotte a été inscrite en 2014 à l'UNESCO. De 2008 à 2015, elle a concentré les énergies et les espoirs locaux. 600 000 visiteurs s'y sont pressés la première année, alors que le territoire n'a globalement pas encore engagé son virage qualitatif et culturel.

Intérêt principal du site pour la recherche

Ce territoire présente la particularité d'accueillir deux sites exceptionnels imbriqués l'un dans l'autre. D'un côté, la Combe d'arc est engagée dans une Opération Grand Site afin d'intervenir sur l'importante fréquentation touristique et remédier aux manques de gestion passés. De l'autre, la Grotte Chauvet est inscrite à l'UNESCO, et a donné lieu à la création d'un espace de restitution (la Caverne du Pont d'Arc). Territoire de nature, animé par un tourisme de masse, celui-ci se voit donc proposer une opportunité culturelle nouvelle. La valorisation et l'ancrage local des retombées de la grotte Chauvet restent cependant indéterminés. Les acteurs locaux sont donc confrontés à des arbitrages inattendus dans leurs stratégies de développement et de gestion du territoire qu'il convient d'observer. La conciliation des rôles et des périmètres d'intervention de chacun est notamment un sujet d'intérêt et surtout, la coexistence de deux objets patrimoniaux distincts interpelle leurs possibles synergies et interactions avec le territoire.



Présentation du site

En 1944, la partie plate du centre-ville du Havre, située à proximité du port, est détruite : 12 500 immeubles sont totalement détruits, 4 500 immeubles sont endommagés et 100 000 personnes sont sans abri. Un compromis se noue entre l'État et la Ville, afin que l'architecte Félix Brunau se charge de la reconstruction du quartier Saint-François, et qu'Auguste Perret se charge du plan qui concerne l'ensemble du centre-ville. Aussi, Auguste Perret associe à un urbanisme classique les principes d'une expérimentation originale de l'îlot ouvert, le recours au béton armé et l'utilisation dans son architecture d'un système constructif de type « poteau dalle » avec une ossature qui ressort en façade. L'architecte tente ici une synthèse entre une tradition urbanistique qui remonte à l'époque baroque et la volonté d'innovation architecturale. La reconstruction du Havre apparaît en définitive comme l'expression particulièrement réussie d'un « classicisme moderne ». Cependant, cette architecture minérale et monumentale, en s'installant sur les ruines de la vieille ville, marque aussi la

disparition d'un paysage apprécié des impressionnistes. Aussi, c'est non sans surprise pour le grand public, que la ville reconstruite du Havre a été finalement inscrite au patrimoine mondial de l'Humanité en 2005.

Intérêt principal du site pour la recherche

Le terrain du Havre fournit le cas d'un site patrimonial urbain et d'une gestion patrimoniale facilitée, car dotée de moyens et de portage municipal. C'est aussi un site particulièrement peuplé et dense où se posent des contraintes de gestion des activités humaines. La ville du Havre a ensuite de remarquable que sa patrimonialisation s'est accompagnée d'un changement d'image et s'est inscrite dès le départ dans une démarche de projet urbain. Dès lors, une attention particulière est à accorder, d'une part au mécanisme par lequel la valeur patrimoniale de la ville reconstruite s'est affirmée, d'autre part aux effets – bénéfiques ou non – de la patrimonialisation sur la poursuite du développement de la ville.



Présentation du site

Le Marais Poitevin s’est historiquement construit par l’action de l’homme dans le Marais, transformant progressivement l’ancien Golfe des Pictons en un réseau de canaux et de terres fertiles. Le paysage contemporain du Marais mouillé – objet de la labellisation Grand Site de France – est plus particulièrement marqué par les aménagements réalisés au cours du 19e siècle et – contrairement au Marais desséché – demeure un écosystème animé par le rythme des crues. Les qualités écologiques et paysagères du Marais mouillé, héritées de cet « agroécosystème » inédit, font aujourd’hui l’attrait et l’identité de ce territoire, justifiant en retour un souci partagé d’en préserver la valeur patrimoniale. Or, cette volonté de préservation paysagère du Marais mouillé fait front à des transformations spatiales en cours à l’échelle du Marais Poitevin pris dans son ensemble (remembrement agricole, urbanisation...). Si le maintien d’une activité agricole viable économiquement semble nécessaire à l’entretien durable du paysage maraîchin, la tradition d’aménagement du Marais a éprouvé et éprouve encore aujourd’hui des difficultés à se perpétuer sous des formes com-

patibles avec une préservation de l’héritage paysager.

Intérêt principal du site pour la recherche

Le Grand Site Marais Poitevin illustre, dans le cas d’un territoire soumis à des dynamiques résidentielles, les problématiques de gestion qui peuvent apparaître lorsque la patrimonialisation implique des contraintes qui s’opposent à des dynamiques de développement économique jugées légitimes par ailleurs. Une situation renforcée par un contexte territorial environnant productif dynamique. À cheval sur deux régions et trois départements, il s’agit d’un site de gestion complexe, marqué par le soutien actif et répété de l’État, et dont le modèle de gestion présent et à venir est à questionner. Marqué par la perte du statut de PNR dans les années 1990, puis par sa reconquête en 2014, le Marais Poitevin est aussi et surtout un terrain propice à la compréhension des tensions préjudiciables à l’effort de gestion et aux moyens de les surmonter.



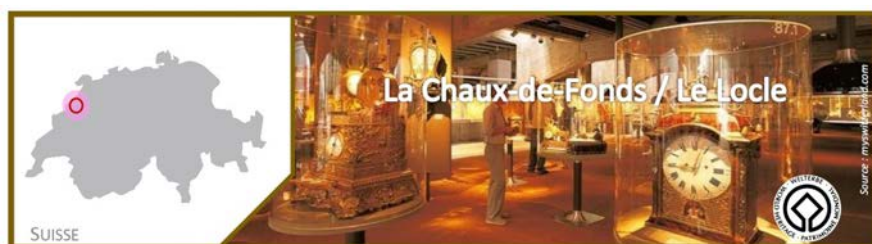
Présentation du site

L'ocre a fait l'objet d'une exploitation intense durant un siècle, depuis la fin du 19e jusqu'à la fin du 20e siècle. Le massif constitue un paysage remarquable et exceptionnel, surnommé le «Colorado provençal», mais celui-ci est fragile et vulnérable du fait de problèmes de surfréquentation. Ce sont en effet plus de 450 000 visiteurs qui le fréquentent annuellement. La gestion des sites reste essentiellement communale, voire privée pour deux d'entre eux. En parallèle le processus de patrimonialisation a été avant tout le fait du Parc naturel régional qui a engagé en 2012 la mise à l'étude d'une Opération Grand Site. Après plusieurs années de discussion entre les communes et le Parc, la procédure vient d'être reprise par la communauté de communes. Elle fait apparaître un acteur de l'économie sociale et solidaire, la SCIC Okhra, qui fédère des acteurs publics et privés, et qui revendique un rôle dans la gestion du site.

Intérêt principal du site pour la recherche

Le Massif des Ogres offre premièrement le cas d'un site attractif auprès des touristes qui est lui-même inséré dans une

région touristique. Ensuite, l'arrivée de la SCIC Okhra en tant que nouvel acteur de l'innovation sociale, introduit un cas original de mobilisation et de la valorisation du patrimoine. L'irruption de cet acteur interpelle les potentialités que représente un patrimoine industriel et naturel, tant en termes d'usages, d'identité, que de gouvernance et de rapport entre nature et culture. Le patrimoine industriel représente un objet particulièrement intéressant dans la mesure où la valeur historique, économique et d'usage ne s'accompagne pas d'emblée d'une valeur d'identification. Il est donc éclairant de comprendre les modalités de sa reconnaissance et de son inscription dans un référentiel territorial. Simple objet patrimonial d'une région touristique, il est également utile de considérer les répercussions tant positives que négatives des dynamiques touristiques régionales, et les moyens mis en œuvre pour y faire face.

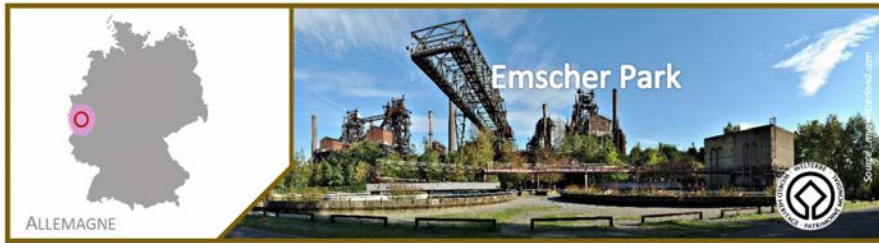


Présentation du site

Les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, construites pour répondre aux exigences de l'industrie horlogère, rappellent dans leur urbanisme la précision et la régularité d'une montre : de l'architecture des bâtiments au pragmatisme des habitants, ici tout est voué à l'horlogerie. Cet ensemble urbain se révèle d'une exceptionnelle cohérence. La Chaux-de-Fonds et Le Locle sont de parfaits exemples de la ville ordonnée de l'époque industrielle... La typologie de ces villes se distingue des grands centres en damier américains en ce qu'elle témoigne d'une urbanisation adaptée à une industrie unique. Le Locle et La Chaux-de-Fonds sont la symbiose construite entre industrie horlogère et urbanisme, entre technologie et architecture. La candidature de La Chaux-de-Fonds et du Locle au patrimoine mondial de l'humanité a été rendue possible par une intense et fructueuse collaboration entre les deux villes, le canton de Neuchâtel et la Confédération, assistés par de nombreux experts nationaux et internationaux. Convaincues de leur richesse, La Chaux-de-Fonds et Le Locle ont décidé de préserver leur patrimoine urbain, et ce, avec le soutien actif de leurs habitants.

Intérêt principal du site pour la recherche

Les deux villes suisses partagent des attributs communs avec le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, de par l'emprise territoriale de leur histoire industrielle respective, et avec la ville reconstruite du Havre, de par l'importance des tracés urbains comme manifestation matérielle du patrimoine. Or, dans le cas suisse, les relations du territoire au patrimoine, et inversement, semblent mutuellement profitables, l'avenir de l'un faisant l'avenir de l'autre. L'urbanisme horloger se présente ainsi comme la vitrine – à préserver – d'une tradition et d'un savoir-faire industriel que le territoire continue de valoriser aujourd'hui. Il en ressort que des liens tangibles se nouent entre acteurs publics et acteurs privés locaux qui, au travers du patrimoine horloger, se retrouvent en une cause commune. D'un côté, les entreprises artisanales et industrielles tendent à ouvrir leurs portes au grand public, de l'autre les acteurs publics en charge de la gestion du patrimoine tendent à reconnaître et à solliciter leurs partenaires privés



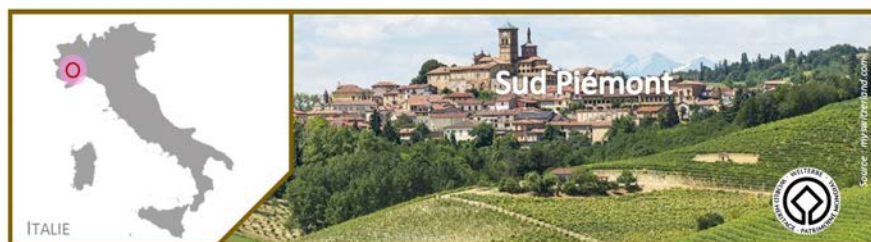
Présentation du site

L'essor industriel de la Ruhr et de villes de la vallée de l'Emscher a conduit à la formation d'un complexe industriel d'envergure en Europe. À mesure que les gisements de charbon de la vallée de la Ruhr se sont taris, l'industrie s'est déplacée vers les vallées de l'Emscher et de la Lippe afin d'y exploiter des mines plus profondes. Au cours de la seconde moitié du 20^e siècle, le charbon d'importation va faire lourdement concurrence aux mines de l'Emscher et l'emploi industriel va alors fortement décliner. Ces terres autrefois prisées pour leurs gisements, et désormais réduites à des sols contaminés, vont dès lors s'enfricher durablement. La vallée de l'Emscher va cependant faire l'objet – de 1989 à 1999 – d'une opération architecturale et urbaine ambitieuse visant à innover et faire face aux enjeux complexes qu'un tel territoire réunit. L'« Internationale Bauausstellung », littéralement « l'exposition internationale d'architecture », va – par le biais d'une société d'aménagement et sur une base partenariale – encourager et soutenir le portage d'une centaine de projets sur près de 800 km² dans la Ruhr. L'association régionale de la Ruhr (Regionalverband Ruhr) a depuis succédé à l'IBA Emscher et pour-

suit l'intervention sur ce qui est désigné comme un parc paysager, « l'Emscher Park ». Attirant désormais plus d'un million de visiteurs par an, et inscrit à l'UNESCO depuis 1999 par l'intermédiaire du complexe industriel Zollverein à Essen, le territoire du parc suit désormais une trajectoire post-industrielle.

Intérêt principal du site pour la recherche

Le processus de désindustrialisation de la vallée de l'Emscher n'est pas sans rappeler celui du Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, avec la même problématique de reconversion des sites contaminés. Le site patrimonial allemand se situe toutefois à une étape plus avancée que le site français. Il apparaît en ce sens intéressant d'identifier les problématiques et enjeux communs, et surtout d'observer avec quels moyens la vallée de l'Emscher est parvenue à y répondre au travers d'une démarche de patrimonialisation originale. En l'occurrence, la gestion du patrimoine industriel s'y est constituée comme impératif et comme support d'un projet de territoire à horizon de 10 ans. Comprendre les tenants et aboutissants de cette dynamique est décisif pour une mise en perspective avec les cas français.



Présentation du site

La région viticole des Langhe, Roero et Monferrato se situe à une soixantaine de kilomètres au sud de Turin et accueille sur ses collines un peu plus de 300 000 habitants. L'économie locale est fondée principalement sur une production viticole de qualité (protégée par un système d'appellations contrôlées), à laquelle sont associés un secteur industriel de petites et moyennes entreprises et l'accueil touristique. Avec l'appui d'une association qui réunit la Région Piémont et les Provinces d'Alessandria, Asti et Cuneo, le paysage viticole du Piémont des Langhe-Roero et Monferrato est finalement inscrit en 2014 au patrimoine mondial de l'Humanité. Fort de plus de 2 000 ans d'histoire viticole, ce paysage culturel évolutif est un témoignage matériel de traditions et savoir-faire millénaires rares. Ce paysage est notamment marqué par des coteaux aménagés en respect du système du gi-rapoggio, dans des espaces densément peuplés, assurant une pleine et entière intégration paysagère de la chaîne de production, par des réseaux de fermes, de villages, d'espaces industriels et commerciaux...se déployant jusque dans les fonds de vallée.

Intérêt principal du site pour la recherche

Les paysages viticoles du Sud Piémont fournissent un parallèle évident au site UNESCO français de la juridiction de Saint-Émilion, mais ils partagent aussi plus largement – avec d'autres sites français – un positionnement en faveur d'un tourisme gastronomique. L'intérêt du site émane également du rôle complémentaire et synergique qu'a apporté l'économie touristique à l'industrie traditionnelle et à l'agriculture locale. La patrimonialisation du site s'est ainsi faite, non pas en rupture avec la trajectoire de développement préexistante, mais dans son prolongement. En outre, la patrimonialisation du site et l'effort de préservation qui s'en est suivi s'inscrit dans une dynamique déjà ancienne de mobilisation des acteurs locaux : grandes entreprises, viticulteurs organisés en AOC, professionnels du tourisme gestionnaires du patrimoine, ... Cette mobilisation étendue des acteurs locaux donne lieu à des modes de financement alternatifs qu'il est utile de considérer.



Présentation du site

Situé au croisement d'expériences naturelles, proto-industrielles et culturelles, la Valle Salado de Añana est l'une des rares salines d'intérieur encore actives aujourd'hui, bien qu'elle ait connu de sérieuses complications au 20^e siècle. Le site couvre 13 hectares, situés dans une zone rurale de la province d'Alava, à 30 km de Vitoria-Gasteiz, la capitale politique du Pays basque. Vieilles de 6 500 ans d'histoire, les salines d'Añana ont échappé de peu à l'abandon après-guerre, en réponse à une importante chute de prix du sel et au dépeuplement progressif du territoire. À la fin des années 1990, la disparition des sauniers devient une perspective alarmante, et en réaction se constitue une société, Sociedad de salineros Gatzagak S.A, visant le remembrement des salines. Un accord tripartite se noue alors avec la mairie d'Añana et le service floral de la province d'Alava, prévoyant une cession de propriété des salines, et la conduite d'un plan directeur de gestion du paysage culturel. La restauration et la relance productive des salines vont dès lors s'accompagner d'une ouverture au public et d'une large promotion de la qualité du sel d'Añana. Malgré une candidature non retenue au classement UNESCO en 2014, le sel d'Añana a été primé par l'ONG Slow Food, garante de la qualité des produits alimentaires, et la gestion patrimoniale du site s'est fait remarquer du prix ci-

toyen «Europa Nostra» en 2015.

Intérêt principal du site pour la recherche

Paysage culturel fragile, car entretenu par une activité humaine traditionnelle à rebours des exigences de la société industrielle, la vallée d'Añana démontre – au travers de la production de sel – la possibilité de pérenniser un tel type d'activité. Cette relance de la production de sel s'exprime au travers de changements, tant dans les modalités de gestion des salines, qu'en termes de modèle économique. Tout d'abord, un régime de centralisation et de cession des droits de propriété succède à celui de la fragmentation et de la gestion individuelle des parcelles. Ensuite, le modèle économique émergent est désormais celui d'une production de sel, non plus isolée dans sa filière, mais ouverte à des synergies intersectorielles. L'ouverture des sites productifs aux visiteurs, ou encore le développement du tourisme gastronomique, sont autant d'expression de cette diversification des usages et des activités au sein de la vallée. De nombreux sites patrimoniaux exceptionnels font face à la fragilisation ou au déclin de l'activité traditionnelle qui entretenait jusqu'à présent le bien patrimonial, c'est pourquoi la vallée d'Añana apparaît un cas d'étude de premier choix.

Présentation des auteurs

Magali Talandier est professeure à l'Université Grenoble Alpes, responsable de l'équipe de recherche « Villes et Territoires » et adjointe à la direction du laboratoire Pacte. Economiste de formation, docteur en Urbanisme et Aménagement du Territoire, elle est spécialiste de l'économie résidentielle et travaille plus largement sur l'analyse des processus de développement économique des territoires. Elle fut la responsable scientifique du programme de recherche qui a donné lieu à cet ouvrage.

Françoise Navarre est maître de conférences à l'Ecole d'Urbanisme de Paris (EUP) et membre du laboratoire Lab'Urba (Université Paris Est). Ses enseignements et ses travaux portent principalement sur l'économie de l'aménagement et sur les finances publiques locales (dans leurs déclinaisons institutionnelles et territoriales, dans leurs interactions avec la conduite de l'action publique locale). Françoise Navarre a coordonné, avec Magali Talandier, le projet scientifique qui a donné lieu à cet ouvrage.

Raphaël Besson est expert en socio-économie urbaine et docteur en sciences du territoire. En 2013, il fonde "Villes Innovations", un bureau d'étude localisé à Madrid et Grenoble, spécialisé dans les politiques d'innovation urbaine, et les politiques socioéconomiques, culturelles et numériques des territoires. Chercheur associé au laboratoire PACTE, ses travaux portent sur les lieux de savoir et d'innovation, les mutations de l'économie et de la fabrique des villes, les écosystèmes régénératifs et les transitions territoriales. Il a forgé au cours de sa thèse la notion de Systèmes Urbains Cognitifs, à travers l'étude de grands projets urbains créatifs situés à Buenos Aires, Barcelone et Grenoble.

Laure Cormier est maître de conférences géographe/paysagiste à l'université de Tours, département de géographie, au laboratoire de sciences sociales UMR CITERES. Elle travaille sur les politiques publiques environnementales, les systèmes de gouvernance et les dynamiques paysagères dans l'aménagement du territoire. Elle est engagée dans différents projets de recherche s'intéressant autant aux territoires urbains que ruraux essentiellement français, avec des éclairages portugais et brésiliens.

Philippe Estèbe est docteur en géographie et science politique. Il est directeur d'études à Acadie, coopérative d'études et de conseil. Il intervient principalement dans des missions d'études, de recherches et de conseil stratégiques pour les collectivités locales, l'Etat et les agences nationales et européennes. Il a été maître de conférences associé à l'Université de Toulouse 2, à Sciences Po Paris et professeur associé au CNAM. Il a dirigé l'Institut des hautes études d'aménagement du territoire en Europe (IHEDATE).

Pierre-Antoine LANDEL est maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes, chercheur au sein de l'UMR PACTE. Après avoir travaillé dans différentes collectivités territoriales, ses recherches portent sur les dynamiques des arrières pays-méditerranéens, à partir de la construction de ressources territoriales et patrimoniales. Il interroge leur place dans la trajectoire des territoires, et plus particulièrement dans les processus de changement passés ou en cours.

Manon Loisel est politiste et urbaniste, consultante au sein de la coopérative Acadie, depuis 2013. Elle participe à l'élaboration de stratégies territoriales, à des missions de recherche et de prospective appliquées aux territoires et à la planification. Elle est maître de conférence associée au CNAM et enseigne à Sciences Po (Master Stratégies Territoriales et Urbaines).

Jean-François Ruault est chercheur Irstea au sein du Laboratoire Écosystèmes & Sociétés en Montagne (Université Grenoble Alpes) et chercheur-associé du Laboratoire Ville Mobilité Transport (École des Ponts ParisTech, IFSTTAR, Université Paris-Est Marne-la-Vallée). Faisant l'interface entre économie écologique et économie territoriale, ses recherches s'intéressent principalement aux disparités régionales de développement et au territoire en tant que possible levier d'une transition écologique.

Nicolas Senil est géographe au Cermosem, antenne du laboratoire de sciences sociales Pacte en Ardèche. Il travaille sur les processus de réappropriation en lien avec les dynamiques patrimoniales, les politiques publiques et les processus d'innovation sociale. Il est engagé dans différents projets, notamment de recherche-action, orientés prioritairement dans l'étude des territoires ruraux méditerranéens.

Les sites patrimoniaux exceptionnels condensent des enjeux de développement économique, de gestion financière, de gouvernance, d'appropriation, de préservation affectant les territoires dans lesquels ils s'inscrivent. Laissées à leur libre cours, ces tensions croisées nuiraient à la vocation des lieux ainsi qu'à leur durabilité. Dans ce contexte et une fois franchi le stade des analyses, l'ouvrage pose les conditions, nécessaires, afin que ces sites remarquables constituent des ressources pour les territoires qui les accueillent et également, pour que ces territoires mobilisent au mieux leurs capacités d'action au profit des biens patrimoniaux.

En conjuguant plusieurs regards disciplinaires et des analyses empiriques conduites à l'échelle nationale comme au plus près des onze terrains choisis en France et à l'étranger, les auteurs apportent un regard renouvelé sur les problématiques des territoires abritant des sites patrimoniaux exceptionnels (notamment ceux inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO ou bien ceux reconnus au titre du Réseau des Grands Sites de France). Et finalement, ces conditions de l'exceptionnalité éclairent aussi sur les devenir de l'ensemble des territoires, dits ordinaires.



Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.