

Politique patrimoniale et singularité administrative. Les architectes des Bâtiments de France

In: Genèses, 1, 1990. pp. 112-130.

Citer ce document / Cite this document :

Lamy Yvon. Politique patrimoniale et singularité administrative. Les architectes des Bâtiments de France. In: Genèses, 1, 1990. pp. 112-130.

doi : 10.3406/genes.1990.1016

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1990_num_1_1_1016

POLITIQUE
PATRIMONIALE
ET SINGULARITÉ
ADMINISTRATIVE
LES ARCHITECTES
DES BÂTIMENTS
DE FRANCE

Yvon Lamy

1. La notion de contrôle architectural semble contemporaine de la création de l'Académie royale d'Architecture en 1671. Dès l'origine contrôle et maîtrise d'œuvre sont ainsi liés : héritage d'une certaine indifférenciation ? Aujourd'hui encore, la définition des compétences architecturales ne fait pas l'unanimité.

2. La présente étude constitue les premiers résultats d'une recherche en cours sur les groupes d'acteurs intervenant concurremment dans le processus de protection. Les 204 architectes des Bâtiments de France (1/3 d'ABF ont moins de 30 ans), répartis « en tandem » dans la centaine de Services départementaux d'architecture (SDA), forment dans la fonction publique un groupe relativement homogène : origine libérale et DPLG ou DESA/recrutement par concours/règles de conduite

La permanence de l'intérêt des pouvoirs publics pour l'architecture, depuis la monarchie absolue, s'explique sur plusieurs plans¹ ; celui, d'abord, de la formation d'une profession « stratégique » du point de vue de la « Raison d'État » ; celui, ensuite, de la création urbaine et de la construction de bâtiments publics ; celui, enfin, du contrôle des formes héritées du passé. Or ces trois plans recouvrent des temporalités différentes². Le premier plan éclaire les rapports tridentaires de l'État avec l'Académie des beaux-arts, détentrice, jusqu'à la « crise » de la fin des années 1960, d'une légitimité forte dans la limitation et la reproduction du corps des architectes ; complémentarément, il implique le contrôle de professionnalité (apprentissage, titre, triple fonction de conception, technique et de gestion) assuré par l'Ordre (loi du 31 décembre 1940). Le second est relatif aux modalités de l'intervention publique d'après-guerre eu égard aux déséquilibres territoriaux et aux reclassements sociaux engendrés par la situation historique : « dommages de guerre » d'une part, expansion, puis dysfonctionnement du marché de la construction, du logement et de « l'urbanisme commercial » d'autre part. Le dernier plan, enfin, concerne le système normatif régulateur tant de la protection des ouvrages anciens – classement, restauration, conformité de l'objet à sa fin – que de la greffe d'une architecture moderne sur le substrat historique urbain – pastiche ou création³. Rapportée à la limitation du droit de propriété au nom de critères supérieurs à l'intérêt individuel, histoire et art nationaux, la légitimité d'un tel système a constitué le fonds d'un double débat entrelacé : au cours des deux dernières décennies, les procédures de protection administrative se sont accompagnées de la socialisation des faits patrimoniaux et environnementaux tandis qu'au même moment, les politiques d'urbanisme s'infléchissaient vers des formes sophistiquées de protection architecturale dans les centres anciens. Ce débat a ainsi évolué, des controverses juridiques et des questions d'histoire de l'art vers les nouveaux problèmes du moment : urbanisation, restauration du bâti ancien, culte des « racines » et du passé. Et, dans la mesure où les modes de vie contemporains ne cessaient d'introduire de nouvelles médiations entre l'acteur et son environnement, l'acteur et sa culture, l'acteur et son histoire, la nécessité s'est imposée de référer le patrimoine aux diverses menaces que faisaient peser sur nos res-

sources naturelles, culturelles ou historiques, des modalités insuffisamment contrôlées de gestion, d'exploitation, voire de communication.

Imposée à l'origine par l'administration comme une mesure de « police », la limitation de la propriété par le biais de sa protection a été de plus en plus souvent, à partir des années 1970, revendiquée par les propriétaires eux-mêmes ou par les associations de sauvegarde qu'ils animaient : non seulement la limitation de la propriété apparaissait comme intéressante symboliquement et fructueuse économiquement (ou fiscalement), mais cet intérêt lui-même s'est transformé en fer de lance d'une mobilisation collective par extrapolation d'un bien de famille en bien public ou quasi public. La protection ne s'opérait plus « contre », mais « pour ». Autrement dit, le contrôle étatique se prolongeait sous la forme de la défense d'une cause. Le glissement ainsi observé a correspondu à la construction d'une demande et d'une pression externes à l'administration. La conjoncture favorisait la promotion du thème patrimonial, le discours patrimonial ayant pour « vertu » de globaliser le cas particulier du monument en le rattachant à un enjeu local ou national de sauvegarde. A cela s'ajoutait, dans les premières années de la décennie 1970, la sensibilisation au thème de la protection de l'environnement.

Pivot d'une relation triangulaire – urbanisme, monumentalité, environnement – la catégorie de patrimoine va alors couvrir un champ élargi connectant, à un pôle, la discipline du droit successoral privé avec, à l'autre, le domaine public des valeurs et des biens collectifs inaliénables. Déplacement sémantique, certes, mais aussi reclassement opéré entre faits juridiques et faits de culture, objets matériels et objets symboliques, traces d'ancienneté et témoins de l'histoire. La catégorie a affecté autant le monde des choses et des formes que celui des significations. L'action des architectes de l'État s'inscrit dans ce cadre : une politique différenciée de la protection. Architectes en chef des Monuments historiques et architectes des Bâtiments de France, les deux corps recrutés par l'État à cette fin, répondent à une double identité et se réfèrent à un double symbolisme de la protection.

Tel Janus, l'architecte des services d'État est tour à tour agent médiateur (contrôle de légalité de la protection, maîtrise d'ouvrage et négociation selon le principe « L'État fait faire, plus qu'il ne fait ») et créateur, maître d'œuvre unique dans les travaux dits de « gros œuvre » (Architecte en chef) et dans ceux dits d'« entretien courant » (ABF). En outre, le statut lui

communes. En revanche, l'intériorisation de l'*éthos* du fonctionnaire (neutralité de l'État, empiètement de la fonction sur la citoyenneté) varie selon les générations, les avantages statutaires acquis en 1984, la conjoncture politique et idéologique et la division de la « matière » administrative entre patrimoine et urbanisme.

3. La législation en matière de protection : 1887 et 1913 (classement MH)/1930 (protection des sites)/1943 (décret sur les abords)/1962 (loi sur les secteurs sauvegardés)/1976 (protection de la nature)/1984 (ZPPAU). Juridiquement complexe et controversée, cette législation reste problématique sur le plan de sa critériologie (qui a vieilli) et sur le plan de ses concepts ; le concept de site en particulier comme « tableau » de peinture vivant est-il adapté à l'urbanisation des sites ?

4. C'est de façon plus générale la distinction entre métiers d'art et professions de l'art, entre créateurs et agents artistiques (de l'impresario au producteur et au directeur de festival) qui réapparaît, ici, dans cette double fonction. La « pratique » de l'administration culturelle est souvent de « recruter » les doubles profils, d'intégrer la professionnalité, forgée selon des critères indigènes hors de la fonction publique, dans la compétence administrative. De là le double discours des « libéraux en bureaucratie ». La fonction publique est, en raison de ses fins, un réaménagement des effets de la créativité individuelle au profit du dépistage en autrui des valeurs créatrices légitimes. L'évolution actuelle de la Direction du patrimoine confirme cette donnée.

5. Les conflits autour des chantiers « majeurs » en sont l'illustration. Tel, en 1990, celui né de la restauration de Saint-Sernin à Toulouse où la légitimité universitaire de l'histoire de l'art apporte son appui à un des deux partis architecturaux de restauration : le « retour » à l'option Viollet-Leduc.

6. Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme/Plan d'occupation des sols/Opération programmée d'amélioration de l'habitat/Zone de protection du patrimoine architectural urbain. Praticien de l'espace, l'ABF sert de relais entre propriétaires, élus, urbanistes auprès des conservateurs des Monuments historiques et formalise en partie leurs demandes de protection.

concède, à certaines conditions, l'exercice en libéral. La double fonction de médiation et de création se reflète dans la métaphore du « dire » (d'avertissement, de conseil et d'autorité) et du « faire » (le parti de plan et l'œuvre)⁴.

Quant au symbolisme de la protection, son message dépossède l'architecte d'une part de sa posture de créateur au profit d'une référence à la doctrine des monuments anciens (cas des architectes en chef) et d'une référence à la norme de conformité (cas des ABF). En retour, il crée un prestige compensateur fort, lié à l'héritage historique de la nation.

Le premier symbolisme est d'essence esthétique : il se réfère à une doctrine idéale de restauration architecturale et commande des interventions spécifiques sur les monuments. La centralité du chantier requiert auprès de l'architecte en chef un comportement strictement analytique de diagnostic. La norme patrimoniale est déterminée par la valeur historique, archéologique ou stylistique de l'objet, quel que soit son environnement. Le jeu partenarial s'épuise d'une part dans la question de l'allocation des ressources au maître d'œuvre, et d'autre part dans la confrontation des exigences normatives de la restauration (État) avec la prégnance des modèles culturels locaux ou avec l'urgence des politiques touristiques des collectivités⁵.

Le second est d'essence culturelle : il se réfère à l'unité stylistique ou historique d'un territoire administratif, le département, et règle chez l'ABF des missions diffuses de conseil et des activités prescrites de contrôle, ancrées d'une part, dans des pratiques territorialisées et orientées, d'autre part, autant par la normalisation de l'architecture ancienne et celle de l'intégrité paysagère que par la politique de l'habitat et la planification de l'espace. Attentif à l'évolution des « abords » des monuments protégés, l'ABF, comme chef du Service départemental d'architecture (SDA), agit complémentirement à titre d'opérateur urbanistique local, ainsi que l'exigent la révision des SDAU, l'élaboration des POS, des Plans de sauvegarde (Secteurs sauvegardés urbains), des ZPPAU ou le lancement d'OPAH⁶.

En chacune de ces opérations, la forme réglementaire se mesure toujours à la dimension spécifique

d'une situation locale. Par la modulation des avis relatifs aux permis de construire et de démolir, la fonction d'ABF, revient à chercher le point d'équilibre entre les normes patrimoniales et la maîtrise active des formes urbanistiques. En retour, dominé par les acteurs politiques des collectivités, le jeu partenarial sur-enchérit sur la contradiction des référents entre eux et appelle la construction d'un compromis autour de la notion de développement local⁷.

– Le cas du Val de Gally au contact de la zone protégée de Versailles est exemplaire : quelle urbanisation autoriser à cette proximité ? Quel partenariat entre État, protecteur et défenseur du *statu quo*, et collectivités territoriales soucieuses de leur démographie et de leur développement économique (donc de lotissements contrôlés) ?

– Le cas de la Lozère : les OPAH dans les villages ruraux permettront-elles à l'ABF local de contrôler leur devenir patrimonial ?

– Le cas de la Haute-Garonne (Toulouse, en particulier) : le débat s'y transporte sur la nature de l'intervention de l'ABF, décoration architecturale ponctuelle ou réflexion urbanistique globale, dans le cadre de la gestion du secteur sauvegardé.

Ainsi, la position des deux catégories d'architectes administratifs relève de logiques d'intervention bien séparées. Avec l'architecte en chef, la compétence technique s'attache à la notion traditionnelle du chantier : valeur d'un objet, d'un monument ou d'un site. Avec l'ABF, la responsabilité territoriale présente toujours deux faces : d'une part, le patrimoine y appelle une réflexion sur l'urbanisme – rénovation et amélioration de l'habitat – de l'autre, la prescription y suppose le conseil, et le jugement d'autorité s'y précède dans la négociation.

Le monument et le territoire

L'architecte en chef ou la monumentalité

Comme maître d'œuvre hautement spécialisé, l'architecte en chef des Monuments historiques a en charge la restauration (gros œuvre) des monuments classés et inscrits, appartenant à l'État, aux collectivités ou aux particuliers, et dont les affectataires reçoivent une aide financière de l'État au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments histo-

7. Trois exemples illustrent ce compromis : les Yvelines et le patrimoine de la monarchie, la Lozère et le patrimoine rural, la Haute-Garonne et le patrimoine urbain. Ces trois situations locales commandent une recherche fortement différenciée de l'équilibre entre normes patrimoniales et développement urbanistique. L'ABF n'y opère pas avec les mêmes outils réglementaires, les mêmes ressources, les mêmes orientations architecturales. Dans la confrontation avec les collectivités, les logistiques contractuelles (Ville moyenne...) s'interposent et l'ABF ne saurait jouer doctrinairement des mêmes registres et des mêmes formes de pertinence administrative dans toutes les situations.

8. Commission régionale du patrimoine historique archéologique et ethnologique, chargée d'inscrire les monuments, le classement se faisant à Paris en Commission supérieure et mise en place par le décret du 15 novembre 1984 dans le cadre de la déconcentration des services culturels de l'État en région. Pour la première fois, les élus ont droit au chapitre dès lors que la protection concerne leur collectivité. La compatibilité avec le code de l'urbanisme est ainsi en partie rendue possible.

9. Le décret du 12 avril 1907 a fondu en un seul corps technique les architectes diocésains qui existaient depuis 1848 (deuxième République) et les architectes en chef des monuments historiques créés à la fin du XIX^e siècle (troisième République). Ce décret – consécutif à la séparation des Églises et de l'État – va régir le corps chargé de la conservation des immeubles classés, jusqu'au décret du 20 octobre 1980. Le nouveau décret (art. 3) précise la dévolution des travaux d'entretien à l'ABF et ceux de gros œuvre à « l'en chef ». (Cf. *Monuments historiques* : « Profession architecte en chef », janvier-février 1981.)

riques. Comme contrôleur de l'État ou maître d'ouvrage, il a un rôle d'expert délégué : participation aux travaux de la commission supérieure des monuments historiques (classement) et à ceux de la Corephae de sa région d'affectation (inscription)⁸, et surveillance des chantiers cofinancés par l'État où il n'est pas lui-même maître d'œuvre.

La genèse du corps remonte à la fin du siècle dernier, au moment où, d'un côté, se diversifient classements et objets des classements effectués hors du champ patrimonial religieux et où, de l'autre, les critères de conservation des édifices religieux eux-mêmes se laïcisent sur le modèle universel du monument historique⁹.

Créé dans ce contexte – la séparation des Églises et de l'État date de 1905 – ce corps, rattaché au ministère de la Culture (Direction du patrimoine) reste indéfectiblement « étatiste/monumentaliste ». En même temps, l'affirmation de l'indépendance professionnelle ne laisse pas d'être entachée d'ambiguïté. La forte conscience identitaire de groupe (monopolisation des formes du concours, cooptation compagnonnique et d'atelier, *numerus clausus* dans le recrutement : le nombre, régulièrement débattu avec l'administration, ne dépasse pas 60 pour toute la France) doit s'adapter aux difficultés d'une position médiane entre maîtrise d'œuvre (expertise intégrale) et maîtrise d'ouvrage (expertise déléguée).

Toutefois, les médiations impliquées par la charge ne semblent pas occulter la prééminence de la professionnalité qui s'exerce dans le « ressort » des chantiers attribués par l'administration : les architectes en chef résistent bien à la diversification des expertises, et le niveau de technologie des restaurations, qui légitime certaines formes de monopolisation (matériaux nobles, sophistication du parti architectural, choix d'entreprises compagnonniques...), ne saurait, sous peine de dévaluation, se mesurer à la compétition banale du marché externe. La protection de l'ouvrage renforce en retour celle du maître d'œuvre. Elle est un autre marché, un marché assisté et volontariste, dont l'argent de l'État est tout à la fois le nerf et l'arbitre. Tandis que l'architecte en chef inscrit son action dans le cadre de la dépense publique, pour sa part, le propriétaire du monument protégé bénéficie d'une aide indirecte en termes de fiscalité ou de droits de succession. Un des ressorts

de la « spirale » patrimoniale réside dans cette méritocratie de propriétaires « classés ».

Quant aux responsabilités de l'ABF, elles se déclinent sur un autre registre. Moins contraint par l'architecture monumentale, il s'oblige, en revanche, à l'identité territoriale et à une forme de protection à la fois plus risquée et plus polymorphe d'où certains besoins sociaux ou esthétiques ne sauraient être absents. Les deux corps, toutefois, sont traversés par une même contradiction : l'institution du contrôle et la fonction de conseil auprès des pétitionnaires peuvent y être, à la limite, exclusives de toute orientation créatrice, attachée par nature à la profession d'architecte.

L'architecte des Bâtiments de France ou la territorialité

Pour sa part, en effet, l'architecte des Bâtiments de France est attaché à un territoire et à son environnement patrimonial, beaucoup plus qu'à des monuments considérés comme entités séparées.

Si le corps – depuis 1946, date de sa création – est un pur produit de la dynamique propre à l'action publique sur l'espace urbain et rural, son insertion dans l'administration extérieure du ministère de l'Équipement en 1979 – Direction de l'architecture et de l'urbanisme – est placée sous le signe d'une affectation durable à l'échelon territorial du département dans le cadre, ou à la marge d'une Direction départementale de l'équipement (DDE) : la faible mobilité des ABF, atypique dans la fonction publique, est fortement corrélée à l'attachement au patrimoine local. L'équation du territoire et du patrimoine recouvre en partie celle du titre et de l'emploi. A l'interface de la restauration architecturale, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, l'ABF, est par définition plus sensible aux continuités territoriales qu'aux exemplaires uniques de l'histoire de l'Art – qu'il n'ignore pas, mais qu'il relie à titre de style dominant au tissu bâti environnant.

« ... Défendre les valeurs patrimoniales de son territoire sur son territoire... » (ABF, stagiaire, 1988), tout se passe comme si le territoire administratif avait à se sublimer dans ses références patrimoniales.

Héritiers des architectes ordinaires, qui avant 1946 dépendaient des architectes en chef des Monuments historiques, ils n'ont gardé de ce lien que l'obligation de l'entretien des monuments classés ou inscrits sur l'inventaire supplémentaire. Désormais, ils se définis-

sent par rapport à un champ d'action autonome bureaucratiquement réglé qui, en même temps, les relie à un environnement multiple. Aussi, la généralité des intérêts et des objectifs (patrimoine immobilier et mobilier à caractère culturel ou historique) dont ils se prévalent au titre des motivations rationnelles de l'État dans ses tâches de protection, s'inscrit-elle dans une pluralité d'interventions et de médiations polyvalentes dont le dénominateur commun est la formation de l'armature patrimoniale d'un territoire donné. Par leurs entrecroisements, quatre réseaux principaux de l'action de l'ABF ordonnent le monde de sens où se construit la culture patrimoniale du département : les ordres et avis administratifs sous tutelle préfectorale ; les conseils d'architecture aux pétitionnaires en coopération avec les agents de l'Équipement ; les missions de sauvegarde auprès des propriétaires de monuments classés et inscrits ; les médiations de l'État auprès des élus des collectivités.

En somme, l'ABF se situe au centre des tensions qui opposent la monumentalité pure et la construction empirique d'un espace ou d'un paysage. Sa mission est d'engager autant le poids de son expertise raisonnée (avis simple) que la valeur de son autorité souveraine (avis conforme) dans la balance des négociations entre services techniques de l'État et services départementaux, raison d'État et promotion immobilière, magistère du goût public et partis architecturaux privés. L'axe d'intelligibilité du corps réside dans cette dualité. Si à l'origine, on la trouve dans la greffe du fonctionnaire sur le libéral, elle resurgit aujourd'hui dans le conflit des références et des normes que vit l'ABF « en décentralisation ».

Souvent attribuée à l'ABF, l'image de « fantassin » de base de l'État-architecte, à forte coloration balzacienne, s'alimente à la représentation aiguë, voire critique de la valeur patrimoniale d'un territoire. C'est cela qui fait de l'ABF sinon un atout précieux dans le jeu des collectivités en quête de leur propre image (voire de leur légitimité), du moins leur aiguillon dans la quête d'une voie médiane entre modernité et tradition. Vision corroborée par la tonalité d'une des conclusions de l'ouvrage de l'équipe de Raymonde Moulin sur *les Architectes*. Sans prendre parti sur la perspective d'ensemble, on ne peut qu'être saisi par

la lucidité du jugement applicable autant à la fragmentation de la mission de l'architecte libéral qu'aux multiples médiations qui incombent à l'ABF dans la quotidienneté de son Service départemental :

De nombreux services fournis par l'architecte impliquent des savoirs et des savoir-faire qui sont loin d'être tous spécifiques à l'architecture [...] L'architecte joue tous les rôles [...] Et l'élaboration du parti architectural a montré comment l'architecte pouvait être dépossédé [...] de ce qui est valorisé à ses yeux, *son statut culturel de créateur solitaire* [...] Sa seule spécificité serait-elle d'être le lieu où s'incarnent les médiations multiples ? [...] Serait-elle de jouer le « comme si » d'un métier dont l'architecte recherche la définition idéale tout en négociant des compromis qui ne sont jamais de l'architecture ?

La lucidité du diagnostic offre prise à une interrogation sur la fonction sociale des ABF : les biographies de ces derniers montrent dans beaucoup de cas les effets de compensation du « désenchantement devant la rationalisation du monde » qu'offrent les missions de protection de l'État, dans la mesure où elles rendent tout à fait compatible, dans une même « tradition culturelle », la dualité du contrôle et de la maîtrise d'œuvre¹⁰. Tout se passe alors comme si, l'État s'appuyant sur un corps de professionnels (qu'il ne peut former lui-même), ce corps s'appuyait en retour sur l'État pour donner à la multiplicité de ses pratiques la forme d'une cohérence allant de l'influence (le rôle de conseiller culturel dans la société civile joint au prestige de l'image de libéral et de fonctionnaire dans l'administration) au pouvoir (l'autorité de prescription).

10. Raymonde Moulin, Françoise Dubost, Alain Gras, Jacques Lautman, J.-P. Martinon, Dominique Schnapper, *les Architectes*, Paris, Calmann-Lévy, 1973, p. 50 et suiv.

Le déficit de créativité de l'architecte – avéré par les chiffres de l'intervention dans la construction, en baisse croissante – trouve dans les reformulations des objectifs de l'État (l'extension des tâches de gestion pour un ABF est considérable par rapport à celles d'un collègue libéral), des formes de compensation, d'ersatz ou de repli, au sein desquelles s'estompe la dureté des rapports économiques de maître d'œuvre à maître d'ouvrage. Simplement, pour l'ABF, la maîtrise d'œuvre (hors État) est conservée à titre de possibilité légale et sous des conditions d'exercice différentes s'agissant de restauration de monuments inscrits ou s'agissant de création pure, conditions rendues compatibles, dans le statut de 1946, avec les charges statutaires prescrites, et reconduites dans celui de 1984.

Les architectes du patrimoine. Culture de contrôle ou politique urbanistique ?

*La culture patrimoniale et ses acteurs :
des effets compensateurs ?*

L'articulation de la protection spécifique (monumentale) et de la protection diffuse (territoriale) tend aujourd'hui à se défaire en opposant deux concepts de patrimoine. Le premier, celui de l'en chef, se recentre sur la spécialisation et la technicité (maîtrise d'œuvre). Le second, celui de l'ABF, rend possible l'élargissement d'un champ d'intervention à la mesure même des capacités que lui offrent le système de protection légale, ses compatibilités et ses contradictions.

La catégorie de patrimoine a, au cours de l'histoire, emprunté de multiples sens et, de ce fait, est entachée d'ambiguïtés. Elle est l'histoire même de ses propres ambiguïtés¹¹. C'est seulement depuis trois ou quatre décennies qu'elle a pris une connotation spécifiquement liée au pouvoir protecteur et au contrôle de qualité, et, qu'à ce titre, elle concerne l'ABF. Non seulement ce dernier a mission d'organiser la protection du patrimoine de son territoire administratif, mais encore il a celui d'évaluer officiellement, par la double procédure de l'avis simple (jugement de conseil ou d'avertissement) et de l'avis conforme (jugement d'autorité en zone protégée et « en abords » de Monument historique et en covisibilité), la qualité de l'architecture envisagée, via les partis architecturaux ou les demandes de permis de construire, dans un environnement urbain ou rural, « neutre » ou classé¹².

Dès lors, le monument n'est plus seulement l'ouvrage à restaurer, il projette en quelque sorte sur « son » espace ses propres critères architecturaux. Tout se passe comme si le patrimoine se construisait alors dans le rapport de la monumentalité labélisée à l'architecture projetée. C'est cette confrontation qui fonde une culture patrimoniale plus ou moins partagée à vrai dire, mais génératrice de comportements architecturaux réglés et vecteur de diffusion de manières de penser et de faire auprès des artisans de la restauration. La catégorie n'a une telle efficacité que parce qu'elle est réglementairement associée à des contraintes eu égard aux menaces ou aux risques consécutifs au développement de l'urbanisation. Enfin, aiguissant l'intérêt public

11. Sur l'histoire et la sociologie du « droit » patrimonialiste comme domination légitime de la Maison seigneuriale sur ses affiliés, cf. l'œuvre de Max Weber. Quant à l'anthropologie de la succession patrimoniale, on peut se reporter à la bibliographie établie par Georges Augustins, *Archives européennes de sociologie*, vol 20, 1979 et vol. 23, 1982.

12. Le pouvoir d'avis conforme de l'ABF a été étendu aux ZPPAU selon les termes de la loi de répartition des compétences du 7 janvier 1983. Cf. *la Pierre d'angle*, P. Preschez, « Le nouveau statut des ABF », 1984.

pour les « signes » de l'autorité, le débat débouche, dans les années 1980, sur une confortation mutuelle des fastes de l'architecture et des emblèmes du pouvoir¹³.

Aujourd'hui, le règlement de la protection s'entrelace étroitement avec le droit de l'urbanisme et avec celui de l'environnement. Tout se passe comme si le droit patrimonial, le droit urbain et le droit de l'environnement formaient la base d'une problématique commune pour le pouvoir d'État : d'une part, l'affectation de l'espace ne va plus sans une réflexion, même formelle, sur sa protection et la logique « aménageante » se combine avec la rationalisation économique du patrimoine ; de l'autre, la production d'une monumentalité d'État ou celle propre aux collectivités territoriales « stigmatise » la visibilité du pouvoir – à ses divers paliers d'expression – par les effets de marque qu'entraîne toute forme de protection. En même temps, la mise sous contrôle de pans entiers du territoire trouve ses limites dans le jeu du marché. Plus un territoire est *qualitativement* patrimonial, plus il est *quantitativement* protégé, et plus les risques de rigidité apparaissent entre offre et demande, développement économique et identité historique. D'un certain point de vue, l'importance, économiquement parlant, de l'usage du droit de prescription par l'ABF, apparente son action à celle de l'acteur culturel et de ses « produits » ou de ses « créations » à caractère discrétionnaire. De même, dans des conjonctures exceptionnelles comme celles créées par les inondations de la ville de Nîmes en octobre 1988, la multiplication des chantiers est de nature à provoquer la transgression des règlements qui en montraient les limites par les effets pervers induits.

Cet angle d'approche rapporte la domination de la puissance publique sur l'architecture à la légitimité du patrimoine comme valeur de référence, mesure collective et héritage national. Mais c'est la légitimité d'une limite formelle : d'un côté, le développement des sociétés industrielles avancées s'est opéré dans le cadre d'une extension considérable de l'urbanisation libératrice du marché de la construction ; et de l'autre, interpellé par l'opinion ou par la mobilisation collectives, il a imposé un contrôle de ses effets pervers : menace de disparition pure et simple des formes

13. Sur ce dernier point, se reporter à l'ouvrage de François Chaslin, *les Paris de François Mitterrand*, Paris, Gallimard, « Folio », 1985.

architecturales héritées et englobissement d'une mémoire des styles, région par région.

La limite préventive ou protectrice, est soit une réponse à l'abus, soit une conjuration de la menace de l'abus. Elle fait le départ entre le volontarisme affiché des pouvoirs publics, les lois du marché et la pression de la « demande sociale » en termes de représentativité patrimoniale.

Entre 1960 et 1985, on a pu observer schématiquement la succession de deux grandes politiques de l'urbanisme : l'une, inspirée par le ministère de l'Équipement et d'esprit fonctionnaliste, était fondée sur l'expansion urbaine modernisatrice. Elle transgressait souvent le patrimoine monumental ou, au mieux, l'isolait abstraitement. L'autre, d'esprit culturaliste, fondée sur le souci du legs architectural, s'orientait vers la création intégrée et la revitalisation des centres anciens (contrats villes moyennes/État). Dans les décennies 1970 et 1980 au moment où s'effaçaient les cultures locales d'expression communautaire, l'intérêt pour l'espace et pour l'histoire architecturale des villes a contribué à forger une représentation compensatrice de l'objet patrimonial dont l'effet d'entraînement sur les formes de spécialisation culturelle a pris part au déploiement du marché des biens culturels en voie de constitution. À l'évidence, le tableau brossé met en valeur les acteurs eux-mêmes, chargés de la gestion et du contrôle de l'héritage, et découvre l'ampleur des médiations opérées par eux. Garants d'une marque et d'une estampille publiques, les ABF se sont associés aux processus de conservation de représentation et de production du patrimoine architectural, sous le double sceau de la qualité esthétique et de la restructuration de l'espace.

Toutefois, le fait de gérer conjointement les critères liés au beau et ceux liés à l'aménagement, prend des formes différentes selon les conjonctures. Les transformations de la fonction de l'ABF correspondent à cette période de l'aménagement urbain et de la rationalisation du patrimoine, où la pratique contractuelle a succédé à la pure application réglementaire et à l'exercice « réactif » de la profession. Et c'est, en effet, dans le cadre de la politique des contrats de villes moyennes (décennie 1970) que le balancier de l'expansion urbaine d'après-guerre – destructrice autant que créatrice –

dans une architecture de « dépense » et de « substitution » s'est mis à osciller en faveur d'un urbanisme moins éclaté, moins expansif et d'un retour sur le « lieu de mémoire », le « secteur sauvegardé », et sur la centralité historique des villes. Réhabilitation, réaménagement, réutilisation vont alors rimer avec restauration, la « vocation » première de l'ABF.

Ainsi, d'un côté, une culture de distinction architecturale, fondée davantage sur la valorisation du décor que sur la fonctionnalité de l'habitat, contribue à définir des « images de villes » et, parallèlement, comble en partie le déficit de culture communautaire dont ces villes constituaient antérieurement le cadre d'expression. De l'autre, la pression sur le « foncier » urbain exercée par les agences des collectivités et des ateliers d'aménagement (en termes du Plan d'occupation des sols, de révision des schémas directeurs d'aménagement urbain, de zones de protection du patrimoine urbain, de plan de sauvegarde...) conduit l'ABF à penser sa fonction par rapport à une autre organisation : celle de l'élaboration de projets globaux portant sur la régulation urbanistique dans sa logique d'ensemble. L'ABF artiste et/ou urbaniste ?

*Institution du contrôle
et espace de professionnalité :
une construction cohérente*

Par elles-mêmes, les formes architecturales ressortissent à l'histoire des Beaux-Arts dont elles constituent, comme synthèse de tous les arts, la manifestation la plus éminente, tandis que, fondés sur l'inventaire de nombreux exemplaires, la typologie ou le corpus des styles d'une nation et d'une région ont l'ambition d'en donner le principe d'engendrement et d'intelligibilité. En logeant au cœur du dispositif du secrétariat aux Beaux-Arts, une Direction de l'architecture, l'État affichait – dès la deuxième moitié du XIX^e siècle – sa volonté de maîtriser à la fois son patrimoine hérité et la création de bâtiments civils que la vie administrative et politique de la nation exigeait dans tous les domaines : lycées, mairies, préfectures, opéras et plus tard, maisons de la culture, bibliothèques et équipements scolaires et culturels.

Historiquement, il aurait pu se faire que les ABF soient érigés par l'État en gardiens de l'authenticité des formes monumentales d'un territoire administratif donné, sur le modèle de ces fonctionnaires que décrit Gogol dans *les Ames mortes*, attachés à la personne du prince et à la défense ou à la conservation de ses intérêts directs. Mais on voit, immédiatement, les difficultés d'exercice qu'un profil professionnel aussi étriqué aurait impliquées face au remodelage de l'espace urbain et rural entre les deux registres majeurs de notre « modernité », celle dite de la *Reconstruction* (urbanisation et fonctionnalité) et celle dite du *Patrimoine* (culte des formes et attention portée aux architectures « symboliques »). Et si la fonction strictement conservatoire de l'ABF n'a jamais été écartée, c'est à titre de recours ultime devant les outrances de certaines créations ou par rapport à l'exécution improvisée des politiques urbaines et d'aménagement de l'espace. C'est à titre, aussi, de prévention de « menaces » de diverses origines pesant sur l'héritage bâti d'un espace ou sur l'intégrité de cet espace lui-même.

L'émergence d'un intérêt national pour le mode de conservation du passé propre aux villes historiques ou aux espaces remarquables, est largement postérieure aux premières lois de protection qui annoncent le mouvement sans toutefois le fonder ou l'exprimer. Cette réaction commence à prendre forme au moment où le *système biface* d'un État protecteur et constructeur se trouve brutalement confronté à une situation historique inédite à la sortie de la Seconde Guerre mondiale : celle où la « question » du logement cristallisait objectivement et symboliquement l'ensemble des nouveaux besoins de la société française. Non seulement la « construction » devenait une affaire nationale mais, pour « fonctionner » économiquement elle devait se combiner d'une part avec la formation d'une politique de financement de l'habitat et de répartition égalitaire du revenu, et d'autre part avec une politique de reconstruction des zones et des villes affectées par la guerre.

Les méthodes intensives d'intervention de l'État se traduisirent alors par l'ouverture de nombreux chantiers (y compris les chantiers spécifiques des monuments historiques dont la multiplication commence à cette époque), l'introduction de nouvelles technologies et l'acclimatation de nouveaux matériaux. Corrélativement, de nombreux problèmes de contrôle se posèrent tant en matière d'expansion du tissu urbain que de restauration ou encore d'intégration de l'architecture dans le bâti ancien et dans les sites classés.

L'ensemble des problèmes de juridiction sur l'espace se posaient à la fois. De sorte qu'avec l'inflation de la construction et ses effets (de la fin des travaux du baron Haussman jusque dans les années 1930, le substrat urbain ne s'est transformé que lentement, en quelque sorte, sur lui-même), la fonction étatique de protection est apparue dans toute son urgence tandis que s'esquissaient pour la première fois l'enchevêtrement et l'interdépendance entre droit urbain et droit patrimonial.

De l'institution du contrôle dépendait la mise en place d'un fonctionnement spécifique en termes professionnels. La création du corps des architectes des Bâtiments de France (ABF) en février 1946 a répondu aux nouvelles et multiples missions de l'État au sortir de la guerre parmi lesquelles l'extension des zones protégées apparaissait en bonne place.

Les acteurs sociaux, avec leurs compétences propres, entrent en scène sur fond de configuration historique particulière qui, pour se réguler, appelle leur intervention et prédéfinit leur rôle. Tel fut à peu près le cas du corps des ABF, créé par prélèvement sur la profession et en remplacement du corps monofonctionnel des architectes ordinaires des monuments historiques. Il fallait, en effet, un corps de généralistes, proches du maillage administratif de base, conscients des enjeux d'une protection globale du domaine bâti (monumental) et du domaine non bâti (environnemental) ¹⁴.

Comme maîtres d'œuvre professionnellement reconnus, les architectes apparurent, aux yeux des pouvoirs publics, les hommes de la situation en mesure de défendre localement un point de vue global sur la « qualité » architecturale et environnementale, en somme de porter le « regard » de l'État jusqu'au niveau du département. Pur reflet de la puissance publique et de son abstraction normative jusque dans les années 1970, ce corps profite, pour se développer, de la situation contrastée de la profession d'architectes et de la crise de la construction qui succède à l'euphorie des années d'après-guerre. Ce corps a grandi en volume d'interventions et en nombre parce que l'État n'a pas seulement favorisé une aide sociale (financement du logement dont l'origine est le Crédit foncier), mais a voulu contrôler la production architecturale. Entre 1955

14. La division du travail entre ABF, inspecteurs des sites et conservateurs des monuments historiques ne s'opérera clairement qu'à la fin des années 1950, (Rapport Houlet, ministère de l'Équipement, 1989).

15. Du point de vue de l'ABF, la procédure du permis de construire relève de son pouvoir de contrôle et de prescription. Historiquement, le décret de 1943 sur les « abords » des Monuments classés attribue à l'État un rôle protecteur dans un rayon de 500 mètres. Jusqu'à l'attribution aux DDE, de l'instruction des permis de construire en 1970, ces derniers relevaient d'un simple visa de l'architecte conseil. En 1975, le contrôle de l'État va encore se préciser par l'obligation faite à tout pétitionnaire de consulter l'ABF, via l'ingénieur subdivisionnaire (Équipement). Le contrôle de l'État s'est en partie desserré à la suite des lois de décentralisation, transférant autorité en matière de délivrance des permis aux maires de communes dotées d'un Pos.

16. École nationale de conservation des monuments historiques. Appelée École de Chaillot en raison de son emplacement. La formation dure deux ans et combine deux niveaux différents : le corpus (techniques architecturales, histoire de l'architecture, histoire du jugement architectural scolaire et professionnel) ; les modes d'analyse (projets de protection, de restauration, analyse des réglementations urbaines, l'architecture en quartier ancien, etc.)

17. Le statut est de nouveau sur le métier : réforme de l'École de Chaillot (projet Pattyn) et réforme du statut vont actuellement de pair. Le débat porte sur la création d'un seul corps d'architectes de l'administration, opérant la fusion des « En chef », des ABF et du corps des urbanistes de l'État. L'exigence de concordance avec les législations et les modes de protection à l'échelle européenne est à l'origine de ce débat.

18. Cf. Michel Crozier, Ehrard Friedberg, *l'Acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977. Les auteurs y relient les grandes sources de pouvoir dans l'organisation aux types de sources d'incertitudes pertinentes créées par ses structures et ses règles.

et 1980, on a oscillé d'une politique de développement du logement à une politique des types d'architecture, par l'intermédiaire d'une politique d'accès à la propriété individuelle. La procédure du « permis de construire » illustre ce déplacement du pouvoir et du regard. Un double contrôle est instauré dans la mesure où les ABF, conjointement avec les subdivisionnaires de l'Équipement, sont autorisés à superviser la délivrance des permis et à bloquer tout dossier contrevenant aux règlements de protection. Ce souci de l'État n'était pas absent auparavant, mais se cantonnait aux monuments dits majeurs ou aux monuments religieux symbolisant la Nation¹⁵.

Formé selon des critères analogues à ceux des architectes en chef des monuments historiques, au sein d'une même école, appelée École de « Chaillot », il est recruté selon une voie différente, à des niveaux de responsabilité différents¹⁶. La spécialisation acquise par concours tend, en partie, à compenser la perte d'expertise dont la profession est généralement l'objet sur le marché de la construction. Étroitement intégré à l'administration dès l'origine, son statut n'a évolué que tardivement sur un double plan, comme chef de Service départemental de l'architecture en 1979 et comme ABF en juillet 1984¹⁷, sans cesser de porter encore aujourd'hui les germes d'une contradiction entre la maîtrise d'œuvre par état et le contrôle administratif par destination.

Ce double plan souligne à souhait les deux « métiers » de l'architecte-fonctionnaire et ses deux « cultures ». L'articulation de ces deux registres est à l'évidence une source potentielle de contradictions internes au corps en termes de pouvoir et une source de conflits avec les administrations de tutelle en termes de moyens. Sa position de chef de service (SDA) en fait, au sens crozérien du terme, un « marginal sécant »¹⁸. Le SDA, en effet, tisse des relations avec son environnement sur trois « fronts » : celui de l'État central (via le préfet), celui de la collectivité locale, et celui de la Direction extérieure de l'équipement dans lequel il s'insère à la marge. A cela, l'ABF comme tel ajoute les missions confiées par la Direction du patrimoine et celle de l'environnement. Fronts ou missions constituent de véritables « zones d'incertitudes » dont le contrôle reste un des enjeux de la stratégie professionnelle de l'architecte-fonctionnaire. Ce contrôle est rendu d'autant

plus stratégique que les ressources budgétaires d'un SDA, de fonctionnement comme d'investissement, sont parmi les plus faibles des services de l'Équipement.

Un tel contexte rend nécessaire le recours à la notion de jeu : au-delà des normes réglementaires, l'ABF trouve dans la composition des forces locales la clé de sa stratégie, c'est là sa façon de diriger une organisation intersticielle, aussi publiquement marquée par l'ambition et la hauteur de ses objectifs (protection de l'espace bâti et non bâti).

La spécialisation de l'ABF dispensée à « Chaillot », centrée sur le corpus historique et les techniques de restauration se trouve ainsi en partie décalée eu égard à l'extension du « marché » patrimonial, hexagonal ou européen. En somme, les règles de protection ne se réduisent pas à un mode de gouvernement du territoire bâti ou à une sorte de police de la propriété privée. Elles sont tributaires d'un environnement socio-économique qui appelle désormais des formes nouvelles d'ajustement entre pouvoir d'État et pouvoirs locaux.

*L'ABF en décentralisation :
service public et politiques locales*

Portant, au nom des pouvoirs publics, le jugement architectural de conformité, dit « avis conforme », les ABF se trouvent aujourd'hui placés dans une conjoncture nouvelle exigeant non le repli sur le statut *stricto sensu* mais l'invention d'une position combinant l'acquis statutaire et l'espace professionnel. Oscillant entre le jugement d'autorité lié à la légalité du contrôle et les nouveaux gains de professionnalité impliqués dans le jeu partenarial actuel, ce corps, habitué aux critères fixes d'essence doctrinaire, apprend à engager le point de vue et les finances de l'État dans des projets urbanistiques ou environnementaux, qui, proposés et mis en concurrence par les administrations locales, obligent à la négociation et au compromis comme voies de la décision. L'engagement de certains ABF dans les ZPPAU illustre cette évolution. Pour autant, comme agents de l'État, ils n'« oublient » pour ainsi dire jamais la formation libérale d'où ils sont issus. Les relations tissées avec les architectes libéraux reposent sur des formes de confraternité et de coopération (d'où le conflit n'est pas absent) qui, au-delà ou par la médiation du contrôle réglementaire, prolongent

gent leur action propre à l'extérieur du corps : la création architecturale intègre à titre d'élément performatif du marché la conservation du patrimoine mise en avant par l'ABF.

Après la réforme administrative de 1979 (ministère d'Ornano) qui voit le passage de la Direction de l'architecture au ministère de l'Équipement et la création des SDA, l'ABF devient la référence patrimoniale d'un réseau de forces, de pouvoirs et d'influences dont l'enjeu est, localement, la maîtrise de l'espace. Appartenant jusqu'en 1979 au ministère de la Culture (Direction de l'architecture), il est à partir de cette date, placé à la tête d'un Service départemental d'architecture (SDA) et rattaché statutairement à l'Équipement. Gardant un lien avec son ancienne appartenance, il accomplit un certain nombre de missions pour les deux autres ministères moins « techniques » : Culture et Environnement. Une triple tutelle définit ainsi l'action de l'ABF, dans un département donné.

Un ensemble de textes règle la construction ou la restauration dans les conditions mêmes prescrites par le droit de la protection : espaces relevant de la réglementation des abords des monuments historiques (décret de 1943), de la protection des sites (loi de 1930), des secteurs sauvegardés (loi de 1962, dite « loi Malraux ») et enfin des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (loi du 7 janvier 1983). Ainsi, la catégorie de protection n'est pas univoque. L'ABF va jouer de ce statut conceptuel pour élargir son champ d'action et pour maîtriser les concurrences qui s'y présentent. Normative d'un côté, la protection fonde, de l'autre, un corpus de savoir-faire – et corrélativement d'usages de matériaux « nobles », ou historiquement pertinents – que l'ABF (re)découvre, transmet ou prescrit selon la marge d'action et d'autorité impliquée dans les situations qu'il gère. Si juridiquement, le système protecteur réunit l'ensemble des agents, architectes et archéologues, anthropologues et écologues dans un souci commun, sous l'angle de la *praxis*, il n'en va pas de même ; la protection les oppose : les techniques conservatoires ressortissent à des disciplines différentes et obéissent à des méthodologies exclusives. Les anciennes rivalités de maîtrise des chantiers réapparaissent alors entre architectes et archéologues, architectes et ingénieurs, architectes et entrepreneurs.

Ainsi, c'est sur le fondement d'un compromis que cette profession s'est constituée : la protection et le jugement architectural motivé. L'intervention protectrice de l'État s'est accentuée avec les phénomènes d'urbanisation (agglomération, création de banlieues...), qu'elle a pour une part réglementés et pour une autre, largement laissés au jeu du marché. Cette intervention a un sens : elle a visé à rappeler la centralité de la ville, le cœur patrimonial ou historique qui l'identifie. En somme à une division sociale de l'espace dont l'histoire de la mobilité populaire donnerait la clé et qui nous inviterait à une lecture en termes de dissociation du tissu social, l'action de l'État rappelle que le tissu urbain ne s'étend jamais qu'à partir d'un noyau architectural d'origine, qu'il soit esthétique, historique ou emblématique par volonté. Toute la politique des secteurs sauvegardés provient de là¹⁹.

En retour, les étapes de la professionnalisation du corps reflètent en partie les crises auxquelles l'État a dû faire face pour que la référence à la « qualité » architecturale – définie par un certain degré de « performance » – serve de point d'équilibre entre le marché privé de la construction en pleine expansion, le champ réglementé de la protection et les politiques publiques d'aménagement de l'espace. Parties prenantes de la relation de l'État à son territoire, les ABF durent progressivement acclimater les règlements majeurs au goût des politiques du territoire conçues à la tête de l'État : c'est sur ce terrain qu'ils apparurent comme de bons connaisseurs des spécificités locales. Depuis lors, les transferts de compétence ont créé une situation inédite au sein de laquelle les acteurs de l'État tendent à se définir comme une source modératrice de la décision publique eu égard au nouveau jeu politique local.

Aujourd'hui, l'action des ABF s'appuie toujours sur la légitimité traditionnelle du contrôle. Mais cette institution se heurte d'une part à l'autonomisation des politiques urbaines locales, d'autre part au nouveau jeu partenarial que ce processus développe, enfin à la révision critique des modalités d'intervention de l'État sur le territoire, depuis le début des années 1980. Le *vécu* des ABF est, à ce titre, tiraillé entre l'affaiblissement de la position ancienne et la définition de nouveaux rôles compensateurs – une didactique de l'architecture locale les anime réellement – dans le ca-

19. De nombreux travaux de « l'École de Chicago » ont porté sur les mécanismes de désintégration, en milieu urbain, des groupes liés à l'émigration et aux effets de l'urbanisation. En France, si l'action protectrice de l'État, désormais relayée par celle des collectivités, a en partie « sauvegardé » l'espace, elle a en même temps profondément transformé la structure des couches sociales d'origine.

dre d'une large interrogation sur les modalités actuelles du « travail » de l'État comme protecteur du bâti ancien et comme premier animateur de la création architecturale (Les grands travaux de la République). Pour l'heure, une telle accumulation de questions autour de la maîtrise de l'espace bâti, continue d'exercer auprès des ABF une influence décisive sur l'évolution de leur statut.

L'autonomisation du champ culturel d'un côté, la puissance d'intervention de l'Équipement et de l'Urbanisme de l'autre, l'émergence des procédures de protection de l'environnement enfin, répondaient dans l'immédiat d'après-guerre à la transformation de la structure sociale française. A partir de la fin des années 1970, les ABF seront les gestionnaires, les exécutants ou les négociateurs au jour le jour des politiques urbaines et environnementales de l'État s'exerçant dans le cadre départemental. La politique de décentralisation va remettre en question leur rôle tant dans l'État que du point de vue du nouveau jeu partenarial qu'elle a provoqué avec les élus.

Leur double formation à l'architecture « vive » et au patrimoine monumental appelle les ABF, formellement du moins, à contrôler le devenir d'un espace qui, en se construisant sur lui-même, intègre en les conservant des éléments significatifs de son bâti ancien. Et leur coappartenance statutaire à trois ministères se reflète dans les solutions imaginées ou les compatibilités envisagées. Au total, c'est en termes de convergence d'une morphologie architecturale, d'une symbolique culturelle et d'une écologie urbaine que la fonction trouve sa marque propre. L'architecte des Bâtiments de France est alors, en bonne théorie des jeux, placé en position stratégique non seulement pour combiner un contrôle de l'espace et un contrôle du bâti, mais encore pour pérenniser les normes juridiques et les règles administratives qui fondent sa capacité à intervenir dans ce champ. La responsabilité des « abords » des monuments et des sites protégés et, en général, de tous les « périmètres sensibles » du patrimoine, fait corps avec sa fonction au point de s'attacher à elle dans les réorientations politiques successives, voire dans les redécoupages ministériels qui les traduisent. En sera-t-il toujours ainsi, dès lors que s'annonce pour l'Europe un double débat, celui portant sur la configuration de l'espace et celui relatif à la contradiction entre propriété restreinte et développement du marché ?