

Organisation du patrimoine en France
Isabelle Maréchal, Directrice-adjointe,
Direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA)
Ministère de la culture et de la communication (France)

La France est un pays traditionnellement centralisé. L'héritage des rois de France, puis de Napoléon 1er a dessiné la base de l'organisation administrative du pays, marquée par une défiance ancienne et ancrée vis-à-vis du pouvoir régional.

Aujourd'hui, cette organisation est en train de changer, notamment grâce à la construction européenne qui a contribué à la revalorisation de l'entité régionale comme l'échelon d'organisation territorial le plus pertinent pertinent à l'échelle de l'Europe.

Le découpage administratif français est atomisé en :

- 36.000 communes,
- 100 départements
- 26 régions dont 4 sont aussi des Départements d'Outre-Mer, DOM,
- 4 Territoires d'Outre-Mer TOM , qui ont un statut particulier qui leur reconnaît une plus grande autonomie.

Le découpage administratif de l'Etat

Le ministère de la culture dispose de services :en « administration centrale » à Paris et en « administration déconcentrée » au niveau des régions (les Directions régionales des affaires culturelles – DRAC) et des départements (les Services départementaux de l'architecture et du patrimoine – SDAP).

Le ministère de la culture et de la communication est un ministère relativement récent, créé en 1959, et c'est André Malraux, qui a le premier dirigé ce ministère, qui a défini son organisation administrative et choisi l'échelon régional pour la représentation territoriale du ministère de la culture, sans remettre en cause l'échelon départemental des SDAP qui existait déjà.

En France, nous faisons une distinction entre d'une part la notion de « déconcentration » qui consiste à gérer le pouvoir de l'Etat au niveau local par l'intermédiaire des Préfets, et la notion de « décentralisation », d'autre part, qui est un transfert de compétence de l'Etat à une autorité locale, pour qu'elle l'exerce de façon autonome et entière.

Un double effort de déconcentration et de décentralisation a été entrepris en 1982-1983 et des compétences de l'Etat ont été transférés aux régions, aux départements et aux communes. C'est également à cette époque que les entités régionales ont été reconnues comme des collectivités territoriales à part entière (en 1986. Ce mouvement s'est poursuivi, en différentes étapes jusqu'à aujourd'hui et n'est sans doute pas achevé.

La législation dans le domaine du patrimoine

La législation du patrimoine est relativement ancienne, puisqu'elle s'appuie sur plusieurs lois cinquantenaires ou centenaires. Ainsi la loi sur la protection et la conservation des monuments historiques date du 31 décembre 1913. Cette loi a été depuis modifiée et codifiée, mais les grands principes sont restés les mêmes et n'ont pas été remis en cause : inventorier, protéger, conserver, transmettre.

La loi sur l'archéologie date de 1941 et a été complétée en 2001 et 2003 pour intégrer la législation sur l'archéologie préventive issue de la convention de Malte .

Enfin, la législation sur les abords de monuments historiques protégeant l'environnement du monument, date de 1943, et c'est en 1962 qu'André Malraux a créé la notion de « secteur sauvegardé » pour protéger les quartiers historiques de la destruction, à l'époque souvent préconisée par les urbanistes pour des raisons de salubrité publique.

L'inventaire des richesses artistiques de la France a débuté dans les années 1960 sur les mêmes principes, à savoir entièrement réalisé par l'Etat, tant pour la collecte que pour la diffusion.

L'ensemble de cette législation donne à l'Etat des pouvoirs importants qui peuvent porter atteinte à la propriété, au nom de l'intérêt général de la conservation du patrimoine, et c'est sans doute une des raisons pour lesquelles sa mise en œuvre est restée aussi longtemps confiée aux services de l'Etat.

Processus de décentralisation

Une première vague de décentralisation a eu lieu en 1982-83, mais à très peu concerné les compétences culturelles. Une deuxième vague a eu lieu en 2004 accompagnée d'une réforme constitutionnelle qui a acté le principe de l'organisation décentralisée de la France.

Pour ce qui concerne le domaine du patrimoine, une évolution sensible débute dans les années 2000, par un effort de décentralisation, motivé par différentes raisons, à la fois politique et pragmatiques.

Parmi les raisons nobles de cette évolution, figurent d'une part le souci de mettre fin à une certaine confusion des genres et d'autre part la prise de conscience de la valeur du patrimoine par les propriétaires publics et privés.

Par exemple dans le domaine des monuments historiques classés, l'Etat faisait tout (le financement des travaux, la maîtrise d'ouvrage et imposait ses maîtres d'œuvre), les propriétaires vivaient parfois comme une dépossession. Alors que sur 43.000 Monuments historiques, moins de 2.000 appartiennent à l'Etat, 20.000 aux collectivités territoriales (dont 13.000 lieux de culte) et 20.000 à des propriétaires privés, l'Etat assurait seul la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des travaux de restauration et d'entretien des monuments classés. L'autonomie grandissante des collectivités territoriales, les progrès réels faits par les propriétaires privés et les élus dans la conscience de la valeur du patrimoine, ne justifient plus le maintien d'un système aussi interventionniste.

Dans le domaine de l'archéologie, l'organisation de l'archéologie préventive pour répondre à la pression des aménageurs fonciers, était basée sur un système assez autoritaire. L'Etat assurait la maîtrise d'ouvrage et autorisait les fouilles, l'association AFAN (association

pour les fouilles archéologiques nationales) était l'unique opérateur imposé aux aménageurs et son directeur était le directeur de l'architecture et du patrimoine. Cette organisation monopolistique a duré jusqu'en 2001.

Des raisons plus pragmatiques ont également conduit à une évolution : Les services de l'Etat dont les effectifs sont constants ou en baisse, doivent assurer leurs missions sur un patrimoine de plus en plus important, des espaces protégés de plus en plus larges. En effet, si le patrimoine ne cesse de croître (plus de 60 monuments historiques sont classés chaque année, entre 200 et 300 objets sont protégés chaque année, soit plus de 300.000 objets protégés, sans compter les musées), les effectifs des fonctionnaires sont au mieux stables (environ 260 personnes à la DAPA actuellement, 360 dans les Conservations régionales des monuments historiques en DRAC et 750 dans les SDAP), et tendent à diminuer dans le cadre d'un effort général de réduction des effectifs de fonctionnaires.

Il y a donc une série de facteurs en faveur de la décentralisation, pour en finir avec la confusion des genres et s'adapter à l'évolution des temps. Il a conduit l'Etat à réfléchir à une nouvelle organisation possible, et à rechercher le niveau territorial le plus pertinent pour assurer certaines des compétences patrimoniales.

Comment se fait cette évolution ?

Dans le domaine de l'archéologie préventive qui a marqué le début de ce mouvement, l'évolution a concerné la décentralisation et la privatisation des fouilles. En 2001, l'association AFAN a été transformée en établissement public autonome : l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Cet établissement est monopolistique d'abord, puis en 2003, le nouveau ministre de la culture décide de mettre fin au monopole de l'INRAP. Aujourd'hui les collectivités territoriales ont été encouragées à développer leur propre service d'archéologie préventive (une cinquantaine actuellement) et le secteur privé se développe également (actuellement une vingtaine d'entreprises privées de fouilles archéologiques agréées par le ministère de la culture ont vu le jour et emploient plus de 300 personnes).

La préparation de la loi de décentralisation de 2004 a été l'occasion pour le ministère de la culture et de la communication de faire des propositions de décentralisation.

Dans le domaine de l'Inventaire général du patrimoine culturel, entrepris systématiquement depuis Malraux, la collecte des données était assez largement réalisée par les collectivités territoriales. L'alimentation des bases de données et la rédaction des notices d'information sur les éléments patrimoniaux recensés étaient principalement réalisées par les régions ou par des associations privées sous contrat avec les régions, ou plus rarement avec les communes.

La « décentralisation de l'Inventaire » a donc consisté à transmettre officiellement la responsabilité de la collecte des données de régions, environ deux cents personnels de l'Etat ont été ainsi transférés aux collectivités régionales. L'Etat a gardé la maîtrise de la base de données de l'Inventaire national, et maintient ainsi son rôle de contrôle, de coordination et de diffusion au public.

Troisième domaine, celui du transfert gratuit de propriété de certains monuments historiques aux collectivités territoriales. Au vu de leur intérêt historique et de leur

rayonnement local et non national ; 176 monuments appartenant à l'Etat ont été sélectionnés pour être proposés gratuitement aux collectivités territoriales. 66 ont été transférés, avec le personnel s'il y en avait. L'exemple le plus connu est celui du château du Haut-Koenigsbourg en Alsace.

Le dernier domaine dans lequel nous avons entrepris de réduire le rôle de l'Etat est celui des travaux sur les monuments historiques : jusqu'ici l'organisation en vigueur imposait au propriétaire que la maîtrise d'ouvrage des travaux soit assurée par l'Etat avec un maître d'œuvre architecte spécialisé recruté par l'Etat, ce qui reposait plutôt sur un usage administratif que sur une véritable législation.

La réforme vise à ce que la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration revienne à leur propriétaire, ce qui implique qu'ils vont désormais choisir leur maître d'œuvre parmi les architectes reconnus qualifiés pour la restauration de monuments,

Une ordonnance de septembre 2005, dont les décrets vont bientôt entrer en application, instaure le principe de mise en concurrence des architectes et met ainsi fin au monopole des architectes maîtres d'œuvre de l'Etat.

Ainsi, comme pour l'inventaire, nous accompagnons un mouvement amorcé depuis quelques années, la fin du monopole de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre de l'Etat, et le repositionnement progressif du rôle de l'Etat sur des fonctions d'autorisation des travaux, de contrôle, de conseil..

Bilan de ce processus de décentralisation

La décentralisation permet de clarifier les rôles : l'Etat assure la protection des monuments et espaces, délivre les autorisations de travaux sur les monuments historiques et pour les fouilles archéologiques, conduit la recherche et assure le contrôle scientifique et technique de l'inventaire, des travaux archéologiques et de restauration ainsi que l'évaluation des résultats des fouilles archéologiques.

Ce processus repose largement sur un partenariat entre les propriétaires et l'Etat (ou entre les régions et l'Etat) et représente plus qu'un simple transfert de compétences, puisqu'il permet de partager la responsabilité du patrimoine, d'augmenter les connaissances et de les mutualiser, de responsabiliser les propriétaires publics et privés, et d'instaurer un dialogue entre les différents acteurs et ainsi de gagner en efficacité et en acceptabilité des contraintes patrimoniales.

Il a également pour avantage que, chargé d'autoriser et de contrôler, l'Etat doit justifier ses décisions, et donc faire un effort accru de pédagogie envers les différents acteurs.

Le patrimoine semble être devenu maintenant une préoccupation très largement partagée de l'ensemble de la population, qui prend conscience de son importance pour la qualité du cadre de vie autant que pour son intérêt pour le développement du tourisme.

Mais ce processus, très volontariste de la part de l'Etat, a également ses limites et nécessite une vraie volonté politique pour être soutenu et poursuivi.

La décentralisation ne génère aucune économie pour l'Etat. Notre constitution modifiée en 2004 prévoit maintenant que lorsque l'Etat transfère des compétences, les moyens d'assurer cette charge nouvelle sont transférés en proportion : il s'agit du « principe de compensation des charges », ce qui implique des transferts de personnels et de crédits de fonctionnement et d'investissement. L'évaluation des charges est conduite de façon très rigoureuse sous le contrôle des parlementaires et les collectivités exigent parfois plus de moyens que ceux que l'Etat consacrait effectivement à une compétence transférée.

Il est ainsi quelque fois plus coûteux pour l'Etat de décentraliser que de garder les compétences.

La deuxième réserve est qu'on constate qu'il existe une forte demande de garde-fous à la décentralisation. Par exemple, pour le transfert de la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires, tous n'étant pas suffisamment expérimentés, l'Etat a dû garantir qu'il assurerait une « assistance à maîtrise d'ouvrage » pour certaines opérations, notamment pour les collectivités territoriales disposant de faibles moyens et peu préparées à la charge nouvelle de la maîtrise d'ouvrage de la restauration de grands monuments complexes..

Enfin, il existe, dans certains domaines, un refus de décentralisation. Par exemple dans le domaine du transfert de monuments historiques, après l'expérience conduite en 2004 il est envisagé de recommencer ce processus en l'élargissant à d'autres monuments de l'Etat que ceux de la liste initialement établie. Mais les tentatives en ce sens n'ont pas eu de succès, et il ne semble plus que ce transfert de propriété, même gratuit, soit maintenant une attente des élus locaux.

De même, le rôle des architectes des bâtiments de France (ABF) qui est chargé de contrôler les constructions et travaux dans la zone de protection de 500 mètres autour des monuments historiques est très controversé au Parlement, mais les maires en réclament le maintien car l'avis de l'ABF leur permet d'avoir un motif de s'opposer aux projets indésirables sans être eux mêmes directement en conflit avec les propriétaires.

En conclusion, ce mouvement de décentralisation dans le domaine du patrimoine a été lancé et s'effectue sur la base d'un partenariat plutôt que sur un simple transfert de compétence. Il est limité à certains champs seulement de l'activité patrimoniale et l'Etat garde un rôle clef de pilotage, assurant ainsi cohérence et qualité scientifique et perd des compétences directement opérationnelles qu'il n'a plus vocation à exercer.

Mais la structure centralisée d'un Etat a également ses avantages, par exemple dans le cas du plan de relance en France : les 216 opérations de travaux lancées sont conduites (pour un montant total de 100 millions d'euros), sous un contrôle très étroit des services centraux, sur des opérations sélectionnées par les DRAC, mais dont la liste a été constituée au niveau central. Nous devons rendre compte deux fois par mois de l'avancement de chaque opération au secrétariat d'Etat chargé de coordonner les actions de relance.

En cas de crise, les réflexes centralisateurs resurgissent donc très naturellement, mais ces procédures sont maintenant considérées comme un peu dérogatoires et ne se justifient que par le contexte exceptionnel de l'urgence du plan de relance.

Sites de référence : www.culture.gouv.fr – le site portail de la culture
www.culture.gouv.fr – le site institutionnel du ministère de la culture et de la communication
www.european-heritage.coe.int – site du réseau européen du patrimoine sur la politique de protection du patrimoine en France et dans une quarantaine d'autres pays européens