

Fabrice Thuriot

UNIVERSITÉ DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE  
CENTRE DE RECHERCHE SUR LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE  
CRDIT GIS GRALE-CNRS FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

Nous aborderons ici la question de décentralisation dans un État centralisé comme la France, vue sous l'angle des politiques du patrimoine. Si cette problématique de la décentralisation s'avère spécifique dans un État de tradition jacobine, elle occupe également une place importante dans d'autres pays européens (Thuriot, 2004a) tels que l'Italie ou le Royaume-Uni, dans des contextes très divers. C'est ainsi qu'une administration du patrimoine existe depuis 1830 en France avec l'Inspection des monuments historiques, depuis le début du <sup>xx</sup>e siècle en Italie avec les Surintendances<sup>1</sup> et seulement depuis 1984 au Royaume-Uni avec l'*English Heritage*.

Dans la plupart des États existe une protection du patrimoine au niveau national et la France est loin de tenir la tête en volume de monuments protégés, contrairement à ce que l'on pourrait penser : plus de 40 000 monuments, dont environ 400 à l'État, contre le même nombre de monuments « classés » au Royaume-Uni mais aussi plus de 375 000 monuments « inscrits », comprenant, il est vrai, des sites naturels pour lesquels le Royaume-Uni développe une conception proche de celle du patrimoine bâti depuis plus longtemps qu'en France (1930), un nombre incalculable potentiellement en Italie et environ 85 000 en Espagne qui possède pourtant moins de patrimoine que la France.

Des systèmes de protection ou de labellisation locale peuvent exister dans d'autres pays, notamment outre-atlantique, alors que la France rejette depuis les débats sur la loi de 1913 cette proposition défendue par le sénateur Émile Combes<sup>2</sup>. Dans le contexte de l'époque, il s'agissait de s'éviter de confier des pouvoirs à des élus locaux dont on se méfait, ce qui justifia « l'ac-

caparement » des pouvoirs par l'État afin d'unifier et de contrôler les méthodes de restauration (Thuriot, 2004b). L'intervention de l'État devait se limiter aux autorisations, au financement, aux interventions indispensables et d'urgence pour lesquelles il se substituait aux propriétaires publics ou privés normalement compétents, et enfin à la surveillance des travaux. Mais l'habitude de cette pratique administrative allait se perpétuer et imposer la maîtrise d'ouvrage de l'État, et même la maîtrise d'œuvre, au cours du <sup>xx</sup>e siècle. L'État n'en est venu à proposer la délégation de la maîtrise d'ouvrage au propriétaire qu'à la fin de ce siècle (Le Louarn, 1994), sans aller jusqu'à leur accorder le choix de la maîtrise d'œuvre sur le patrimoine classé. Malgré un assouplissement récent en la matière, le recours à l'architecte en chef des monuments historiques reste obligatoire, ce que le ministre de la Culture de l'époque a clairement réaffirmé :

« Il convient d'assouplir les pratiques en la matière. Cette réforme ne remettra pas en cause l'obligation de faire appel à un architecte spécialiste en matière de monuments historiques dès lors qu'une subvention publique est accordée, car elle constitue le garant, au niveau national, d'un traitement équivalent et de qualité des monuments. Mais elle assouplira le principe de territorialité qui veut qu'un seul architecte en chef des monuments historiques intervienne dans une circonscription, et permettra au propriétaire public ou privé de disposer d'une plus grande latitude pour choisir l'architecte en chef des monuments historiques qui sera chargé des travaux de restauration de son monument : l'État proposera au moins trois noms d'architectes aux propriétaires. Dans cette optique, le nombre d'architectes en chef des monuments historiques va être augmenté (de 51 à 75 en 2006) et les modalités du concours modifiées. D'ores et déjà deux arrêtés viennent de paraître à cet effet, dix postes supplémentaires sont ouverts dès cette année »<sup>3</sup>.

1- Leur nombre, leur répartition et leur fonction ont été modifiés au gré des changements institutionnels. Elles doivent veiller à certains biens en particulier ou aux biens présents sur leur territoire, ; celui-ci pouvant se rapporter à la province ou à la région, même s'il ne correspond pas toujours avec le découpage administratif.

2- Des protections patrimoniales ont été inscrites dans le futur plan local d'urbanisme (PLU) de la ville de Paris, qui remplacera l'actuel plan d'occupation des sols (POS) en 2006, afin de compléter les protections de l'État et concernant en particulier les édifices populaires du <sup>XX</sup>e siècle, *Le Monde* du 29 janvier 2005, p. 28.

3- Communication de Jean-Jacques Aillagon, ministre de la Culture et de la Communication, sur le patrimoine, au Conseil des Ministres du 17 septembre 2003, *Le plan national pour le patrimoine*, p. 19.

Le classement et le cofinancement des restaurations par l'État lui conféraient donc tous les pouvoirs. On peut dire qu'une démarche similaire avait cours en Italie tandis que le Royaume-Uni structurait sa politique patrimoniale autour de la mobilisation locale, par des particuliers, des associations, des communautés d'habitants ou des autorités locales, auxquels on reconnaissait la possibilité et le droit d'avoir aussi une conscience nationale des problématiques patrimoniales. Ainsi naquit le *National Trust*, organisme autonome mais lié à l'État<sup>4</sup>. Désormais, le *National Trust* est doublé de l'*English Heritage*, organisme créé par le gouvernement de Margaret Thatcher.

L'administration des monuments historiques et des bâtiments inscrits en Angleterre a été unifiée par la loi sur le patrimoine national (*National Heritage Act*) de 1984, avec la création de la Commission des bâtiments et des monuments historiques (*Historic Buildings and Monuments Commission*), plus connue sous la dénomination d'*English Heritage*. Cette commission est également chargée de gérer et de présenter les monuments anciens et les sites protégés appartenant à l'État, de réglementer et de superviser les fouilles archéologiques, et de conseiller le gouvernement sur les questions relatives au patrimoine. Actuellement, English Heritage définit des réglementations et conseille les ministres, les collectivités locales, ainsi que les propriétaires (personnes privées, entreprises et autres) des 41 200 monuments anciens classés et des 375 000 bâtiments inscrits. Plus de 400 de ces monuments anciens sont la propriété de l'État ou loués par ce dernier et donc classés « sous tutelle ». Ces monuments sont gérés directement par les services de l'*English Heritage* (Boylan, 2002-2003).

4- Le *National Trust*, principale association d'intérêt public de conservation du patrimoine national, financé par des fonds privés provenant de ses trois millions de membres, possède et gère plus de 200 monuments et sites historiques, ainsi que 49 monuments et sites industriels historiques (plus 250 000 hectares de campagne et 1000 km de côtes) en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord. Le *National Trust* pour l'Écosse, dont le rôle est similaire à celui du *National Trust*, possède 65 monuments anciens et demeures historiques ouverts au public, tandis que les collectivités locales entretiennent et mettent à la disposition du public environ 200 autres sites. La plus grande partie relève cependant de la propriété privée. Le *National Trust* a été créé et est géré en vertu d'une loi spécifique du Parlement spécifique.

Comme l'Italie, la France fait donc figure d'État très centralisé, efficace mais moins en lien avec les sociétés locales par ses procédures administratives. Compte tenu de son statut spécifique, la Corse aurait pu constituer un laboratoire de la décentralisation, notamment dans le domaine du patrimoine. Mais nul ne parle plus des expérimentations menées depuis 2001 dans le cadre des protocoles de décentralisation culturelle lancés par le secrétaire d'État au Patrimoine et à la Décentralisation culturelle Michel Duffour. Le patrimoine serait-il un « objet politique » (Gravari-Barbas, Guichard-Anguis, 2003), voire politicien ?

Si les rapports Gaillard, Bady et Rémond<sup>5</sup> ont été fortement médiatisés et intégrés en partie dans les réflexions gouvernementales et parlementaires, que ce soit dans le plan national du patrimoine<sup>6</sup> ou dans le projet qui a abouti à la loi (insatisfaisante) du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales<sup>7</sup>, ce n'est pas le cas des expérimentations menées en Corse et avec les protocoles de décentralisation culturelle sur le continent. Et si l'État avait à apprendre du local au lieu de vouloir conserver coûte que coûte son leadership ?

#### LA CORSE, LABORATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION DU PATRIMOINE

L'État oscille en permanence entre deux positions face à la Corse : la « réprimande répression » ou « l'attention bienveillante ». Toujours est-il que, depuis 1982, il lui confère un statut spécifique, puis particulier et enfin quasi autonome, surtout dans le domaine culturel. Les lois successives du 30 juillet 1982, 13 mai 1991 et 22 janvier 2002,<sup>8</sup> lui attribuent une organisation et des compétences spécifiques, les renforçant à chaque fois un peu plus pour aboutir à une décentralisation culturelle quasi totale.

5- Yann Gaillard, *51 mesures pour le patrimoine monumental*, rapport d'information, Sénat, n° 378, Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juillet 2002, ; Jean-Pierre Bady (prés.), *Pour une politique nationale du patrimoine*, novembre 2002 ; René Rémond (prés.), *Etat – collectivités territoriales : un engagement commun en faveur du patrimoine*, ministère de la Culture et de la Communication, 2004, 42 p.

6- Communication de Jean-Jacques Aillagon, ministre de la culture et de la communication, sur le patrimoine au Conseil des Ministres du 17 septembre 2003, op. cit., 25 p.  
7- JO du 17 août 2004, p. 14545, promulguée après décision du Conseil constitutionnel n° 2004-503 DC du 12 août 2004, JO du 17 août 2004, p. 14648 [Non-conformité partielle].

### Le faux transfert de compétences patrimoniales

Ce n'est en réalité qu'un transfert budgétaire, car on ne transfère pas une compétence que l'on ne possède pas sur le plan juridique et parce que les savoir-faire et les ressources documentaires n'ont pas suivi ce chemin, au moins dans un premier temps.

En effet, ce supposé transfert de compétences de la conservation des monuments historiques n'appartenant pas à l'État a été l'occasion de prouver les contradictions du système français. Comme il a déjà été dit, les compétences réglementaires d'autorisation, de travaux et de surveillance appartiennent à l'État pour le patrimoine protégé, en particulier classé, mais la qualité de maître d'ouvrage appartient de droit au propriétaire. Si une loi ne peut transférer une compétence prise de fait, une circulaire le peut...<sup>9</sup>. Devant se débrouiller seule, abandonnée par la DRAC et la Direction du Patrimoine, la Collectivité territoriale de Corse CTC choisit alors, en 1993, de ne pas assumer la maîtrise d'ouvrage, sauf exceptions par délégation de la part des propriétaires sur des opérations groupées (sur plusieurs communes ou des monuments de même type) et de n'être qu'un guichet d'instruction et de financement.

Certes, elle respectait à la lettre la loi de 1913, mais elle rompait avec une habitude d'encadrement tutélaire par la Conservation régionale des monuments historiques (CRMH) à la DRAC, arguant du fait que les personnels spécialisés de catégorie A n'avaient pas intégré la CTC, qui n'avait récupéré que leurs postes budgétaires, que ces postes étaient de toute manière insuffisants en nombre et surtout qu'elle ne voulait pas se substituer aux acteurs locaux. De plus, la CTC n'a dans un premier temps pas reçu les dossiers sur les monuments, la CRMH affirmant qu'elle en avait besoin pour attribuer les autorisations de travaux, voire de nouvelles

8- Loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse, JO du 31 juillet 1982, p. 2459 (abrogée suite à la première réunion de l'Assemblée de Corse en 1991) ; Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 relative à la collectivité territoriale de Corse, JO du 14 mai 1991, promulguée après décision du Conseil constitutionnel n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi relative à la collectivité territoriale de Corse, JO du 14 mai 1991, p. 6350 [Non conformité partielle] ; Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, JO du 23 janvier 2002, p. 1503, promulguée après décision du Conseil constitutionnel n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse, JO du 23 janvier 2002, p. 1526 [Non-conformité partielle].  
9- En tous les cas son interprétation par l'administration centrale.

protections. Des copies seront faites au cas par cas, avant un transfert des dossiers ultérieurs. De même, la connexion aux bases de données patrimoniales de la Direction du Patrimoine, par un accès intranet, afin de pouvoir facilement tenir à jour et modifier les fiches concernant les monuments, n'a pas été accordée immédiatement malgré son utilité indéniable.

### La tentative de reprise en main par l'État

Non seulement le champ n'était pas laissé libre à la CTC, mais en plus l'État récupérait d'une main ce qu'il avait cédé de l'autre, par l'intermédiaire de son chargé de mission indemnitaire, l'architecte en chef des monuments historiques, envoyé sur l'île à cet effet. Celui-ci allait en profiter pour « capter » une grande partie du marché local de la restauration, qu'elle portât sur des monuments classés, inscrits ou même non protégés dans un premier temps, les communes s'en remettant à lui, dépassées par les lourdes procédures administratives. De plus, l'État ayant été dessaisi de ses compétences opérationnelles, il ne se soucia plus guère de ses prérogatives régaliennes, qu'il s'agisse de protection (absence de réunions de la commission régionale du patrimoine et des sites) ou de surveillance (laissée à la discrétion de l'Architecte en Chef des Monuments Historiques et du superviseur qu'il désignait). Seules les autorisations étaient encore données, mais il est assez clair que, dans un certain nombre de cas, l'Architecte en Chef des Monuments Historiques maîtrisait complètement le déroulement de la procédure, du montage du dossier pour les propriétaires jusqu'au contrôle des travaux.

L'État n'ayant plus les moyens ni l'envie de s'impliquer et d'assumer ses responsabilités restantes, autant parachever l'édifice et transférer tout le patrimoine ou presque à la CTC<sup>10</sup>, associant celle-ci, censée être le relais des acteurs locaux, aux propositions de protection. Ce fut réalisé par la loi du 22 janvier 2002, toujours sous couvert des lois spécifiques en matière de monuments historiques, de sites et d'archéologie, conférant la coprésidence du conseil des sites à la CTC avec le préfet. Cependant, quelles leçons a-t-on tirées de cette expérience de rétention administrative d'une décentralisation octroyée politiquement contre l'administration ?

10- Y compris les monuments nationaux, hormis deux liés à Napoléon Bonaparte.

Si la Corse comporte, il est vrai, des spécificités dues à son insularité et à son histoire, les mécanismes de transfert pourraient être identiques partout s'ils s'avéraient pertinents, ou en tout cas auraient pu apporter des éléments de réflexion utiles pour le continent.

### LE CONTINENT SOUMIS AUX DÉCISIONS POLITIQUES

C'est ce que révèle l'expérience des protocoles de décentralisation culturelle, mise à mal par la précipitation de décisions politiques.

#### Des expérimentations inachevées

L'État lançait, en 2001, des expérimentations par des protocoles de décentralisation culturelle entre l'État et des Régions ou des Départements qui devaient recevoir à la fois une validation législative restrictive, par la loi du 27 février 2002, et une traduction très partielle par rapport avec à l'exemple de la Corse dans la loi du 13 août 2004. *A contrario*, des domaines ou des éléments du patrimoine ont été transférés sans préparation ni raisons autres qu'administratives ou financières alors qu'au moins en Corse, les dimensions politiques et symboliques ont été à la source des transferts de l'inventaire et de monuments historiques de l'État, même s'ils ne se justifient pas entièrement par des pratiques de coopération antérieures dans ces domaines.

Les protocoles de décentralisation culturelle avaient prévu d'associer pendant trois ans l'État et des Régions ou des Départements pour la gestion de questions patrimoniales ou d'enseignements artistiques spécialisés. Le patrimoine eut plus de succès que les enseignements artistiques spécialisés et des traductions variées, de la numérisation en Aquitaine à la tentative conflictuelle du transfert de l'inscription des monuments historiques<sup>11</sup> ou de la création d'un troisième niveau de protection local en Isère. Qu'en est-il en réalité ? Il est bien difficile de se prononcer faute d'informations suffisantes ayant filtré du Groupe national de suivi et d'évaluation (GNSE) et du Ministère<sup>12</sup>.

#### Des décisions précipitées

En fait, le gouvernement n'a même pas attendu la fin des expérimentations pour en tirer les consé-

11- Le second niveau de protection après le classement.

quences, des dispositions étant inscrites dans l'article 111 la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Plus limitées que les protocoles, elles resteront inutilisées. Dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation, les articles 95, 96 (pour la reprise des personnels), 97 et 99 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales proposent des transferts de compétences, voire de propriété, et des expérimentations, sans guère de prise en compte des pratiques ou expériences antérieures :

- Le transfert de l'Inventaire général du patrimoine aux Régions, ou à défaut à d'autres collectivités territoriales ou à leurs groupements, alors que les partenariats avec les DRAC étaient conclus jusqu'à présent plutôt avec les Départements ;

- Le transfert de monuments appartenant à l'État, pour des raisons financières comme l'atteste le peu de candidatures de la part des collectivités territoriales ;

- L'expérimentation du transfert des crédits de restauration et d'entretien des monuments historiques aux Régions, ou à défaut aux Départements qui en feront la demande, transfert qui a déjà été expérimenté avec succès sur le plan de sa pertinence et de son efficacité en Corse si ce n'est de ses modalités (cf. les critiques émises plus haut sur les rôles respectifs de la CTC et de l'ACMH) ;

- Le transfert aux Départements des crédits destinés à la conservation du patrimoine rural non protégé est le seul transfert cohérent en la matière mais il est de peu de portée, comme il l'a aussi été en Corse, vu la faiblesse des crédits et de l'implication de l'État. En revanche, il incite les collectivités concernées à s'y intéresser davantage.

12- Un rapport était attendu fin 2004 selon Jean-Marie Pontier, rapporteur du GNSE dissous en 2004, in « Les expérimentations en matière de patrimoine », *Pouvoirs Locaux*, n° 63, op. cit., p. 73. Il devait être terminé au cours du 1er semestre 2005 par Jean-Sébastien Dupuit et Xavier Roy. Un premier document d'étape avait été rédigé : Les protocoles de décentralisation culturelle. Vers une nouvelle organisation de la responsabilité publique en matière culturelle, Ministère de la Culture et de la Communication, décembre 2001, 29 p., paru sous la forme d'une plaquette de présentation de la démarche et des premiers protocoles signés, éditée par le ministère en collaboration avec l'Observatoire des politiques culturelles (OPC) de Grenoble. On peut aussi consulter un article co-rédigé par René Rizzardo, président, et Jean-Marie Pontier, rapporteur du GNSE, « Protocoles de décentralisation culturelle : premier bilan d'un dispositif expérimental », in *L'Observatoire*, n° 23, Hiver 2002-2003, p. 4-7, faisant mention d'une note problématique et méthodologique de René Rizzardo du 23 mars 2001, GNSE/OPC, et d'un rapport d'étape de Jean-Marie Pontier remis le 29 mars 2002 aux ministres dont nous avons pu avoir connaissance.

On l'aura compris, le propos est critique car il estime que si la décentralisation est une bonne chose, elle ne doit pas se réaliser à partir de bases faussées par la pratique administrative d'un État tutélaire et sous la pression de groupes ou de projets politiques. La réalité de la propriété et de la pratique du patrimoine local (pas plus vertueuse de la part de l'État qui a commis de nombreuses erreurs sous le sceau de la scientificité couvrant des modes restauratrices, conservatrices et urbanistiques) devrait être le point de départ de toute réflexion argumentée sur sa prise en charge et les modalités que celle-ci devrait suivre. L'exemple britannique montre combien le patrimoine est beaucoup plus approprié par les communautés locales, qui ont ainsi sensibilisé l'État à sa protection, sa conservation et sa mise en valeur. Le principe même de la décentralisation est-il encore en phase avec les nécessaires pratiques ascendantes et non plus descendantes, est-il respecté? N'aurait-on pas pu réfléchir à la mise en place d'organismes de coopération entre l'État et les collectivités ou leurs groupements, maintenant l'implication complémentaire des deux par les moyens des services d'État et la souplesse d'intervention des collectivités?

## Références bibliographiques

- AJDA, 2000, *Culture et service public*, n° spécial, sept. p. 83-94
- Boylan, Patrick, 2002-2003, La gestion des sites culturels en Europe, in *Option Culture*, Jean-Michel Tobelem (dir.), Fabrice Thuriot (collab. et synth.), AFIT-CDC, p. 195-196 (rapport final, 470 p.).
- Gravari-Barbas, Maria et Guichard-Anguis Sylvie (dir.), 2003, *Regards croisés sur le patrimoine dans le monde à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, chapitre II « Politiques du patrimoine. Patrimoine objet politique », p. 161-303.final, (952 p.).
- Le Louarn, Patrick, 1994, « Faut-il décentraliser la gestion du patrimoine? La maîtrise d'ouvrage de l'État sur les travaux des monuments historiques classés à l'épreuve de la décentralisation », *Les Petites Affiches*, n° 89 et 90, 27 et 29 juillet, p. 5-9 et 6-10.
- Pongy Mireille. (avec la collaboration de Fabrice Thuriot), 2000, *La régionalisation de la politique culturelle en Corse*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, janvier 2000, 97 p. + annexes.
- Pongy, Mireille, et Thuriot, Fabrice, 2000, La régionalisation des politiques culturelles. L'exemple de la Corse, in *AJDA, Culture et service public*, n° spécial, septembre, p. 83-94.
- Pongy, Mireille, 2004, De la Corse à la République: la décentralisation du patrimoine, *Pouvoirs Locaux*, n° 63, p. 68-71.
- Rizzardo René., 2000, *Bilan, perspectives, propositions*, Grenoble, OPC, janv. 2000, 16 p.
- *Pouvoirs Locaux*, 2004, n° 63, *op. cit.*, p. 68-71.
- Thuriot, Fabrice., 2004a, « La gestion du patrimoine en Europe occidentale », *Pouvoirs Locaux*, n° 63, IV/2004, p. 139-145.
- Thuriot, Fabrice., 2004b « Petit historique de l'accaparement des compétences par l'État », *Pouvoirs Locaux*, n° 63., p. 58.