

OBSERVATIONS DE LA *CFDT-CULTURE*
SUR LE RAPPORT PRESENTE PAR LA
COMMISSION “ PATRIMOINE ET DECENTRALISATION ”

Sommaire et résumé

1. Observations diverses sur le rapport

Le champ de l'étude est trop limité
Le rapport est encombré de considérations hors sujet
Des approximations et des erreurs entament la crédibilité du rapport

2. Rappel de quelques principes

2.1. “ Bon pour le patrimoine ”

- 2.1.1. Qu'est-ce que le patrimoine ?
Des principes mal formulés dont les conséquences ne sont pas tirées
- 2.1.2. Le patrimoine objet d'action publique
Le patrimoine n'est pas ou mal défini
- 2.1.3. Conserver
Ce qui est “ bon pour le patrimoine ”, c'est de le conserver pour le transmettre

2.2. Patrimoine et société

Définition du patrimoine objet d'action publique : l'ensemble des objets dont la valeur comme source de l'identité nationale justifie une dépense publique et une limitation des libertés individuelles dans un but d'intérêt général.

- 2.2.1. Décentralisation et principe de subsidiarité
Le principe de subsidiarité ne permet pas à l'Etat de se décharger systématiquement sur d'autres de ses missions propres.

2.2.2. Patrimoine et démocratie

La sélection du patrimoine objet d'action publique est le chaînon principal d'une “ chaîne patrimoniale ” : du constat de l'existence à la conservation.
Toute la chaîne patrimoniale doit être examinée au crible de la démocratie

2.3. La chaîne patrimoniale

A son début la chaîne patrimoniale déborde du champ du patrimoine objet d'action publique, à sa fin elle ouvre sur des actions non patrimoniales

2.4. Chaîne patrimoniale et démocratie

- 2.4.1. Ce qui ne relève pas de la délibération démocratique
L'expertise n'obéit pas aux règles de la délibération démocratique, l'indépendance de l'expertise est la condition de la démocratie
- 2.4.2. Ce qui relève de la délibération démocratique
Les citoyens doivent être valablement représentés pour être consultés sur ce qui les concerne dans les règles de la délibération démocratique
- 2.4.3. Le rôle du propriétaire
Quand un citoyen ou une collectivité s'expriment en tant que propriétaires, leur opinion est celle du propriétaire non d'un citoyen ou d'une collectivité publique
- 2.4.4. Les associations
Les associations sont diverses : le rôle et la place de chacune est à apprécier en fonction de sa nature

3. Les préconisations de la commission

3.1. Indépendance intellectuelle et rigueur scientifique de l'inventaire de l'existant

- 3.1.1. La contribution des collectivités territoriales
Intérêt de l'inventaire pour une collectivité : disposer de critères fiables pour asseoir et justifier ses choix de politique culturelle ou d'aménagement
- 3.1.2. Modification des missions de l'Inventaire général
Transférer l'Inventaire général à une collectivité territoriale, c'est décider de le faire servir directement et exclusivement à la valorisation du patrimoine.
- 3.1.3. Le contrôle scientifique et technique : une roue de secours inutile
Le contrôle scientifique et technique ne porte que sur ce qui est fait, il est impuissant sur ce qui n'est pas fait.
- 3.1.4. Le retour à la conservation aléatoire
L'application de la loi de 1913 a besoin de fondements scientifiques.
- 3.1.5. Une organisation judicieuse ?
Il vaudrait mieux réfléchir à la possibilité d'achever une évolution interrompue par la décentralisation : l'insertion des CAO dans les services de l'Etat

3.2. Organiser la confrontation des intérêts contraires

- 3.2.1. Organiser la cohérence de l'administration
Signifier à l'administré une décision claire et univoque.
- 3.2.2. Mais organiser le débat au sein de l'administration
Identifier et faire débattre entre eux des services représentant des intérêts divergents
- 3.2.3. Le cas des travaux
*La commission ne soulève pas la question de l'archaïsme du statut des ACMH.
Associer les propriétaires aux décisions qui les concernent*

3.2.4. Les propriétaires publics

Il n'y a pas de raison de distinguer entre propriétaires publics et propriétaires privés

3.3. Administrés et administration

- 3.3.1. L'assistance aux propriétaires dans leurs relations avec l'administration
Rétablir l'égalité entre les propriétaires en instaurant l' " aide patrimoniale "
- 3.3.2. L'assistance à la maîtrise d'ouvrage
La maîtrise d'ouvrage ne doit pas devenir une prestation marchande
- 3.3.3. Simplifier les procédures
On ne peut pas souhaiter une participation des citoyens à la protection du patrimoine sans lui fournir une information et des outils utilisables par des non spécialistes
- 3.3.4 Le guichet unique
Tout transfert de compétence renforce la nécessité de " guichet unique "

4. La démocratie de proximité

4.1. Un patrimoine local ?

- 4.1.1 Transférer des compétences adaptées aux besoins
Permettre à chaque collectivité de protéger le patrimoine qu'elle estime être le sien.
- 4.1.2. Avec des prérogatives d'autorité publique
Donner à chaque collectivité l'autorité nécessaire pour protéger ce qu'elle décide être son patrimoine.

4.2. Faire le tri dans le patrimoine protégé

Mettre à la charge de chaque collectivité publique, Etat compris, ce qui la concerne et seulement ce qui la concerne.

1. Observations diverses sur le rapport

La commission " Patrimoine et décentralisation ", chargée de déterminer " *les conditions d'évolution de la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités locales, les associations et les propriétaires, publics ou privés* " a jugé bon d'élargir son propos à la " politique nationale du patrimoine ". Ce sous titre laissait espérer une certaine hauteur de vue. On ne trouve en fin de compte qu'un catalogue de mesures dont on ne voit pas quel est le principe conducteur. C'est la raison pour laquelle nous nous abstenons dans les pages qui suivent de commenter ce rapport point par point. Mais il appelle un commentaire, en priorité sur la démarche suivie.

La politique " nationale " affichée dans le titre est curieusement limitée : les situations particulières de Paris, de la Corse, et des DOM-TOM n'ont pas été examinées. Ce sont des cas limites mais c'est précisément aux cas limites qu'on juge le bien-fondé de la règle générale. La commission n'a pas porté son regard au-delà du champ clos du ministère de la Culture, en dépit de ce que lui proposait la lettre de mission.

La commission déplore que " *son étude ait été cantonnée à l'inventaire et à la protection des monuments et objets...* ". Cette restriction n'est pas explicite dans la lettre de mission. On est en droit de supposer que le ministre de la Culture ne s'intéresse qu'au patrimoine qui relève de sa compétence mais " *une politique nationale* " devrait, d'une part considérer celui-ci dans toutes ses composantes, d'autre part chercher la cohérence avec la protection d'autres parties du patrimoine " *héritage commun de notre collectivité, partie intégrante du cadre de vie, atout pour le tourisme national* " comme le patrimoine naturel ou vivant, même s'il est hors du champ de compétences du ministère de la Culture.

Le champ de l'étude est trop limité

On est en revanche surpris de rencontrer des considérations hors sujet. La commission, qui regrette " *de ne pas avoir disposé d'assez de temps* " aurait été moins submergée si elle avait su se cantonner au champ de son étude.

Pourquoi s'embarasser de compétences qui n'en sont pas ? Parler des " *compétences communes à tous les acteurs : faire connaître le patrimoine au plus grand nombre, en favoriser la fréquentation, le faire aimer* " après avoir limité la liste de ces acteurs à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux propriétaires privés et aux associations, c'est oublier des acteurs car il faudrait y ajouter les éditeurs de guides touristiques et de cartes postales, les producteurs d'émissions télévisées etc. En fait, ceci n'est pas une compétence, c'est une action qui n'est pas un enjeu de décentralisation puisqu'elle est librement menée par tout un chacun.

Pourquoi aussi perdre son temps à examiner la décentralisation de ce qui n'est pas transférable pour finalement proposer de le faire exercer... par celui qui l'exerce ? On lit ainsi " *on peut imaginer qu'elles [les collectivités territoriales] exercent légitimement les compétences suivantes ... la valorisation et l'animation des monuments dont elles sont propriétaires ou dont elles assurent la gestion* ". Bel effort d'imagination : seul le propriétaire ou celui qu'il a chargé de le représenter est – plus que *légitimement*, légalement – en droit d'y organiser une animation ; quant à la mise en valeur, ce n'est la compétence exclusive de personne mais elle est subordonnée aux droits du propriétaire dont le premier est d'ouvrir sa porte à qui lui plaît.

Le rapport est encombré de considérations hors sujet

Il aurait mieux valu consacrer plus de temps à réunir une information juste et exacte. Une erreur factuelle passagère ne prête pas à conséquence, elle ne fait que démontrer la légèreté de la commission ; une mauvaise information est plus gênante quand elle étaye une proposition. On lit ainsi " *l'expérience montre (cf. notamment les archives départementales) que les collectivités exercent toujours les compétences qu'on leur confie, même à l'insu de leur plein gré et même quand les enjeux et les montants des transferts ne sont pas importants* ". Les archives sont une compétence obligatoire : un département qui ne l'exerçait pas serait dans l'illégalité. Qu'a-t-on transféré d'ailleurs ? A l'Etat les 2/3 du traitement des conservateurs précédemment à la charge du département, au département la rémunération de ceux agents de catégorie C qui étaient agents de l'Etat. Le département continue d'assumer, comme il l'a toujours fait, le coût de fonctionnement des services. Les compétences de l'Etat n'ont pas été transférées, raison pour laquelle il conserve dans ces services des agents travaillant sous son autorité, plus ou moins " *à l'insu [du] plein gré* " de la collectivité mais à ses frais. Il serait mal venu de se glorifier de ce subterfuge.

La commission sait-elle bien de quoi elle parle quand elle traite de décentralisation ? On peut en douter à la lecture de cette lapalissade " *pour les associations et les propriétaires privés, il ne peut y avoir de "décentralisation" en leur faveur : il ne peut s'agir que d'un souci de mieux associer les uns et les autres à la prise de décision par l'Etat...* " (on pourrait demander aux départements s'ils considèrent la décentralisation de l'aide sociale comme une " *faveur* "). Ces quelques lignes témoignent d'une confusion stupéfiante. On décentralise une mission publique en en transférant l'exercice d'une collectivité à une autre de niveau inférieur. Cette mission peut éventuellement être déléguée à une personne privée, morale ou physique, mais la délégation n'emporte pas transfert de compétence au délégataire. Ni l'intérêt porté à un objet d'utilité publique (la conservation du patrimoine, par exemple), ni le fait d'être propriétaire ne donnent un droit particulier à intervenir dans la gestion de la chose publique.

Quant à la possibilité de déléguer des dotations " *fléchées* " aux collectivités territoriales, elle fait bon marché de leur liberté d'administration.

Des approximations et des erreurs entament la crédibilité du rapport

2. Rappel de quelques principes

S'il manque de hauteur de vue, le rapport énonce néanmoins quelques principes. " *La décentralisation culturelle n'est pas un but en soi. Il faut que ce soit bon pour le patrimoine* ". Il eût été autrement surprenant de lire " la décentralisation est un but en soi, peut importe que ce soit mauvais pour le patrimoine " ! Quel besoin d'écrire cette autre lapalissade ? Ce postulat appelle une question : qu'est-ce qui est " *bon pour le patrimoine* " ?

2.1. " Bon pour le patrimoine "

La commission a noté ce qu'elle semble juger a priori " *bon pour le patrimoine* ", dans l'action des collectivités territoriales : la prise en compte du patrimoine comme " *un des éléments de l'aménagement du territoire [...] vecteur important de démocratisation culturelle et de construction du lien social* ". Il y a là une erreur de logique : aborder la question de ce point de vue, ce n'est pas rechercher ce qui est " *bon pour le patrimoine* " mais ce qui est bon pour l'aménagement du territoire, la démocratisation culturelle et la construction du lien social. Utiliser le patrimoine à ces fins c'est l'instrumentaliser, à des fins nobles, mais l'instrumentaliser tout de même. La suite du raisonnement en est faussée dès lors qu'il se fonde sur la participations des collectivités territoriales et du secteur privé à cette instrumentalisation.

2.1.1. Qu'est-ce que le patrimoine ?

On relève une autre hypothèse de travail : " *le patrimoine bâti est le bien commun des Français et constitue une source de l'identité nationale* ". Un objet, quel qu'il soit (inutile de n'envisager que le " *patrimoine bâti* "), est d'abord le bien de celui à qui il appartient. Qu'est-ce qui permet d'affirmer qu'un objet présentant une valeur patrimoniale échappe à la seule propriété de son propriétaire pour relever d'un droit éminent, celui de tous les Français ? La légitimation de cette soustraction partielle d'un bien au droit légitime (*uti et abuti*) de son propriétaire est à chercher dans la seconde partie de la proposition : " *une source de l'identité nationale* ". Il aurait mieux valu écrire : " le patrimoine est le bien commun des Français **parce qu'il** constitue une source d'identité nationale ".

Des principes mal formulés dont les conséquences ne sont pas tirées

A défaut de la définition explicite qu'on aurait aimé y trouver, le rapport en donne au moins une implicite : l'ensemble des objets qui constituent une source de l'identité nationale.

2.1.2. Le patrimoine objet d'action publique

Tout objet transmis d'une génération aux suivantes est un moyen pour elles de connaître leur passé, il est donc " *une source [potentielle] de l'identité nationale* ". On voit là les limites de l'exercice : la conservation conçue comme une fin en soi – la conservation de tout – aurait pour effet d'envahir l'espace et d'absorber toutes les ressources et par conséquent d'empêcher la vie. Poussé à son extrême, un tel principe démontre de lui-même son absurdité : en sacrifiant les vivants on les priverait de postérité et la mémoire des ancêtres disparaîtrait faute de trouver dans l'avenir de nouveaux dépositaires. La conservation des vestiges du passé est un acte de foi dans la construction du futur.

La définition extensive du patrimoine comme tout ce qui est potentiellement une " *source de l'identité nationale* ", la seule déductible du rapport quand on veut bien le solliciter, conduit à une impasse, elle est donc insuffisante.

Le patrimoine n'est pas ou mal défini

Puisque tous les objets existants peuvent prétendre être ou devenir du patrimoine, il faut bien sélectionner ceux dont l'utilité potentielle comme " *source de l'identité nationale* " est jugée suffisante par la société pour qu'elle accepte de subir les contraintes de leur conservation. C'est le champ de l'action publique patrimoniale sur laquelle la commission était invitée à réfléchir. Il ne couvre pas la totalité du patrimoine et chacun est libre de conserver, à ses frais, ses souvenirs de famille ou une collection de boîtes de sardines.

2.1.3. Conserver

C'est à ce patrimoine objet d'action publique que doit être appliquée une " *politique nationale* " conduite par les institutions chargées de gérer leurs droits relativement à leur " *bien commun* " mises en place par " *les Français* ". Quels Français ? S'agissant de patrimoine historique, on se place dans la continuité du temps et des évolutions de l'histoire. Il ne peut s'agir des seuls Français d'aujourd'hui. Les premiers propriétaires des biens situés sur l'actuel territoire de la France, ceux qui les ont créés, n'étaient pas tous Français mais Celtes, Gaulois, Romains, Francs, Provençaux ou Lorrains sujets de l'Empire, Génois de Corse, Caraïbes... tout comme les peuples dont le territoire fut jadis français possèdent des éléments de patrimoine créés par des Français. Les Français d'aujourd'hui sont à la fois les héritiers de ceux qui les ont précédés sur le territoire où ils vivent et les ancêtres de ceux qui leur succéderont, et qui ne seront peut-être plus Français puisque l'histoire enseigne que les nations sont mortelles.

Ce " *bien commun des Français* " d'aujourd'hui est un héritage, une richesse et une charge. L'avoir reçu implique le devoir de le transmettre dans son intégrité, donc de le conserver. Cela implique aussi de l'abonder de nos créations pour permettre à nos héritiers, Français ou pas, d'avoir à leur tour une source d'identité nationale grâce à la connaissance, que nous leur aurons permise, de notre présent devenu leur passé. Si elle avait considéré l'intérêt général attaché au patrimoine dans la continuité historique, la commission aurait su répondre à la question posée plus haut :

Ce qui est " *bon pour le patrimoine* ", c'est de le conserver pour le transmettre

2.2. Patrimoine et société

Le but de l'action publique est de faire vivre les hommes ensemble dans l'harmonie en s'efforçant de leur donner les meilleures conditions de vie possibles. La conservation du patrimoine, " *source de l'identité nationale* ", fait partie de ces conditions de vie mais ce n'est pas la seule. Elle trouve comme toutes les autres ses limites dans l'atteinte abusive à la satisfaction de besoins non moins nécessaires à la vie. Il en va ainsi des contradictions entre ordre public et libertés individuelles, économie et environnement, santé publique et ressources budgétaires etc., sans oublier que l'affrontement ne se fait pas par binômes : protéger l'environnement réduit le coût de la santé mais peut entraver l'économie donc diminuer les ressources budgétaires, tandis que l'économie a à la fois besoin d'ordre public et de libertés individuelles dont l'excès serait contraire à la protection de l'environnement...

Définition du patrimoine objet d'action publique : l'ensemble des objets dont la valeur comme source de l'identité nationale justifie une dépense publique et une limitation des libertés individuelles dans un but d'intérêt général.

2.2.1. Décentralisation et principe de subsidiarité

Si la décentralisation n'est pas " *un but en soi* ", il faut qu'elle ait une raison d'être. On n'en connaît pas d'autre que celle d'améliorer la démocratie. Une démocratie saine se juge à la qualité de la représentation des citoyens dans les décisions qui les concernent, une organisation administrative garante de l'intérêt général, l'égalité et l'équité de traitement des administrés. La décentralisation n'est pas en soi un gage de démocratie (un état centralisé peut être démocratique et un état décentralisé totalitaire). C'est un moyen d'améliorer l'efficacité des institutions. Le principe de subsidiarité, où la commission a vainement cherché de l'aide pour constater finalement que " *au contenu juridique incertain, [il] ne permet pas d'apporter de réponse à toutes les questions* ", consiste à placer le niveau de décision au niveau le plus bas ayant compétence sur l'ensemble des hommes et des objets considérés, compte tenu des conséquences possibles de cette décision.

A cette aune, la commission aurait pu clore son rapport après avoir déclaré la patrimoine " *bien commun des Français* ". On peut être bourguignon et porter intérêt à la conservation d'une chapelle bretonne dont les riverains n'ont cure. Soutenir le contraire disqualifierait tout intérêt de la France ou d'un autre pays pour la préservation du temple d'Angkor, des pyramides d'Egypte ou du Parthénon. La différence est que, en l'absence d'une autorité mondiale, l'attention portée par un pays à un élément du patrimoine situé dans un autre est tributaire de sa capacité de persuasion tandis que Bourguignons et Bretons, étant concitoyens, relèvent de lois communes et d'une même autorité publique. Le principe de subsidiarité définit l'autorité qui leur est commune au niveau le plus bas, ayant compétence pour gérer ce qui leur est commun : c'est l'Etat français.

Le principe de subsidiarité ne permet pas à l'Etat de se décharger systématiquement sur d'autres de ses missions propres.

2.2.2. Patrimoine et démocratie

Le patrimoine objet d'action publique est le fruit d'une sélection. Cette décision a un coût et est génératrice de dépense publique. Elle doit donc être examinée au crible des principes démocratiques tant dans la prise de décision que dans ses conséquences administratives. Ce sont les étapes de ce processus que la commission aurait dû analyser pour déceler les points où la représentation des citoyens et de leurs intérêts se situe à un niveau inférieur à l'Etat et pour proposer les réformes souhaitables de l'organisation des administrations.

Cette sélection a un amont et un aval. Elle ne peut se faire que sur la base de la connaissance aussi exhaustive que possible de la totalité de l'existant, dans lequel il faut choisir. Cet inventaire n'est pas une simple liste, pour être utile il doit être assorti de critères d'évaluation, c'est une expertise. En aval commence la conservation des objets sélectionnés et la gestion de son coût pour la société, c'est le fait de l'administration.

La sélection du patrimoine objet d'action publique est le chaînon principal d'une " chaîne patrimoniale " : du constat de l'existence à la conservation.

Elle doit satisfaire aux critères de la décision publique démocratique : trouver le point d'équilibre admissible par une société donnée à un moment donné entre l'avantage d'une décision et son poids (financier, contraintes...) pour cette société. La recherche de ce point d'équilibre se fait par une délibération entre égaux garantissant : la libre confrontation des intérêts contraires, la représentativité des intervenants, leur entière et juste information. L'action administrative qui exécute les décisions ainsi prises doit être intelligible aux administrés et garante de l'intérêt public. Au lieu de faire l'inventaire des procédures actuelles, indéniablement complexes, pour proposer de leur en substituer d'autres qui ne le seraient pas moins, la commission aurait dû chercher comment appliquer ces principes.

Toute la chaîne patrimoniale doit être examinée au crible de la démocratie

2.3. La chaîne patrimoniale

Rappelons les étapes de cette chaîne, l'enjeu de chacune et le débat qui devrait l'accompagner dans un processus réellement démocratique :

En amont de la sélection

Etape	But et incidences de l'opération	Débat
1. Inventorier l'existant	Savoir ce qui existe et le connaître. Travail d'inventaire et de description.	Aucun.
1. Identifier les objets éligibles à la qualité de bien patrimonial	Informar les décideurs. Instruire le dossier de proposition de protection publique.	Débat de type universitaire entre " savants " dont l'autorité publique garantit l'objectivité, la qualité et l'indépendance intellectuelle.

La sélection

Etape	But et incidences de l'opération	Débat
1. Décider la protection de certains objets (les faire entrer dans le <u>patrimoine objet d'action publique</u>).	Décision implicite d'abandonner au hasard ou à l'initiative privée la pérennité des objets non sélectionnés ; explicite de faire peser sur la société celle des objets sélectionnés (réduction des rentrées fiscales, coût de l'entretien et de la surveillance. obstacle aux aménagements.	Débat démocratique entre les représentants des citoyens en tant que : <ul style="list-style-type: none"> • contribuables, • collectivité héritière et auteur d'histoire, • personnes publiques ou privées susceptibles d'être gênés. Le propriétaire du bien fait valoir son

C'est à dessein que, dans le tableau ci-dessus, il n'est question que d' " objet " sans préciser s'il s'agit de sites, d'immeubles, de mobiliers, d'édifice, de vestiges, de documents... : la chaîne patrimoniale est identique.

La chaîne patrimoniale a une début et une fin. Elle commence (étape 1 " Inventorier l'existant ") par l'examen de tout ce qui existe et qui pourrait éventuellement être intégré au patrimoine objet d'action publique mais, à ce stade, n'en fait pas partie. Elle s'achève (étape 6 " Mettre en évidence l'intérêt d'intégrer l'objet au patrimoine objet d'action publique ") par des opérations qui relèvent de l'action culturelle ou de l'aménagement et peuvent utiliser le patrimoine mais ne le concernent plus exclusivement. La commission ne l'a manifestement pas compris puisqu'elle s'étonne qu'un même président de région puisse à la fois déclarer " la vraie compétence de l'Etat dans le domaine culturel, c'est le patrimoine " et mener une politique active en matière de valorisation.

A son début la chaîne patrimoniale déborde du champ du patrimoine objet d'action publique, à sa fin elle ouvre sur des actions non patrimoniales

2. 4. Chaîne patrimoniale et démocratie

La délibération ne fait pas à elle seule la démocratie, encore faut-il qu'elle soit opportune et que les intérêts en jeu y soient valablement représentés.

2.4.1. Ce qui ne relève pas de la délibération démocratique

La délibération démocratique ne doit pas exiger de connaissances spécifiques (étapes 1, 2 et 4) : y faire participer dans ces conditions les citoyens ou leurs représentants - dont on ne peut exiger des qualités ces connaissances - serait un simulacre de démocratie puisque celui qui ne maîtrise pas le savoir est en position d'infériorité par rapport à celui qui sait.

Les critères d'évaluation élaborés au stade de l'inventaire (étape 1) et les expertises qui précèdent les décisions de travaux (étape 4) sont exposés à la subjectivité, il faut donc les soumettre à la critique entre spécialistes pour garantir l'intérêt général (s'en remettre à une seule personne est plus expéditif mais expose à l'erreur et à l'arbitraire). Cette discussion est un facteur de démocratie car l'information qu'elle construit fondera l'égalité entre les participants aux débats qui interviendront aux étapes suivantes. Il est dans la mission de l'Etat de garantir leur indépendance de toute considération non scientifique ou technique (on se souvient comment le fait de s'en remettre aux industriels du secteur pour évaluer les dangers de l'amiante a pu faire dévier l'objectivité de cette expertise).

L'expertise n'obéit pas aux règles de la délibération démocratique, l'indépendance de l'expertise est la condition de la démocratie

2.4.2. Ce qui relève de la délibération démocratique

Il y a matière à délibération chaque fois qu'est prise une décision susceptible d'avoir des conséquences sur le cadre de vie ou de générer une dépense publique (étapes 3 et 5). Les citoyens concernés par les avantages attendus et par la charge de la décision à prendre doivent être représentés :

- " Les Français " doivent être consultés lorsqu'il est question, soit d'intégrer un objet dans leur " bien commun " (ou de l'en exclure) (étape 3), soit de prendre les mesures de nature à assurer sa pérennité (étape 5). C'est le rôle de l'Etat, représentant de tous les citoyens. Le ministère de la Culture est habilité à faire valoir les droits de la collectivité nationale héritière et auteur d'histoire.
- Les contribuables doivent être représentés quand la décision à prendre est génératrice de dépense publique. C'est le rôle de l'Etat lorsque son budget et ses ressources fiscales sont concernés mais le ministère de la Culture n'est pas habilité à représenter les contribuables. Il faut peut-être voir dans sa non-représentativité en cette qualité l'origine de ses difficultés à trouver les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions (le ministère des Finances intervient cependant dans l'examen des propositions de dation). S'il est fait appel au financement d'autres collectivités publiques, leurs représentants doivent de même pouvoir défendre leurs intérêts de financeurs.

Il est concevable que chaque collectivité concernée, dont l'Etat, module son apport financier en fonction de l'intérêt qu'elle porte à un objet particulier. Le point d'équilibre recherché sera déplacé par cette modulation, étant entendu que l'Etat, représentant de tous les Français, demeure le garant (et le financeur) du niveau minimum propre à préserver l'intérêt national, la conservation du " bien commun des Français ".

- Les riverains potentiellement gênés par la protection des abords. La collectivité territoriale est mal qualifiée pour ce faire car il s'agit rarement de tous ses habitants. De plus, elle intervient aussi dans le débat en tant que financeur ou pour défendre ses projets d'aménagement : les intérêts des riverains risquent de ne pas être son souci principal ou d'être utilisés par elle comme un argument destiné à servir d'autres buts. Le Code de l'Environnement (qui traite du patrimoine naturel) résoud ce problème par l'association syndicale, qui peut être créée d'office et dont la représentativité est incontestable. Ce modèle serait à étudier.

Les citoyens doivent être valablement représentés pour être consultés sur ce qui les concerne dans les règles de la délibération démocratique

2.4.3. Le rôle du propriétaire

Un objet intégré au " bien commun des Français " et à ce titre soumis à leur droit de regard sur sa conservation continue pourtant d'appartenir à un propriétaire dont les droits subsistent (si la commission appelle de ses vœux " un grand mouvement d'appropriation collective du patrimoine ", elle se hâte de préciser " au sens figuré du terme " !).

Il y a inévitablement débat contradictoire entre un propriétaire et l'autorité publique autorisée à limiter ses prérogatives. La commission commet une double confusion quand elle souhaite que " les décisions soient prises au plus près des citoyens, ce qui induit un rôle accru... des propriétaires privés (pas seulement en tant que propriétaires mais aussi comme citoyens...) ". Quand il s'agit de son bien, un propriétaire ne représente pas l'intérêt général mais son intérêt particulier, il n'agit donc pas en tant que citoyen. Il en va de même d'une collectivité quand elle agit en tant que propriétaire.

Quand un citoyen ou une collectivité s'expriment en tant que propriétaires, leur opinion est celle du propriétaire non d'un citoyen ou d'une collectivité publique

La proximité n'est pas toujours le meilleur garant de l'équité due à l'administré parce qu'une décision trop proche peut être sous influence ou faire peser une pression sur l'administré. Il appartient à la loi d'organiser les conditions de traitement équitable de l'administré et de prévenir la tentation d'autoritarisme à laquelle est exposée toute administration, et pas uniquement les services de l'Etat.

2.4.4. Les associations

Il est question des associations à diverses reprises dans le rapport mais, hors la Fondation du Patrimoine, elles ne sont évoquées que de façon évasive.

Les associations qui interviennent dans le domaine du patrimoine sont de diverses natures :

- Les " sociétés savantes " qui se consacrent à l'étude de l'histoire d'une région, d'une catégorie de faits ou d'un type d'édifices. Elles sont en mesure de proposer à l'administration la protection de vestiges ou d'édifices en démontrant pourquoi ils leur semblent significatifs sous ce rapport. C'est une contribution à l'inventaire de l'existant, elle doit être soumise à une critique fondée sur des considérations qui dépassent le seul objet de l'association.
- Les associations de défense, souvent constituées à l'occasion d'événements précis. Il s'agit le plus souvent d'empêcher la destruction d'un édifice à la conservation duquel une partie de la population attache du prix. C'est une autre contribution à l'inventaire de l'existant, à soumettre à la même critique que celle des sociétés savantes.
- Les associations de propriétaires ou de gestionnaires d'édifices protégés. Elles se donnent pour mission d'aider leurs adhérents dans la gestion de leur bien et leurs démarches administratives. Quand le nombre de ces adhérents est significatif, elles peuvent être tenues pour représentatives des intérêts des propriétaires d'édifices protégés et à ce titre consultées sur les mesures de portée générale concernant ces propriétaires.

Ces associations sont utiles et sont la meilleure manifestation de " *l'appropriation collective* " du patrimoine. C'est pourquoi l'autorité publique peut les encourager et les aider. Mais elles ne sont pas représentatives des citoyens (à la différence des associations syndicales évoquées plus haut), elles n'ont donc pas à intervenir dans la délibération démocratique.

Les associations sont diverses : le rôle et la place de chacune est à apprécier en fonction de sa nature

3. Les préconisations de la commission

Les propositions formulées par la commission, dont on a déjà relevé le caractère de catalogue, se signalent par une disproportion notable : la première propose le transfert de toute une administration de l'Etat aux régions, d'autres portent sur des points de détail. On en retire la désagréable impression que ces détails n'ont d'autre raison que de camoufler par leur accumulation le rejet d'un de ses services par l'Etat. Examinons ces propositions au regard des principes définis plus haut : indépendance intellectuelle et rigueur scientifique de l'inventaire, libre confrontation des intérêts contraires, intelligibilité de l'administration par le citoyen. Les mesures relatives à la gestion du personnel ne sont pas mineures, tant s'en faut, mais on ne peut les envisager qu'après avoir défini les réformes administratives, il n'en sera donc pas question ici parce que ce serait prématuré.

3.1. Indépendance intellectuelle et rigueur scientifique de l'inventaire de l'existant

Trois services participent à cet inventaire : l'Inventaire général, les conservateurs des Antiquités et Objets d'art et l'Archéologie. Tous relèvent de l'Etat qui remplit donc son rôle de garant de bonne élaboration de l'expertise préalable à la délibération démocratique. La recherche universitaire et celle menée au sein du CNRS, qui relèvent également de l'Etat, y contribuent aussi.

3.1.1. La contribution des collectivités territoriales

Les conservateurs des Antiquités et objets d'art disposent de moyens alloués par les départements. C'est le legs de l'histoire. La professionnalisation de ces agents indemnitaires de l'Etat a été permise par l'imputation du coût de leurs missions et de leur rémunération sur les budgets départementaux, exécutés par l'Etat. Lors de la décentralisation, ils sont demeurés au sein des services départementaux. Quoique pleinement service de l'Etat, l'Inventaire général, lui, est souvent tributaire de l'aide fournie par les collectivités territoriales sous la forme de salaires associatifs.

En quoi une collectivité territoriale se sent-elle concernée par un objectif (fournir les critères d'évaluation au développement du " *bien commun des Français* ") qui la dépasse ? L'intérêt qu'elles y portent se manifeste le plus souvent par le désir d'inventaires rapides ou thématiques, exploitables à brèves échéances (expositions, publications, circuits touristiques...) mais elles sont beaucoup moins sensibles à la possibilité d'exploitation nationale ou internationale des données recueillies.

Le recours à des données scientifiques objectives, accessibles à tous, peut être précieux pour les exécutifs territoriaux car permet de justifier leurs choix culturels ou d'aménagement autrement que par leur intérêt personnel et de ne pas être abusés par des personnes compétentes mais parfois obnubilés par des objets mineurs ou d'un type précis. Ils ont besoin pour ce faire que ce matériau soit élaboré par un organisme indépendant de leur autorité.

Intérêt de l'inventaire pour une collectivité : disposer de critères fiables pour asseoir et justifier ses choix de politique culturelle ou d'aménagement

3.1.2. Modification des missions de l'Inventaire général

La commission argumente sa proposition par le fait que " *les régions sont responsables de l'aménagement du territoire et du tourisme ; leur confier la conduite de l'inventaire favoriserait l'émergence ou la consolidation d'une identité régionale* ". C'est dire clairement que le but recherché est d'infléchir les objectifs de l'Inventaire pour le faire servir directement à l'étape 6 de la chaîne patrimoniale.

Transférer l'Inventaire général à une collectivité territoriale, c'est décider de le faire servir directement et exclusivement à la valorisation du patrimoine.

La " solution très subsidiaire " de laisser la responsabilité de l'Inventaire à l'Etat corrobore ce propos. En ce cas en effet, l'Inventaire " *ferait adopter le programme national sur la base des propositions des régions et encouragerait les campagnes thématiques des régions* ". Le résultat serait donc identique mais la réalisation de ces programmes régionaux serait à la charge de l'Etat, ce qui dénote une conception pour le moins étrange de la décentralisation.

3.1.3. Le contrôle scientifique et technique : une roue de secours

Conserver à l'Etat " *le contrôle scientifique et technique... c'est-à-dire la fixation des normes, du vocabulaire, des méthodes de recueil de données et la constitution de bases de données...* ", c'est d'ores et déjà attribuer le prix d'excellence à la collectivité qui ne fera aucune opération d'inventaire : elle n'aura contrevenu à aucune norme.

Le contrôle peut tout au plus dénoncer qu'un niveau minimum de prestation ne soit pas atteint, encore faut-il qu'il soit défini. Est-ce possible ? Le rapport n'en dit mot, si ce n'est pour faire valoir que ce contrôle existe en matière d'archives alors que la non-définition de ce niveau minimum fait précisément question. Il n'imagine que la possibilité d' " *actions "coups de poing"... dans une zone géographique ou sur un thème pour lesquels un effort serait nécessaire* " mais uniquement " *avec l'accord ou même sur la suggestion des collectivités territoriales intéressées* ". Si cet accord est requis, c'est que la collectivité sera invitée à participer au financement de l'opération, ce n'est pas un moyen de compenser son éventuel manque d'intérêt. Les opérations d'inventaire dépendront donc bien des choix régionaux.

Le contrôle scientifique et technique ne porte que sur ce qui est fait, il est impuissant sur ce qui n'est pas fait.

3.1.4. Le retour à la conservation aléatoire

Cette mesure ne rendrait pas la mission de l'Inventaire moins indépendante, elle la supprimerait. En effet les services, sollicités par la collectivité territoriale pour d'autres actions ou pourvus de moyens exclusivement destinés à les conduire, ne seraient plus en mesure d'apporter son expertise à la décision de protection. La sélection du patrimoine objet d'action publique, serait alors privée de fondements et deviendrait aléatoire. Autant abroger la loi de 1913 qui a mis fin à la conservation par le hasard. Le privilège du choix serait accaparé soit par une élite scientifique, soit par des intérêts locaux ou particuliers.

La commission est consciente du problème puisqu'elle souligne *in fine* " *qu'il faut assurer une liaison entre les opérations d'inventaire et celles de protection* ". Prévoir une procédure de transmission est une chose, faire en sorte qu'il y ait un contenu à transmettre en est une autre. La proposition 29 témoigne également de ce besoin de combler le vide que laisserait la disparition de l'Inventaire général.

L'application de la loi de 1913 a besoin de fondements scientifiques.

3.1.5. Une organisation judiciaire ?

Le résultat serait que les trois services chargés d'élaborer l'inventaire critique de l'existant garanti par l'autorité publique relèveraient de trois statuts différents :

- à l'Etat : l'archéologie,
- à l'Etat mais à la charge des départements : les Antiquités et objets d'art,
- aux régions : l'Inventaire des monuments.

Il est peu probable que pareille organisation favorise la coordination des missions et évite leurs chevauchements (archéologie du bâti, immeubles par destination...).

Il vaudrait mieux réfléchir à la possibilité d'achever une évolution interrompue par la décentralisation : l'insertion des CAO dans les services de l'Etat

3.2. Organiser la confrontation des intérêts contraires

3.2.1. Organiser la cohérence de l'administration

La commission note les récriminations de plusieurs interlocuteurs contre " l'absence de coordination entre les différents services qui ont des préoccupations différentes et, de ce fait, l'expression d'avis divergents qui paralysent ou retardent les décisions ". Elle ne propose rien pour y remédier.

Les personnes auditionnées par la commission sont responsables des propos tenus par elles en toute liberté mais il aurait été souhaitable qu'elle en fasse la critique au lieu de se contenter d'en être le greffier fidèle. Il est heureux qu'il existe différents services porteurs de préoccupations différentes et qu'ils formulent des avis divergents, c'est le seul moyen d'instaurer entre eux une discussion prenant en compte la globalité du problème. Cependant cette discussion est affaire de spécialistes et ne doit pas perturber le public qui est en droit d'attendre du ministère de la Culture une position unique sans être destinataire des avis divergents de ses différents services.

La coordination entre les services peut certainement être améliorée, c'est affaire de réforme. Si l'impression de versatilité vient de la diffusion prématurée de décisions non encore prises ou de la présentation présomptueuse par un fonctionnaire de son seul avis, c'est affaire de discipline.

Signifier à l'administré une décision claire et univoque.

On peut prendre pour exemple la procédure d'autorisation des établissements classés. Les risques présentés par l'installation projetée (incendie, pollution atmosphérique, des eaux de surface ou souterraines, bruit, embranchement routier...) concernent des services divers parce qu'ils font appel à des compétences techniques multiples. Le pétitionnaire remet son dossier à la préfecture, chacun de ces services l'instruit au regard de sa compétence propre. La commission qui les réunit formule, d'après leurs expertises et en en faisant la synthèse, un avis unique qui est la réponse unique de l'Etat à la demande de l'administré. C'est l'objet de la proposition 10 du rapport. Elle a pour corollaire la nécessité de tenir à la disposition du décideur une documentation scientifique et technique dans un lieu unique proche de lui, l'Etat ne peut pas dépendre dans sa prise de décision d'une documentation gérée par une collectivité territoriale.

3.2.2. Mais organiser le débat au sein de l'administration

La formulation d'un avis unique ne signifie pas qu'il ne doit pas au préalable être discuté. La représentation d'intérêts contraires ou divergents par des services distincts investis de missions différentes est le principe fondamental d'institutions démocratiques. Il n'est pas toujours respecté au sein des services du ministère de la Culture.

C'est le cas des services de l'Archéologie, naturellement portés à proportionner les zones protégées aux moyens dont ils disposent en fonction du nombre prévisible de dossiers à instruire, quand bien même de strictes considérations scientifiques conduiraient à les prévoir plus nombreuses ou plus larges. La délibération démocratique sur l'adéquation des moyens aux objectifs ou sur l'adaptation des objectifs aux moyens est érudite par cette décision purement administrative.

Les CRMH sont chargées de la proposition de protection (étape 2). En cas de décision positive, elles seront chargées de gérer la protection, leurs choix sont inévitablement partiellement dictés par cette perspective.

Identifier et faire débattre entre eux des services représentant des intérêts divergents

3.2.3. Le cas des travaux

L'absence de débat contradictoire est plus gênante à propos des intérêts privés des ACMH et de leur rôle de prescripteurs.

Il est raisonnable de réserver l'intervention sur les édifices protégés, quel que soit le niveau de protection, à des architectes dont la compétence pour ce faire est éprouvée mais comment justifie-t-on de limiter la concurrence ? Le rôle de l'Etat pourrait se limiter à délivrer un agrément certifiant l'aptitude d'un architecte à intervenir sur un édifice protégé.

La commission ne soulève pas la question de l'archaïsme du statut des ACMH.

L'Etat devrait disposer d'un corps d'architectes et techniciens fonctionnaires chargés des expertises et études de l'étape 4 de la chaîne patrimoniale avec le seul souci de l'intérêt public, la conservation. L'expertise procède du bilan de la surveillance des édifices et la programmation technique et financière en est la conclusion : la proposition 12 du rapport, qui consiste à découpler surveillance et programmation, est inacceptable parce qu'elle conduirait à prendre en considération d'autres buts que la seule conservation dans la programmation. Objectif unique, la conservation est un objectif essentiel qui doit être poursuivi même contre l'avis du propriétaire. La place des travaux d'office, mission régaliennne par excellence, n'apparaît pas dans le rapport.

On ne peut pas partager le souci de la commission de " mieux associer les collectivités territoriales et les propriétaires privés à la réalisation et à la conclusion technique et financière des études préalables " : c'est encore là l'étape 4 de la chaîne patrimoniale, expertise dont la qualité dépend précisément de son indépendance de toute considération autre que technique.

C'est seulement ensuite, lorsqu'on arrive à l'étape 5 de cette chaîne, que ceux qui sont concernés par la décision à prendre ou qui la financeront doivent être informés de l'expertise faite précédemment (ils ont pu lui fournir toute information jugée par eux utile) et participer à la décision.

A quel titre la commission évoque-t-elle ici l'intervention des collectivités territoriales ? Elles peuvent avoir des raisons diverses de le faire : financeur, défenseur du public contre la gêne occasionnée par les travaux, représentant des habitants légitimement autorisés à avoir un avis sur l'aspect du monument, propriétaire... Quand aucune de ces raisons ne se présente l'intervention de la collectivité territoriale n'est pas justifiée.

Associer les propriétaires aux décisions qui les concernent

3.2.4. Les propriétaires publics

Les propriétaires publics ont sur les privés l'avantage de disposer souvent de services techniquement compétents. Le plus avantageux est l'Etat dont les services sont les plus développés.

La représentation des droits de l'Etat propriétaire est une autre illustration de la non diversification des missions au sein du ministère de la Culture : les services investis de son autorité de protecteur du patrimoine sont souvent les mêmes que ceux qui représentent son point de vue de propriétaire (sauf quand une propriété de l'Etat est affectée à un autre département ministériel que celui de la Culture).

La commission propose bizarrement de soustraire les propriétés de l'Etat à la surveillance de la protection par une collectivité territoriale si cette compétence lui était transférée alors que ce serait précisément un moyen d'éviter cette confusion. Mais la collectivité compétente se retrouverait ponctuellement à propos de ses propriétés dans la situation d'être juge et partie. C'est une raison pour que la surveillance de la protection demeure à l'Etat : il est plus facile d'organiser en son sein la distinction entre propriétaire et prescripteur (qui peuvent relever de départements ministériels différents ou, à tout le moins, de directions différentes).

Soutenir que soumettre une collectivité propriétaire, en particulier l'Etat, à une réglementation sur le patrimoine qui serait de la compétence d'une autre reviendrait à instaurer une tutelle de l'une sur l'autre est une erreur : toute collectivité propriétaire d'un immeuble situé sur le territoire d'une autre est assujettie aux règlements d'urbanisme sans que cette objection ait jamais été soulevée. Cet argument maladroit atteste de la difficulté éprouvée par la commission face aux écueils où la conduisent des propositions mal étudiées et qu'elle ne peut éviter qu'au moyen d'exceptions justifiées par ce curieux retour à une conception " étatiste ". Si la réglementation est bonne, elle l'est pour tous, si elle est mauvaise, il n'y a que des avantages à ce que l'autorité publique soit en situation d'en éprouver par elle-même les défauts.

Il n'y a pas de raison de distinguer entre propriétaires publics et propriétaires privés

Quand la commission pose la question de savoir " par qui seraient gérés les crédits conservés par l'Etat pour ses propres bâtiments " (si les autres étaient gérés par une agence), elle oublie que l'Etat gère de toutes façons des crédits pour l'entretien des bâtiments qui lui appartiennent. Elle donne donc à entendre qu'il y a confusion entre les crédits dont dispose l'Etat en tant que propriétaire et ceux affectés à la conservation des édifices protégés. Une clarification serait bien nécessaire : il n'y a aucune raison pour que l'Etat ponctionne les frais de l'entretien qui lui incombent en qualité de propriétaire sur les crédits affectés par la Nation à la conservation du patrimoine alors que les autres propriétaires n'ont pas cette possibilité. S'il est une dérive " étatiste " à dénoncer, c'est bien celle-là.

3.3. Administrés et administration

3.3.1. L'assistance aux propriétaires dans leurs relations avec l'administration

Quel que soit le souci d'égalité de traitement des propriétaires, leur plus ou moins grande compétence crée une inégalité entre eux face à une administration technique. La commission a décelé le besoin d'assistance de certains propriétaires (" *il ne faut pas les laisser abandonnés à eux-mêmes* ") mais n'envisage l'aide publique qu'ils pourraient recevoir que sous forme financière pour l'entretien du patrimoine non protégé (non compris dans le **patrimoine objet d'action publique**) sans imaginer qu'ils pourraient aussi avoir besoin de conseils et que l'assistance aux citoyens face à l'administration est un enjeu important de la démocratie. Il serait tout à fait "*bon pour le patrimoine*" qu'une perspective de protection ne soit pas perçue par le public comme une menace ou une calamité.

La défense des propriétaires "démunis" pose question. Il conviendrait d'étudier comment ils pourraient être assistés d'un conseil (comme un justiciable par un avocat ou un allocataire par une assistante sociale) afin d'améliorer l'équité envers ceux, particuliers ou collectivités modestes, qui n'ont pas les moyens intellectuels ou financiers de faire ou faire faire des études visant à étayer une demande ou réfuter une décision (sans en espérer l'idéal : à assistance égale, un juriste fortuné se défend mieux devant un tribunal qu'un ignorant du droit misérable). L'efficacité de l'administration a d'ailleurs tout à y gagner.

Les collectivités territoriales pourraient mettre en place une telle aide : le représentant du propriétaire serait de la sorte indépendant de l'Etat devant qui il défendrait son mandant. Le choix du niveau territorial se justifie par le fait qu'il s'agit de protéger les habitants d'une circonscription ou les propriétaires d'immeubles qui y sont situés ; il s'argumente aussi par l'analogie avec l'aide sociale.

Rétablir l'égalité entre les propriétaires en instaurant l' " aide patrimoniale "

Comme en matière d'aide sociale, c'est un domaine qui pourrait être investi par les associations, éventuellement aidées par les collectivités territoriales qui peuvent aussi leur déléguer leurs missions. Il n'y aurait que des avantages à ce que la Fondation du patrimoine exerce aussi cette fonction afin de rétablir l'égalité en faveur des propriétaires relevant de collectivités peu actives.

3.3.2. L'assistance à la maîtrise d'ouvrage

On ne peut que suivre la commission quand elle "*préconise fermement de reconnaître la qualité de maître d'ouvrage à tous les propriétaires, qu'ils soient publics ou privés*". Cette liberté a un coût. Si le propriétaire est incapable ou non désireux de se charger de la maîtrise d'ouvrage il doit pouvoir la déléguer (proposition 7) mais

la maîtrise d'ouvrage ne doit pas devenir une prestation marchande

car la finalité de cette prestation, la conservation, n'a pas de valeur marchande (bien que l'édifice, lui, en ait une). C'est pourquoi le délégataire doit être un service du ministère de la Culture qui apportera une garantie de cohérence et de doctrine de conservation. On pourrait étudier la possibilité que des services de collectivités territoriales remplissent également cette mission de service public, sous réserve d'un agrément spécifique et sous le contrôle de l'Etat.

3.3.3. Simplifier les procédures

La commission rejette d'emblée une unification des régimes qui serait "*sans portée utile pour le patrimoine*". Mais ça ne lui nuirait pas et ce serait peut-être utile pour le citoyen. Pour protéger les hommes présentant à des degrés variables des handicaps divers, l'administration a su mettre en place un système uniforme en attribuant à chacun un taux d'invalidité. Il n'y a pas de raison pour que la protection des édifices soit plus complexe.

La commission aurait pu s'attarder plus longuement sur les possibilités d'uniformisation des régimes de protection, classement et inscription, immeubles et objets. A l'instar des décisions des COTOREP, pour reprendre l'exemple précédent, chaque immeuble, partie d'immeuble ou objet pourrait bénéficier d'un taux spécifique. Un tel dispositif permettrait une plus grande modulation. Il n'est pas interdit de confier la décision d'attribution des taux les plus élevés à des instances de niveau supérieur.

La multiplicité, la variété et la superposition des zones de protection est un autre facteur de complexité. La commission en est consciente mais ne propose pas de remède. On pourrait s'inspirer de la cartographie unique prévue par le Code de l'Environnement.

On ne peut pas souhaiter une participation des citoyens à la protection du patrimoine sans lui fournir une information et des outils utilisables par des non spécialistes

3.3.4 Le guichet unique

Il existe une réelle demande de "guichet unique". Il ne faut pas oublier que, si la majorité des citoyens identifient clairement la commune, une grande partie d'entre eux peine à distinguer entre conseil général, conseil régional, préfecture et services déconcentrés tout en semblant peu soucieux de se perfectionner dans la connaissance des arcanes de l'administration (on ne peut s'empêcher de sourire à la lecture du passage où le rapport évoque l'impact qu'aurait une pancarte portant "*ici le département / la région... investit...*" : ce qui intéresse l'utilisateur c'est la nature de l'investissement, pas qui le fait). Une plus grande implication des collectivités territoriales dans les procédures relatives au patrimoine ne fera que renforcer ce besoin.

La commission écarte un peu vite l'hypothèse de créer une agence du patrimoine dont le rôle pourrait être de tenir ce guichet unique. Elle pourrait aussi être l'organisme "de terrain" chargé de vérifier le respect des prescriptions et de recueillir les informations sur la connaissance du patrimoine collectées par le public. Il lui appartiendrait ensuite d'acheminer dossiers, constats d'infractions et informations vers l'instance compétente. Il est vrai qu'une agence exclusivement chargée de servir de correspondant de terrain est très différente de celle envisagée par la commission qui la voit pourtant tenir ce guichet unique. Elle envisage aussi la fusion des CAUE dans l'agence (en remarquant, sans dire pourquoi, que "*cela ne va pas de soi*") ; la mission des CAUE ne pourrait-elle être élargie à la tenue de ce guichet unique sans qu'il soit nécessaire de créer un nouvel organisme ?

Tout transfert de compétence renforce la nécessité de " guichet unique "

4. La démocratie de proximité

Il est finalement bien peu question de démocratie de proximité dans les propositions qui sont faites. Or les collectivités territoriales protestent volontiers contre le droit exclusif de l'Etat à décider du caractère patrimonial ou non d'un objet situé sur leur territoire et lié à leur histoire. Le transfert de la décision de protection à quelque collectivité territoriale que ce soit n'y changerait rien : communes et départements vitupéderaient contre l'arbitraire régional si la région avait cette compétence, communes et régions contre celui du département si c'était ce dernier, pour ne pas parler des EPCI.

4.1. Un patrimoine local ?

4.1.1 Transférer des compétences adaptées aux besoins

Il peut exister sur le territoire d'une collectivité locale un bien dépourvu d'intérêt patrimonial national qui serait rejeté aux étapes 2 ou 3 de la chaîne patrimoniale mais dont cette collectivité veut néanmoins assurer la pérennité (ainsi les restes d'un modeste édifice du XVIIIe siècle, unique vestige antérieur au XXe siècle dans une commune suburbaine). Ses moyens de le faire sont actuellement limités ou complexes.

On pourrait envisager que cette collectivité, accédant à l'intégralité des ressources d'information et d'expertise des étapes 1 et 2, soit autorisée à organiser en son sein, et dans des conditions comparables à son échelle, une procédure de protection locale. Elle assumerait ultérieurement l'intégralité du coût de sa décision en bénéficiant, *mutatis mutandis*, de prérogatives comparables à celles de l'Etat vis-à-vis du propriétaire et des habitants, y compris en matière de protection des abords. Le bien concerné deviendrait ainsi non "*le bien commun des Français*" mais celui "*des habitants de...*". L'Etat demeurerait investi du contrôle de légalité et du contrôle scientifique et technique, il pourrait être fait appel auprès de lui par quiconque estimerait qu'il y a abus de pouvoir. L'exercice de ce contrôle suppose encore que l'Etat dispose de la documentation nécessaire.

Diverses dispositions du droit de l'urbanisme organisent de fait déjà cette possibilité – et c'est l'objet de la proposition 3 du rapport – mais il faudrait harmoniser le dispositif pour une meilleure lisibilité.

Permettre à chaque collectivité de protéger le patrimoine qu'elle estime être le sien.

4.1.2. Avec des prérogatives d'autorité publique

C'est la " *problématique du 3^{ème} cercle* " évoqué par la commission et qu'elle restreint curieusement au " *patrimoine rural* " comme si le cas ne se présentait pas en zone urbaine (maisons ouvrières, lavoirs, mobilier urbain...). Elle le rejette pour la raison que l'Etat ne peut en assumer le coût. La question est moins de savoir s'il le peut de que s'il le doit. Il n'a aucune raison d'assumer le coût d'un patrimoine dépourvu d'intérêt national, ni une région celui d'un patrimoine dépourvu d'intérêt régional, ni un département...etc. Il n'a non plus aucune raison de financer le patrimoine non protégé, pas plus qu'aucune autre collectivité publique. Affecter des crédits publics (même transitant par la Fondation du patrimoine) à du patrimoine qui n'est pas objet d'action publique, c'est court-circuiter le processus démocratique de la sélection du patrimoine.

En revanche une collectivité territoriale de quelque niveau que ce soit doit pouvoir assumer le coût d'un patrimoine qui n'intéresse qu'elle. Il s'agit de collectivités publiques, la contrepartie de cette dépense consisterait logiquement à leur donner les moyens d'autorité publique (c'est un transfert de compétences) leur permettant de mener l'action en vue de laquelle elles l'assument. Ce serait plus efficace que le label de la Fondation du patrimoine. Cette suggestion est dans l'esprit des hypothèses que formule la commission à propos des secteurs sauvegardés (" *donner un rôle supplémentaire à la commission locale, ... amendes municipales, ... rendre la commune responsable de la conformité des travaux, ... inciter les communes à créer une équipe municipale...* ") mais sans explorer l'idée complètement.

**Donner à chaque collectivité l'autorité nécessaire pour protéger
ce qu'elle décide être son patrimoine.**

Le danger est que l'Etat renonce progressivement à toute protection du patrimoine et s'en remette entièrement à l'initiative, et aux finances, des collectivités territoriales. Il est probable que celles-ci s'efforceraient en retour de démontrer l'intérêt communal, départemental, régional ou national du bien proposé afin d'en faire supporter la charge par une autre ou par l'Etat.

L'inconvénient est le risque de superposition de protections. La cartographie unique proposée plus haut n'en serait que plus nécessaire.

4.2. Faire le tri dans le patrimoine protégé

La situation actuelle est le résultat d'une histoire. Jusqu'à la loi de 1913, le seul moyen de " protéger " un édifice était de le faire acquérir par l'Etat ou un département. Depuis cette loi, c'est de le faire classer ou inscrire. C'est ainsi que ces propriétés sont réparties au hasard des circonstances sans lien toujours évident avec leur intérêt national ou départemental, c'est ainsi aussi que sont parfois protégés comme " *bien commun des Français* " des édifices d'intérêt très local.

Ces considérations conduisent la commission à proposer de " *diminuer sensiblement le nombre de monuments dont l'Etat est propriétaire* ". Formulée ainsi, la proposition affiche clairement son objectif d'alléger les charges de l'Etat sans trop se soucier de ce qui est " *bon pour le patrimoine* ". Ce qui est à considérer, c'est l'intérêt pour l'Etat de conserver toutes ces propriétés. Si l'édifice est protégé il continuera de l'être même s'il est cédé. Des transferts de propriété dans les deux sens doivent être envisagés. Il conviendra à cette occasion d'examiner les biens entrés dans le patrimoine d'une propriété publique avant la loi de 1913, pour suppléer l'absence de législation sur la protection, et qui n'ont depuis fait l'objet d'aucune mesure de protection : ils sont susceptibles d'être cédés à des propriétaires privés et l'expérience montre que certains services publics affectataires sont peu respectueux de la valeur patrimoniale.

L'intérêt de la suggestion de protection d'initiative locale faite ci-dessus est qu'elle permettrait de faire aussi le tri parmi les protections. Des protections nationales pourraient être converties quand l'objet protégé ne présente pas réellement d'intérêt patrimonial national.

Ces mouvements ne pourraient se faire qu'avec l'accord de la collectivité destinataire (Etat ou collectivité territoriale) et avec le transfert des crédits correspondants.

**Mettre à la charge de chaque collectivité publique, Etat compris,
ce qui la concerne et seulement ce qui la concerne.**

Paris le 18/12/2002