HAL
open science

Le patrimoine culturel entre le national et le local : chances et limites de la décentralisation

Paul Iogna-Prat

To cite this version:

Paul Iogna-Prat. Le patrimoine culturel entre le national et le local : chances et limites de la décentralisation. Droit. Université d'Angers, 2009. Français. NNT : . tel-00435144

HAL Id: tel-00435144

https://theses.hal.science/tel-00435144

Submitted on 23 Nov 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ D'ANGERS ANNÉE 2009

N° 933

LE PATRIMOINE CULTUREL ENTRE LE NATIONAL ET LE LOCAL : CHANCES ET LIMITES DE LA DÉCENTRALISATION

THÈSE DE DOCTORAT

Spécialité : Droit public

ÉCOLE DOCTORALE Pierre COUVRAT

Présentée et soutenue publiquement le 3 juin 2009
à la Faculté de droit d'économie et de gestion d'ANGERS
par Paul IOGNA-PRAT

Devant le jury ci-dessous :

Monsieur Yves JEGOUZO, rapporteur, professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Monsieur le recteur Henri LEGOHEREL, examinateur, Professeur honoraire à l'Université d'Angers, membre de l'Académie de marine

Monsieur Patrick LE LOUARN, examinateur, professeur à l'Université de Rennes 2

Monsieur Jean-Michel LENIAUD, examinateur, professeur à l'Ecole nationale des chartes, directeur d'études à l'Ecole pratique des hautes études.

Monsieur André-Hubert MESNARD, rapporteur, professeur émérite à l'Université de Nantes

Directeur de thèse :

Monsieur Hervé RIHAL, professeur à l'Université d'ANGERS

Centre Jean BODIN Recherche juridique et politique, Faculté de droit, d'économie et de gestion, 13 allée François Mitterrand -49036 ANGERS E.D. 88

L’Université n’entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

« In principi è dificil discùti lis robis »

Dante

Au terme de cette longue exploration du patrimoine culturel je mesure mieux l'importance du patrimoine personnel constitué des valeurs transmises par mon héritage paternel et de l'expérience acquise à l'école du service public.

Mes remerciements vont en premier lieu au professeur Hervé RIHAL pour avoir accepté de diriger cette thèse et m'avoir apporté un soutien permanent me prodiguant conseils judicieux et encouragements précieux dans cette tâche.

Mes remerciements vont aux membres du jury qui ont accepté de lire ce travail et de participer à sa soutenance.

Mes remerciements vont à tous les enseignants, praticiens et responsables de la sauvegarde du patrimoine qui m'ont apporté, durant ce long travail, informations et conseils experts, notamment Mesdames Bénédicte COLAS-BOUYX, Martine DENIS, et Dominique LETELLIER, Messieurs Olivier BIGUET, François COMTE, François CORBINEAU, Dominique LATRON et Yves STEFF, avec une reconnaissance toute particulière à Mesdames Geneviève GENTIL, secrétaire générale du Comité d'histoire du ministère de la culture, Pierrette CROUZET-DAURAT, chef du service des éditions de la Bibliothèque nationale de France et Lydia SALAUN de la Faculté de droit d'Angers, à Messieurs Gérard AUBIN, inspecteur général de l'archéologie, François JEANNEAU, inspecteur général des monuments historiques, mon frère Dominique, et au regretté professeur Pierre-Laurent FRIER qui m'encouragea lors de la mise en œuvre de ce travail.

À Marie-Christine

TABLE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS

A.B.F. : Architecte des Bâtiments de France

A.C.M.H. : Architecte en Chef des Monuments Historiques

A.F.A.N. : Association pour les Fouilles Archéologiques Nationales

A.F.U. : Association Foncière Urbaine

A.J.D.A : Actualités juridiques du droit administratif

A.J.D.I. : Actualité juridique – Droit immobilier

A.N.A.C.T : Association Nationale des Archéologues des Collectivités Territoriales

A.N.A.H : Agence Nationale de l'Habitat (antérieurement Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat)

A.R.I.M : Association de restauration immobilière

A.U.E. : Architecte Urbaniste de l'État

B.J.D.U. : Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme

C.A.A : Cour Administrative d'Appel

C.A.U.E : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement

C.C.E.C : Commission Consultative Sur L'Évaluation des Charges

C.E. : Conseil d'État

C.E.S.E : Conseil Économique, Social et Environnemental

C.F.P.C. : Centre de Formation du Personnel Communal

C.G.C.T : Code Général des Collectivités Territoriales

C.I.A.P. : Comité Interministériel d'Audit des Programmes

C.I.R.A : Commission Interrégionale de la Recherche Archéologique

C.J.E.G. : C*ahiers juridiques de l'électricité et du gaz*

C.M.H. : Conservateur des Monuments Historiques

C.M.N. : Centre des Monuments Nationaux

C.M.P.P. : Conseil de Modernisation des Politiques Publiques

C.N.A.D.T. : Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire

C.N.F.P.T. : Centre National de la Fonction Publique Territoriale

C.N.L. : Conseil National du Littoral

C.N.M.H. : Commission Nationale des Monuments Historiques

C.N.M.H.S. : Caisse Nationale des Monuments Historiques et des Sites

C.N.R.S. : Centre National de la Recherche Scientifique

C.O.RE.P.H.A.E. : Commission Régionale du Patrimoine Historique Artistique et Ethnologique

C.R.M.H. : Conservation Régionale des Monuments Historiques

C.R.P.S : Commission Régionale du Patrimoine et des Sites

C.S.M.H. : Commission Supérieure des Monuments Historiques

C.T.H.S. : Comité des Travaux Historiques et Scientifiques

Coll. : Collection

Concl. : Conclusions

D.A.P.A. : Direction de l'Architecture et du Patrimoine

D.A.T.A.R : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

D.D.E. : Direction Départementale de l'Équipement

D.E.P. : Département des Études et de la Prospective (ministère de la Culture)

D.E.P.S. : Département des Études de la Prospective et des Statistiques (ministère de la Culture)

D.H. : La Demeure Historique

D.I.A.C.T : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires

D.I.R.EN. : Direction Régionale de l'Environnement

D.R.A.C. : Direction Régionale des Affaires Culturelles

D.R.E.A.L. : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

D.R.I.R.E. : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

Dir. : Sous la direction de

E.D.C.E : Études et documents du Conseil d'État

E.M.O.C. : Établissement Public de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux Culturels

E.N.A.C.T. : École Nationale d'Application des Cadres Territoriaux

E.N.P. : École Nationale du Patrimoine

E.P.C.C : Établissement Public de Coopération Culturelle

E.P.C.I : Établissement Public de Coopération Intercommunale

Ed. : Édition

F.N.A.P. : Fonds National d'Archéologie Préventive

F.N.A.S.S.E.M. : Fédération Nationale des Associations de Sauvegarde des Sites et Ensembles Monumentaux

Fasc. : Fascicule

G 8 - Patrimoine : Réunion des associations nationales du patrimoine bâti et paysager

G.A.J.A. : Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative

G.I.P : Groupement d'Intérêt Public

G.M.H. : Groupement français des entreprises de restauration de Monuments Historiques

G.R.A.L.E : Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe

Gaz. Pal. : Gazette du palais

I.C.O.M.O.S : Conseil international des monuments et des sites

I.G.M.H. : Inspecteur Général des Monuments Historiques

I.N.P. : Institut National du Patrimoine

I.N.R.A.P : Institut National de Recherches Archéologiques Préventives

I.R.P.P. : Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques

I.S.F. : Impôt de Solidarité sur la Fortune

J.C.P. : La semaine juridique Jurisclasseur périodique

J.C.P.N : La semaine juridique Jurisclasseur périodique, version notariale

J.O : Journal Officiel (de la République française)

L.G.D.J. : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

L.O.L.F. : Loi Organique Relative aux Lois de Finances

L.U.R. : Ligue Urbaine et Rurale

P.A. : Petites Affiches

P.A.C.T. : Propagande et Action Contre le Taudis

P.A.D.D. : Plan d'Aménagement et de Développement Durable

P.A.H. : Pays d'Art et d'Histoire

P.C. : Permis de Construire

P.E.P. : Pôle d'Économie du Patrimoine

P.L.U : Plan Local d'Urbanisme

P.N.R. : Parc Naturel Régional

P.O.S : Plan d'Occupation des Sols

P.P.A. : Périmètre de Protection Adapté

P.P.M : Périmètre de Protection Modifié

P.R.I. : Périmètre de Restauration Immobilière

P.S.M.V : Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur

P.U.F : Presses Universitaires de France

P.U.R : Presses Universitaires de Rennes

R.A. : Revue administrative

R.D.I. : Revue Droit de l'Immobilier

R.D.P : Revue du droit public

R.F.A.P : Revue française d'administration publique

R.F.D.A : Revue française de droit administratif

R.F.F.P : Revue française de finances publiques

R.G.C.T : Revue générale des collectivités territoriales

R.G.P.P. : Révision générale des politiques publiques

R.J.E. : Revue juridique de l'environnement

R.P.P : Revue politique et parlementaire

Rec. : Recueil des arrêts du Conseil d'État (Lebon) ou des décisions du Conseil constitutionnel (suivant la juridiction citée)

S.C.O.T : Schéma de Cohérence Territoriale

S.D.A.P. : Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine

S.E.M, S.E.M.L : Société d'Économie Mixte, Société d'Économie Mixte Locale

S.E.M.A. : Société d'Encouragement aux Métiers d'Art

S.H.O.N. : Surface Hors Œuvre Nette

S.I.VO.M : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple

S.N.T. : Service National des Travaux

S.P.P.E.F : Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France

S.R.A. : Service Régional de l'Archéologie

T.A : Tribunal Administratif

T.C : Tribunal des Conflits

U.N.E.S.C.O. : Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture

V.M.F. : Vieilles Maisons Françaises

V.P.A.H : Villes et Pays d'Art et d'Histoire

Z.A.C. : Zone d'Aménagement Concerté

Z.I.C.O. : Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux

Z.N.I.E.F.F : Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique

Z.P.P.A.U. : Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain

Z.P.P.A.U.P. : Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis l'expression « monument historique » – utilisée[1] semble-t-il, pour la première fois, par Aubin Louis Millin en 1790 dans son ouvrage *Antiquités nationales ou Recueil de monuments* et qui fut retenue très longtemps, en France, comme expression officielle par le droit et la pratique administrative – jusqu'au terme de « patrimoine » désormais consacré – et dont la définition juridique apparaît dans le Code du Patrimoine –, plus de deux siècles de l'histoire des institutions culturelles françaises se sont déroulés aboutissant à l'apparition d'un véritable fait sociétal : le développement spectaculaire, intervenu durant les trente dernières années du XXe siècle, d'un domaine, de plus en plus vaste, qualifié de « patrimoine » ou de « patrimoine culturel » (notre étude se limitant au patrimoine culturel immobilier).

La consécration officielle de ce terme résulte d'un foisonnement exceptionnel d'initiatives et d'événements tels que la création en 1978 d'une direction du Patrimoine au sein du ministère de la Culture, le lancement en 1981 de l'Année du patrimoine[2] (événement repris depuis dans d'autres pays européens) et, suprême consécration, la création – certes éphémère ! – en mars 2000 dans le gouvernement de Lionel Jospin, d'un secrétariat d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle[3].

Cependant, si le terme de « patrimoine » a désormais trouvé sa légitimité législative (selon l'article L1 du Code du Patrimoine, « Le patrimoine s'entend […] de l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique »[4]), sa signification particulièrement riche, qui a évolué à travers l'histoire, mérite un approfondissement terminologique. La définition juridique n'épuise pas la richesse d'un

---

[1] CHOAY Françoise, 1999, *L'allégorie du patrimoine*, Editions du SEUIL, Paris, p. 23, et BADY Jean-Pierre, 1998, *Les monuments historiques en France*, P.U.F. Que sais-je 2° édition, Paris, p. 6.

[2] GABORIT Jean René et DUREY Philippe, *Universalia supplément année 1981* de l'Encyclopaedia universalis, p.442-443.

[3] Dans la composition du gouvernement JOSPIN le 27 mars 2000 figure le poste de Secrétaire d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle, confié à Monsieur Michel DUFFOUR, décret N° 2000-317 du 7 avril 2000, J.O. du 8 avril 2000, p.5419.

[4] Article L 1 du Code du patrimoine issu de l'Ordonnance N° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine. Edition des journaux officiels 2007, p.25

concept qui fait référence à un phénomène de société. Objet de débats et de tensions qui ne se résument pas à la traditionnelle querelle des anciens et des modernes, le patrimoine « de matériel, monumental, concentré, [...] est devenu symbolique, identificatoire et éparpillé »[5].

SECTION 1 : UN PHÉNOMÈNE DE SOCIÉTÉ AU CŒUR D'UN DÉBAT POLITIQUE

§ 1 Un phénomène de société

Le succès croissant des Journées du Patrimoine, la forte mobilisation d'élus et de responsables locaux pour obtenir le classement d'un monument ou d'un site au Patrimoine mondial de l'UNESCO, la création récente d'une Fondation nationale du Patrimoine[6] (s'intéressant, pour toutes les régions françaises, à des biens considérés hier comme mineurs), mais aussi les polémiques et mouvements d'opinion suscités par les menaces de disparition ou d'altération de certains monuments, illustrent la place essentielle qu'occupe aujourd'hui le patrimoine dans la conscience collective.

D'ailleurs, l'abondance de la littérature qui lui a été consacrée durant les vingt-cinq dernières années permet à certains de considérer que le patrimoine est « devenu l'affaire de tous »[7].

Les excès de cette généralisation du « culte » du patrimoine ont récemment suscité des réactions de plusieurs auteurs[8], confirmant ainsi l'étendue du phénomène. Les milieux officiels eux-mêmes s'en préoccupent : en consacrant en 1997 un colloque, organisé à l'occasion de ses rencontres annuelles sur le patrimoine, au thème « Patrimoine et passions identitaires », le ministère de la culture soulignait les « risques » de cette évolution : le Patrimoine « joue en effet un rôle éminent dans la formation des identités individuelles et collectives, et constitue à ce titre un élément fédérateur et souvent consensuel. Il peut aussi

---

[5] NORA Pierre, « L'explosion du patrimoine », *Patrimoines, revue de l'Institut national du patrimoine* 2006/n° 2, p. 11.

[6] Créée par la loi du 2 juillet 1996, la Fondation du Patrimoine est un organisme privé indépendant à but non lucratif « dont la vocation est de défendre et de valoriser un patrimoine en voie de disparition non protégé par l'État, "le patrimoine de proximité", qui est un patrimoine non classé ou inscrit ».

[7] LENIAUD Jean-Michel, 2001, « Le patrimoine, l'affaire de tous », in *Chroniques patrimoniales,* Editions NORMA, Paris, p. 9-39.

[8] Notamment GUILLAUME Marc, 1980, *La politique du patrimoine,* Editions Galilée, Paris ; JEUDY Henri-Pierre, 2001, *La machinerie patrimoniale,* Sens et Tonka Editeurs, Paris et *Patrimoines en folie* ,1990 Cahier n° 5 de la collection « Ethnologie de la France », Paris.

devenir un enjeu, voire une cible, en cas de conflits ou de crises politiques majeurs, ou servir de prétexte à des débordements régionalistes et nationalistes. Telle est donc l'ambivalence des passions identitaires, à la fois dévastatrices lorsqu'elles alimentent les replis sur soi et créatrices lorsqu'elles enracinent dans l'amour du passé l'aptitude à vivre ensemble ».

I/ Le développement des « passions identitaires »

Les attachements de plus en plus développés aux traditions et à l'histoire locale sont un des traits majeurs de la fin de XXe siècle et du début du troisième millénaire, et se situent sans doute, comme le souligne Alain Bourdin dans son ouvrage *Le patrimoine réinventé*[9], dans la même ligne que les mouvements écologistes, qui se sont élevés contre les excès d'une société postindustrielle peu soucieuse du respect de la nature et de toutes ses richesses.
En contrepoint de l'attrait toujours vif des Français pour leur patrimoine national et de leur attachement aux grands symboles que constituent le musée du Louvre, le château de Versailles, mais aussi les châteaux de la Loire et le Mont-Saint-Michel (pour ne citer que certains monuments parmi les plus visités), il faut désormais prendre en compte le développement accéléré de leur intérêt pour l'engouement local et pour les « mémoires plurielles »[10].

Plusieurs faits récents, exemplaires (et anecdotiques), illustrent ce constat. Dès son élection, le 2 avril 2004, à la présidence de la région Languedoc-Roussillon, Georges Frêche, ancien maire de Montpellier (réputé pour le développement spectaculaire de sa ville sur les plans économique, universitaire, culturel et touristique), a décidé de retenir pour sa région l'ancienne appellation de Septimanie, empruntée à l'histoire provinciale[11]. Cette volonté de changement (voire de provocation)[12], qui trouva son épilogue dans une sanction du juge

---

[9] BOURDIN Alain, 1984, *Le patrimoine réinventé*, P.U.F, Paris.
[10] LENIAUD Jean-Michel, « Mémoire républicaine, mémoires plurielles », *Monuments Historiques* n° 161 janvier-février 1989, p. 29-35.
[11]"L'origine de la Septimanie […]. Le nouveau nom s'inspire de l'appellation qui était celle de cette partie de la France à la fin de l'époque romaine et au début du Moyen Âge. Les Romains l'appelaient Gaule narbonnaise. C'est après la conquête du territoire par les Wisigoths, en l'an 412 de notre ère, que la région entre Montpellier et Barcelone fut désignée la Septimanie. À partir de cette date, elle fut d'abord rattachée au royaume d'Espagne, et y resta liée jusqu'à l'installation des Arabes dans la péninsule Ibérique en 719. Charlemagne la fit retomber dans l'influence chrétienne au IXe siècle. En 865, la Septimanie fut divisée en deux provinces qui avaient pour capitale Narbonne et Barcelone. Deux origines différentes sont évoquées pour expliquer l'étymologie du nom de la région : il proviendrait soit de la présence des vétérans de la septième légion romaine qui auraient occupé les lieux, soit des sept villes qui jalonnaient le territoire : Elne, Agde, Narbonne, Lodève, Béziers, Maguelonne et Nîmes". *Le Monde*, 8 et 9 août 2004, p. 8.
[12] *Ibidem :*" Le Languedoc, c'est Toulouse. La Septimanie, ce n'est que nous, c'est notre trésor unique. Les imbéciles en plaisantent aujourd'hui. Nous allons leur apprendre la Septimanie jour après jour, heure après heure. […] Ici brillait l'intelligence de l'Orient, de Rome et de la Grèce" (Georges FRECHE, Journées de la

administratif[13], traduisait la volonté d'un élu, connu pour sa modernité, de faire retour à la mémoire identitaire régionale.

À l'autre extrémité de l'échiquier politique, Philippe de Villiers, président du Conseil général de la Vendée, offre encore un exemple de passion identitaire : depuis 1977, il a fait d'un village inconnu des Français, le Puy-du-Fou, l'un des lieux touristiques majeurs, renommé pour le spectacle de « cinéscénie » de son château médiéval en ruines : à travers la vie d'une famille de paysans vendéens, des animateurs locaux retracent toute l'histoire de la Vendée et de son attachement aux valeurs de la religion catholique et de la monarchie française[14]. D'ailleurs, le choix plus ethnographique de cette « geste paysanne » montre une évolution sensible de l'approche patrimoniale depuis les spectacles Son et Lumière qui, dans les années 1950, attiraient, dans un département voisin (la Sarthe), au château du Lude, ou dans les châteaux de la Loire, notamment Chenonceau ou Azay-le-Rideau, des foules venues de tout l'Hexagone, pour découvrir les grandes pages de l'histoire de France à travers les rois et les grandes familles de l'aristocratie.

On pourrait multiplier à l'extrême les exemples de cette passion pour l'histoire et pour la mémoire locales : depuis les festivals estivaux de théâtre et de musique qui attirent des foules de plus en plus nombreuses dans les abbayes, châteaux et autres monuments historiques, en passant par les très nombreuses manifestations et expositions de « patrimoine de pays » ou le développement des « écomusées », tout est prétexte pour valoriser les richesses artistiques des villes et villages français, suggérant ainsi que « tout est patrimoine ». Ce processus de valorisation patrimoniale peut même s'étendre au-delà de ses frontières habituelles, comme le montre le décret du 23 mai 2006 relatif au label « entreprise du patrimoine vivant »[15] qui peut être attribué selon des « critères relatifs à la détention d'un savoir-faire rare reposant sur la maîtrise de techniques traditionnelles ».

Septimanie à Narbonne le jeudi 5 août 2004).

[13] T.A. de Montpellier, 8 janvier 2008, Association Trait d'union Languedoc Roussillon et Mr. Becque, Concl. De MONTE, *A.J.D.A.* 14 avril 2008, p.753-757 (La délibération du conseil régional qui ajoute au nom de la région Languedoc-Roussillon le sous-titre « Septimanie » est entachée d'inexistence).

[14] La « cinéscénie » du Puy-du-Fou présente « l'histoire de la famille MAUPILLIER, reflet symbolique du peuple vendéen. Nous sommes en 1916. Toute l'action s'organise autour du face à face entre Jacques MAUPILLIER et un vieux marchand ambulant. Mémoire de tout un peuple, le voyageur raconte au jeune Jacques l'histoire de ses ancêtres » (Extrait de la présentation du site http://www/lepuydufou.com/ . Consultation du 23.11.2004).

[15] Décret n° 2006-595 du 23 mai 2006 relatif à l'attribution du label "entreprise du patrimoine vivant", JO 25 mai 2006 p.7788.

Ce phénomène de société se vérifie d'ailleurs sur Internet, où l'on peut mesurer l'importance des sites qui traitent du patrimoine culturel[16].

Cet intérêt majeur du grand public se manifeste aussi par le développement important du mouvement associatif. Longtemps limité à un public d'érudits ou de personnes privées propriétaires de monuments historiques regroupés dans des associations nationales[17], le processus militant (apparu antérieurement avec les mouvements écologistes) s'est étendu aux domaines les plus variés du patrimoine et ses effectifs ont connu une croissance continue. Ainsi « entre 1975 et 1984, 8 100 associations intéressées au patrimoine architectural et culturel, sociétés historiques et archéologiques, associations régionalistes, auraient été déclarées »[18].

II/ Un développement fondé sur un champ d'action de plus en plus large

Durant cette période (1975-1984), la progression de l'intérêt pour le patrimoine, essentiellement monumental, trouve son illustration dans les chiffres.

Le patrimoine fut longtemps limité au domaine restreint des édifices considérés comme les « modèles » les plus significatifs de l'histoire et de l'art et bénéficiant à ce titre de la protection donnée par le classement officiel au titre des monuments historiques, ou à son annexe, « l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ». Mais la deuxième moitié du XXe siècle a connu des évolutions significatives, sans doute consécutives à la prise de conscience collective de l'importance des richesses artistiques de la France.

Même après les grandes périodes de « vandalisme » qu'avait connues la France et qui ne se s'étaient pas limitées à la période révolutionnaire[19], le nombre de monuments « protégés » demeurait relativement important et le rythme des protections s'était accéléré depuis la loi fondatrice de 1913. En effet, alors que 4 800 monuments en bénéficiaient en 1913, le chiffre

---

[16] Ainsi une recherche effectuée le 6 octobre 2008, à partir du mot-clé " patrimoine culturel" donne des résultats importants pour les sites en langue française : VOILA : 2.280.808 références ; GOOGLE : 1.970.000 références.

[17] Parmi les plus importantes associations nationales se consacrant au patrimoine privé, on peut relever deux associations publiant une revue nationale :

- La Demeure Historique, fondée en 1924, et reconnue d'utilité publique en 1965, et qui représente, à travers ses adhérents, " plus de 3000 châteaux, manoirs, abbayes, hôtels particuliers ou maisons, ouverts ou non au public"
- Vieilles Maisons Françaises, fondée en 1958, et reconnue d'utilité publique en 1963, qui "regroupe plus de 18.000 adhérents qui ont en commun la passion du patrimoine".

[18] CANTO Jean-François, 1988, *Rapport d'étude*, FNDVA PARIS, cité par GLEVAREC Hervé et SAEZ Guy, 2002, *Le patrimoine saisi par les associations*, Collection Questions de culture La Documentation Française, Paris, p.40.

[19] REAU Louis, 1994, *Histoire du vandalisme, les monuments détruits de l'art français*, Editions Robert Laffont Collection Bouquins, Paris.

s'est très rapidement accru : au 31 décembre 2006, 42 644 édifices sont protégés (14 308 classés, 28 336 inscrits)[20].

En outre, le domaine des monuments protégés s'est lui aussi élargi : les premières protections concernaient d'abord quelques monuments de la préhistoire et de l'antiquité, et surtout du Moyen Âge, puis il fallut attendre les années 1920-1930 pour que l'intérêt se porte sur les édifices des XVIIe et XVIIIe siècles. Le XIXe ne trouve grâce que dans la deuxième moitié du XXe siècle, qui voit d'ailleurs une extension considérable du champ d'action du patrimoine puisque sont désormais pris en compte les témoins de l'art contemporain, le patrimoine rural ou urbain, le patrimoine ethnologique, les lieux de mémoire ainsi que les éléments majeurs de l'histoire industrielle, scientifique ou technique.

Mais il convient surtout de souligner que ce patrimoine couvre une diversité particulièrement riche. Ainsi, selon les chiffres publiés par le ministère de la Culture, les édifices classés et inscrits se répartissent comme suit :

- en ce qui concerne les catégories : elles sont majoritairement représentées par l'architecture religieuse (29,76 %), et l'architecture domestique (33,23 %),
- en ce qui concerne les propriétaires : les propriétaires privés (49,8 %) et les communes (43,8 %) en sont les acteurs essentiels, l'État (4 %) et les départements et régions (1,8 %) ne représentant qu'une part réduite.

Quant à la répartition géographique, viennent en tête les régions Ile-de-France, Bretagne, Centre, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes. Les départements les mieux pourvus sont le Morbihan, le Calvados, la Gironde, l'Indre et Loire, et le Bas-Rhin.

Ce patrimoine architectural, largement dominé par les 42 644 édifices classés ou inscrits, est en réalité beaucoup plus important. La deuxième moitié du XXe siècle a connu un accroissement significatif avec l'extension de la protection aux ensembles urbains – création en 1962 de secteurs sauvegardés dans les centres anciens d'une centaine de villes – puis à des ensembles bâtis et paysagers – création en 1983 de zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager dans près de 500 zones urbaines ou rurales.

Au-delà du patrimoine architectural, la protection s'est par ailleurs étendue dès 1906 aux monuments naturels et aux sites. En un siècle, le dispositif a connu un grand succès puisque la France compte aujourd'hui 2 640 sites classés couvrant une superficie de 830 000 hectares et 4 780 sites inscrits pour une superficie de 1 600 000 hectares, soit 4 % du territoire

---

[20] CARDONA Jeannine, LACROIX Chantal, 2008, *Statistiques de la culture Chiffres clés* Edition 2008 La documentation française, Paris.

national. À cette protection environnementale, il convient désormais d'ajouter les 2 086 parcs et jardins protégés au titre des monuments historiques.

Ces chiffres soulignent l'importance du patrimoine culturel et naturel français. Son implantation sur l'ensemble du territoire et sa très grande diversité expliquent l'intérêt que lui portent des publics de plus en plus nombreux et diversifiés et l'attachement que lui manifestent des responsables politiques locaux conscients des enjeux de la valorisation de leur patrimoine.

III/ Un développement opéré sous le contrôle de l'État, « gardien du temple »

Cette prise en compte par les édiles des diverses facettes de la mémoire locale, qui se solde dans certaines régions ou départements français par des engagements financiers importants et des initiatives innovantes, demeure cependant très largement encadré par l'État jacobin, « gardien du temple », investi depuis près de deux siècles (notamment depuis la mise en place par la Monarchie de juillet d'une administration spécifique) du monopole de la conservation et de la sauvegarde des Monuments historiques. Le monopole de la protection juridique des monuments, leur contrôle permanent par une administration centrale restée parisienne (malgré la déconcentration) en raison du poids majeur de certaines institutions comme la Commission nationale des monuments historiques ou le corps des Architectes en chef des monuments historiques, et le privilège que donne le financement par des subventions étatiques, ont constitué jusqu'à une période récente une réalité incontournable.

Le pouvoir du Prince, dans ce domaine des monuments historiques, a, dans son esprit, peu évolué depuis Mérimée, même si quelques tentatives ont été menées, comme la création en avril 2000 d'un secrétariat d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle.

Les débats qui ont entouré l'élaboration de la dernière loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont montré que « le gardien du temple » veillait et que les tendances jacobines restaient particulièrement ancrées dans la conscience collective.

Mais ce monopole étatique manifeste depuis quelque temps d'importantes faiblesses (que souligne un récent rapport du sénateur Gaillard[21]) et paraît devoir prendre en compte deux nouvelles réalités majeures :

- Mobilisé par l'explosion de la dette publique, conséquence de l'accroissement exponentiel des dépenses de la nation dans le domaine social ainsi que dans les secteurs qui relèvent des

---

[21] GAILLARD Yann, 2002, sénateur, *51 mesures pour le patrimoine monumental* Les rapports du Sénat n° 378 2001-2002

grandes compétences régaliennes de l'État (armée, justice, police et sécurité), l'État est désormais contraint de réduire son « train de vie », notamment dans des secteurs considérés comme secondaires, et d'abandonner ainsi à d'autres collectivités certaines de ses fonctions. Dans ce cadre, l'évolution progressive en France du développement de la vie sociale au plan local et de la démocratie de proximité rend inéluctable la définition de nouveaux rapports entre l'État et les pouvoirs locaux [22].

Parallèlement, la montée en puissance des prérogatives des institutions européennes, particulièrement attentives aux spécificités des régions – notamment les Länder allemands ou les grandes régions italiennes ou espagnoles qui fondent leur identité sur un passé historique et un patrimoine riches – et à la nécessité de privilégier une politique plus proche des citoyens, ouvre de nouvelles perspectives pour les relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, à l'intérieur de chaque État.

§ 2 Un phénomène au cœur d'un débat politique

L'organisation politique et administrative française fortement centralisée puise ses sources dans les efforts successifs de la Monarchie absolue, de la Révolution française et de la période napoléonienne.

Après un mouvement décentralisateur amorcé par la Monarchie de juillet, c'est surtout la IIIe République qui jette – avec les lois de 1871 sur l'organisation du département et de 1884 sur l'organisation de la commune – les bases de la décentralisation moderne, fondée sur les principes de libre administration des collectivités territoriales par des organes élus par les citoyens.

Il faut cependant attendre la Ve République pour voir se mettre en place un véritable processus de décentralisation : dans un premier temps, par des allégements de la tutelle exercée sur les départements et les communes et par d'importantes mesures de déconcentration au profit des représentants locaux du pouvoir central, mais surtout, dans un second temps, lorsque la loi du 2 mars 1982[23] et celles qui suivent, consacrent le transfert de

---

[22] Ainsi le texte de présentation du rapport GAILLARD précité souligne : « Une seule certitude, la nouvelle architecture du dispositif de protection et de mise en valeur du patrimoine monumental devra faire une place importante aux initiatives locales. Seule une implication accrue des collectivités territoriales, si elles le veulent, permettra de rapprocher encore les Français de leur patrimoine, ce qui constitue la meilleure garantie de sa transmission aux générations futures ».

[23] Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (Loi DEFFERRE), J.O. du 3 mars 1982 p 730.

certaines compétences, assorti des moyens financiers correspondants, au profit des collectivités locales.

Depuis ces premières lois de décentralisation, que la doctrine présente sous le nom d'Acte I, la France évolue lentement vers un processus de transformation de l'État unitaire et une plus grande prise en compte du rôle des collectivités territoriales. Ainsi depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003[24] l'article premier de la Constitution mentionne, parmi les caractères de la République française, une organisation « décentralisée ». Depuis cette même réforme, le Titre XII, qui traite « Des collectivités territoriales », reprend une volonté politique « affichée » de plus grande autonomie locale.

Cette volonté de réforme institutionnelle est d'ailleurs soutenue par une large fraction de la classe politique, des socialistes, sous la volonté forte de Gaston Defferre, à Jacques Chirac, qui en a fait un des thèmes majeurs du programme politique de son second mandat présidentiel, donnant ainsi l'occasion à son Premier Ministre, Jean-Pierre Raffarin, de défendre cet objectif dans des conditions parfois difficiles (ainsi à l'été 2004 contre des membres de son propre camp politique).

Mais, on ne réforme pas avec de nouveaux textes – fussent-ils de valeur constitutionnelle – un jacobinisme tutélaire qui puise ses racines dans une organisation étatique aussi ancienne. Ainsi, alors même que la plupart des domaines de la culture ont connu (avec la volonté politique affichée par André Malraux, dès son arrivée au ministère des Affaires culturelles, de réaliser une véritable décentralisation culturelle) une évolution sensible des rapports entre l'État et les collectivités locales, le champ du patrimoine culturel a toujours constitué une exception spécifique offrant une parfaite illustration du débat politique entre forces centrifuges et forces centripètes.

Une preuve en est donnée par le sort advenu à un texte législatif novateur dans les rapports entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine du patrimoine : l'article 111[25] de la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, organise d'une manière assez inattendue une expérimentation, prévue pour déboucher sur une étape ultérieure de transfert de compétences. L'affaire est alors d'importance puisque cet article prévoit, dans son premier paragraphe, qu'il s'agit d'autoriser certaines collectivités territoriales à exercer « les compétences de l'État en matière :

---

[24] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, J.O. du 29 mars 2003 p 5568

[25] Article 111 de la Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (J.O. 28 février 2002, p 3808).

de conduite de l'inventaire des monuments et richesses artistiques de la France,
d'instruction des mesures de classement des monuments historiques,
de participation aux travaux d'entretien et de réparation que nécessite la conservation des immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques,
et d'autorisation de travaux sur ces immeubles ou ceux situés dans leur champ de visibilité. »

Cette expérimentation, très strictement encadrée tant dans sa durée que dans ses modalités, ouvrait une brèche inattendue dans le pré carré étatique, mais son existence est restée brève. Pourtant présentée par le ministre de la Culture – qui la justifie par le succès d'actions partagées entre l'État et des collectivités locales dans le domaine du patrimoine – et parfaitement inscrite dans les priorités définies par le Premier Ministre dans sa déclaration du 17 janvier 2001 sur la décentralisation et notamment celle prévoyant « un meilleur partage des compétences », elle n'a pas survécu à l'hostilité des services centraux du ministère de la Culture.

Avant cet épisode, la volonté de transfert des compétences de l'État au profit des collectivités locales n'a été d'ailleurs précédée, dans le domaine du patrimoine culturel, que par une approche modeste d'action commune avec les collectivités locales, sous la forme de contrats d'objectif (à l'instar des contrats de plan entre l'État et les régions). C'est dans ce contexte que se situe l'expérience, tentée en 2000, des protocoles de décentralisation culturelle dans le domaine du patrimoine[26]. Les objectifs assignés à ces protocoles sont d'ailleurs significatifs d'une volonté de l'État de modifier ses rapports avec les responsables locaux et de considérer les collectivités locales comme des partenaires. Ainsi les instructions ministérielles assignent trois buts à ces protocoles :

« 1°) clarifier et redéfinir les responsabilités de chacune des collectivités, ainsi que celles qui relèvent de l'État au titre de l'intérêt national dans le domaine du patrimoine et de l'enseignement artistique ;

2°) développer et améliorer le service public de la culture dans les domaines considérés ;

3°) dégager les dispositions susceptibles d'inspirer les prochaines étapes de la décentralisation.

Dans une note problématique et méthodologique, le président du Groupe national de suivi et d'évaluation, qui avait été mis en place par le ministère, déclarait : « Il s'agit de fait

[26] PONTIER Jean Marie, Transferts de compétences et décentralisation dans le domaine du patrimoine. A propos de la loi du 27 février 2002 *AJDA* 23 septembre 2002, p 794 à 801.

d'organiser la subsidiarité dans le partenariat tout en clarifiant le rôle de chacun pour aboutir à terme à un réel partage de compétence »[27].

Mais ce processus est demeuré relativement confidentiel puisqu'il n'a donné lieu qu'à la signature de six protocoles avec les régions Aquitaine, Lorraine, Provence-Alpes-Côte d'Azur et les départements de l'Isère, Lozère et Seine-Saint-Denis. S'il répondait à l'attente de nombreuses collectivités locales très impliquées dans le domaine du patrimoine, les fortes réticences des services centraux expliquent sans doute le modeste succès de cette expérience.

Néanmoins, c'est probablement dans cette même voie de la définition de nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales, qu'il convient d'interpréter la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse[28] et notamment son article 9 qui comprend des dispositions concernant le patrimoine : elles concernent plusieurs domaines importants.

La collectivité territoriale de Corse peut désormais élaborer l'ensemble des mesures de protection, de conservation et de mise en valeur des monuments historiques (à l'exception de ceux qui appartiennent à l'État) et reçoit la propriété de tous les immeubles classés et inscrits appartenant à l'État (à l'exception de ceux occupés par des services de l'État) ainsi que des sites archéologiques et objets mobiliers qui en sont issus.

L'esprit de ce nouveau partage des compétences est d'ailleurs illustré par le fonctionnement des organes de concertation, puisque le Conseil des sites de Corse, créé par l'article 23 II de la même loi[29], comprend une formation « dite du patrimoine » (qui remplace la Commission régionale du patrimoine et des sites, prévue à l'article 1er de la loi du 28 février 1997, placée auprès des préfets de région). Alors que les deux autres formations de ce Conseil sont présidées par le préfet de Corse, « le conseil est coprésidé par le représentant de l'État et le président du conseil exécutif de Corse lorsqu'il siège en formation de commission régionale du patrimoine et des sites ».

Ce choix d'une nouvelle répartition des compétences entre l'État et la collectivité territoriale, dans le domaine du patrimoine, pouvait certes trouver sa légitimation dans la situation très spécifique de la Corse, mais elle pouvait également être interprétée comme l'amorce d'une nouvelle étape dans le processus de décentralisation.

---

[27] PONTIER Jean-Marie, *ibidem*, p. 795.

[28] Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 dont l'article 9 est devenu l'article L 4424-7 du Code Général des Collectivités territoriales. Vol.1, 2003, p. 518.

[29] Article 23-II de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002, devenu article L 4421-4 du Code général des collectivités territoriales. *ibidem* p. 504.

Cette innovation spécifique est d'ailleurs reprise, mais seulement en partie, dans l'acte II de la décentralisation. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales [30] se limite en effet, dans le domaine du patrimoine culturel, à prévoir

- le transfert aux régions de l'Inventaire général des richesses artistiques de la France (articles 95 et 96),
- le transfert gratuit aux collectivités territoriales de la propriété de certains immeubles classés ou inscrits appartenant à l'État (article 97),
- le prêt aux collectivités d'œuvres d'art (article 98),
- et, à titre expérimental, le transfert aux collectivités territoriales de la gestion des crédits d'État affectés à l'entretien et la restauration des biens protégés n'appartenant pas à l'état (article 99).

Cependant elle ne reprend pas l'avancée de la loi du 22 janvier 2002 qui dispose que « la collectivité territoriale de Corse conduit les études et définit les actions qu'elle entend mener en matière de patrimoine protégé et de travaux de conservation et de mise en valeur des monuments historiques ». À deux années de distance, les solutions décentralisatrices valables pour la Corse ne le sont pas pour les autres collectivités.

Dans le domaine du patrimoine, comme dans d'autres domaines, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales reste donc un sujet particulièrement difficile. Les débats parlementaires les plus récents (notamment à l'occasion de l'Acte II) manifestent cette fracture permanente entre les défenseurs de l'autorité de l'État et les promoteurs des libertés locales. Ainsi, pour défendre le transfert des services de l'Inventaire général aux régions, le ministre de la Culture invoque dans la séance publique de l'Assemblée nationale du 3 mars 2004 « la Bible, le rapport Mauroy » (qui dans sa proposition n° 29, suggérait un tel transfert) et précise : « Le patrimoine concourt à l'identité de la région. Lui en confier la compétence, c'est le meilleur moyen de lui donner une âme. Faites donc confiance aux élus locaux ! », tout en ajoutant, pour rassurer les défenseurs de l'autorité de l'État : « Il ne s'agit pas de confiance aveugle, puisque l'État conserve le contrôle technique et l'inventaire national ».

Dans le même temps, les nouveaux responsables élus en 2004 à la tête des exécutifs de nombreuses régions ou départements se refusent à accepter une telle décentralisation, qu'ils estiment fondée sur la seule volonté de l'État de transférer des charges supplémentaires,

---

[30] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. J.O. du 17 août 2004 p 14545

essentiellement financières, sur les collectivités territoriales, ainsi contraintes à procéder à une augmentation de la fiscalité locale.

Au bout du compte, comme l'indique Pierre Laurent Frier[31], en commentaire de la loi du 13 août 2004 : « On ne peut y voir une véritable révolution, par laquelle, grâce à une nouvelle et audacieuse répartition de compétences, naîtrait une République vraiment décentralisée, où le principe de subsidiarité jouerait à plein ».

Aussi, dans l'état actuel des choses et compte tenu du recul que présentent les derniers textes législatifs, par rapport aux ouvertures de l'article 111 « mort né » de la loi de 2002 et de certaines expériences antérieures, on peut penser que le chemin est encore très long pour que les deux termes « patrimoine » et « décentralisation » ne soient pas seulement le titre d'une commission de réflexion[32], mais deviennent une réalité dans un processus permettant d'aboutir à la reconnaissance de l'aptitude légale reconnue aux collectivités locales à gérer leur histoire et leur patrimoine, donc leur identité, sans remettre en cause l'unité de la nation française.

Avant d'aborder ce débat éminemment politique, il convient d'examiner le contenu même des termes : en effet, avant d'arriver à ce constat, triomphant pour certains, désabusé pour d'autres, selon lequel « tout est patrimoine », il convient de lever préalablement toute ambiguïté sur la signification du terme « patrimoine ».

SECTION 2 : DU MONUMENT HISTORIQUE AU PATRIMOINE : L'ENRICHISSEMENT D'UN CONCEPT

L'engouement collectif pour le patrimoine a naturellement retenu l'attention des spécialistes et suscité des approfondissements sur les termes utilisés, leur signification et leurs sources. Une profusion d'ouvrages a été consacrée au patrimoine durant les vingt-cinq dernières années. Sociologues, économistes mais surtout historiens se sont penchés sur ce nouveau fait de société. Ainsi, on peut extraire de cette multitude d'écrits, l'importante fresque, composée sous l'autorité de Pierre Nora et intitulée *Les lieux de mémoire*[33].

---

[31] FRIER Pierre Laurent, Les transferts de compétences dans les secteurs de la formation professionnelle, de l'éducation et de la culture *A.J.D.A.* 25 octobre 2004 p. 1984 à 1995

[32] C'est sous les auspices d'une "Commission Patrimoine et décentralisation" qu'il présidait que Jean Pierre BADY a remis en 2003 au ministre de la culture un rapport intitulé « Réflexions et propositions pour une politique nationale (Etat, collectivités territoriales et secteur privé) ».

[33] NORA Pierre (Dir.), 1997, *Les lieux de mémoire*, Gallimard Col. Quarto 3 volumes, Paris.

Rassemblant les contributions d'auteurs venant des horizons les plus divers, cette œuvre collective se fixe comme objectif d'embrasser les traits et les références qui constituent les bases de la réalité patrimoniale.

Mais à travers l'évocation de tous ces « lieux de mémoire » l'adoption définitive du terme « patrimoine » pour englober une réalité particulièrement riche et diversifiée, est relativement récente. Avant d'arriver à ce fait de société de la fin du XXe siècle, et à la consécration officielle du terme, de nombreuses étapes ont été nécessaires. La société française n'a, en effet, organisé et systématisé sa volonté de conservation et de transmission de ses richesses artistiques et historiques nationales qu'à la période révolutionnaire, avec l'apparition du terme « monument historique », qui a donné naissance, ultérieurement, à l'initiative des pouvoirs publics, à une réglementation et une administration étatique spécifiques.

Il convient donc de se pencher sur la signification et l'histoire de ces deux termes : « monument » et « patrimoine ». En effet le premier, plus ancien, a laissé la place officielle au second, qui recouvre désormais une réalité beaucoup plus large.

Mais la fusion n'est pas anodine : les deux ont de nombreux points de convergence, qui ont trait à l'appréhension du temps. Ils font référence à la notion d'attachement à la conservation, à la protection et à la transmission de valeurs ou de biens divers et à la volonté de les arracher à la disparition. Sans aller jusqu'à la complexité des études menées par les psychologues et les sociologues sur le rôle de la mémoire et de l'oubli dans l'élaboration des sciences historiques, et sur la transmission des souvenirs matériels ou immatériels du passé, comme le fait Paul Ricœur, dans un ouvrage récent[34], il est évident que l'existence actuelle d'un patrimoine artistique et historique, auquel notre société contemporaine marque son attachement, ne peut pas apparaître sans une volonté nettement affirmée d'appropriation de la mémoire collective.

Toute société répond, en effet, à un double mouvement de forces contradictoires : d'une part, l'oubli (volontaire ou non), l'usure, la disparition physique – composantes essentielles de la condition humaine (qui touchent autant les êtres humains que les réalités matérielles et qui peuvent être accélérées par des opérations de destruction systématique des traces du passé) – engendrent un besoin de renouvellement, donc de création. Ainsi chaque société et chaque génération ressentent la nécessité de créer leurs propres biens matériels en

[34] RICOEUR Paul, 2000, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Editions Le Seuil, Paris.

fonction des besoins du moment, en tournant le dos au passé et en produisant des œuvres nouvelles, tournées vers un avenir qu'il faut construire.

D'autre part, en face de cette première évidence, existe également la volonté manifestée par un individu et une société de préserver leur mémoire, de conserver des traces du passé et de leurs racines et de se prolonger au-delà des limites. La transmission aux enfants, mais aussi à d'autres personnes ou à d'autres groupes, des biens matériels et immatériels apparaît ainsi comme une tentative pour pérenniser des valeurs, une sorte de quête d'immortalité.

Ce dernier mouvement de fixation de la mémoire, de la transmission et du maintien de certaines valeurs peut se limiter à un cercle étroit, ou s'envisager dans un cadre plus large :
l'individu et ses proches (du cercle familial restreint à la famille la plus étendue)
le groupe social qui souhaite se maintenir, soit à l'initiative de ses responsables (chefs militaires ou politiques notamment) soit en vertu d'une conscience collective de rattachement à une communauté.

Ainsi, la notion moderne de patrimoine, telle qu'elle apparaît dans la société française actuelle et ses institutions, ne se réduit pas à sa dimension collective, conséquence de son appropriation par l'opinion publique. Certes la notion de patrimoine collectif est un élément majeur des politiques publiques du patrimoine – on peut rappeler que font désormais partie du langage commun les notions de patrimoine national et de patrimoine mondial (classement de l'UNESCO) et que le Code de l'urbanisme proclame que « le territoire français est le patrimoine commun de la nation »[35]. C'est cette notion qui a besoin de supports visibles dans la vie communautaire, notamment à travers les expressions politiques ou religieuses, et qui trouve sa consécration particulière dans l'histoire française avec la naissance du « monument historique » à la période révolutionnaire. Mais la notion puise d'abord ses racines dans le domaine individuel, le concept juridique ayant été forgé pour l'individu et son environnement : le terme de patrimoine concerne d'abord le cercle familial auquel il est spécifiquement adapté. C'est sans doute ce qui explique la passion manifestée par la société française de la fin du XXe siècle pour les traces les plus diverses du patrimoine architectural et naturel et le besoin de mémoire collective à travers « le culte moderne des monuments »[36].

---

[35] Article L 110 du Code de l'urbanisme.
[36] RIEGL Aloïs, *Le culte moderne des monuments Sa nature, ses origines* VIENNE 1903 Traduit par WIECZOREK Daniel, 1984, Editions du Seuil, Paris et, traduit et présenté par BOULET Jacques, 2003, L'Harmattan, Paris.

§ 1 Le premier cercle du patrimoine : le groupe familial

Pour illustrer l'origine de la notion de patrimoine, Jean-Michel Leniaud, dans son ouvrage *Les archipels du passé* souligne l'importance du cercle familial, en remémorant à propos du tableau *Scènes de déluge* présenté par Girodet au Salon de 1806, les vers de Virgile décrivant la fuite d'Enée devant Troie en flammes et qui, pour assurer la survie de ses biens les plus précieux, place son père Anchise sur son dos, prend son fils Iule par la main et confie à son père les souvenirs de ses ancêtres [37].

C'est d'ailleurs dans le contexte familial qu'il faut rechercher la signification première du terme « patrimoine » et son usage encore actuellement très présent. C'est sans doute l'importance de cette appropriation individuelle qui explique le succès de son appropriation dans une connotation collective.

I/ Définition

Le terme patrimoine tire son origine du mot latin « *patrimonium* » qui signifie « biens hérités du père » (*pater*). Au sens propre, le patrimoine concerne, d'une manière générale :

« Ensemble des biens que l'on hérite de ses ascendants ou que l'on constitue pour le transmettre à ses descendants »[38].

« Le bien d'héritage qui descend, suivant les lois, des pères et mères à leurs enfants » (Littré)[39].

« Les biens de famille, biens que l'on a hérités de ses ascendants » (Robert)[40].

« L'ensemble des biens hérités du père et de la mère ; l'ensemble des biens de famille » (Larousse).

Au sens figuré, le patrimoine a une acception plus large et concerne : « Ce qui est transmis à une personne, une collectivité par les ancêtres, les générations précédentes, et qui est considéré comme un héritage commun. »[41]

---

[37] LENIAUD Jean-Michel, 2002, *Les archipels du passé, Le patrimoine et son histoire*, Librairie Arthème Fayard, Paris. : " Toi, père, prends dans tes mains les objets sacrés, les pénates de nos ancêtres" traduction des vers de l'ENEIDE de VIRGILE p. 9.

[38] Dictionnaire de l'Académie française (9e édition). Version informatisée.

[39] LITTRE Paul-Émile *Dictionnaire de la langue française* tome III, p. 4547-4548 Edité par l'Encyclopaedia Britannica, repris dans Le LITTRE Le dictionnaire de référence de la langue française Edition établie et mise à jour sous la direction de Claude BLUM, Editions Le Figaro/Editions Garnier Paris 2007, tome XIV, p. 351-352.

[40] ROBERT Paul *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, tome V, Dictionnaires Le Robert, Paris, 2001, p 355.

[41] T.L.F.I. : le Trésor de la langue française informatisée, http://atilf.fr

En droit, le patrimoine possède de nombreuses significations qui se fondent sur la conception classique issue du droit privé.

À partir des dispositions du Code civil concernant les sûretés personnelles[42] Aubry et Rau au XIXe siècle ont construit la théorie selon laquelle « le patrimoine désigne l'ensemble des biens et obligations, reçus par succession mais aussi présents et à venir, appartenant à une personne et formant une universalité de droit »[43].

C'est aussi « l'ensemble des biens et des obligations d'une même personne (c'est-à-dire de ses droits et charges appréciables en argent) de l'actif et du passif envisagés comme formant une universalité de droit, un tout comprenant non seulement ses biens présents mais aussi ses biens à venir »[44].

C'est également « l'ensemble (universalité) des biens appartenant à un sujet de droit, qui les utilise dans un but donné qui peut être soit leur exploitation, soit leur transmission à son successeur, soit cumulativement les deux »[45].

Ce terme a connu une évolution spectaculaire (dans son utilisation au profit d'un groupe, d'une société) mais son acception la plus courante (dans son application aux individus) concerne la notion de possession de tous les biens matériels (ou immatériels) généralement traduits dans leur valeur économique ou financière. C'est d'ailleurs cette notion de « gestion patrimoniale » qui est la plus couramment utilisée dans nos sociétés modernes et que Pierre Laurent Frier résume sous la formule « Le patrimoine, c'est la richesse située dans le présent »[46].

II/ Les composantes du patrimoine familial

La notion recouvre donc une réalité sociale concentrée sur l'individu et sur son environnement le plus proche, généralement lié à la parenté, « le fait familial »[47], cellule de base de la société.

---

[42] "Quiconque s'est obligé personnellement, est tenu de remplir son engagement sur tous ses biens mobiliers et immobiliers, présents et à venir" Article 2284 du Code civil.

[43] FRIER Pierre Laurent, 2003, Patrimoine, in ALLAND Denis et RIALS Stéphane. *Dictionnaire de la culture juridique*, Presses universitaires de France, Paris, p 1132.

[44] CORNU Gérard et autres « *Vocabulaire juridique* » cité par CORNU Marie, 1996, *Le droit culturel des biens. L'intérêt culturel juridiquement protégé*, Bruylant, Bruxelles, page 26, qui emprunte aux mêmes auteurs la définition du " patrimoine culturel : un « ensemble de biens communément reconnus comme ayant une valeur éminente. Ex. patrimoine mondial `culturel et naturel ' comprenant des monuments, des ensembles architecturaux, des sites naturels dignes d'être conservés et transmis aux générations future …» .

[45] FRIER Pierre Laurent, *ibidem*.

[46] *Ibidem*.

[47] BABELON Jean-Pierre et CHASTEL André, 1994, *La notion de patrimoine*, Editions Liana Levi, Paris, p. 49-56 " c'est dans le groupe familial qu'est née la notion de patrimoine que l'on se transmet par succession "

Mais cette réalité est intimement liée à « la conscience de la filiation »[48] qui, au-delà de la parenté physique recouvre des liens affectifs et spirituels.

A) L'aspect juridique et social, première composante

Le patrimoine familial et sa transmission ont un aspect quasi sacré dans les sociétés traditionnelles et cette réalité sociale est liée à la notion juridique d'héritage (patrimoine laissé par une personne décédée et transmis par succession). Le droit a organisé les règles de transmission de ce patrimoine, en prenant en compte à la fois la volonté personnelle du légataire qui transmet, mais également l'intérêt de ceux qui en raison des liens du sang ou de l'organisation sociale ont vocation à prendre possession de ces biens.

Cette notion, originellement circonscrite au cercle familial (le défunt, ses parents et ses proches) est utilisée, par extension, dans un cadre plus vaste : on organise l'héritage du roi et la transmission de son pouvoir politique, de son Royaume. Dans le domaine spirituel également, c'est le pouvoir de Pierre à la tête de l'Eglise qui se transmet par les Papes.

B) Le patrimoine familial, une réalité sociale

L'existence de cette notion de patrimoine, liée à l'héritage et à la transmission des valeurs matérielles et immatérielles, influe sur l'organisation du groupe familial. La conscience de la filiation justifie la pérennisation des liens entre les ascendants et les descendants. Le lien des vivants avec les morts est une réalité constante qui se traduit par certaines manifestations, comme la recherche des ancêtres à travers la généalogie, la pérennité de leur mémoire à travers le culte des morts.

-La généalogie

Il s'agit de marquer les liens qui rattachent les vivants aux ancêtres et la continuité des générations. La généalogie est d'abord une « science qui a pour objet la recherche des filiations » (Dictionnaire Robert). Elle est devenue l'objet, depuis un quart de siècle, d'un engouement collectif, « une fièvre généalogique »[49] qui concerne entre 500 000 et 800 000 généalogistes amateurs (généralement regroupés dans les 300 associations existantes, fédérant

---

[48] LENIAUD Jean-Michel, *Les archipels du passé* opus cité, p. 25-26 : « L'acte sexuel… constitue peut-être l'archétype du comportement patrimonial en ce qu'il peut avoir pour but de transmettre son patrimoine génétique. D'où l'insistance, à travers les âges, sur le sang, la filiation ».

[49] BEAUCARNOT Jean Louis, 2005, *La généalogie* Paris, P.U.F.Collection Que sais-je ?, Paris, p. 7.

les initiatives et assurant formations et moyens techniques[50]), la généalogie est d'abord « la suite d'ancêtres qui établit la filiation ». Transmise par l'écrit ou l'oral, elle repose sur la nécessité, longtemps pratiquée dans les hautes classes de la société mais reprise depuis une période récente par des groupes d'origine plus modeste[51], de se rattacher, à travers les ancêtres, à l'histoire, et de souligner la pérennité du cercle familial ou du groupe.

C'est un thème très présent dans la religion chrétienne, tant dans l'Ancien Testament, notamment dans la Genèse avec l'histoire de l'Arbre de Jessé, que dans le Nouveau Testament, où l'Evangile selon Saint Matthieu, pour évoquer les origines de Jésus, fait remonter la généalogie de Joseph, l'époux de Marie, jusqu'à Abraham.

-La sépulture et le culte des morts

La possession des signes des morts constitue, à travers les sépultures ou lieux de commémoration des morts, l'un des enjeux de la mémoire et du pouvoir qui se transmet.

Dans l'illustration donnée par Jean Michel Leniaud, rappelant l'Enéide, Enée et les pénates de la ville, celui-ci précise : « il s'est limité à l'essentiel, au symbole de la transmission [...] : ces os de leurs pères leur servaient de liens avec leur histoire, leurs origines, leur culture, les protégeaient contre le sentiment d'être perdus »[52].

La possession des morts et des dieux de la maison est une des constantes de toutes les sociétés : de la Vallée des Rois et des Reines des bords du Nil où reposent les représentants des dynasties pharaoniques, aux nécropoles des grandes dynasties modernes, il s'agit bien d'assurer à travers des signes visibles la continuité d'un pouvoir transmis au-delà des simples existences terrestres.

C) Le Patrimoine : une volonté d'appropriation et de conservation

Au premier niveau du cercle familial, le patrimoine ne se limite pas à une réalité physique, il s'accompagne d'une démarche de choix.

Un choix volontaire dans les objets entre ce qui est consacré à l'usage courant et appelé à disparaître, et ce qui est affecté d'une valeur particulière, symbolique, destiné à être transmis

---

[50] "Parmi les dizaines de milliers de sites sur internet le principal site, GENEANET, est le premier site francophone exclusivement consacré à la généalogie (plus de 350 000 visiteurs uniques par mois et plus de 50 millions de pages lues par mois) http://www.beaucarnot-genealogie.com/ Consultation du 30 mars 2008.

[51] BEAUCARNOT Jean Louis, *ibidem*, qui cite le travail réalisé en 1994 par un universitaire toulousain, Patrice CABANEL, qui avance une explication psychologique selon laquelle "La pratique de la généalogie était en fait la psychanalyse des pauvres et des modestes. Avec la recherche d'ancêtres dans leur immense majorité ruraux, la pratique généalogique est la quête de la "terre domestique, charnelle, maternelle et privée".

[52] LENIAUD Jean-Michel, 2004, Patrimoine, *Encyclopaedia Universalis*, Version 10, p. 3

aux générations suivantes. Cela suppose un processus d'adoption qui s'appelle l'appropriation.

Un choix qui se transmet : ce choix est également assumé par les générations suivantes, la transmission du patrimoine supposant, à toutes les étapes, des choix matériels face à ce qui mérite d'être conservé, et donc une détermination claire dans les motivations qui conduisent à accepter le passé ou le rejeter.

À ce stade de l'environnement familial, le patrimoine est « ce dont la préservation demande des sacrifices et ce dont la perte constitue un sacrifice » pour reprendre une définition désormais traditionnelle d'André Chastel.[53]

Jean Michel Leniaud ajoute que l'acceptation de l'héritage est le deuxième aspect de la notion de filiation, qui suppose la volonté d'assurer une continuité et de perpétuer l'image du fondateur, de l'ancêtre.

Au niveau de ce premier cercle du groupe familial le patrimoine est donc caractérisé par son appropriation privée, même si l'aspect remarquable de ce patrimoine ou de certaines de ses composantes (châteaux ou collections d'œuvres d'art) incite à l'offrir aux regards d'autres personnes à l'extérieur du cercle familial. L'exemple anglais est, à ce titre, particulièrement significatif : le terme « patrimoine » est traduit par le mot « *heritage* » qui évoque une idée de propriété privée, comme le rappelle un auteur anglais [54] : « La plupart des objets qui, en Grande-Bretagne, constituent le patrimoine, sont en mains privées. Nos châteaux n'ont pas été pillés, dévastés ou saisis à l'occasion d'une révolution et notre aristocratie, souvent grâce à de fructueux mariages avec une bourgeoisie enrichie par le commerce, a su maintenir son rang et conserver des demeures familiales. Même si le public y a aujourd'hui largement accès, elles sont donc, pour la plupart, privées ».

§ 2 Le deuxième cercle du patrimoine : le groupe social

Les valeurs propres au cercle familial, qui ont conduit dès l'origine à en organiser la protection juridique, se retrouvent au niveau du groupe social et la volonté de transmettre des valeurs se manifeste à divers stades :

---

[53] CHASTEL André, 2004, Patrimoine monumental, *Encyclopaedia Universalis*, Version 10 p. 2

[54] HEWISON Robert, 1997, La prise de conscience du patrimoine en Grande Bretagne, in NORA Pierre (Dir.) *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard-Editions du Patrimoine, Paris, p 357-362. Du même auteur : Retour à l'héritage ou la gestion du passé à l'anglaise *Le débat* Mémoires comparées N° 78 janvier-février 1994, p. 130-138.

- au niveau du responsable du groupe tout d'abord car la recherche de survie, à travers ses descendants (naturels ou choisis artificiellement) est constante dans toutes les sociétés d'Alexandre le Grand à Jules César, de Charlemagne à Napoléon. Et c'est dans ce cadre que le monument acquiert sa valeur symbolique pérenne.
- au niveau du groupe pris dans son ensemble dans la mesure où se développe la prise de conscience collective d'une communauté d'intérêts matérialisée par certains traits identitaires (territoire, langue, histoire, traditions)

Il importe donc de préciser la signification de ces deux termes « monument » et « patrimoine » utilisés pour caractériser l'appropriation de biens particuliers par le groupe social.

C'est à l'époque révolutionnaire qu'est apparue en France la notion de monument historique pour marquer l'attachement de la Nation à un ensemble de biens immobiliers ou mobiliers appartenant auparavant à des individus ou des groupes : le Roi, l'Eglise et les familles de l'aristocratie et que la nouvelle société révolutionnaire a alors considérés comme « biens communs » de la nation, en raison soit de leur valeur historique, soit de leur valeur artistique. Ce bien commun est alors qualifié de « monument historique » (suivant l'expression utilisée par Aubin Louis Millin en 1790), terme générique qui va persister durant près de deux siècles.

On aurait pu imaginer que soit choisi dès cette époque le terme actuel de « patrimoine » pour qualifier l'ensemble des biens appartenant à la Nation. C'est en effet également en 1790 que le terme semble avoir été utilisé pour la première fois, par un député du Mâconnais, François Puthod de Maisonrouge, qui, dans une pétition adressée à l'Assemblée constituante, le 4 octobre 1790, exhorte les émigrés à mettre leurs biens au service de la nation : « L'orgueil de voir un patrimoine de famille devenir un patrimoine national ferait ce que n'a pu faire le patriotisme »[55]. Mais c'est le terme de « monument » conçu dans son sens le plus large qui est retenu par la société révolutionnaire, repris et amplifié durant tout le XIXe siècle, comme le montre Victor Hugo défendant « ces admirables monuments du moyen âge où s'est imprimée la vieille gloire nationale, auxquels s'attachent à la fois la mémoire des rois et les traditions du peuple »[56].

---

[55] Cité par DESVALLEES André, 1995, Emergence et cheminements du mot patrimoine *Musées et collections publiques* N° 208, qui attribue à Edouard POMMIER la découverte de l'inventeur du terme. Cette citation est également reprise par LENIAUD Jean Michel dans son ouvrage, *Les archipels du passé* précité
[56] Cité par DESVALLEES André, article précité, p. 10.

François Guizot traduit cette conviction générale lorsqu'il précise, dans son célèbre *Rapport présenté au Roi* le 21 octobre 1830, que « Les monuments historiques dont le sol de la France est couvert font l'admiration et l'envie de l'Europe savante »[57].

I) Le monument, comme objet de mémoire collective

A) Définition

Le terme monument (issu du mot latin *monumentum)* a plusieurs acceptions.

La première, liée à l'étymologie, désigne « une construction faite pour transmettre à la postérité la mémoire de quelque personnage illustre, ou de quelque événement considérable » (Littré qui ajoute : « en général, édifices imposants par leur grandeur, leur beauté, leur ancienneté ») ou « un ouvrage d'architecture, de sculpture, spécialement destiné à perpétuer le souvenir d'une personne ou d'un événement » (Robert). Cette première définition insiste sur la notion de souvenir (verbe latin *monere* : avertir, faire souvenir, rappeler).

Dans son acception la plus courante et la plus générale, le terme désigne « un édifice remarquable par son intérêt archéologique, historique ou esthétique » (Robert), qui donnera naissance, à la Révolution française, au terme « monument historique », terme repris, consacré et organisé par la Monarchie de juillet.

B) La symbolique du monument

Dans l'histoire des civilisations, le monument a plusieurs fonctions. Assez souvent il s'agit de remémorer un personnage politique ou un événement militaire : ainsi l'arc de triomphe est destiné à célébrer le souvenir des hauts faits militaires d'un chef. Mais la fonction la plus étendue est d'ordre religieux : on trouve ainsi les monuments mégalithiques des périodes préhistoriques[58], les monuments des civilisations égyptienne (obélisque, pyramide), mésopotamienne (ziggourat) ou précolombienne (pyramide, téocalli). Cette signification religieuse est le plus souvent apparue dans sa connotation funéraire, comme le souligne

---

[57] Cité par RUCKER Frédéric, 1913, *Les origines de la conservation des monuments historiques en France 1790-1830*, Thèse de doctorat PARIS, p. 205.

[58] REAU Louis *Dictionnaire d'art et d'archéologie* article : Mégalithe, Mégalithique. cité dans le ROBERT au terme mégalithes ": C'est en 1867, au congrès international d'anthropologie de Paris, que le terme de mégalithe fut définitivement adopté pour désigner les monuments préhistoriques de pierre brute appartenant à la période néolithique et aux premiers temps de l'âge de bronze [...] On distingue généralement cinq espèces de monuments mégalithiques : les menhirs, les cromlechs, les alignements, les dolmens ou allées couvertes, et les trihthes, appelés jadis lichavens. Mais ils se ramènent tous en réalité à deux formes simples, le menhir, obélisque brut planté verticalement, et le dolmen ou table de pierre".

Chateaubriand : « J'avoue pourtant qu'au premier aspect des pyramides, je n'ai senti que de l'admiration. Je sais que la philosophie peut gémir ou sourire en songeant que le plus grand monument sorti de la main des hommes est un tombeau […]. Ce n'est point par le sentiment de son néant que l'homme a élevé un tel sépulcre, c'est par l'instinct de son immortalité »[59]. Dans son acception la plus large, le monument apparaît sous son aspect grandiose, revêtu généralement d'une qualité intrinsèque, soit sous l'angle de l'histoire (c'est la notion de « monument historique »), soit sous l'angle de l'esthétique (c'est la notion de « chef-d'œuvre artistique »).

Dans son approche de la notion de monuments, Jean-Michel Leniaud[60] ajoute celle de « monuments publics que le pouvoir érige en acte de commémoration ». Mais la distinction entre monuments publics et monuments privés est difficile à cerner, comme le montrent les réponses apportées, lors de la période révolutionnaire, au questionnaire adressé par la Commission des travaux publics aux administrateurs de chaque district, pour obtenir notamment « l'état nominatif de tous les monuments, celui des lieux dans lesquels ils se trouvent ». Ainsi, celle de Chartres : « Je m'occupe de vous fournir les renseignements que vous me demandez par votre lettre du 18 Thermidor relative à l'envoi d'états de monuments [...] mais je suis dans le doute sur le vrai sens du terme *monument.* Dois-je entendre dans la signification précise par monument tout ouvrage établi pour rappeler un fait ou tous édifices qui peuvent être considérés comme chefs-d'œuvre de l'art comme quelques-unes des ci-devant églises et autres ouvrages ?... » (21 août 1794) ou celle de Bayonne : « Malgré mon désir de satisfaire à votre demande, je ne serai pas en mesure de le faire avant que vous ayez pris la peine de me dire ce que vous entendez par monuments » (19 août 1794)[61].

Mais c'est au célèbre historien d'art, l'Autrichien Aloïs Riegl (1858-1905), dans son ouvrage écrit en 1902 *Le culte moderne des monuments,* que tous les historiens du patrimoine font référence[62]. Recherchant les valeurs de mémoire que symbolisent les monuments, afin de justifier une politique de conservation adaptée, celui-ci estime qu'il existe trois classes de monuments : les monuments voulus, les monuments historiques et les monuments de l'ancienneté. Ces trois catégories « se distinguent ainsi l'une de l'autre par une extension

---

[59] CHATEAUBRIAND François René de, *L'itinéraire de Paris à Jerusalem* (1811), Editions Gallimard Collection Folio classique, Paris 2005, p. 467.
[60] LENIAUD Jean-Michel : *Les archipels du passé* précité, p. 152.
[61] L.M. O'Connell, *Architecture and the French Revolution : the Conseil des bâtiments civils and the redefinition of the architect's field of action in the* 1790 (thèse d'histoire de l'architecture, Comell University, 1988), cité par CHOAY Françoise *L'allégorie du patrimoine*, précité, note 59, p. 223-224.
[62] RIEGL Aloïs Le culte moderne des monuments, son essence, sa genèse, opus cité.

croissante de la valeur de mémoire. Dans la classe des monuments voulus, n'ont de validité que les œuvres qui par la volonté de leur auteur doivent rappeler un moment précis du passé (ou plusieurs moments). La classe des monuments historiques élargit le cercle aux œuvres qui certes, indiquent aussi un moment précis, mais dont le choix est fait à notre gré. La classe des monuments de l'ancienneté contient enfin toute œuvre faite par l'homme, sans considération de sa signification originelle et de sa destination, dans la mesure où son aspect extérieur révèle avec une évidence suffisante qu'elle a existé un certain temps avant l'époque actuelle et « a survécu ». Ces trois classes apparaissent donc comme trois stades successifs d'un processus de généralisation croissante de la notion de monument »[63].

C) Les conséquences : l'aspect contingent du monument

Comme le souligne Riegl dans sa troisième classe des « monuments anciens », la question est celle de la pérennité du monument (« avoir subi l'épreuve du temps »). Le choix des matériaux (généralement tributaire des ressources locales) et la conception architecturale (tributaire des moyens techniques, humains et financiers dont dispose son commanditaire) peuvent répondre à cette préoccupation. D'abord manifestation ostensible pour le public de son époque, le monument est généralement conçu pour affronter le temps et connaître un destin éternel : le gigantisme des pyramides érigées par les pharaons, par les empires mayas ou aztèques, ou les empereurs des dynasties orientales n'ont pas d'autre intention.
Mais la pérennité ne peut être véritablement assurée qu'en fonction de l'attitude des générations ultérieures : la désaffection et l'oubli accélèrent la fragilité. La disparition peut être également l'objet d'une volonté manifeste de destruction, eu égard à la valeur symbolique du monument et peut procéder de la volonté affichée d'effacer de la mémoire collective le souvenir de l'auteur du monument, ou du symbole qu'il représente. Ainsi, sa survie est suspendue à la volonté d'en accepter l'héritage et d'en assurer la transmission.

II) Le patrimoine, ensemble d'appropriation collective

C'est à la détermination d'un critère objectif que se sont attachés les créateurs de la notion de monument historique : la conservation du monument et sa transmission sont justifiées soit par la valeur mnémonique que lui a assignée son auteur et qui doit être sauvegardée, soit par ses qualités historiques ou esthétiques. Mais le sens étroit du terme

---

[63] RIEGL Aloïs opus cité, traduction Jacques BOULET, page 62

« monument », même appliqué à des objets mobiliers, comme le fait la réglementation des monuments historiques, apparaît insuffisant et inadapté pour traduire une universalité de biens. Le terme de patrimoine, attaché à l'origine à la seule structure familiale, à travers l'héritage, se révèle mieux à même de traduire la notion d'identification et d'appropriation par des groupes humains et sociaux plus vastes, partageant des valeurs communes. Il trouve alors sa dimension collective.

A) Définition

Le terme latin *patrimonium*, étymologiquement réservé au domaine familial, peut parfois prendre une signification plus large. Ainsi Ciceron, parle de « *patrimonium populi romani* » (le patrimoine du peuple romain), mais le *patrimonium* de l'empereur demeure son domaine propre. Il en est de même, plus tard, du patrimoine de l'Eglise (qualifié de biens de l'Eglise, de biens des pauvres, ou *Patrimonium Petri*), composé de biens privés qui appartiennent à la communauté (et qui peuvent être distribués, à l'exception des biens sacrés inaliénables). C'est d'ailleurs cette même conception qui est reprise plus tard pour le patrimoine royal.

C'est donc à une époque tardive qu'apparaît une acception large, dans laquelle le patrimoine devient « l'ensemble des richesses culturelles accumulées par une société, une nation, une région, et qui sont valorisées par la communauté. *Le patrimoine artistique, archéologique, architectural, historique. L'année du patrimoine* » (Robert).

La meilleure définition est celle donnée par Jean-Pierre Babelon et André Chastel, dans leur ouvrage *La notion de patrimoine* : « Le patrimoine, au sens où on l'entend aujourd'hui dans le langage officiel et dans le langage commun, est une notion toute récente, qui couvre de façon nécessairement vague tous les biens, tous les « trésors » du passé. En fait, cette notion comporte un certain nombre de couches superposées qu'il peut être utile de distinguer. Car elle intervient au terme d'une longue et chaotique histoire du domaine français, des biens français, de la sensibilité française au passé. […] Dans toute société, dès la préhistoire, comme l'indique la belle étude d'André Leroi-Gourhan, le sens du sacré intervient en invitant à traiter certains objets, certains lieux, certains biens matériels, comme échappant à la loi de l'utilité immédiate. L'existence des *lares* familiaux, celle du *palladium* de la cité doivent probablement être replacées à l'origine ou au fond du problème du patrimoine. Il faut en rapprocher le sort de certains objets usuels, armes et bijoux, et même d'édifices, qui, pour des raisons diverses, ont échappé à l'obsolescence et à la destruction fatale pour se voir doter d'un prestige particulier, susciter un attachement passionné, voire un véritable culte. L'histoire du développement humain est liée aux comportements à l'égard des morts…. mais

il est lié aussi à des attitudes, à des règles concernant des objets privilégiés qui méritent d'échapper aux fatalités naturelles… »[64].

Sur ce point l'approche novatrice d'André Chastel [65] pour qui le patrimoine est « ce dont la préservation demande des sacrifices et ce dont la perte constitue un sacrifice » a apporté à la notion de patrimoine collectif une dimension nouvelle et ouvert la voie à de nombreux historiens[66], qui ont recherché dans les périodes antérieures à l'acte officiel de création du « monument historique » (tout d'abord la Révolution française et sa conception au service de la nation française, puis la Monarchie de juillet mettant en œuvre les institutions spécifiques), les traces d'une véritable appropriation collective, donc de l'existence des prémices du patrimoine, au sens moderne du terme.

Dans la pratique administrative française actuelle et l'usage courant, le terme patrimoine a définitivement remplacé le terme de monument historique (désormais réservé à un usage spécifique)[67].

B) Les facteurs historiques de la création du patrimoine

Le passage d'une notion réservée au strict domaine familial à une notion collective est le résultat d'une longue évolution de la société, sous l'effet de plusieurs causes que Jean-Pierre Babelon et André Chastel, dans leur ouvrage précité, ont identifiées autour de six facteurs historiques du phénomène : le fait religieux, le fait monarchique, le fait familial, le fait national, le fait administratif et le fait scientifique.

Outre le fait familial, source initiale du patrimoine, et qui reste important, deux autres éléments occupent une place essentielle dans l'histoire du patrimoine français : le fait religieux, le patrimoine religieux constituant l'élément essentiel des richesses de la France et le patrimoine à signification politique, qu'il trouve son origine dans l'inspiration monarchique (le fait monarchique), ou qu'il puise ses sources dans la volonté, affichée par la Révolution française, sous l'inspiration de la philosophie des Lumières, de donner un substrat visible à la notion de Nation française (le fait national).

---

[64] BABELON Jean-Pierre et CHASTEL André *La notion de patrimoine*, précité, p. 10-11.

[65] CHASTEL André, « La notion de patrimoine », *Revue de l'art* n° 49, 1980 p. 5-32, « La notion de patrimoine » in NORA Pierre (dir.) *Les lieux de mémoire*, précité, tome I pages 1433-1469, et patrimoine monumental *Encyclopaedia universalis* 2004 version 10.

[66] Outre LENIAUD Jean Michel *Les archipels du passé* et CHOAY Françoise *L'allégorie du patrimoine* déjà cités, il convient d'ajouter POULOT Dominique, 2006, *Une histoire du patrimoine en Occident*, P.U.F., coll. « Le nœud gordien, » Paris, et « L'histoire du patrimoine : un essai de périodisation » in ANDRIEUX Jean-Yves (Dir) 1998, *Patrimoine et société*, Rennes, p. 21-34.

[67] Dans son article précité (« Emergence et cheminements du mot Patrimoine ») André DESVALLEES fait une analyse détaillée du cheminement du terme dans l'histoire politique et administrative française contemporaine.

Les deux autres facteurs (le fait administratif et le fait scientifique) intervenus à une période plus récente dans l'histoire française seront développés dans la Première partie.

1) Le fait religieux

Il constitue, compte tenu de l'importance quantitative des témoignages encore existants, l'élément le plus visible du patrimoine français. Si celui-ci est très majoritairement constitué en France par des édifices de la religion catholique, il faut cependant le resituer dans le contexte plus large du « fait religieux ».

Comme dans toutes les religions, la représentation de la divinité sous ses formes les plus diverses est à la fois le moyen d'affirmer sa présence visible, mais aussi de justifier, dans des lieux généralement spécifiques, le culte que lui rendent ses fidèles sous les formes les plus diverses (prières, adorations, offrandes et sacrifices etc.). Toutes les civilisations ont marqué le rôle essentiel du Temple dans la vie sociale de la cité.

Le christianisme des premières communautés s'est d'abord inscrit en opposition par rapport à cette nécessité de lieux de culte car c'est chaque chrétien qui est la maison de Dieu sur la terre et la réunion des communautés chrétiennes ne justifie pas de lieux spécifiques. Mais lorsque le christianisme prend une place importante dans la société occidentale, d'abord dans l'empire romain chrétien à partir de Constantin et surtout dans le Moyen Âge chrétien, la construction de lieux de culte devient un enjeu politique pour l'empereur, le pape et l'évêque[68]. L'institution Eglise, prolongement du Christ sur terre, assure par son pouvoir temporel la transmission du pouvoir spirituel par les successeurs de Pierre et l'église, lieu de regroupement des fidèles, va occuper une place de plus en plus importante.

L'architecture tout d'abord doit traduire dans l'église (du terme grec *ekklesia* : assemblée) les réalités invisibles : de l'art paléochrétien à l'art gothique, en passant par l'art mérovingien, carolingien ou roman, tout est symbole pour aider la communauté des fidèles, dans sa prière, à communier avec l'au-delà. : le plan (en croix) de l'édifice et son orientation, l'organisation spatiale et le décor intérieur, tout doit conduire à l'élévation spirituelle. Le meilleur exemple en est sans doute donné par l'art cistercien[69]

---

[68] IOGNA-PRAT Dominique, 2006, *La maison Dieu. Une histoire monumentale de l'Eglise au Moyen Âge*, Editions du Seuil, Paris.

[69] DUBY Georges, 1976, *Saint Bernard L'art cistercien*, Flammarion, collection Les grands bâtisseurs.

dans sa recherche de la rigueur et du dépouillement, symboles des vertus chrétiennes défendues par la règle de saint Bernard.

Les objets de culte enfin : conservatrice dans son essence même, l'Eglise catholique a, elle aussi, défini le culte d'objets privilégiés (les Tables de la Loi, l'arche de l'Alliance dans le Temple de Jérusalem, pour l'histoire ancienne du peuple juif, mais aussi, pour la période chrétienne, la Couronne d'épines, le bois de la Croix et d'une manière plus généralisée les reliques des saints).

De la chapelle carolingienne à la cathédrale gothique, c'est donc toujours un même patrimoine religieux qu'il s'agit de défendre et de transmettre et qui justifie les sacrifices pour leur sauvegarde. (Des références contemporaines empruntées à l'Islam permettent d'établir une comparaison et de souligner l'importance pour de nombreuses populations musulmanes des lieux de culte les plus anciens, dans lesquels se perpétue la tradition). Il existe donc une source symbolique de l'idée de patrimoine, liée à la perpétuité des lieux de culte et des objets sacrés (mais également des reliques et des images – sous les formes les plus diverses de statues, fresques, peintures etc.) considérés comme des éléments essentiels de la communauté.

Par réaction contre la valeur religieuse attachée à ces objets et, surtout, par une réaction exacerbée contre la vénération excessive de ces images, qui caractérise « l'idolâtrie » (« culte rendu à l'image d'un dieu comme si elle était le dieu lui-même ») les adversaires de la religion s'en prennent alors, par la destruction, aux images vénérées ou aux lieux de culte eux-mêmes. (C'est la réaction, dans la Bible, de la communauté juive aux représentations des divinités païennes.) C'est également par une réaction contre la vénération idolâtre portée par le peuple catholique aux « *realia* » de la foi, que les iconoclastes (du VIIIe siècle jusqu'aux huguenots) remettent en cause l'image et déclenchent un vandalisme destructeur destiné à permettre le retour à la pureté de croyances, débarrassées de manifestations extérieures.

2) Le fait politique

C'est la deuxième source importante de la notion de patrimoine et l'institution monarchique en constitue un élément important, mais c'est la Révolution française qui, pour marquer la rupture avec l'ordre ancien incarné par la Religion et la Monarchie, a besoin de constituer, à travers la création de la Nation française, un lien avec le passé et l'histoire de la France éternelle.

a) Le fait monarchique

C'est évidemment l'institution monarchique, très liée au respect dû à la personne même du Roi, qui justifie que soient mis en place les éléments permettant de souligner la

prééminence de la fonction royale, mais également de « sacraliser » la personne du Roi : c'est d'ailleurs à cet objectif que vont s'employer les rois de France.

D'une manière générale, les gouvernements monarchiques, soucieux que les conquêtes militaires et le pouvoir politique s'exercent sur des territoires et des populations de plus en plus vastes, sont généralement conscients de la fragilité de leur pouvoir : d'Alexandre le Grand à César, de Ramsès à Pyrrhus, objets et monuments sont l'illustration du pouvoir et de l'étendue des conquêtes, mais disparaissent le plus souvent avec eux, leur souvenir se perpétuant seulement à travers les monuments érigés de leur vivant ou à leur décès, comme demeure funéraire, ou comme témoignages de leurs victoires ou de leurs hauts faits (ainsi les pyramides en Egypte, les temples, mausolées ou arcs de triomphe de la Grèce et de Rome).

Un autre signe du pouvoir politique apparaît à travers la possession de certains objets**,** cultuels, statues des dieux notamment (tant le lien de parenté avec les dieux est un signe d'immortalité) mais aussi usuels, ayant appartenu aux ancêtres ou constituant des traces de leurs hauts faits. C'est ce qui explique qu'à travers toutes les guerres les dépouilles du vaincu, et notamment des signes de son pouvoir qui sont souvent des objets précieux, sont gardés par le vainqueur, car ils sont censés posséder un pouvoir symbolique propre.

C'est dans ce contexte de la symbolique que la monarchie va développer des actions à finalité patrimoniale autour de certains lieux (cathédrale du sacre, nécropole royale) ou de certains objets (regalia, bibliothèques et archives royales) destinés à assurer la pérennité de l'institution royale.

Cette volonté de conservation de la mémoire ne se retrouve pas d'une manière aussi volontaire dans l'architecture qui pour la plupart des monarques reste confinée à sa fonction utilitaire. Les marques d'une véritable démarche patrimoniale demeurent rares. C'est seulement avec François 1er qu'apparaissent les seules mesures de conservation des monuments, prises par l'autorité royale et elles concernent les monuments antiques. Encore faut-il préciser que l'attrait pour les monuments de la Rome antique, qui touche surtout le Sud de la France, région à forte implantation romaine, relève d'un désir de « collection » qui a marqué longtemps la politique romaine des papes. Mais, plus que la conservation, c'est la préservation des moyens de connaissance des civilisations anciennes qui est recherchée. En ce qui concerne les monuments de la puissance royale la volonté de sauvegarde et de transmission demeure exceptionnelle.

Les seules traces d'une passion patrimoniale peuvent être relevées dans l'intérêt des monarques et princes pour les antiquités (la démarche est caractéristique de l'attrait traditionnel des élites pour les collections d'objets anciens et d'œuvres d'art) mais qui

demeure égoïste, puisque la recherche et la conservation d'œuvres alimentent les collections privées royales. C'est seulement à la fin de la Monarchie que se dessine une politique patrimoniale avec le souci des collections publiques et la création du Muséum.

Le fait monarchique s'est donc révélé en France assez peu novateur dans le domaine patrimonial[70].

Il n'en est pas de même avec la Révolution française qui pour enraciner la Nation a besoin de trouver, à travers les monuments et richesses artistiques du passé, une légitimation de son pouvoir et qui va véritablement poser les fondements d'une politique publique patrimoniale.

b) Le fait national

C'est essentiellement à la période de la Révolution française que s'est forgée la notion de patrimoine national. À cette époque charnière de l'histoire politique française où se manifeste la volonté de rupture avec l'ordre ancien, symbolisé depuis de nombreux siècles par l'Eglise et la Monarchie, qui ont monopolisé les domaines du temporel et du spirituel, il devient indispensable de forger l'identité de la communauté autour d'une nouvelle réalité : la Nation.

Mais, dans un premier temps, c'est une préoccupation de gestionnaire qui apparaît. La remise en cause par les philosophes des Lumières des acteurs majeurs de la vie politique et sociale (la royauté, l'Eglise et la classe aristocratique) conduit l'État révolutionnaire, après la sécularisation des biens du clergé (dès novembre 1789) et les confiscations des biens des émigrés, puis, après la rupture avec le pouvoir monarchique, avec l'appropriation des biens du « tyran », à prendre en charge une part énorme de la fortune des deux grands ordres traditionnels, le clergé et la noblesse. La précipitation qui entoure ces appropriations conduit à élaborer, dans l'urgence, un corpus d'instructions pour organiser ce nouvel état de fait : les nombreuses instructions, élaborées mais peu souvent respectées, par les Commissions révolutionnaires, définissent, à l'intention des représentants du nouveau pouvoir politique, les modalités permettant d'inventorier, de classer les édifices et œuvres d'art et d'effectuer des choix

---

[70] D'ailleurs, le site internet actuel du ministère de la Culture, qui présente l'histoire du ministère sous la rubrique " les prémices ", est fort discret sur les préoccupations patrimoniales de la monarchie : " Cette politique prendra ensuite un aspect plus nettement patrimonial quand la monarchie va marquer, notamment avec Louis XIV, son souci d'entretien et de conservation de ses bâtiments (mais Louis XII, déjà, avait mis sur pied la " Maison des bâtiments du Roi). http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/index.htm consultation du 10 octobre 2008.

entre les destructions (avec toute leur valeur symbolique), les ventes (nécessaires au financement des importants besoins de la collectivité) ou leur conservation en fonction de critères d'intérêt préétablis.

C'est dans ces périodes troublées que, face au fanatisme destructeur des symboles de l'absolutisme ou de l'obscurantisme, émerge un sentiment collectif en faveur de la préservation d'ouvrages anciens. Tantôt le ressort en est, dans certaines régions attachées à leurs valeurs traditionnelles, la résistance à la déchristianisation et à la dé-féodalisation qui amène des sauvetages populaires courageux ; tantôt des intellectuels ou des érudits se préoccupent de préserver, dans l'esprit des législateurs de la Convention, des ouvrages « qui risquaient d'être livrés à la vindicte de nouveaux vandales ».

C'est alors qu'apparaît cette idée de bien collectif composé d'objets et de monuments qui, compte tenu de leurs qualités artistiques intrinsèques, ou de leur valeur historique puisée dans une longue histoire commune, méritent d'être conservés comme étant le bien commun, le patrimoine de la Nation tout entière.

Vient s'y ajouter l'idée, dans un siècle des Lumières préoccupé de droits naturels inaliénables et imprescriptibles et de libertés individuelles, que ces richesses, autrefois appropriées par certains individus ou certains corps, doivent être désormais mises à la disposition de tous les citoyens dans une perspective artistique ou pédagogique. Dominique Poulot rappelle [71] que l'idée de muséum, sanctuaire de l'esprit humain et lieu d'initiation pour la foule, était apparue en Angleterre dès le début du XVIIIe siècle, puis plus tard en France avec le regroupement des collections royales dans la grande galerie du Louvre spécialement aménagée. Avec la Révolution, le Louvre devient le muséum national de l'art enrichi de conquêtes étrangères lui permettant de devenir le musée de l'art universel, choix perpétué à la faveur des conquêtes napoléoniennes. Ce mouvement gagne aussi la province, où les « dépôts » de biens confisqués servent de point de départ à des musées.

C'est donc à cette époque, et jusqu'au XIXe siècle, que s'opère la fusion entre les deux idées de nation et de patrimoine (bien que ce dernier terme soit peu utilisé).

Pour qu'apparaisse, au-delà de la conception intellectuelle et politique de la Nation, une communauté plus large que celle constituée des seuls citoyens et

---

[71] POULOT Dominique, 1997, *Musée, nation, patrimoine 1789-1815,* Gallimard, Paris, et Naissance du monument historique, *Revue d'histoire moderne et contemporaine* juillet septembre 1985, p. 418-450.

permettant l'appropriation, par l'intermédiaire des notions de souveraineté nationale et de représentation nationale, du pouvoir politique par la classe bourgeoise, il est indispensable de donner consistance à l'identité nationale : la recherche des origines de la nation française, occultée depuis de nombreux siècles par la monarchie, l'église et l'aristocratie, justifie alors des recherches systématiques des traces du passé, et les vestiges archéologiques prennent, de ce point de vue, une importance particulière.

De même, la conservation par la collectivité des édifices significatifs, palais royaux, couvents, églises et châteaux, permet désormais de mettre en relief les éléments majeurs du « génie » de la Nation française, phénomène repris et amplifié durant tout le XIXe siècle par le courant romantique qui y introduit une notion affective.

L'apport essentiel de la Révolution française a donc été de donner une signification moderne au patrimoine. Les monuments, les œuvres d'art ne sont plus analysés à travers leur valeur symbolique initiale, propriété familiale, propriété religieuse ou propriété politique, et les valeurs qui s'y attachent. Ils constituent désormais une valeur en soi sur le plan historique ou esthétique. Ils sont en quelque sorte vidés de leur valeur initiale, pour devenir un « patrimoine » collectif qui sert à personnaliser l'identité d'une collectivité, d'une Nation. C'est la fonction assignée par la Révolution française aux « monuments historiques » immobiliers ou mobiliers appelés à devenir ultérieurement le patrimoine de la Nation.

La Monarchie de juillet, notamment l'ère Guizot, soucieuse de « restaurer » une histoire globale de la nation française, de la période qui a suivi la conquête romaine aux temps nouveaux, en passant par l'ère chrétienne, la monarchie, la révolution et l'empire, synthétise cette notion de patrimoine en organisant une administration étatique dédiée à la sauvegarde et à l'entretien de la mémoire nationale, soutenue par un corpus législatif et réglementaire spécifique.

SECTION 3 : PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE

La très longue maturation qui a été nécessaire, dans la société française, pour que soit réalisée l'appropriation de la mémoire collective de la communauté nationale, à travers ses traces les plus remarquables, explique la richesse et la diversité de l'acception moderne de patrimoine, définie par le Code du Patrimoine.

Elle traduit également l'émergence de ce fait sociétal que représente dans l'imaginaire collectif l'attachement, désormais tangible, aux signes visibles de l'histoire et de la mémoire collective. Elle explique surtout les enjeux de société que traduit ce début de troisième

millénaire : face à un phénomène de mondialisation qui tend à imposer des standards communs dans une perspective d'efficacité économique, l'individu ressent, plus que jamais, le besoin de maîtriser son environnement et de vivre en équilibre avec son milieu naturel. C'est sans doute ce qui explique que la nécessité de forger, hier, une « mémoire républicaine » a justifié la présence d'un État omnipotent, seul garant de l'intérêt général. Cette période paraît révolue et les particularismes, les identités régionales, « les mémoires plurielles » se manifestent : dans cette aspiration collective, le patrimoine constitue un symbole fort d'identité.

Dans le débat politique, la place donnée aux communautés locales par rapport à celle de la communauté nationale est un enjeu majeur de la société française : le patrimoine culturel n'échappe pas à la réflexion générale : le « plus d'État » ayant montré ses limites, comment décliner intelligemment le nécessaire « moins d'État ».

Ainsi, nous paraît pouvoir être posée la problématique des rapports entre patrimoine culturel et décentralisation. À ce stade, plusieurs alternatives paraissent en effet possibles :

- le maintien d'un statu quo, dont les partisans admettent cependant que la pérennité passe par une certaine atténuation de la puissance tutélaire de l'État : dans cette hypothèse, l'État demeure garant de l'intérêt national et reste maître du contrôle scientifique et méthodologique du contenu du patrimoine culturel ; il en assure la cohérence sur l'ensemble du territoire national.

-la voie de la contractualisation : prolongeant une pratique maintenant ancienne, dans le domaine de la culture, d'actions globales définies en commun entre l'État et certaines collectivités territoriales (sur la base du volontariat), dans des domaines comme le théâtre et l'action culturelle, la musique, l'enseignement artistique ou la lecture publique, cette hypothèse tendrait à privilégier et à systématiser, pour le patrimoine, la pratique des protocoles de décentralisation culturelle initiés en 2000.

-la voie des compétences propres : à l'exemple de certains États européens, comme l'Espagne, qui, tout en restant fidèles à l'État unitaire, opèrent des transferts de compétences au profit d'entités locales. Ne peut-on pas imaginer que la Constitution française confie à certaines collectivités territoriales, notamment les régions, une large autonomie dans des domaines aussi proches de la valorisation de leur identité ? Cette hypothèse n'a pour l'instant fait l'objet d'une telle application que dans le cas de la Corse. La collectivité de Corse, créée par la loi du 13 mai 1991, a connu des évolutions législatives et réglementaires nombreuses. Ainsi en est-il de la loi de 2002, certes largement en retrait de la réforme proposée par le gouvernement de Lionel Jospin, mais qui constitue dans le domaine du patrimoine culturel une avancée dans cette voie, comme le symbole que constitue la cathédrale d'Ajaccio, désormais propriété de la Collectivité territoriale de Corse. Mais cette avancée dans le

domaine de transfert des compétences culturelles n'a connu que de très modestes concrétisations pour les autres composantes de la nation française tant dans l'Acte I de 1982, que dans l'Acte II de 2004 de la décentralisation.

Certes, les événements récents montrent que la classe politique ne paraît pas « mûre » pour un tel passage (considéré par beaucoup comme un saut dans l'inconnu et un risque grave pour l'unité nationale), mais une analyse approfondie de l'histoire des institutions françaises, et notamment de la naissance du concept de monument historique, puis de patrimoine culturel, montre à l'évidence que la situation actuelle d'« étatisation » du patrimoine culturel n'est que la résultante d'une volonté systématique et constante d'éradiquer les identités et particularismes locaux, de museler les initiatives et expressions locales dans le domaine de la défense du patrimoine. C'est la thèse soutenue par Jean-Michel Leniaud dans son ouvrage *L'utopie française* [72]. Or, les exemples étrangers sont nombreux qui montrent qu'un tel choix dans le domaine patrimonial ne conduit pas obligatoirement à l'éclatement de l'unité nationale. Ainsi, l'exemple anglais est particulièrement significatif : le patrimoine culturel anglais reste quasi intégralement dans le domaine de l'initiative privée, le développement de la monarchie, puis de la démocratie ayant été particulièrement respectueux des domaines propres des libertés locales et de l'initiative privée.

L'examen de l'évolution de la notion de patrimoine à travers l'histoire des institutions françaises nous permet de mettre en relief l'importance du fait politique dans l'organisation juridique actuelle du patrimoine. La **PREMIERE PARTIE** consacrée à l'histoire des institutions patrimoniales françaises permet d'illustrer les raisons du « blocage » actuel de la décentralisation dans le domaine patrimonial, actuellement enfermé dans une conception jacobine fortement enracinée. La Révolution, puis la Monarchie de juillet ont en effet fait prévaloir une organisation juridique et administrative au service d'une seule cause politique : la création de la nation française, et elle s'est faite au détriment des responsabilités et des libertés des communautés locales. Ces deux périodes charnières fixent ainsi le terme d'une longue période qui avait été marquée par l'importance d'une organisation sociale très éclatée, dans laquelle le pouvoir intellectuel et religieux de l'Eglise assurait le ciment de communautés provinciales ou locales, regroupées autour des bourgs ruraux ou des communes urbaines enrichissant leur particularisme et leur identité propres. La Révolution française, qui jette les bases d'une gestion des monuments historiques, et la Monarchie de juillet qui fixe les règles et les moyens d'une organisation spécifique, ont fait prévaloir la conception selon

---

[72] LENIAUD Jean-Michel, 1992, *L'utopie française Essai sur le patrimoine*, Editions MENGES, Paris.

laquelle seul l'État était en mesure d'assurer la sauvegarde et la restauration du patrimoine de la France, choix politique débouchant très logiquement sur un corpus législatif et réglementaire dont le point d'orgue fut la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, qui constitue encore le fondement de notre gestion patrimoniale.

À travers l'analyse des textes actuellement en vigueur depuis la réglementation mise en place au XIXe siècle, la **SECONDE PARTIE** permet d'analyser :

- les textes qui réglementent d'une part la situation des monuments historiques quel que soit le statut de leur propriétaire : personnes privées ou personnes morales publiques ou privées, et d'autre part le régime spécifique des monuments naturels et des sites dont la particularité provient du changement d'orientation entre la loi fondatrice de 1906 et le régime actuel érigé en 1930.

- les institutions centrales, ou déconcentrées, chargées d'assurer la sauvegarde, donc la police, des monuments historiques, des monuments naturels, des sites et paysages.

L'analyse des textes et des institutions prend en compte une distinction essentielle dans le processus patrimonial : en amont, les étapes préalables inhérentes à la connaissance et à l'inventaire du patrimoine, et en aval, les actions de sauvegarde, de restauration et de mise en valeur.

Ce double examen souligne que, dans un État très centralisé, les textes et les institutions laissent peu de place aux pouvoirs locaux. Certes une évolution se dessine dans la deuxième moitié du XXe siècle, notamment à travers l'évolution du droit de l'urbanisme qui ménage progressivement une certaine marge d'initiative aux pouvoirs locaux (notamment avec le transfert aux maires des autorisations d'urbanisme) puis une grande marge d'autonomie. Cette évolution trouvera son prolongement dans d'autres domaines traditionnels de l'action étatique avec une approche de concertation, voire de cogestion entre l'État et les collectivités locales, dans le cadre des secteurs sauvegardés, créés à l'initiative d'André Malraux, puis des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.).

La **TROISIEME PARTIE,** en abordant le versant politique du patrimoine, arrive à la question qui est au cœur de notre préoccupation : le cadre centralisé et jacobin du modèle français du patrimoine (connaissance, sauvegarde et mise en valeur) qui correspond à des choix politiques volontaires exprimés à la période révolutionnaire et systématisés durant le XIXe siècle, et qui a montré sa cohérence durant deux siècles, est-il encore adapté aux réalités du XXIe siècle ? L'accélération du processus de décentralisation en faveur des collectivités territoriales, qui vise à rapprocher le politique du citoyen (notamment avec le principe de subsidiarité), et la mobilisation grandissante des citoyens, à travers un tissu associatif de plus en plus développé, en faveur d'une meilleure protection de notre patrimoine (culturel ou

environnemental), comme le montre le choix d'une politique de développement durable, ne sont-ils pas les signes d'une « révolution culturelle » qui reste à finaliser ?

Dans ce cadre, quelles sont les solutions les plus adaptées :

La poursuite d'une politique contractualisée entre l'État, acteur chargé des fonctions régaliennes du patrimoine, élément de l'unité nationale, et les collectivités territoriales, devenues opératrices dans la sauvegarde et la valorisation de ce patrimoine, élément majeur de leur identité.

Un véritable transfert de compétences dans le domaine du patrimoine, en poursuivant la voie qui paraissait tracée par l'article 111 du 27 février 2002, organisant une expérimentation, pouvant déboucher ultérieurement sur un véritable transfert de compétences, à l'instar du choix opéré pour la collectivité territoriale de Corse, et comme les phases récentes de la décentralisation l'ont réalisé dans certains domaines spécifiques.

Dans le domaine du patrimoine, ne peut-on pas reprendre la question posée, à l'occasion du débat sur la décentralisation, par Bruno Remond, sous le titre « Loin du compte » : « Vers quel schéma institutionnel, vers quelle répartition des pouvoirs s'oriente donc, après vingt ans de décentralisation frileuse, le système politico-administratif français ? Comment définir la curieuse situation présente où se tissent, sur la trame permanente d'une structure fortement centralisée, les fils imparfaits d'une décentralisation handicapée par défaut d'assise structurelle ? La question posée revient à se demander s'il est réellement possible de construire un système politique et administratif moderne, reposant conjointement sur l'existence d'un État fort, exerçant pleinement ses responsabilités internationales et nationales, et des collectivités puissantes, démocratiquement en charge du territoire, comme dans tous les pays qui nous environnent. On est très loin du compte ! »[73].

[73] REMOND Bruno, Tribune, *A.J.D.A.* n° 29/2004, page 1561

PREMIERE PARTIE

DU MONUMENT AU PATRIMOINE :

LA NAISSANCE

D'UNE INSTITUTION ETATIQUE

INTRODUCTION

Les historiens de l'art ont toujours été soucieux de souligner, au-delà de la description de la valeur esthétique de chaque œuvre, la contribution de l'art et des artistes – et l'architecture au premier chef – à la création et au développement des civilisations. « Quand l'homme construit, écrit André Chastel[1], l'esprit et la main coopèrent sur un mode unique, exceptionnel, qui est peut-être la caractéristique la plus forte de l'originalité de l'espèce ». Mais l'intérêt porté à la construction ou à l'aménagement de l'espace a été longtemps marqué par une approche essentiellement esthétique, l'analyse du rapport entre l'édifice et son milieu humain de création demeurant récente. L'histoire contemporaine s'est penchée, surtout durant ces trente dernières années, sur ce phénomène particulier, aux frontières de l'histoire de l'art, que représente, pour les sociétés actuelles, ce que l'historien d'art autrichien Aloïs Riegl a appelé « le culte moderne des monuments ». La recherche historique française a été particulièrement riche dans ce domaine et notamment dans l'étude du processus de création du « monument historique », puis du « patrimoine ».

Le ministère de la Culture y a apporté sa contribution : la création officielle d'un Comité d'histoire du ministère de la Culture marque cette volonté d'analyser l'histoire des institutions culturelles françaises et notamment l'histoire du « patrimoine », comme en atteste d'ailleurs la récente publication par ce Comité d'un ensemble de contributions, sous le titre *Pour une histoire des politiques du patrimoine*[2]. Dans le même esprit, la direction du Patrimoine a pris l'initiative d'organiser, à partir de 1988, des rencontres et colloques intitulés « Entretiens du Patrimoine » : « Conçues pour […] débattre de questions techniques ou doctrinales, ces rencontres sont devenues le lieu d'une réflexion sur la place et le rôle du patrimoine dans notre société en révélant d'autres types d'approche et de nouveaux axes de

---

[1] CHASTEL André, 1981, Préface du *Grand atlas de l'architecture mondiale* Encyclopaedia universalis, PARIS p. 8.

[2] POIRRIER Philippe et VADELORGE Loïc (Dir.), 2003, *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Comité d'histoire du ministère de la culture Fondation Maison des sciences de l'homme, Paris.

recherche ». Ces Entretiens ont fait l'objet de publications [3] qui permettent de faire le point sur les connaissances et de confronter les points de vue les plus variés sur ce domaine particulièrement vaste. Enfin, les structures du ministère des Affaires culturelles ont elles-mêmes évolué pour faire une place de plus en plus importante à la défense et la mise en valeur du patrimoine[4], au point que l'une des grandes directions du ministère, issues de la révision générale des politiques publiques, devient « la direction générale des patrimoines de France ».

Il convient surtout de souligner l'abondante et récente littérature consacrée à ce sujet. Sans vouloir prétendre à l'exhaustivité, certains apports apparaissent majeurs :

- parmi les historiens d'art, André Chastel (1912-1990), promoteur auprès d'André Malraux de l'idée d'un Inventaire général des richesses artistiques de la France et à qui l'on doit une remarquable analyse de la notion de patrimoine,
- parmi les historiens de l'architecture Françoise Choay,
- et parmi les spécialistes de l'histoire contemporaine qui se sont intéressés à ce phénomène, Pierre Nora, Jean Michel Leniaud, Dominique Poulot et Françoise Bercé. Leur apport a été essentiel pour une approche désormais très approfondie de ce phénomène social, de son histoire et de ses racines profondes. Les « Entretiens du patrimoine » organisés en novembre 2001 ont d'ailleurs été centrés sur « Le regard de l'Histoire. L'émergence et l'évolution de la notion du patrimoine au cours du XXe siècle en France »[5].

Dans ce domaine du patrimoine et de ses institutions, on peut d'ailleurs constater que les historiens ont été les premiers à suivre les traces de Guizot, alors que les juristes et sociologues n'ont abordé de manière approfondie ce domaine que plus tardivement.

Dans cet important travail de recherche historique quelques grandes lignes générales se dessinent. Pour la majeure partie de la doctrine, l'apparition de la notion de « patrimoine », dans l'histoire française, remonte à la mise en place, par la Monarchie de juillet, à partir de 1830, à l'initiative de Guizot et de plusieurs historiens, présents dans le pouvoir politique avec un mandat électif, d'une organisation systématique de connaissance, de préservation et

---

[3] Les actes ont fait l'objet de trois séries de publications : une première série Les actes du patrimoine, une deuxième série publiée sous la rubrique *Entretiens du patrimoine* Enfin une troisième série apparaît sous le titre : Collection des Actes des Entretiens du patrimoine.

[4] POIRRIER Philippe, 2003,L'évolution de la notion de patrimoine dans les politiques culturelles menées en France sous la V° République, in ROUSSO Henry (Présidence) *Le regard de l'histoire* Actes des entretiens du patrimoine, Librairie Arthème Fayard Centre des monuments nationaux/MONUM, Editions du Patrimoine, Paris.

[5] ROUSSO Henry, précité.

de mise en valeur des principaux témoignages architecturaux de l'histoire et de l'art français. Le point de départ, généralement mis en avant, demeure la création officielle en 1830 du poste d'Inspecteur général des monuments historiques (surtout marquée par la personnalité et le travail exceptionnel de son deuxième titulaire, Prosper Mérimée) et de la Commission supérieure des Monuments historiques. C'est en effet à cette période que se situe la création d'une véritable organisation étatique spécifique, suivie de la mise en place d'un corpus législatif et réglementaire, tous deux encore aujourd'hui au centre du dispositif patrimonial.

Il faut attendre le début du XXe siècle et la thèse de Frédéric Rucker en 1913[6] pour faire remonter à la Révolution française le véritable départ d'une démarche institutionnelle en faveur des monuments de la Nation Française. Depuis, des historiens contemporains comme Jean-Michel Leniaud, Dominique Poulot et Edouard Pommier, ont suivi cette démarche et procédé à un inventaire rigoureux des apports de la période révolutionnaire et souligné l'importance des monuments de l'art et de l'histoire (monuments historiques et musées) dans la création de la notion de Nation française.

Mais les périodes antérieures à la Révolution leur apparaissaient globalement comme des moments où il était impossible de mettre en relief une préoccupation systématique et organisée en faveur de la conservation des monuments pour leur qualité historique et artistique intrinsèque plutôt que pour leur finalité d'usage (édifices religieux pour le culte, édifices publics pour les besoins de la vie politique ou sociale, et châteaux, manoirs ou habitations pour les fonctions domestiques). Seuls Jean-Michel Leniaud, dans son ouvrage *Les archipels du passé*[7] en 2002 et, d'une manière moins systématique, Françoise Choay dans *L'allégorie du patrimoine*[8] en 1999, ont procédé à des recherches approfondies pour trouver des traces d'une telle préoccupation antérieure à la Révolution.

Notre première partie, essentiellement historique, se propose de relever les grandes étapes du long cheminement qui a conduit, à travers les institutions françaises, du « monument historique » au « patrimoine ». Au regard de notre problématique qui vise à identifier les rôles respectifs du pouvoir central étatique d'une part et des collectivités ou communautés locales et des personnes physiques (privées ou morales) d'autre part, dans la

---

[6] RUCKER Frédéric, *L'origine de la conservation des monuments historiques en France (1790-1830)*, précité.
[7] LENIAUD Jean-Michel, *Les archipels du passé, Le patrimoine et son histoire*, précité.
[8] CHOAY Françoise, *L'allégorie du patrimoine*, précité.

constitution du droit moderne du patrimoine, trois grandes phases se dégagent : de l'Antiquité à la veille de la Révolution française (chapitre I), la Révolution française (chapitre II) et la période qui s'étend de la Monarchie de juillet jusqu'à 1913 qui consacre la création du monument historique (chapitre III).

Jusqu'à la Révolution française, il est malaisé de trouver en France la trace d'une appropriation collective et suffisamment structurée du patrimoine, qui demeure essentiellement une approche individuelle. Le patrimoine reste en effet circonscrit au cercle familial, dans le droit fil de la conception développée par le droit romain. Même durant les périodes où une autorité, politique ou religieuse, s'affirme, l'appropriation d'un patrimoine collectif considéré comme l'expression d'une institution ou d'une communauté est difficile à appréhender. Néanmoins on peut la voir dans la volonté de préserver certains biens, meubles ou immeubles au bénéfice des générations futures, en raison de leurs qualités historiques ou artistiques. Notre premier chapitre s'attache à souligner, durant cette longue période qui s'étend de l'antiquité à la période monarchique moderne qui précède la Révolution, les traces d'une conscience patrimoniale. On peut y trouver, en effet, les prémices de la prise de conscience qu'il existe des richesses artistiques ou des témoignages du passé, qui en raison de leurs qualités intrinsèques méritent d'être sauvegardés, non dans une perspective d'appropriation individuelle, donc égoïste, mais dans celle d'une appropriation collective, au niveau d'une communauté d'individus, quelle que soit son importance quantitative ou son rayonnement géographique. Elle donne surtout des indications sur des pratiques individuelles ou collectives, traduisant l'attrait pour ces richesses artistiques, qui seront reprises ultérieurement en un ensemble cohérent et structuré qui constituera le domaine des « monuments historiques ».

La Révolution française, précédée par une large émancipation des esprits amorcée par la Renaissance (qui a pris ses distances par rapport à la tradition) et systématisée par le siècle des Lumières, constitue une rupture nette par rapport à l'Ancien Régime. Dans le deuxième chapitre, consacré à cette période, nous soulignerons que l'époque révolutionnaire a voulu organiser, d'une manière très méthodique, dans le domaine patrimonial, un processus de centralisation étatique qui vise tout à la fois à réaliser, dans l'urgence, l'inventaire des nombreux biens devenus propriété de la Nation et surtout à éradiquer les particularismes locaux. Les foyers religieux et culturels sont décimés par la suppression des deux grands ordres qu'avaient été l'Eglise et la noblesse. Le Tiers Etat est alors mobilisé pour la mise en place de la Nation française, organisée selon une conception jacobine très centralisatrice qui, au-delà de la suppression des corporations – éléments de la cohésion socio-économique de

l'Ancien régime – s'attache à faire disparaître toutes les traces des identités locales (considérées comme attentatoires à l'objectif d'unité nationale). Cette volonté a cependant quelque peine à s'affirmer dans le débat patrimonial, la province (transformée en départements) manifestant peu d'enthousiasme pour les diverses manifestations d'autorité d'un pouvoir central très parisien.

La Monarchie de juillet, à laquelle est consacré le troisième chapitre, prolonge les tendances de la période révolutionnaire et met en place les institutions que connaît encore aujourd'hui la France. Les milieux politiques, sous l'influence de plusieurs personnalités issues d'un courant d'historiens, veulent faire la synthèse entre les valeurs de l'Ancien Régime et les acquis de la période révolutionnaire. Tournant définitivement la page de l'autonomie locale, ils s'attachent à patiemment restaurer les valeurs des richesses historiques et artistiques de la France, mais en les plaçant sous l'autorité exclusive d'une réglementation et d'une administration centrale spécialisée. Cette longue période aboutit ainsi à un processus d'étatisation du patrimoine historique et artistique de la France, sous l'empire de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. C'est également au début du XXe siècle et dans le prolongement de cette longue évolution que vont intervenir deux lois importantes pour le patrimoine culturel français : d'une part la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat du 9 décembre 1905 et d'autre part la loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites et monuments naturels.

CHAPITRE 1

DE L'ANTIQUITE À LA REVOLUTION FRANCAISE LES PREMIERS INDICES D'UNE PREOCCUPATION PATRIMONIALE

Lors de l'apparition du concept de monument historique dans la société française du XIXe siècle, ce sont surtout les monuments du Moyen Âge qui ont retenu l'attention, tant les édifices, essentiellement religieux, paraissaient constituer les éléments majeurs de l'histoire et de l'art français. Mais ce mouvement ne peut occulter l'intérêt manifesté dans les siècles précédents pour d'autres périodes de l'architecture. Ainsi la passion de la Renaissance pour la civilisation gréco-romaine, avec le retour à « l'antique », se prolonge durant la période révolutionnaire qui trouve dans l'art grec la justification d'un retour au culte de l'individu. C'est pourquoi le XVIIIe siècle français s'est penché avec autant d'attention sur l'héritage de l'Antiquité afin d'y puiser les racines de notre patrimoine national.

La connaissance des droits antiques demeure cependant trop fragmentaire pour donner des enseignements probants dans le domaine patrimonial, surtout si l'on étend les investigations, comme le font les archéologues, aux civilisations les plus anciennes. Des riches civilisations mésopotamiennes, hittites ou hébraïques, essentiellement rurales et dominées par la religion, il ne reste en effet que peu de traces encore visibles.

Il n'en est pas de même de la civilisation égyptienne qui nous a transmis des monuments civils et religieux, qui constituent des éléments essentiels du patrimoine de l'humanité[9], et qui justifie « l'égyptomanie » déclenchée, à partir de 1798, à la suite des campagnes du général Bonaparte.

Mais c'est surtout la civilisation gréco-romaine qui apporte les premiers éléments probants. En reprenant et en assimilant la civilisation grecque, très centrée sur l'individu

---

[9] BALLET Pascale, 1998, Héritages égyptiens : de Chéops à Mubarak in ANDRIEUX Jean-Yves (Dir.) *Patrimoine et société*, précité, pp.35-46.

comme en témoigne l'importance de la philosophie, de la littérature et des arts dans la vie des Grecs, la civilisation romaine constitue l'apport essentiel de notre héritage culturel. Comme de nombreux pays européens, la France puise ses racines profondes dans ses origines latines et beaucoup de traces, encore visibles, attestent de l'importance de l'occupation romaine sur le territoire métropolitain.

C'est d'ailleurs le droit romain qui constitue la base de notre système juridique et qui fournit, à travers les règles de transmission du patrimoine privé, les premières traces de l'existence d'un patrimoine, au sens moderne du terme, pour lequel l'attachement à sa conservation, à sa protection et à sa transmission justifie une organisation juridique spécifique.

La civilisation romaine est largement tributaire de la culture grecque : les trois grands penseurs de la Rome antique (Lucrèce, Cicéron et Sénèque) se rattachent à des écoles philosophiques grecques ; les productions artistiques sont elles-mêmes largement influencées par l'art grec. De même l'organisation de la ville romaine (*urbs*) reprend les caractéristiques de la *polis* grecque, tant dans ses fonctions politique et organisationnelle que dans sa conception d'ensemble : « La cité, explique Pline l'Ancien, constitue une entité, un amoncellement indivis de chefs-d'œuvre, "les merveilles de la Ville", "*miracula urbis*". À cette entité, il donne le nom d'*universitas*, une totalité prise comme unité, faite d'ornements et de monuments »[10]. C'est parce qu'il y a une unité de cet ensemble et de l'appropriation collective de cette réalité sociale, à travers l'image que donne la cité, que des mesures de protection, de sauvegarde vont être prises par le biais des *senatus consultes* des empereurs romains, prémices d'un premier droit de l'urbanisme.

On peut d'ailleurs, dans ces périodes grecque et romaine, trouver traces d'éléments qui de nos jours sont des moteurs actifs de la conscience patrimoniale ; notamment quelques traits concernant la collection, le tourisme patrimonial, les fouilles archéologiques.

- L'attrait pour les collections

Dans la civilisation gréco-latine, l'attachement porté à certains immeubles ou objets matériels résulte essentiellement de leur signification sociale et religieuse. Les monuments et les objets remarquables s'intègrent en effet dans une vision du monde dominée par le pouvoir

---

[10] Dans son ouvrage *Les archipels du passé*, précité p. 51 Jean-Michel LENIAUD donne cette citation extraite de l'ouvrage de THOMAS Yann *Les ornements, la cité, le patrimoine*, Presses de l'E.N.S. PARIS 1998.

politique et religieux. Il n'en reste par moins qu'au-delà de leur valeur symbolique l'attrait pour ces œuvres et la jonction intime qu'elles opèrent entre art et sacré justifient largement la tendance à les conserver pour leur qualité artistique et leur valeur esthétique.

Les Grecs ont porté à leur plus haut niveau, à travers la sculpture et l'architecture, la notion du beau (le *kalos*), parachevant une lente évolution de civilisations antérieures, comme celle de la Crète mycénienne. L'art grec, après les arts achevés de la Mésopotamie et de l'Egypte, a évidemment suscité un processus général d'intérêt auprès des amateurs, débouchant sur le goût de la collection. Ainsi, la dynastie hellénistique des Attalides du royaume de Pergame, célèbre pour ses richesses artistiques, a compté des collectionneurs avisés recherchant dans toute la Grèce les sculptures et objets d'art décoratif et faisant même procéder, comme le roi Attale 1er en 210 avant J.-C., à des fouilles archéologiques.[11]

Ce sont surtout les Romains qui vont développer à grande échelle l'attrait particulier pour les objets mobiliers et immobiliers de civilisations antérieures et notamment grecque. Ainsi, au-delà des pillages d'œuvres d'art consécutifs à leurs conquêtes territoriales, les Romains, et notamment les élites militaires et intellectuelles (parfois même jusqu'à l'excès, comme « Caïus Licinius Verrès, propréteur en Sicile en 73 avant J.-C. qui s'y est fait une réputation déplorable pour ses rapines et ses malversations »[12] qui lui vaudront d'ailleurs une condamnation en justice), s'attachent à collectionner l'art grec et vont déclencher un développement du commerce d'œuvres d'art, témoignant d'un intérêt collectif pour des œuvres considérées comme majeures et dignes d'appropriation et de préservation. Mais, au-delà de la passion de certains collectionneurs, leur attrait est justifié surtout par un engouement direct pour une civilisation qui, à travers ses arts, a développé un humanisme et un art de vivre, et pour une esthétique qui a magnifié le beau (le *kalon kagathon*) et non par une approche distanciée que l'on ne retrouvera que beaucoup plus tard.

Cette passion de l'Antiquité pour les objets d'art va susciter une multiplicité de collections que détaille Jean Michel Leniaud :

« - Celles qui appartiennent à des temples : elles possèdent une fonction collective, mi-cultuelle, mi-sacrée. Pausanias décrit, par exemple, la liste des œuvres d'art du Parthénon que le visiteur ne doit pas manquer.

---

[11] CHOAY Françoise *L'alchimie du patrimoine* précité, p. 26.
[12] CABANNE Pierre, 2003, *Les grands collectionneurs*, tome I, Flammarion, Paris, p. 24.

- Celles des souverains, qui succèdent aux trésors héroïques : les objets les plus prestigieux servent à la cérémonie d'investiture mais aussi au renom de la cité. Ainsi, Ptolémée 1er Sôter (environ 365-282 avant J.-C.) profite d'une famine à Athènes pour acheter les manuscrits les plus prestigieux des classiques grecs et en doter la bibliothèque d'Alexandrie.
- Celles des particuliers enfin : si la cupidité de Verrès, dénoncée par Cicéron, est restée célèbre, on sait aussi, grâce à l'*Histoire naturelle* de Pline l'Ancien (23-79), qu'il existe pendant l'Antiquité « un véritable marché de l'art avec amateurs, marchands et cote des œuvres. »[13]

- L'existence d'un tourisme patrimonial

Au-delà de la valeur intrinsèque des œuvres d'art (le plus souvent des objets mobiliers) qui justifie l'intérêt marqué pour leur possession, généralement à des fins privées, certaines œuvres vont, en raison de leur importance esthétique ou symbolique mais surtout de leur notoriété, déclencher un mouvement d'intérêt collectif qui justifiera que l'on vienne, parfois d'assez loin pour les admirer. C'est ainsi que des réalisations architecturales ou des sites de l'Antiquité ont connu une notoriété exceptionnelle au point d'être mis en exergue. Ainsi, bien avant la Liste du patrimoine mondial instaurée par l'U.N.E.S.C.O. à partir de 1972, les Anciens ont consacré, à travers l'expression de « Sept Merveilles du Monde » l'énumération des ouvrages qu'ils considèrent comme les monuments emblématiques d'une culture universelle. Cette première liste (dont l'idée serait née dans les cercles d'érudits qui accompagnaient Alexandre le Grand dans ses campagnes) comporte sept monuments autour du bassin méditerranéen. Parmi ceux-ci certains ont une vocation funéraire comme le mausolée d'Halicarnasse (tombeau monumental érigé à la mémoire d'un satrape du roi de Perse) et la Pyramide de Khéops (élevée par le pharaon Khéops sous la IIIe dynastie égyptienne), d'autres sont des monuments à vocation religieuse comme le Colosse de Rhodes (imposante statue en bronze représentant Hélios, roi du soleil), la Statue de Zeus (œuvre du sculpteur Phidias à Olympie) ou le Temple d'Artémis à Ephèse. Les deux autres monuments ont une finalité pratique comme le Phare d'Alexandrie, ou esthétique et de plaisir visuel comme les Jardins suspendus de Babylone. Dans cet intérêt collectif pour des œuvres majeures Jean Michel Leniaud relève une attitude patrimoniale au sens actuel comme le confirment les récits des voyageurs : Strabon (entre 63 avant J.-C. et 25 après J.-C.)

[13] LENIAUD Jean-Michel, 2003, Patrimoine, *Encyclopaedia Universalis*, version 9, p. 7

s'intéresse dans sa *Géographie* aux curiosités archéologiques de l'Asie, cherche à voir le tombeau d'Achille, s'interroge sur le site homérique de Troie. Pausanias (IIe siècle après J.-C.) perçoit, dans sa *Description de la Grèce,* la Cité d'Athènes, avec ses monuments et ses lettrés, comme une ville-musée, par opposition à l'industrieuse Corinthe. « L'élite cultivée pratique le tourisme patrimonial, quitte l'Italie pour visiter l'Egypte, la Grèce et l'Asie Mineure » [14].

- Les fouilles archéologiques

La recherche de traces de civilisations antérieures, voire de liens avec les ancêtres, qui constitue l'une des finalités des fouilles archéologiques, connaît quelques manifestations dans l'Antiquité. Ainsi « une tablette cunéiforme du VIe siècle avant J.-C. raconte comment Nabonide, roi de Babylone, entreprit, à la suite d'un songe, des travaux de fouilles pour retrouver les substructions d'un temple et qu'il décida sa restauration-reconstruction à l'identique. Plutarque relate aussi comment, après les guerres médiques, la pythie ordonna aux Athéniens de recueillir les ossements de Thésée dans l'île de Skyros, comment un signe divin permit de trouver les restes du héros et comment ceux-ci furent triomphalement apportés à Athènes »[15]. Ces recherches sont le plus souvent motivées par des préoccupations politiques et religieuses qui amènent les souverains à légitimer leur « filiation » avec les ancêtres réputés leur transmettre l'ensemble de leurs pouvoirs, mais cette volonté d'appropriation et de sauvegarde constitue l'un des fondements de la conception patrimoniale.

Ainsi l'Antiquité, en laissant aux générations postérieures de nombreux monuments, éléments majeurs pour l'histoire de l'architecture universelle, et de très nombreux objets d'art, notamment sculptures ou objets cultuels ou domestiques en métaux précieux (transmis le plus souvent par le biais d'institutions politiques ou religieuses), a laissé, à travers ces témoignages de riches civilisations, une contribution majeure au patrimoine culturel de l'humanité. L'Antiquité gréco-romaine y occupe une place prédominante, en raison certes de la longue domination de l'empire romain sur l'Occident, mais aussi et surtout du rôle qu'elle jouera à l'époque de la Renaissance, puis de la Révolution française.

Mais la chute de l'Empire romain et la période des barbares laissent la place à une nouvelle civilisation caractérisée par une organisation sociale et politique placée sous l'emprise de la religion catholique qui s'approprie les richesses de l'empire. Ainsi dans le

---

[14] *ibidem*, p. 6
[15] *ibidem*, p. 6

Liber pontificalis, (écrit entre 500 et 870), qui retrace l'histoire de la papauté et établit la description de ses biens, les biens de l'Empereur sont intégrés dans le patrimoine de la papauté. Le Moyen Âge chrétien, héritier de l'empire romain et constructeur d'une nouvelle société, va ainsi donner naissance à une nouvelle civilisation dont les monuments constituent encore l'essentiel du patrimoine architectural français.

SECTION 1 : LE MOYEN ÂGE CHRÉTIEN

Alors qu'André Chastel, dans un article des *Lieux de mémoire* [16], ne fait apparaître la notion de patrimoine qu'au XVIe siècle, d'autres auteurs la datent au Moyen Âge, même si le début de la période qui suit la chute de la civilisation romaine et l'avènement des « barbares » est surtout une ère de fortes destructions – soit parce que les traces du monde ancien n'ont plus de signification pour le monde nouveau, soit parce que le prosélytisme chrétien veut détruire les traces du paganisme, donner à certains édifices une nouvelle affectation cultuelle, ou récupérer les matériaux des monuments pour de nouvelles constructions. Cette distanciation vis-à-vis des lieux de culte (le temple antique constituant le symbole du paganisme) puise d'ailleurs ses racines dans le dogme chrétien lui-même, puisque ce sont les disciples du Christ qui sont le « Temple de Dieu », les « pierres vivantes de l'Eglise ». Mais durant la période médiévale cette conception évolue et un ouvrage récent[17] a montré comment s'était réalisée, dans une lente progression, la confusion entre le contenu (l'Eglise, communauté des chrétiens) et le contenant (l'église bâtiment). Cette histoire monumentale s'est d'ailleurs faite sous l'influence de trois acteurs majeurs : d'une part le souverain carolingien qui veut ancrer son image de souverain constructeur et bâtisseur, champion de la patrie chrétienne, d'autre part la papauté qui veut institutionnaliser son pouvoir spirituel universel par le rite de la consécration des lieux de culte, et enfin l'évêque qui fait de la cathédrale le lieu privilégié de son pouvoir spirituel dans le diocèse. Cette action conjointe conduit à couvrir toute la chrétienté médiévale d'abbayes, de cathédrales et d'églises que s'approprient les diverses communautés.

---

[16] NORA Pierre (Dir.) *Les lieux de mémoire*, opus cité.
[17] IOGNA-PRAT Dominique, La Maison Dieu. Une histoire monumentale de l'Eglise au Moyen Âge, précité.

Dans cet environnement général de construction mobilisant toute la société médiévale se développent de grands foyers de culture intellectuelle et artistique soit autour de la papauté romaine, soit autour de grandes puissances seigneuriales, soit le plus souvent autour de foyers de culture ecclésiastique, détenteurs de l'instruction et de la recherche intellectuelle. Cette intense activité génère des notions juridiques qui seront reprises lorsqu'il s'agira d'organiser la protection du patrimoine historique ou artistique : il en sera ainsi de la protection du patrimoine de l'Eglise tant au niveau des lieux de culte que de l'institution elle-même. Cette préoccupation est également celle du pouvoir monarchique tant à travers la personne du roi que des intérêts du royaume (loi fondamentale du royaume organisant l'inaliénabilité du domaine de la Couronne par exemple).

§ 1 Les foyers d'intérêt pour le monument en lui-même

Cette intense période de construction génère naturellement un intérêt particulier pour le monument et ses qualités signifiantes, qu'il s'agisse de reprendre des concepts architecturaux préexistants ou d'innover totalement.

C'est tout d'abord autour de la Papauté romaine que se trouvent les signes les plus patents de l'intérêt pour le patrimoine. En reprenant à son compte la notion impériale de *patrimonium* développée dans les codes théodosien et justinien, la Rome des Papes, aux Ve-VIe, puis aux XIe-XIIe siècles, s'impose en effet au cœur de l'Europe chrétienne pour la définition et la pratique d'une politique patrimoniale artistique.[18] Elle est d'abord le fruit de la volonté du Pape et de son entourage, sans qu'il soit possible de dissocier la volonté personnelle du souverain pontife, aux visées universalistes, et l'émergence de la notion de bien propre à la communauté. Dans ce contexte, de nouveaux édifices sont construits et les commandes artistiques s'accompagnent d'importantes opérations de restauration, conformes au goût du moment.

C'est également autour des grandes abbayes ou communautés religieuses, foyers de culture religieuse et intellectuelle intenses, que se développe ce mouvement général d'intérêt vers les meilleurs témoignages de l'art et de l'architecture des civilisations anciennes. En

[18] RUSSO Daniel, La notion de patrimoine artistique dans le Moyen Âge occidental, in ANDRIEUX Jean-Yves *Patrimoine et société*, précité, p. 65-75.

effet, les abbayes et les couvents, beaucoup plus que les écoles des cathédrales, sont les dépositaires de la connaissance et de la recherche intellectuelle et artistique et s'illustrent à travers toute la chrétienté par l'action de grands abbés humanistes (de ces mouvements émergent les grandes figures de Suger à Saint-Denis et des différents abbés de Cluny).

Enfin les politiques de créations artistiques des cours seigneuriales prennent également en compte la nécessité de conservation des meilleurs éléments du patrimoine de périodes antérieures.

Dans l'empire carolingien, autour de la Cour et du souverain, on conserve des édifices et on encourage de nouvelles constructions. Sous le règne de Charlemagne près de 80 cathédrales sont construites dans tout l'empire. Cette intense activité touchant de nombreuses autres productions artistiques (orfèvrerie, fresques, mosaïques, enluminures), c'est à cette époque qu'apparaît la notion de trésor[19]. Au tournant des années 800 les trésors d'églises, composés d'objets de cultes, de manuscrits et de divers objets matériels, apparaissent comme autant de symboles de richesse et de pouvoir. Ils donnent ensuite naissance aux trésors des rois, terme autant ecclésial que politique.

Mais c'est surtout aux XIIe et XIIIe siècles que la notion de patrimoine artistique, en un sens monumental, est progressivement élaborée, surtout avec les monarchies des Capétiens et des Plantagenêts. Ainsi les Capétiens édifient le domaine royal au fil du temps, selon une conception patrimoniale dynastique qui évolue vers une conception publique embrassant l'intérêt général, notion que les juristes du roi sauront mettre en relief. Ainsi, en architecture se développe le style gothique qui évolue vers le rayonnant ou le style royal.

L'intérêt pour les traces du passé répond le plus souvent à une finalité utilitaire directe, sous la forme soit d'une réutilisation globale assortie ou non d'aménagements, soit de réemploi de pièces et morceaux[20]. La fonction utilitaire prime, sans la distanciation sur laquelle se fondera plus tard la notion de « monument historique » et qui considérera l'édifice sous sa valeur artistique ou historique spécifique.

Pour Françoise Choay, cette approche « distanciée » du monument n'apparaît que plus tard dans le milieu pontifical. « On peut faire naître le monument historique à Rome vers l'an

---

[19] BURKERT Lucas, CORDEZ Philippe, MARIAUX Pierre Alain, POTIN Yann, *Le trésor au Moyen Âge : questions et perspectives de recherche*, 2005, Neuchâtel, Institut d'histoire de l'art et de muséologie.
[20] CHOAY Françoise, *L'allégorie du patrimoine*, précité, p. 32.

1420 : après l'exil d'Avignon (1305-1377) le pape Martin V vient rétablir le siège de la papauté dans la ville de Rome démantelée à laquelle il veut restituer son pouvoir et son prestige. »[21] « Dans le cadre de la révolution du savoir que vit alors l'Italie, cette même image ruinée d'une Antiquité tout juste redécouverte à la lumière éblouissante des textes oblige quasiment le regard à donner aux monuments romains une dimension historique. C'est dans ce contexte mental, sur ces lieux et sous la désignation plurielle "d'antiquités", qu'il faut situer la naissance du monument historique »[22]. Cette approche rigoureuse peut cependant être considérée comme excessive si l'on admet que des éléments de culture patrimoniale existent déjà dans la société médiévale.

§ 2) Les traces de culture patrimoniale dans la société médiévale

Dans cette longue période qui va de la chute de l'empire romain à la fin du Moyen Âge on peut relever quelques traits de culture patrimoniale. Des traces de tourisme patrimonial apparaissent en effet très tôt : dès le IVe siècle des pèlerins, bible en main, visitent les lieux saints. À partir de 800, la découverte des *mirabilia* est détaillée dans des guides descriptifs. D'une manière plus systématique Jean Michel Leniaud[23] relève dans cette période les éléments caractéristiques de l'approche patrimoniale, notamment deux :

- la recherche de la légitimité, qui concerne toute la société médiévale,
- l'apprentissage de la chose publique.

I) « Du sexe à la relique : la légitimité[24] »

La recherche de la légitimité est un des éléments fondateurs du patrimoine, une légitimité qui repose sur la filiation par le sang, fondement du patrimoine familial et de sa transmission, et sur la filiation spirituelle, fondement du patrimoine religieux.

---

[21] *Ibidem*, p. 25
[22] *Ibidem*, p. 35-36
[23] LENIAUD Jean Michel, *Les archipels du passé*, précité, p. 25-56
[24] Le titre est celui du chapitre I de l'ouvrage de Jean Michel LENIAUD, *Ibidem*

A) La filiation par le sang : motivation du patrimoine familial

Elle représente la nécessité de transmettre le patrimoine génétique, mais elle manifeste aussi la volonté d'assumer l'héritage, de maintenir les liens avec les ancêtres. Cet aspect de la filiation par le sang a de nombreuses implications, notamment dans la constitution des patrimoines aristocratiques.

Au-delà de l'unité patrimoniale que forment le bâtiment principal, ses meubles, le parc, les communs et les terres agricoles, éléments d'usage mais aussi de revenus, les familles aristocratiques, par toutes sortes de dispositions exceptionnelles du droit commun (droit d'aînesse, dispositions fiscales en matière de succession), ont toujours visé à la conservation du patrimoine (souvent représentatif d'un certain pouvoir) d'une génération à l'autre[25]. Le château, dans le cadre de la période féodale, a une fonction économique et militaire et un rôle social majeur, qui correspond d'ailleurs au rôle politique exercé par son propriétaire, investi de droits mais aussi de devoirs envers la population environnante.

Ce phénomène, très spécifique à la période féodale, perdure et s'étend dans la société médiévale : « Les pratiques de transmission du patrimoine familial, terres, château, blason, arbre généalogique, ne sont pas limitées, quoiqu'elles soient apparues dans les lignages nobles de la fin du haut Moyen Âge, aux familles aristocratiques. Elles se sont répandues progressivement dans les autres catégories sociales… au fur et à mesure qu'a progressé la conscience familiale »[26]. On en trouve des illustrations majeures dans les familles de grands marchands ou de grands banquiers du Moyen Âge (Jacques Cœur, le Chancelier Nicolas Rolin, en France, mais surtout dans les grandes principautés italiennes, comme Venise, Gênes, Sienne et Florence, et dont l'exemple le plus caractéristique est celui de la dynastie des Medicis, hommes politiques, banquiers et mécènes).

Un autre aspect de cette filiation va se traduire par l'importance symbolique de la nécropole : les puissants se réservent, à travers la mise en scène de la possession des morts, une autre manière d'affirmer la légitimité de la filiation : Saint Denis, nécropole des

---

[25] DUBY Georges, Le lignage, Xe-XIIIe siècle, in NORA Pierre (Dir.) *Les lieux de mémoire tome I* opus cité p. 607-624

[26] LENIAUD Jean-Michel, *Ibidem*, p. 35

Mérovingiens, des Carolingiens et des Capétiens, et Fontevraud pour les Plantagenêts, en sont des illustrations.

B) La filiation spirituelle : motivation d'un patrimoine religieux collectif

Nous avons vu que dans les sociétés de l'Antiquité la puissance et la présence de la divinité sont essentielles. Le souverain se présente toujours comme le représentant de la puissance divine, et, dans ce contexte, la notion de filiation entre la divinité et le souverain est assez souvent évoquée. Mais c'est le christianisme qui a inventé la filiation spirituelle : par le baptême les chrétiens deviennent les membres d'une même famille, et comme le Christ, deviennent enfants d'un même Dieu et Père. L'organisation de l'Eglise traduit la réalité de cette même famille : « paternité de l'Evêque dans son diocèse et de l'Abbé dans son monastère, paternité de l'Evêque de Rome, successeur de Pierre, sur l'ensemble des Evêques et de l'Eglise, fraternité entre tous les chrétiens, membres de la même famille »[27].

Dans le cadre de cette double filiation charnelle ou spirituelle, la légitimité de l'acceptation de l'héritage ou de la transmission du pouvoir va se manifester à travers des images, des signes visibles, qui sont autant de symboles de la constitution du patrimoine.

1) L'arbre et le récit généalogiques

Dans la tradition catholique, le récit généalogique est d'abord évoqué par Isaïe à travers l'arbre de Jessé annonciateur de la venue du Sauveur, puis repris dans l'Evangile de Matthieu pour souligner les origines de Jésus-Christ, fils de David et d'Abraham.

Le thème de l'Arbre de Jessé génère au Moyen Âge une abondante iconographie populaire que l'on retrouve à travers tous les arts plastiques (manuscrits enluminés, gravures, vitraux, sculptures, fresques ou tapisseries). L'arbre qui conduit de Jessé, le père du roi David, jusqu'au Christ est l'illustration de l'arbre généalogique qui apparaît comme un des éléments de la légitimation de la génération. « Ecrite ou figurée, la généalogie se confirme à la fois comme un patrimoine commun et un critère de distinction. »[28]

On retrouve cette même préoccupation dans le domaine politique chez les souverains ou seigneurs, comme aux environs de l'an 1100 « où le comte Foulque d'Anjou sentit le

---

[27] *ibidem*, p. 28- 29
[28] *ibidem*, p. 32.

besoin de “confier”, comme il dit, “à l’écriture” la manière dont ses ancêtres avaient acquis et tenu leur honneur jusqu’en son temps, et dont lui-même l’avait tenu »[29].

2) Le culte de la Maison Dieu

Durant toute la période médiévale, les lieux de culte, au-delà de leur fonction matérielle de rassemblement des fidèles, vont jouer un rôle majeur d’appropriation par la Chrétienté, avec leur double caractère dévotionnel (*miracula*) et artistique (*mirabilia*). Cette approche opère une rupture par rapport à la période antérieure et cette double perception religieuse et esthétique à l’égard des édifices religieux, faisant passer de la vénération à l’admiration, prend une importance particulière au Moyen Âge, compte tenu de l’importance de la religion dans la vie sociale. Dans les cathédrales, les abbayes et les églises de pèlerinage, on est attiré par une aura miraculeuse (ce sentiment de communion avec l’invisible) mais aussi par l’appréciation diffuse d’une beauté : on passe des *miraculia* aux *mirabilia* (ainsi le bâtiment de la Merveille du Mont-Saint-Michel). Le terme de *mirabilia* exprime d’ailleurs un sentiment qui sera repris par les romantiques : plus qu’une juste appréciation des valeurs esthétiques, de la plastique, du décor, de l’harmonie, c’est un étonnement, une crainte respectueuse, presque une terreur. Ces termes s’appliquent tout particulièrement au gothique : plus l’architecture est audacieuse, plus elle défie apparemment les lois de l’équilibre, plus l’œuvre est respectueusement admirée.

Il en est de même des lieux de mémoire qui expliquent la naissance et le développement important, notamment au cours du Moyen Âge chrétien, des pèlerinages. Ceux-ci existaient antérieurement mais ils prennent désormais une importance considérable en précipitant sur les routes de l’Europe occidentale des hordes de pèlerins, de toutes conditions et origines, vers Rome ou Saint-Jacques de Compostelle. Il en est de même des grandes Croisades dont l’objectif annoncé est de reprendre aux infidèles les lieux saints de Jérusalem, attachés à la vie du Christ, et de les conserver dans la pure tradition.

---

[29] DUBY Georges, *ibidem*, p. 621

3) Les reliques

Les reliques, mânes des ancêtres remarquables, remontent à la plus haute Antiquité, mais elles acquièrent une importance toute particulière dans le Moyen Âge chrétien, dans la mesure où elles donnent à la dévotion populaire les signes présents de liens visibles, d'abord avec le Christ (à travers les instruments de la Passion : la Croix, le suaire etc.), mais aussi avec les martyrs et les saints. C'est en effet à la période médiévale qu'apparaît la sacralisation des lieux où a vécu le saint (à travers les ossements présentés dans des châsses ou reliquaires et auxquels viennent souvent s'ajouter les témoignages de miracles que leur attribue la ferveur populaire).

Eléments essentiels des édifices du culte, où se retrouvent les fidèles, et généralement insérées dans la table de la Cène eucharistique, où est célébré l'office divin, les reliques constituent la forme première du patrimoine, essentielle dans la civilisation de l'Occident entre le IVe et le XVIIIe siècle. Sans le culte des reliques, on ne peut comprendre la création, la disposition et l'évolution des sanctuaires. Certes, le phénomène dépasse largement l'objet lui-même : le culte des reliques et les immenses besoins à satisfaire génèrent un commerce particulièrement florissant de fausses reliques, tant il est vrai que c'est le symbole qui fait passer le message plus que la réalité de l'objet lui-même : elles viennent apporter à la foi des fidèles une garantie supplémentaire [30] et il importe aux responsables religieux (mais aussi aux responsables politiques) de les présenter à la vénération des fidèles. Elles garantissent, en effet, l'authenticité des événements évangéliques et sont donc placées sous la garde des protecteurs de la communauté, l'empereur byzantin, puis le roi de France et le seigneur local, mais également le Pape et l'évêque, ou l'abbé.

Elles revêtent pour le pouvoir politique une grande importance : ainsi les Saintes reliques (« vraie » Croix et Couronne d'épines du Christ) font l'objet d'une très coûteuse acquisition par saint Louis qui les transfère de Byzance à la Sainte Chapelle, assurant ainsi la dynastie capétienne d'une prestigieuse filiation symbolique avec le christianisme.

---

[30] LENIAUD Jean Michel, *Les archipels du passé*, précité, p. 40 évoque la légende qui a rapporté les recherches dirigées entre 333 et 347 par la mère de Constantin, l'Impératrice Hélène, pour retrouver dans le sol du Golgotha les vestiges de la Vraie Croix : en effet, compte tenu de l'impossibilité de retrouver les ossements de Jésus, les objets de la Passion deviennent alors la source des recherches, mais aussi d'inventions.

II) L'apprentissage de la chose publique

Avec l'avènement du Moyen Âge deux pouvoirs vont émerger : la souveraineté du Pontife romain qui va s'affirmer, tant sur le plan spirituel que dans le domaine temporel, et celle des Monarques qui, à travers toute l'Europe, vont progressivement se libérer de l'emprise pontificale et affirmer leur pouvoir temporel (mais parfois aussi spirituel). La problématique fondamentale consiste alors à poser les bases de la légitimité du pouvoir, à en préserver l'exercice et à en assurer la transmission. Dans le domaine du pouvoir royal, cet exercice de la chose publique nécessite de conforter à la fois la personne du roi, sa fonction et les intérêts du Royaume.

A) La légitimité du monarque et les instruments de son pouvoir

À partir de la consécration du sacre, plusieurs symboles assurent la légitimation de la personne du roi et de sa mission, qui constituent les premiers signes d'une politique patrimoniale (au sens de préservation de la mémoire) de la monarchie française : les « *regalia* » d'une part, les bibliothèques et archives royales d'autre part :

1) Les *regalia* [31]

Afin de s'inscrire dans la pérennité, les rois de France vont s'attacher des objets sacrés. Le caractère religieux de leur investiture, depuis le baptême de Clovis et le choix d'allégeance de la dynastie franque à la religion catholique, va secréter les *regalia*, objets symboles du sacre et de la royauté. Cappa (manteau de Saint Martin), couronnes royales, sceptres, mains de justice, croix d'or ornées de pierres précieuses, ces objets précieux sont les symboles visibles du pouvoir monarchique. Compte tenu de leur importance, de la nécessité de leur transmission et du caractère religieux du sacre, le Roi en confie la garde à un pouvoir assuré de la pérennité : l'Eglise.

---

[31] GABORIT-CHOPIN Danielle, 1987, Regalia Les instruments du sacre des Rois de France – Les « honneurs » de Charlemagne, Editions de la RMN, Paris.

2) La maîtrise de l'écrit et de la mémoire

Les bibliothèques et archives sont des éléments essentiels de la vie des couvents et des communautés religieuses, acteurs majeurs, durant tout le Moyen Âge, du développement et de la transmission des connaissances et le seront également pour le pouvoir politique. Dans une société peu cultivée, la maîtrise de l'écrit et, à travers lui, des connaissances, est un élément du pouvoir intellectuel et par conséquent du pouvoir temporel. L'attachement aux livres manifesté par les souverains et les princes, très souvent hommes de grande culture, parfois même écrivains ou poètes, est constant.

Il en est de même des archives qui ont un aspect utilitaire. Le développement de leur pouvoir politique et celui corrélatif d'une administration royale vont rendre nécessaire la matérialisation, par des actes écrits incontestables, de l'ancienneté de leurs établissements et de leurs droits. La conservation de ces archives est un élément essentiel de l'exercice et de la pérennité du pouvoir monarchique. Mais ces archives administratives ne peuvent suivre le roi dans ses nombreux périples (Philippe Auguste a d'ailleurs perdu ses archives lors d'une bataille). Elles restent désormais à Paris, capitale du royaume, dans un dépôt qui reçoit tout naturellement le nom de « Trésor des Chartes ». Le garde chargé de les recueillir et de les classer est le premier conservateur d'un patrimoine national en France. Le nom du plus ancien mérite d'être rappelé : Pierre d'Etampes, auteur du premier inventaire dressé en 1318.

Une autre initiative s'inscrit dans la préfiguration d'un patrimoine collectif : c'est la création du dépôt des imprimés : le dépôt légal, obligation faite à tous les imprimeurs de déposer un exemplaire de chaque ouvrage entre les mains du bibliothécaire du roi, fut institué par lettres patentes de 1537.

B) Le patrimoine immobilier de la Monarchie

Cette volonté de conservation de la mémoire ne se retrouve pas d'une manière aussi volontaire dans l'architecture. À de rares exceptions comme Versailles (mais qui a une vocation de stratégie politique, le Roi voulant, au-delà de l'installation de son administration royale, maintenir près de lui les nobles du Royaume pour mieux les contrôler), les monarques ne sentent pas le besoin d'une politique patrimoniale. En effet, le style de vie du Roi et de la Cour, foncièrement nomade, ne justifie pas l'attachement à des biens meubles ou immeubles. Les monarques français affichent le plus souvent une indifférence aux châteaux de leurs ancêtres, généralement condamnés à l'aliénation, à l'oubli, à la destruction et au mieux à des

modifications profondes. Sensibles aux effets de mode ils se préoccupent avant tout d'engager les ressources de la Monarchie dans des constructions nouvelles adaptées à leur goût et à leur mode de vie.

On ne retrouve dans le domaine du patrimoine architectural les traces de préoccupations royales que dans de rares exemples. Seule la passion des monarques et princes pour les antiquités (la démarche est traditionnelle de l'attrait des élites pour les collections d'objets anciens et d'œuvres d'art) justifie la recherche et la conservation d'œuvres alimentant des collections privées. Il faut attendre la fin de la Monarchie et la création du Muséum pour voir se dessiner une politique patrimoniale qui se soucie des collections publiques.

C'est seulement avec François 1er que des mesures de conservation des monuments sont prises par l'autorité royale et elles concernent les monuments antiques. Encore faut-il préciser que l'attrait pour les monuments de la Rome antique, qui va surtout toucher le Sud de la France, région d'une forte implantation romaine, relève d'un goût pour la « collection », typique de la politique romaine des papes. Mais, plus que la conservation, c'est la préservation des moyens de connaissances de civilisations anciennes qui est recherchée.

C) Le patrimoine de la monarchie et le principe d'inaliénabilité des biens

Durant le Moyen Âge, la question de la propriété du patrimoine pontifical et royal se pose. En effet, l'idée que celui-ci n'est pas la propriété personnelle du Pontife ou du Roi, mais qu'il constitue un ensemble de biens dont il faut organiser la conservation et la transmission, apparaît durant cette période. Avec la naissance des institutions organisées et structurées de la papauté et de la monarchie, les légistes et les juristes élaborent progressivement la notion de patrimoine collectif, qui dépasse les personnes du Pape ou du Monarque, et de nombreux principes juridiques visent à affirmer l'importance de ce patrimoine et la nécessité impérieuse d'assurer sa pérennité. Ainsi le principe d'inaliénabilité de ce patrimoine et l'organisation d'un régime spécifique, ancêtre de notre actuel droit de la domanialité publique, sont les amorces d'un droit repris lorsque la sauvegarde du patrimoine de la nation française devient un objectif collectif. Ils sont également à l'origine du régime juridique des monuments historiques qui justifie, par un motif d'intérêt général, les restrictions apportées au droit de la propriété privée.

Cette notion se fixe d'abord dans le domaine religieux. « Selon le juriste médiéval, ce qui appartient à l'Eglise, désigné comme *res sacrae*, n'appartient à personne… L'ensemble constitue le patrimoine de Pierre, le premier Pape, *patrimonium Petri »*[32]. On voit ainsi apparaître la notion d'inaliénabilité et d'incessibilité des éléments qui constituent un bien commun, celui de la communauté des fils de Dieu, l'Eglise, d'autant plus que ce patrimoine collectif a été constitué des dons des fidèles, humbles ou riches. Ceci est particulièrement patent avec l'angoisse de la mort et de la vie éternelle qui amène les chrétiens du Moyen Âge à contribuer, par des offrandes, à « investir » dans la vie éternelle.

On retrouve cette même approche dans le domaine du pouvoir politique, appliqué tant à l'empereur qu'au roi. Pour ce faire, le Moyen Âge reprend les principes dégagés par le droit romain qui distinguait les différents niveaux dans les biens dont l'Empereur disposait :

- les *res privatae*, dont il est le propriétaire exclusif et dont il peut disposer totalement.
- le *patrimonium*, constitué des biens attachés à la fonction suprême et qui sont inaliénables. Le *patrimonium* est pris plutôt dans sa signification du droit privé (une richesse) et il n'y a pas de dimension « culturelle ».
- le *fiscus*, moyens mis à sa disposition pour exercer son pouvoir.

Dans le domaine spécifique du Royaume, il apparaît vite que le patrimoine de la Couronne, considéré comme un bien collectif, nécessite une soumission à des règles strictes : l'intérêt général justifie que soit privilégiée une gestion saine et rigoureuse et que soit écarté tout usage dispendieux. Là, le principe d'inaliénabilité ou d'incessibilité apparaît comme une règle indispensable.

Cette notion d'inaliénabilité des biens de la Couronne a été récemment mise en relief dans une étude doctrinale[33] sur l'inaliénabilité du domaine à travers les œuvres des jurisconsultes et domanistes de l'Ancien Régime. Elle souligne la part importante prise par les juristes dans l'élaboration de ce principe de l'inaliénabilité. Pour son auteur, cette règle s'est progressivement dégagée au Moyen Âge, la royauté ayant été amenée « notamment sous la pression des juristes, à en reconnaître la nécessité »[34]. Elle est fixée solennellement par l'ordonnance de Moulins, édictée par Charles IX en février 1566 et confirmée par

---

[32] LENIAUD Jean-Michel, *ibidem*, p. 46.
[33] ROUSSELET Anne, 1997, La règle de l'inaliénabilité du domaine de la Couronne. Etude doctrinale de 1566 à la fin de l'Ancien Régime, DEA Université Panthéon Sorbonne L.G.D.J. Paris.
[34] *Ibidem*, p. 44

l'ordonnance de Blois de mai 1579. Elle « introduit une distinction entre le domaine fixe et le domaine casuel. Le domaine fixe, c'est l'ancien domaine de la couronne ; il est absolument inaliénable, sauf avec le consentement des États généraux. Le domaine casuel est composé des acquisitions que le roi a réalisées depuis le début de son règne, soit personnellement, sur ses économies par exemple, soit en vertu de ses attributions régaliennes ou seigneuriales […]. Le roi peut disposer raisonnablement de son domaine casuel [...]. Aux XVIIe et XVIIIe siècles, le domaine fixe de la couronne, au sens de l'ordonnance de Moulins, est sans aucune contestation inaliénable et imprescriptible. Les rois respectent la règle. L'imprescriptibilité, déduite logiquement de l'inaliénabilité, rend de grands services à l'administration et aux tribunaux pour réprimer les usurpations du domaine, qui étaient fréquentes. Tout possesseur d'un bien domanial qui n'établit pas ses droits antérieurement à l'édit de Moulins est considéré comme un usurpateur et tenu à restitution »[35].

L'inaliénabilité du domaine est d'ailleurs considérée comme une des lois fondamentales du Royaume, au même titre que les règles concernant la dévolution de la couronne, et constitue donc une règle supérieure, car « les lois fondamentales sont des lois du royaume et non des lois du prince. Ce n'est pas le roi qui les a faites et il est obligé de les respecter »[36]. Mais cette loi fondamentale, solennisée par le serment royal lors du sacre, reste « un principe aux contours incertains », la séparation entre le domaine de la couronne et le domaine privé du roi demeurant floue. En outre, l'application de ce principe souffre de nombreuses exceptions, quelquefois fixées par des textes, le plus souvent justifiées par la pratique de l'exercice du pouvoir royal. C'est sans doute la raison pour laquelle une notion plus large se dégage à la même période.

D) La notion de domanialité publique

Cette notion, qui intègre le principe d'inaliénabilité, est plus large et vise à donner un statut juridique spécifique à l'ensemble des biens attachés à l'exercice du pouvoir politique. Une thèse récente consacrée à la domanialité publique au Moyen Âge[37], met en relief l'élaboration

---

[35] OLIVIER-MARTIN François, 1984, *Histoire du droit français, des origines à la Révolution*, Editions du C.N.R.S., Paris, p. 320-321.
[36] *ibidem* p. 324
[37] LEYTE Guillaume, 1996, Domaine et domanialité publique dans la France médiévale, Thèse Strasbourg.

durant la période médiévale de règles juridiques qui constituent les bases de notre droit public actuel, notamment pour le domaine public et son environnement juridique.

Cette notion de domanialité publique touche naturellement le pouvoir monarchique, placé au sommet de l'organisation politique, mais également, et le constat n'est pas neutre, les « pouvoirs » locaux, notamment au niveau des communes :

1) Le domaine public de la Couronne

Cette notion dégagée durant tout le Moyen Âge et solennisée par le célèbre édit de Moulins de 1566 a deux justifications :

- l'une est financière : le territoire et les droits qui y sont attachés constituent une ressource financière indispensable à l'exercice du pouvoir politique, dans une économie essentiellement rurale où la propriété des terres et leur gestion sont essentielles.
- l'autre, est politique : le territoire est le champ d'exercice de la souveraineté et des droits qui y sont attachés.

Dans la société féodale où le pouvoir politique est morcelé, la gestion du domaine royal s'étend au fur et à mesure du renforcement du pouvoir monarchique et fait figure d'enjeu politique. Ainsi « le principe d'intérêt général qui découle du droit romain contamine [...] le droit féodal, au point que l'on parvient au XIIIe siècle à distinguer la personne physique du Roi de l'être abstrait qui résulte de la succession : on l'appelle la Couronne. On en vient alors progressivement à distinguer les biens que le prince détient en propre et le "domaine", entité propre dont la Couronne est propriétaire. Petit à petit, et bien avant l'Edit de Moulins de 1566 considéré comme fondateur de la domanialité publique en matière de biens immobiliers, se crée par des textes et des pratiques un concept juridique dont les caractéristiques annoncent celles de la domanialité publique : inaliénabilité du domaine et par corollaire, son imprescriptibilité »[38].

« Les juristes […] affirmaient l'indisponibilité du domaine pour éviter précisément que des charges nouvelles ne fussent imposées à la population […]. Le domaine est devenu public dans le sens où l'intérêt collectif de la population résidait dans sa conservation […].

[38] *ibidem*, p. 95-96

Parallèlement, la doctrine fait du souverain un administrateur, auquel sa fonction ne confère aucun droit de disposition sur les biens qui ne lui sont que temporairement confiés »[39].

« Les États, hostiles aux tailles, estimaient que l'inaliénabilité domaniale était la réponse la mieux adaptée pour pourvoir aux charges du royaume. L'intérêt public, constamment rappelé, résidait dans la conservation des biens de la Couronne »[40].

2) Le domaine public communal au Moyen Âge

Le développement des villes à partir des XIe et XIIe siècles et leur organisation de plus en plus structurée conduisent leurs responsables à traiter directement avec le pouvoir politique, le roi, le seigneur ou l'évêque, afin d'obtenir d'eux, en échange d'un soutien économique et politique, la reconnaissance d'une personnalité collective. Le roi de France, par l'octroi de chartes communales, accorde une autonomie politique et des privilèges collectifs, notamment fiscaux, lui permettant ainsi d'étendre progressivement son influence, avant de pouvoir, dans une phase ultérieure, intervenir directement dans la gestion des villes, notamment dans la désignation de leurs responsables.

Investies de telles libertés, les villes, gouvernées dans le Nord de la France par un maire et des échevins ou syndics et dans le Sud par des consuls, dotent leurs cités de toutes les fonctions nécessaires à la vie de communautés qui, grâce au développement des échanges et du commerce, deviennent très florissantes. Les équipements collectifs urbains (maison commune, halles, présidial, voirie urbaine etc.) justifient que soient dégagées des règles juridiques conformes à la même prise en compte de l'intérêt général. Plusieurs historiens[41] signalent des exemples dès la fin du XIIe siècle, confirmant que la ville se conçoit comme une personne morale, que le domaine urbain constitue, comme le domaine de la Couronne, un patrimoine collectif inaliénable. Certes ce principe s'applique surtout aux espaces publics et aux moyens de communication, mais la gestion de ce patrimoine collectif justifie parfois le recours à des règles exorbitantes du droit commun (en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique notamment). Un embryon de droit de l'urbanisme apparaît ainsi à Toulouse, Bordeaux, Lyon, Avignon. Un droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique apparaît

---

[39] *ibidem*, p. 433
[40] *ibidem*, p. 437
[41] Notamment LEYTE Guillaume, opus cité

en 1255 à La Réole, en 1261 à Bordeaux, et en 1510 une ordonnance réglemente l'expropriation avec indemnité compensatoire.

Qu'il s'agisse des biens de la Papauté, de la Couronne, ou des communautés locales, les juristes du Moyen Âge ont ainsi jeté les bases d'un système permettant la conservation et la transmission de biens d'intérêt public. Certes la notion de domanialité publique et son corollaire, la règle d'inaliénabilité, répondent essentiellement à des préoccupations d'intérêt général et notamment de bonne gestion financière des biens nécessaires à l'exercice du pouvoir politique. Elles ne reposent pas sur une appréciation de leur valeur intrinsèque, historique ou artistique, et ne prennent en compte ni la dimension culturelle ni la volonté d'assurer la promotion de cet héritage, mais permettent concrètement sa conservation et sa transmission. Ces principes juridiques sont repris dans notre droit public actuel, en particulier pour la protection des monuments historiques. Les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public constituent les bases juridiques de la protection des objets mobiliers, notamment les œuvres d'art, figurant dans les collections publiques.

Mais une autre remarque, plus politique que juridique, mérite d'être placée en exergue de notre réflexion générale sur les rapports entre l'État et les collectivités locales. Entre le pouvoir monolithique des Carolingiens et celui des Capétiens dans le milieu de leur règne, la période médiévale, dans sa forme féodale, est sans doute un des rares moments de l'histoire de France où l'absence de pouvoir central fort permet l'émergence d'une grande diversité locale. Favorisée par le développement de l'agriculture, de grands échanges commerciaux et l'enrichissement de la population, cette période suscite, en effet, le développement de nombreux foyers de création artistique, laïques ou ecclésiastiques, stimulés par la concurrence. Dans ce contexte général, la « France romane » (pour reprendre le titre d'une exposition au musée du Louvre en 2005)[42] révèle l'exceptionnelle diversité d'expression des provinces françaises, soucieuses d'affirmer leurs spécificités culturelles et de contribuer ainsi à l'enrichissement patrimonial français qui trouve son apogée dans la période gothique.

---

[42] GABORIT-CHOPIN Danielle (Dir.), 2005, *La France romane* Editions Hazan-Musée du Louvre, catalogue de l'exposition La France romane au temps des premiers Capétiens (987-1152).

SECTION 2 : DU QUATTROCENTO AU SIÈCLE DES LUMIÈRES

De cette longue période qui s'étend des années 1430 jusqu'à la Révolution française, la période la plus marquante pour l'histoire du patrimoine est, selon Françoise Choay, celle du Quattrocento. Mais la période postérieure, surtout les XVIIe et XVIIIe siècles, si elle n'apparaît pas significative dans le domaine du patrimoine, préfigure les choix qui seront faits durant la période révolutionnaire et notamment la création du concept de « monument historique ».

Ces deux périodes se caractérisent par la même distanciation par rapport aux acquis de la période médiévale et de la tradition chrétienne et un même retour aux sources de l'antiquité gréco-latine.

§ 1 Le Quattrocento

Le Quattrocento accorde un attachement particulier aux valeurs artistiques et esthétiques. C'est en effet à partir de cette époque que « la littérature artistique trouvera son foyer principal en Italie ce qu'aborde longuement Schlosser, depuis les premiers pas dans le XIVe siècle toscan, chez Cennino Cennini, jusqu'aux théoriciens de la première Renaissance (Ghiberti, Alberti), des premiers biographes au grand édifice que forment les Vies de Vasari »[43] Il n'est donc pas étonnant que cette période ménage, selon Françoise Choay [44] une place essentielle à l'élaboration des éléments du patrimoine dans son acception actuelle : « Aux alentours des années 1430 apparaît le singulier éveil du regard distancié et esthète, affranchi des passions médiévales qui, en se posant sur les édifices de l'Antiquité, les métamorphose en objets de réflexion et de contemplation. »[45] Entre 1420 et 1430, les échanges sont nombreux entre les humanistes et les artistes. Les premiers, suivant la ligne

---

[43] MARTIN François-René, 2009, *La littérature artistique. Manuel des sources de l'histoire de l'art moderne* (Julius von Schlosser – 1924), Encyclopaedia Universalis, Version 14.
[44] CHOAY Françoise *L'allégorie du patrimoine,* précité chapitre I Les humanismes et le monument antique p. 25 à 48
[45] CHOAY Françoise *Ibidem* p. 36

tracée par Pétrarque, veulent restaurer les valeurs humanistes de l'Antiquité dont les témoignages demeurent dans les textes mais aussi dans les monuments antiques. Les seconds recherchent, à travers l'art de la civilisation gréco-romaine (architecture et sculpture notamment) « l'univers formel de l'art classique », ce que Françoise Choay qualifie d'« effet Brunelleschi, le plus illustre de ces découvreurs. » [46]

Ces échanges entre les humanistes, pétris de lettres classiques, et les artistes, soucieux d'un retour aux valeurs de l'art classique, constitueront ultérieurement le fondement du « monument historique », produit d'une approche historique fondée sur l'héritage de la civilisation gréco-romaine et d'une perspective artistique qui choisit le retour aux valeurs esthétiques de l'antiquité. Ce double retour aux sources constitue l'apport essentiel du Quattrocento. Fusion de l'art et de l'histoire, le monument historique justifie le « culte de l'antique ». Il fonde la passion pour les objets, notamment les sculptures, à travers les collections d'antiques très largement pratiquées par les Papes et les grandes familles princières. Au niveau des monuments, il explique les mouvements d'intérêt pour la sauvegarde des monuments antiques (nombreux dans le Sud de la France, compte tenu de l'importance des traces de l'occupation romaine) et surtout leur préservation « in situ », comme témoins d'une période particulièrement riche de l'histoire d'une région.

Néanmoins, l'ambivalence demeure : les mêmes pontifes ou princes qui d'un côté déclarent leur passion pour la sauvegarde des monuments de l'Antiquité, mettant en place de véritables actions politiques et juridiques pour organiser la préservation et la présentation des éléments du patrimoine collectif au plus grand nombre, n'hésitent pas, d'un autre côté à dépouiller les monuments de leurs plus belles pièces pour les intégrer dans de nouvelles constructions ou leur donner une nouvelle affectation.

« C'est ainsi que sur la scène du Qattrocento italien, à Rome, les trois discours de la mise en perspective historique, de la mise en perspective artistique et de la conservation contribuent au surgissement d'un objet nouveau : réduit aux seules antiquités, par et pour un public limité à une minorité d'érudits, d'artistes et de princes, il n'en constitue pas moins la forme native du monument historique »[47]

---

[46] *ibidem* p. 38
[47] *ibidem* p. 48

Dans ce contexte romain, la papauté occupe évidemment une place primordiale et son action en faveur du patrimoine mérite d'être soulignée car elle préfigure les attitudes que connaîtra la France lors de la Révolution française. Pour ce qui est de l'influence de la papauté romaine, il convient de citer deux documents essentiels : la lettre du pape Pie II en 1462 et celle que Raphaël adressa au Pape Léon X en 1519.

Dans la première, le Pape Pie II marque son attachement à la conservation des monuments antiques : « Nous devons avant tout employer un soin vigilant non seulement à ce que les basiliques et les églises de la Ville ainsi que les lieux saints et consacrés, dans lesquels sont conservées de très nombreuses reliques de saints, soient maintenus et préservés dans leurs admirables édifices, mais encore à ce que les anciens et antiques édifices, ainsi que leurs vestiges, demeurent pour les générations futures, car ils apportent à la Ville son plus grand ornement et sa plus grande parure et car ils se dressent en monuments des vertus anciennes et incitent à en perpétuer la gloire […] ainsi, sous peine d'excommunication et sous peine des amendes fixées par ce statut […] nous interdisons formellement à tous et à chacun […] d'oser démolir, détruire, démonter, percer ou utiliser comme carrière, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, publiquement ou en cachette, un édifice public ancien ou les vestiges non enfouis d'un édifice ancien, dans la Ville ou sur son territoire et même si l'édifice se trouve sur leur propriété privée à la campagne ou en ville »[48]. Il n'en reste pas moins que par un paradoxe, que l'on retrouvera également à la période révolutionnaire française, le Pape Pie II est le premier à transgresser sa volonté affichée, en donnant son accord pour que la colonnade est du portique d'Octavie soit détruite au profit du chantier du Vatican [49].

Bien que postérieur au Quattrocento, le second document se situe dans le même esprit et révèle le rôle majeur que jouaient, durant cette période, les artistes dans les Cours papale ou princières : il s'agit de la lettre que le peintre Raphaël adresse au Pape Léon X : « Nombreux sont ceux, Très Saint Père, qui, mesurant à l'aune de leur faible jugement les très grandes choses que l'on écrit sur […] la cité de Rome quant à l'art admirable de la construction, la richesse des ornements et la grandeur des édifices, les tiennent pour affabulations plus que

---

[48] SCHNAPP Alain, 1993, *La conquête du passé, Aux origines de l'archéologie*, Editions Carré, Paris, qui cite la Lettre du Pape PIE II (dans son édition originale de 1462) p. 339-340.
[49] SCHNAPP Alain, *ibidem* qui rapporte ce fait, p. 339.

pour vérités. Mais il en a toujours été autrement pour moi. Car si je considère, en examinant les vestiges encore visibles parmi les ruines de Rome, la majesté de ces esprits antiques, je n'estime pas déraisonnable de croire que la plupart des choses qui nous semblent impossibles étaient pour eux […] très faciles […]. Ce qui pour une part me procure un très grand plaisir, celui de connaître une chose si noble, mais aussi une très grande douleur, car c'est quasiment le cadavre de cette sublime et noble ville, qui a été reine du monde, que l'on voit si misérablement déchiqueté »[50].

§ 2 Le temps des antiquaires et les « monuments » de la monarchie française

Après le Quattrocento et le bouillonnement de la culture humaniste, les siècles suivants sont moins riches d'enseignement dans le domaine du patrimoine, mais deux grandes tendances peuvent cependant être soulignées :

- l'intérêt de certaines élites intellectuelles pour les œuvres d'art, provenant notamment de l'Antiquité gréco-latine, ouvre la perspective de grandes collections privées. Françoise Choay qualifie cette période de « temps des antiquaires ».
- le pouvoir politique (reprenant une pratique déjà existante à la période féodale) assure la visibilité de sa légitimité par des manifestations et des lieux de commémoration du pouvoir royal.

I) « Le temps des antiquaires »[51]

Une passion collective saisit des lettrés et des érudits de l'Europe entière, prenant les chemins de Rome, de la Grèce, de l'Egypte et de l'Asie Mineure pour contempler et étudier minutieusement les monuments et richesses artistiques de l'Antiquité. Cette passion justifie le terme d'antiquaire que l'Encyclopédie de Diderot définit comme : « une personne qui s'occupe de la recherche et de l'étude des monuments de l'Antiquité, comme les anciennes médailles, les livres, les statues, les sculptures, les inscriptions, en un mot, ce qui peut lui

[50] SCHNAPP Alain, *ibidem*, cite la lettre de RAPHAEL au Pape LEON X en 1519 p. 340
[51] CHOAY Françoise, *L'allégorie du patrimoine*, précité, chapitre II Le temps des antiquaires. Monuments réels et monuments figurés p. 49-72.

donner des lumières à ce sujet », et que la première édition du Dictionnaire de l'Académie française désigne comme « savant dans la connaissance des antiques et qui en est curieux »[52].

Le terme devient d'ailleurs commun : « Le mot est employé dès le XVIe siècle ; il est d'usage courant aux XVIIe et XVIIIe siècles. C'est dès la Renaissance italienne que se multiplient en effet les antiquaires s'intéressant à l'archéologie classique. Dans les ateliers d'artistes et dans les galeries princières des collections d'antiquités sont constituées. Elles seront à l'origine de certains musées d'Italie, tels le Vatican à Rome et les Offices à Florence. À la même époque, les œuvres antiques imprègnent la création artistique (chez Mantegna par exemple) »[53].

Cette passion largement répandue se décline sous les formes les plus variées : « Érudits et collectionneurs, les antiquaires accumulaient dans leurs cabinets non seulement des médailles et d'autres "débris" du passé, comme on disait alors, mais aussi, sous forme de "recueils" et de "portefeuilles", de véritables dossiers associant descriptions et représentations figurées des antiquités. À travers l'Europe, ils correspondaient et se visitaient, échangeant souvent des objets, toujours des informations, discutant leurs trouvailles et leurs hypothèses. Les recherches de certains érudits, et non des moindres, demeuraient inédites dans leurs archives, mais étaient largement utilisées et citées dans les publications d'autres auteurs. Les ouvrages imprimés, dont les plus importants étaient aussitôt traduits, étaient diffusés dans l'Europe entière, commentés et parfois même contestés. »[54]

Ce mouvement universel rencontre naturellement un large succès dans notre pays : « En France, au XVIIe siècle, les antiquaires ont jeté les bases d'une véritable méthode en se passionnant pour le document et l'objet. Tels le Provençal Nicolas Claude Peiresc (1580-1637), dont l'énorme correspondance constitue un document exceptionnel sur l'état de l'érudition de son temps, ou le Lyonnais Jacques Spon (1647-1685), médecin de profession, mais antiquaire par goût et qui publia une étude sur les antiquités de Lyon, ainsi que le récit d'un voyage en Italie, en Dalmatie, en Grèce et au Levant. »[55]

---

[52] cité par CHOAY Françoise, *ibidem*, page 50
[53] ROUSSET-CHARNY Gérard, 2001, Antiquaire *Encyclopaedia Universalis*, version 9.
[54] CHOAY Françoise, *ibidem*, page 52
[55] ROUSSET-CHARNY Gérard, *ibidem*

Mais c'est sans doute au XVIIIe siècle qu'apparaissent les antiquaires les plus célèbres qui ont laissé des œuvres considérées comme des références fondamentales. Parmi les figures qui ont le plus marqué leur époque trois se détachent.

C'est tout d'abord le bénédictin, Bernard de Montfaucon (1655-1741) qui, dans son ouvrage *L'Antiquité expliquée et représentée en figures* (1719), « propose l'inventaire méthodique, sans doute le plus complet, de tous les genres d'antiquités, allant du monumental (temples, théâtres, amphithéâtres) au minuscule (monnaies et bijoux), des équipements publics ("grands chemins", aqueducs, thermes etc.) aux ustensiles domestiques (vaisselles, lampes), des images des dieux aux parures des humains. Les monuments de l'architecture apparaissent particulièrement riches d'information dans la mesure où ils constituaient le cadre spatial des institutions. En outre, leurs inscriptions et leur décor (peint et sculpté) se référaient directement aux croyances, aux mœurs et aux coutumes de l'époque »[56]. Sa connaissance de l'Antiquité l'amène à publier, à partir de 1729, une *Histoire des monuments français*.
C'est ensuite le comte de Caylus (1692-1765) qui, à l'occasion de ses voyages en Italie, en Asie Mineure, en Hollande et en Angleterre, publie, à partir de 1752, son *Recueil d'antiquités égyptiennes, étrusques, grecques et romaines*. D'une érudition remarquable il estime, à travers ses écrits, devoir mettre à la disposition du plus grand nombre les résultats de ses travaux.

C'est surtout l'Allemand Johann Joachim Winckelmann (1717-1768) qui, avec une méthode scientifique rigoureuse, étudie les monuments de l'Antiquité, notamment à travers ses descriptions des fouilles d'Herculanum et de Pompéi et ses nombreux ouvrages connaissent un grand succès auprès des artistes de son temps : *Réflexions sur l'imitation des œuvres grecques en peinture et en sculpture* (1755), *Histoire de l'art de l'Antiquité* (1764), *Monuments inédits de l'Antiquité* (1767). Ses conceptions sur le sentiment du beau et sur les rapports entre l'art et la liberté ont une grande influence sur la France des Lumières, où ses lecteurs sont « fascinés par le message d'une liberté grecque qu'ils avaient l'ambition de restaurer en France avant de l'imposer à l'Europe et dont ils étaient persuadés qu'elle portait

[56] CHOAY Françoise, *ibidem*, pages 52-53

la promesse de faire revivre à Paris les miracles de la civilisation d'Athènes et, en particulier, de ses statues et de ses temples »[57].

À ces trois figures marquantes, il convient d'ajouter un autre antiquaire français : François-Roger Gaignières (1642-1715) collectionneur insatiable (qui fit cession de sa collection à Louis XIV)[58] proposa en effet au Roi, en 1703, de créer un office royal d'inspecteur des monuments historiques.[59] Le projet fut sérieusement envisagé mais ne vit pas le jour, en raison de la conjoncture, et il fallut attendre 1830 et la lettre de Guizot au Roi, pour voir repris le projet de Gaignières.

Ainsi, à travers l'exemple d'érudits, lettrés ou artistes qui marquent ce « temps des antiquaires », il est intéressant de relever déjà quelques éléments essentiels de la politique patrimoniale : la connaissance approfondie des œuvres, leur conservation et leur mise en valeur. Analysant ce phénomène, Françoise Choay souligne plusieurs des traits caractéristiques de ce mouvement :

- l'intérêt pour les antiquités nationales : non contents d'étudier les antiquités grecques ou latines, ces érudits étendent leurs investigations au paysage français, en procédant à un inventaire analytique approfondi des vestiges de l'antiquité.
- la découverte de l'architecture gothique : plus que pour la période romane, considérée comme plus frustre, l'intérêt se porte sur tous les témoignages de l'architecture religieuse chrétienne du XIIe au XVe siècles, davantage pour la prouesse technique qu'elle représente, que pour sa valeur artistique.
- l'avènement de l'image : la connaissance de l'œuvre ne se limite pas à sa description. Elle s'accompagne de plans, dessins, gravures qui permettent la classification méthodique des œuvres analysées. Progressivement l'exactitude de la représentation des édifices étudiés contribue à l'achèvement du concept de monument historique.

---

[57] POMMIER Edouard, 2003, *Winckelmann, inventeur de l'histoire de l'art,* NRF Editions Gallimard, Paris, p. 18-19.

[58] BEAUMONT-MAILLET Laure, 1997, *La France au Grand siècle, chefs-d'œuvre de la collection Gaignières,* Bibliothèque nationale de France/Anthèse, Paris.

[59] *ibidem* p. 15-16 : « Gaignières était pénétré de douleur à la vue de la négligence et de l'état d'abandon où se trouvaient la plupart des vestiges du passé. Les anciens monuments étaient alors condamnés à un tel mépris ou entretenus avec si peu d'intelligence qu'on pouvait craindre leur disparition totale. Il adressa à Pontchartrain un mémoire dans lequel il exposait tout un plan de conservation pour les monuments remarquables. En véritable précurseur, il cherchait à défendre le patrimoine menacé, préconisant de convertir en un service public permanent, nanti de la protection officielle, et, cela va sans dire, de moyens accrus, la mission qu'il avait remplie en simple amateur, avec des ressources bornées ».

- l'approche interprétative des philosophes historiens des Lumières : les idées généreuses du siècle des Lumières, attaché à la diffusion des connaissances encyclopédiques, expliquent la volonté de ces érudits de faire œuvre de vulgarisation. Le savoir intellectuel et la perception artistique des meilleurs témoignages de l'histoire de l'art doivent être accessibles à tous et non plus aux seuls spécialistes. L'accès aux œuvres elles-mêmes doit être un moyen privilégié d'éducation individuelle et collective.
- la conservation réelle et la conservation iconographique : durant ces trois siècles, la forme dominante demeure la conservation par le livre avec son iconographie gravée, sauf en Grande-Bretagne où le vandalisme de la Réforme a entraîné, par réaction, une volonté de conservation matérielle et systématique des monuments historiques et, par conséquence, la restauration des monuments nationaux avec l'apparition de regroupements d'individus souhaitant œuvrer à la défense et à la sauvegarde des monuments.

II) La Commémoration des signes extérieurs de la Royauté

Préoccupé, surtout à la période de la féodalité, d'asseoir son pouvoir politique et d'affirmer son autorité sur l'ensemble du territoire national, le pouvoir royal se consacre à l'organisation d'une véritable administration et aux conquêtes militaires. La politique de construction de monuments fluctue selon les monarques et leurs modes de vie, comme évolue la politique de construction des châteaux royaux dans le val de Loire ou à Paris et en Ile de France. La Monarchie accorde peu d'importance à la préservation du patrimoine en limitant son intérêt aux signes et aux lieux qui perpétuent le mariage du Roi et de la France, symboles visibles de l'autorité et de la légitimité du monarque et de sa dynastie, qui se perpétuent sur une très longue période (des Francs aux Capétiens).

A) Les lieux de commémoration de la légitimité[60]

De la même manière que l'église ou la cathédrale sont les symboles tout à la fois de la présence divine au milieu des hommes et du pouvoir spirituel des évêques, successeurs des apôtres et des prêtres, la Royauté a besoin très tôt de symboles forts qui rappellent tout autant

[60] BEAUNE Colette, 1997, Les sanctuaires royaux in NORA Pierre (Dir.) *Les lieux de mémoire tome I* opus cité p. 625-648.

son pouvoir politique que ses liens indissolubles avec l'Eglise, centre de l'organisation sociale après la chute de l'empire romain.

Dans cette perspective, trois lieux symboliques émergent, durant cette longue période, comme les sites privilégiés de la monarchie française : Reims, la capitale des sacres depuis Clovis, Saint-Denis, le lieu de la Nécropole royale, et la Sainte Chapelle, chapelle privée du Roi.

1) La cathédrale de Reims[61]

Le baptême de Clovis en 498-499 par l'évêque de Reims REMI scelle l'union du Royaume des Francs avec la catholicité. En introduisant l'usage du sacre des rois, à l'imitation de l'onction donnée par Samuel à David, les Carolingiens ont instauré une tradition qui, depuis Louis le Pieux, fils de Charlemagne, couronné empereur à Reims en 816, jusqu'à Charles X en 1825, étaiera la thèse de la « continuité » de la monarchie française depuis Clovis.

2) L'abbaye royale de Saint-Denis

Rivale de Reims, dont le rôle se limite à la cérémonie du sacre des rois, l'abbaye de Saint-Denis[62] occupe une place essentielle dans l'histoire de la monarchie française, comme le souligne l'acharnement des révolutionnaires dans la destruction des sépultures royales.

À partir d'un sanctuaire et d'une petite communauté religieuse fondée sur la légende de saint Denis, les Mérovingiens vont faire de ce bourg proche de Paris, le symbole de leur alliance avec le christianisme, en y fondant une abbaye royale, à l'initiative de Childebert, mais surtout de Dagobert, premier roi mérovingien à s'y faire enterrer auprès de son saint protecteur, posant ainsi les bases de la grande nécropole royale.

En reconstruisant l'église et surtout en constituant à l'abbaye un riche patrimoine foncier et en lui octroyant un des marchés les plus florissants du Moyen Âge, les Carolingiens font de Saint-Denis « l'abbaye la plus riche du royaume ». Son Trésor, richement doté par les monarques, est remarquable dès le IXe siècle, avant même que la coutume ne soit instaurée d'y déposer les couronnes et les instruments du sacre « les *regalia* ».

---

[61] LE GOFF Jacques, 1997, Reims, ville du sacre in NORA Pierre (Dir.) *Les lieux de mémoire tome I* opus cité p. 649-733.
[62] ROMERO Anne-Marie, 1993, *Saint-Denis, la montée des pouvoirs*, Caisse Nationale des Monuments historiques et des Sites Collection Patrimoine au présent Editions du CNRS, Paris.

C'est surtout à Suger, grand abbé de Saint-Denis et fin politique, que l'on doit l'extraordinaire succès de Saint-Denis. S'appuyant sur son autorité morale sur Louis VI le Gros et Louis VII (qui le fera régent du Royaume pendant deux années), Suger accrédite l'idée du lien unissant le saint martyr (donc l'Abbaye qui détient ses reliques) à la monarchie. Saint Denis devient « protecteur particulier » des rois de France, patron du royaume (selon la fausse donation de Charlemagne offrant la France en fief à saint Denis) et patron de la Couronne (l'abbaye est dépositaire des instruments du sacre, « les *regalia* »).

Lieu de couronnement des Reines et cimetière consacré des Rois depuis Louis IX (qui achève le chantier de Suger en réorganisant la nécropole royale) Saint-Denis matérialise, après la sanctification de Louis IX, un lien indissoluble entre la Monarchie et le catholicisme.

3) La Sainte Chapelle de Paris [63]

« Les saintes chapelles royales », fondées par les Capétiens entre 1248 et 1379, reflètent des motivations spirituelles et idéologiques capitales. Par la présence des reliques de la Passion, elles indiquent une continuité prestigieuse entre Jérusalem, Rome, Byzance et Paris. Elles sont, selon la formule d'André Malraux, « la clef du pouvoir »[64]. Parmi elles, la Sainte Chapelle de l'Ile de la Cité à Paris occupe une place prééminente, en raison de la personnalité de son créateur, Louis IX, devenu saint Louis.

B) Les objets symboliques de la royauté : les regalia [65]

Nous avons évoqué antérieurement leur rôle important dans la légitimité publique du monarque. Les objets symboliques de la royauté, notamment la Cappa (manteau de saint Martin), les couronnes royales, les sceptres, les mains de justice et les croix d'or ornées de pierres précieuses, sont les représentations visibles d'un pouvoir politique d'origine religieuse.

Aux objets précieux, attachés au cérémonial du sacre, viennent s'ajouter les autres objets du trésor royal : les instruments liturgiques, les vêtements royaux et l'agrafe du manteau, les éperons, l'épée du sacre, les sceptres et mains de justice, les couronnes.

---

[63] BILLOT Claudine, *Les saintes chapelles royales et princières*, Editions du Patrimoine Collection Thématiques du patrimoine, Paris.
[64] BILLOT Claudine *ibidem* page 4
[65] GABORIT-CHOPIN Danielle, REGALIA Les instruments du sacre des Rois de France, précité.

Compte tenu de leur importance, le Roi les confie à un pouvoir pérenne : l'Eglise et les fait garder dans un établissement religieux privilégié dont les origines sont liées à celles mêmes de la royauté franque et dont la puissance économique offre de bien meilleures garanties que la cathédrale du sacre : l'abbaye de Saint-Denis. Longtemps rivale de Reims, l'abbaye de Saint-Denis a, en effet, officiellement obtenu, depuis le XIIIe siècle, la garde des insignes royaux. Ces insignes accumulés dans le Trésor de Saint-Denis étaient beaucoup plus nombreux que ne l'exige le cérémonial du sacre.

Indispensables, les instruments du sacre se révèlent, comme tous les objets précieux, l'objet de convoitises diverses : leur statut particulier ne les met pas à l'abri car ils constituent une réserve de métal et de pierres précieuses, susceptible d'être mise en gage, dépecée, vendue ou fondue. Les pillages et les vols des Huguenots puis des Ligueurs diminuent le Trésor, et la Révolution précipite la perte d'un certain nombre de pièces : les trésors confondus de la Sainte Chapelle et de Saint-Denis sont apportés en novembre 1793 à la Convention nationale. Une commission d'experts est chargée de dresser l'inventaire des pièces avant de les faire transporter à l'Hôtel de la Monnaie où elles doivent être fondues, une fois les pierres précieuses extraites. Mais entre-temps la Commission des Monuments a été chargée de réserver, pour le Muséum, les œuvres dont la conservation paraît importante pour les sciences et les arts : plusieurs des *regalia*, et non des moindres, ont ainsi été conservés.
Nombre de ces objets ont disparu (tous n'ont pas été fondus en 1794) mais un certain nombre sont encore visibles (calice de saint Rémi du sacre de Reims, épée de Charlemagne, sceptre d'or de Charles V…). Les sacres de Napoléon 1er et de Charles X ont ainsi nécessité la reconstitution de pièces manquantes : la réalisation des « honneurs de Charlemagne » fut confiée à Vivant Denon qui restaura et compléta les instruments du sacre épargnés en 1793, recréant les manquants à partir de gravures existantes.

Saint-Denis (lieu de dépôt des *regalia*, instruments de la liturgie du sacre, et des funérailles royales), la Sainte Chapelle (chapelle privée du Roi qui possède le privilège de détenir les prestigieuses reliques de la passion du Christ déposées par saint Louis en 1239 et 1241) et Reims (cathédrale du sacre – onction royale avec la sainte ampoule) sont ainsi devenus les trois lieux de la commémoration du pouvoir royal.

En dehors de ces trois lieux (qui n'évacuent pas le débat récurrent entre respect du passé et adaptation aux besoins nouveaux), la royauté, à quelques exceptions près (notamment pour les collections constituées des livres, archives, œuvres d'art ou meubles), se préoccupe peu de la sauvegarde et de la restauration des monuments anciens. Elle use même volontiers des ventes ou destruction de ces biens considérés comme propriété privée du monarque, à la

différence de la papauté qui, en vertu du droit pontifical a repris le fidéicommis (obligation de ne pas aliéner l'objet du testament) transformé en obligation d'inaliénabilité.

Face à cette carence (qualifié de vandalisme par certains historiens) et avec l'éclosion des Lumières, ce patrimoine essentiellement symbolique est devenu encombrant, le passé apparaissant comme une entrave au progrès.

Cette très longue période de l'histoire de France, qui prend ses sources dans l'empire romain d'Auguste à Justinien (avec les quatre provinces des Gaules : Belgica, Lugdunensis, Aquitania et Narbonensis) connaît jusqu'à la Révolution française, qui marque une rupture avec le monde ancien, de nombreuses périodes de « sédimentation » du patrimoine monumental français.

Le Moyen Âge, marqué par l'empreinte de l'Eglise catholique et le pouvoir exercé par la Papauté et les évêques, se révèle particulièrement fécond pour l'architecture religieuse. L'art roman et l'art gothique demeurent l'essentiel de l'héritage patrimonial préservé, le premier, partagé par l'ensemble de la chrétienté occidentale, et le second, considéré comme l'apanage du « génie français ». La réalisation progressive de l'unité du Royaume et l'affermissement du pouvoir royal, l'importance des échanges commerciaux qui favorisent le développement des villes, le progrès des activités économiques et l'accroissement des richesses profitent à l'architecture civile et domestique.

Durant toute cette longue période, se développent des règles, le plus souvent coutumières, et des attitudes qui manifestent, dans certains milieux, l'attachement à l'appropriation et à la transmission de certains biens, meubles et immeubles, considérés comme des éléments essentiels de l'histoire ou de l'art de la communauté nationale.

Dans ce contexte, la Révolution française s'emploie à concilier deux attitudes : d'une part, affirmer une rupture brutale avec l'ordre ancien considéré comme insupportable et, d'autre part, sauvegarder, au bénéfice de la nation, les richesses de l'héritage.

CHAPITRE 2
LA REVOLUTION FRANÇAISE : LE PATRIMOINE AU SERVICE DE LA NATION : ENTRE DESTRUCTION ET PROTECTION

Aux yeux d'une opinion publique sans doute choquée par l'exposition de statues défigurées aux façades et portails des cathédrales et des églises paroissiales, la Révolution française se distingue par des destructions et des troubles divers, qualifiés de « vandalisme révolutionnaire ». La réalité conduit à nuancer cette opinion et plusieurs historiens ont mis en lumière que l'invention de la notion de monument historique attribuée à la Monarchie de juillet puisait plutôt ses sources dans les travaux de la Révolution française : c'est, au début du XXe siècle, Frédéric Rucker qui dans sa thèse sur *Les origines de la conservation des monuments historiques en France* [66] a souligné la part importante prise par l'époque révolutionnaire dans la « conservation des monuments nationaux ». Ce travail a été récemment approfondi et éclairé par des historiens du patrimoine, notamment Françoise Choay[67] Jean-Michel Leniaud[68], Edouard Pommier[69] et Dominique Poulot[70], qui ont eu le mérite de souligner que des hommes politiques et des penseurs de la Révolution française avaient mis en place une première approche du patrimoine national français.

---

[66] RUCKER Frédéric, Les origines de la conservation des monuments historiques en France (1790-1830), précité
[67] CHOAY Françoise, *L'allégorie du patrimoine* précité, notamment le chapitre III, p. 73 à 93
[68]LENIAUD Jean Michel *Les archipels du passé,* précité, notamment le chapitre IV, p. 85 à 108.
DELOCHE Bernard et LENIAUD Jean Michel, 1989, *La culture des sans-culottes,* Editions de Paris/Presses duLanguedoc, Paris/Montpellier.
[69] POMMIER Edouard, 1991, *L'art de la liberté. Doctrines et débats de la Révolution française,* NRF, Gallimard Bibliothèque des histoires, Paris
[70] POULOT Dominique, *Musée, Nation, Patrimoine,* précité ; Une histoire du patrimoine en Occident, précité.

SECTION 1 : UNE POLITIQUE PARTAGEE ENTRE VANDALISME ET SAUVEGARDE

À la lumière de ces analyses, la Révolution Française se présente comme le moment où s'affrontent deux politiques totalement opposées, mais qui cohabitent :

- d'une part une politique de réaction contre le régime antérieur, les révolutionnaires souhaitant tourner la page d'une période honnie et rejetée, symbolisée par le despotisme de la monarchie absolue, l'orgueil et les privilèges de la classe aristocratique, et l'obscurantisme religieux de l'Eglise catholique. Du passé il faut faire table rase, tel est l'objectif. En effet, il ne suffit pas de mettre en œuvre les nouveaux principes et valeurs proposés par les philosophes des Lumières, il faut les « afficher » publiquement et marquer d'une manière spectaculaire la rupture en supprimant les monuments et signes de la période antérieure. Cette attitude génère, surtout durant la Terreur, de vastes actions de destructions et de vandalisme systématique.
- d'autre part, une réaction contre les excès du vandalisme destructeur dont on mesure, très rapidement le caractère irréversible, craignant que soient à jamais perdues, pour la nation, les richesses de son histoire. Il apparaît alors indispensable de conserver les œuvres essentielles, de préserver un héritage devenu la propriété de la Nation et de le présenter conformément aux objectifs et valeurs de la nouvelle société. C'est ce qui justifiera la mise en œuvre d'une véritable action centralisée en faveur du patrimoine.

La période révolutionnaire se partage donc entre ces deux réalités antinomiques, un vandalisme destructeur d'une part, et une volonté de conservation d'autre part, comme en attestent deux décrets de l'Assemblée nationale pris à un mois de distance : dans un premier décret du 14 août 1792 elle décide la destruction des monuments, restes de la féodalité, « considérant que les principes sacrés de la liberté et de l'égalité ne permettent point de laisser plus longtemps sous les yeux du peuple français les monuments élevés à l'orgueil, au préjugé et à la tyrannie » ; un mois plus tard, sur proposition de son Comité d'instruction publique, saisi de démarches pressantes de la Commission des monuments, la même Assemblée nationale décide, par décret du 16 septembre 1792, « qu'en livrant à la destruction les

monuments propres à rappeler les souvenirs du despotisme, il importe de préserver et de conserver honorablement les chefs-d'œuvre des arts, si dignes d'occuper les loisirs et d'embellir le territoire d'un peuple libre »[71].

§ 1 Le « vandalisme jacobin »

La déchéance du Roi, la pression étrangère aux frontières, le climat d'insurrection à Paris et les troubles en province déclenchent une vague de destructions iconoclastes, qui trouve sa légitimation officielle dans le préambule du décret du 14 août 1792. La politique de la première période révolutionnaire consiste donc à afficher par des actions hautement symboliques une réaction collective contre l'ordre politique et social de l'Ancien Régime et à éradiquer toutes les traces du passé : ce sont ces actions massives de destructions que, dans son *Histoire du vandalisme* Louis Réau[72], qualifie de « vandalisme jacobin ».

Les ravages du jacobinisme, que Taine définit comme « une anarchie spontanée favorisée par la misère », s'étendent, mais d'une manière hétérogène, dans la France entière aux monuments civils et aux édifices religieux. Ce sont avant tout les monuments ayant une forte valeur de symbole, apparaissant désormais comme des signes ostentatoires, inutiles et provocateurs, qui sont visés : les donjons des châteaux (symboles du pouvoir politique et militaire abhorré de la féodalité et de la royauté) puis les clochers des églises (la suppression des cloches transformées en canons leur ayant ôté toute fonction utilitaire). Cette volonté d'éradication totale s'étend sous prétexte d'égalité républicaine : instauration d'un calendrier révolutionnaire en substitution d'un calendrier trop marqué par l'histoire et la liturgie catholiques, révolution toponymique (changement de nom des villes, places, rues, édifices et églises) elle-même accompagnée d'une révolution anthroponymique (noms et prénoms des personnes, laïcisés).

Cette volonté de nivellement, initiée et contrôlée depuis Paris, s'illustre dans l'écrasement des particularismes locaux considérés comme autant d'obstacles à l'unité nationale : découpage des anciennes provinces en départements, répression du fédéralisme et pacification sanglante de la Vendée. C'est ce qui apparaît dans le rapport de l'Abbé Grégoire

---

[71] Les deux décrets sont cités par RUCKER Frédéric dans son ouvrage cité supra, pages 22 et 23.
[72] REAU Louis, *Histoire du vandalisme*, précité, notamment la deuxième partie : La révolution et l'empire.

« sur la nécessité et les moyens d'anéantir le patois et d'universaliser l'usage de la langue française »[73].

L'action générale de destruction s'attaque à plusieurs cibles :

- Le vandalisme antimonarchique

La révolution de 1789, surtout hostile au despotisme féodal et aux privilèges de la noblesse, ne s'en prend à la monarchie qu'après la fuite manquée de Varennes. Durant la première phase de la monarchie constitutionnelle, le monarque est encore un des organes du pouvoir exécutif, qui apporte sa collaboration au nouveau régime (ainsi les collections royales du Louvre vont être accessibles au public). Mais la fuite du Roi puis sa condamnation à mort placent sur le devant de la scène politique les tenants de la ligne dure du Comité de Salut Public.

La destruction des résidences royales (démolition pleine de symbole de la Bastille – qui avait perdu depuis un certain temps sa triste fonction carcérale – et de la plupart des châteaux) n'épargne que le château de Versailles (à l'exception du mobilier, vendu à l'encan).

La destruction des effigies royales est systématique : violation des tombeaux royaux de Saint-Denis, profanation des cœurs royaux du Val de Grâce, des sépultures des maîtresses royales (Agnès Sorel et Diane de Poitiers), destruction de la galerie des Rois à Notre-Dame de Paris. Il en est de même à Paris et dans toute la France pour toutes les statues royales, tous les portraits et tous les emblèmes de la royauté.

- Le vandalisme anti-féodal

Dès le début de la Révolution, les principes de liberté et d'égalité de la philosophie des Lumières (très souvent évoqués dans les cahiers de doléances adressés aux États généraux et dont la manifestation majeure est l'abolition des privilèges et titres de noblesse décidée par l'Assemblée constituante dans la nuit du 4 août 1789) se radicalisent progressivement et se transforment en haine croissante contre la noblesse. Ce sentiment collectif justifie une série de décrets qui dépouillent successivement la noblesse de ses titres, de ses privilèges et de ses biens (confiscation puis vente des biens nationaux) en l'acculant à l'émigration ou à la guillotine.

La haine se poursuit avec la destruction (variable selon les régions) des châteaux, mais également des tombeaux, des portraits et de tous les signes de la féodalité. Le dommage le

[73] Cité par DELOCHE Bernard et LENIAUD Jean-Michel opus cité p. 259-277

plus grave concerne les œuvres d'art : l'exode massif du mobilier et des œuvres d'art, le plus souvent vendus à vil prix, enrichit les collections des princes et des aristocrates, en Angleterre, Pologne et Russie notamment.

- Le vandalisme anti-catholique

Dans le contexte de remise en cause du rôle de l'Eglise et de déchristianisation de la France, amorcée dès la Réforme, l'irréligion et l'anticléricalisme alimentés par la philosophie des Lumières progressent. Les manifestations révolutionnaires en sont nombreuses : spoliation des biens de l'Eglise, Constitution civile du clergé, propagande anti-religieuse et institution de religions de rechange (comme le Culte de la Raison et de l'Etre Suprême).

Les églises, les abbayes, à travers toute la France, subissent les assauts de ce fanatisme anti-religieux ; et on fond, à des fins utilitaires, châsses, cloches et vitraux.

Ces trois formes de vandalisme organisées depuis Paris et soutenues par le discours idéologique des comités révolutionnaires locaux, de formes et d'intensités variables selon les départements, sont plus sensibles dans les villes que dans les communes rurales. Elles varient, en effet, selon la portée du discours révolutionnaire sur les populations concernées. Françoise Choay souligne ainsi que « beaucoup plus que vandales les destructions de la Révolution sont civiques et patriotiques. Les monuments démolis, brisés ou défigurés sur ordre ou avec le consentement des comités révolutionnaires le sont en tant qu'expression de pouvoirs et de valeur honnis, incarnés par le clergé, la monarchie et la féodalité : manifestation de rejet à l'égard d'un ensemble de biens dont l'inclusion souillerait le patrimoine national en lui imposant les emblèmes d'un passé révolu »[74].

§ 2 L'appropriation du « patrimoine de la Nation »

Dans le même temps, cette action de destruction révolutionnaire se heurte, pour des raisons pratiques, mais aussi idéologiques, à une autre volonté politique en faveur du patrimoine.

Raisons pratiques tout d'abord : en effet, la nationalisation des biens de l'Eglise, puis de ceux de la royauté et des émigrés, justifie de statuer rapidement sur leur sort. La destruction systématique se révélant difficile à mettre en œuvre, on décide le réemploi de très

[74] CHOAY Françoise, opus cité p. 82.

nombreux immeubles pour les besoins de la nouvelle société ou la vente de certains biens pour alimenter les finances publiques. Il faut donc procéder à des inventaires et à des choix sur la destination de ces biens.

Raisons idéologiques d'autre part : dans l'esprit de nombreux révolutionnaires cultivés, les considérations touchant à la valeur historique ou artistique de très nombreux biens doivent être mises en avant et défendues avec vigueur. « En prenant possession de l'immense trésor artistique de la royauté, de la noblesse émigrée et du clergé, en absorbant les collections des Académies, en drainant vers Paris les œuvres d'art conquises par les armées républicaines, la Nation s'est imposé le devoir moral de veiller à la conservation de ces œuvres qui devenaient un bien collectif. »[75]

C'est dans les débats sur la vente des biens nationaux, que la notion de « monuments historiques » apparaît sous la plume d'Aubin Louis Millin, qui, pour éviter « la destruction des chefs-d'œuvre du génie ou de monuments intéressants pour l'histoire », présente la première livraison d'un ouvrage intitulé *Antiquités nationales ou recueil de monuments pour servir l'histoire générale et particulière de l'empire français*, sorte d'encyclopédie des monuments confisqués à l'Eglise, avec des notices descriptives et historiques et des planches illustrant les édifices ou les détails de leur décor et de leurs inscriptions. De cette période de débats animés en faveur de la sauvegarde des monuments, plusieurs figures émergent, qui marquent durablement l'action entreprise par la Révolution.. Elles se recrutent tout d'abord dans le cercle de députés influents comme Lakanal, Boissy d'Anglas, ou Talleyrand. Parmi elles, il faut aussi mettre en avant l'abbé Grégoire : « L'abbé Grégoire, alors évêque de Blois et membre de la Convention, joua un rôle décisif au sein du Comité d'instruction publique. C'est dans cette enceinte qu'il trouva la matière de ses nombreux rapports et notamment des trois rapports sur le vandalisme. C'est dans le rapport sur les inscriptions des monuments publics (22 nivôse an II) qui s'inscrit dans le cadre de la dénonciation des abus commis au nom des décrets poursuivant la suppression des armoiries comme les signes de la féodalité et de la monarchie, qu'il employa pour la première fois le mot "vandalisme" ("Je créai le mot pour tuer la chose") et qu'il reprit après Thermidor dans le titre de ses trois rapports sur le vandalisme »[76].

---

[75] RUCKER Frédéric, opus cité p. 9.
[76] DELOCHE Bernard et LENIAUD Jean-Michel, opus cité, qui présentent les trois rapports :

Dans le combat en faveur de la sauvegarde des monuments, ces hommes politiques peuvent s'appuyer sur les travaux de nombreux savants et artistes, parfois mobilisés dans les commissions spécialisées mises en place, comme l'influente Commission des monuments. En effet, la lutte contre le vandalisme nécessite que soient définis d'une manière cohérente et donc uniforme les critères d'analyse de la valeur artistique ou historique des biens à traiter, afin d'en assurer la préservation. C'est à un savant que revient le mérite essentiel de ce travail, Félix Vick d'Azur, successeur de Buffon à l'Académie française (1788) : « ce savant, spécialiste de l'anatomie du cerveau et l'un des créateurs de l'anatomie comparée, a transposé dans le domaine des monuments historiques la terminologie ainsi que les méthodes descriptive et taxinomique qui l'avaient rendu célèbre dans sa discipline. Il a également mis au service de la protection du patrimoine national son savoir pédagogique et l'expérience du quadrillage territorial de la France qu'il avait développée dans ses recherches sur les épizooties »[77]. Il est l'auteur, avec Dom Germain Poirier de « l'instruction sur la manière d'inventorier et de conserver, dans toute l'étendue de la République, tous les objets qui peuvent servir aux arts, aux sciences et à l'enseignement, proposée par la Commission temporaire des arts et adoptée par décret du Comité d'Instruction publique de la Convention nationale » le 25 ventôse an II (15 mars 1794)[78].

Ce mouvement général en faveur de la sauvegarde des monuments associant des hommes politiques, membres des Assemblées, et des savants et artistes, partageant les idées de la philosophie des Lumières, contribue alors à la mise en place d'une organisation et de principes qui vont marquer durablement l'histoire des institutions patrimoniales françaises.

Le fait que la politique générale de la Révolution française se situe au croisement de deux tendances de destruction et de sauvegarde explique les orientations très spécifiques données par les révolutionnaires à leurs actions en faveur du patrimoine.

- rapport sur les destructions opérées par le vandalisme et sur les moyens de le réprimer (14 fructidor an II) p. 278-294
- second rapport sur le vandalisme (8 brumaire an II) p. 330-339
- troisième rapport sur le vandalisme (24 frimaire an II) p. 340-351

[77] CHOAY Françoise, opus cité pages 86-87.

[78] DELOCHE Bernard, LENIAUD Jean-Michel, *ibidem*, p. 174-242.

SECTION 2 : LES ACTIONS DE LA REVOLUTION FRANÇAISE EN FAVEUR DU PATRIMOINE

Après le vote, le 2 novembre 1789, du décret de nationalisation des biens de l'Eglise, suivi plus tard par des mesures de nationalisation des biens de la Couronne et des émigrés, les assemblées révolutionnaires définissent les règles concrètes de gestion de tout ce patrimoine, que résume fort bien l'intervention d'Armand Guy Kersaint, dans son Discours sur les monuments publics, prononcé au Conseil du département de Paris le 15 décembre 1791 : « Nous avons à recueillir une succession immense […], une nation qui se gouverne elle-même doit se conduire dans l'arrangement d'une telle affaire par des principes d'ordre que les héritiers sages mettroient dans le recouvrement d'une succession […]. »[79]

Cette volonté politique nationale se traduit par :

- l'édiction de décrets relatifs à la nationalisation et à la préservation des monuments,
- la création des organismes qui vont avoir la responsabilité de la mise en place de la politique de conservation. Sous la Constituante, c'est le rôle assigné au comité des domaines (pour les biens de la Couronne), au Comité des affaires ecclésiastiques (pour les biens de l'Eglise) et au Comité de l'aliénation des biens nationaux. Sous la Législative, deux structures jouent un rôle essentiel : le Comité d'instruction publique de l'Assemblée et une commission spécialement créée et placée sous sa responsabilité : la Commission des monuments.

Le premier objectif, face à l'importance des biens à gérer, est de dresser l'inventaire, afin de permettre aux responsables politiques de faire un tri et de décider de leur devenir : la destruction pour certains, l'aliénation (afin de faire rentrer dans les caisses de l'État les immenses subsides nécessaires aux opérations militaires) et la conservation dans la perspective des nouvelles utilisations utiles à la Nation : réaffectation de certains immeubles, mise à disposition de la Nation, donc des citoyens, des œuvres d'art utiles à l'instruction et à la culture, notamment dans les musées.

---

[79] CHOAY Françoise *ibidem*, p. 216.

§ 1 Le classement, ancêtre de l'Inventaire général du patrimoine culturel

Suivant les propositions qui lui sont faites par Talleyrand, l'Assemblée vote le 13 octobre 1790 un décret qui charge les directoires des départements de « faire dresser l'état et de veiller, par tous les moyens qui seront en leur pouvoir, à la conservation des monuments et églises et maisons, devenus domaines nationaux ».

Ce travail d'inventaire national est impulsé, dirigé et contrôlé par les instances parisiennes. Le premier principe posé est, en effet, que l'élaboration des critères de classement doit être centralisée et qu'il appartient à l'autorité centrale, par le moyen d'instructions valables pour l'ensemble du territoire national, d'en confier la conduite aux représentants locaux de l'État et d'en surveiller l'exécution.

Pour effectuer cet inventaire et permettre ce tri, il faut mettre à la disposition des autorités administratives de l'État des moyens scientifiques d'identification, de connaissance des biens et d'estimation de leur valeur sur le plan monétaire mais aussi et surtout artistique et historique. Il n'est évidemment pas question de faire appel aux très nombreux experts et connaisseurs actifs au sein des académies provinciales et sociétés savantes qui viennent d'être supprimées. Les comités spécialisés des Assemblées révolutionnaires confient plutôt cette mission à des commissions spéciales auxquelles on enjoint de dresser les inventaires, de proposer les mesures législatives nécessaires et de mettre en œuvre les mesures de protection et de conservation. Parmi les commissions créées durant cette période, la plus déterminante est la Commission des monuments mise en place par la Constituante en octobre 1790 (qui fusionne avec une commission antérieurement créée par la municipalité de Paris) et qui est remplacée en août 1793 par la Commission temporaire des Arts.

« L'événement était décisif et sans précédent : pour la première fois dans notre histoire, un comité de spécialistes était officiellement chargé par le pouvoir politique d'établir ou, du moins, de préparer l'inventaire des richesses artistiques de la France et de réfléchir à leur destination […]. Le grand débat d'octobre aboutit à deux phénomènes irréversibles : la

mise en marche d'une activité administrative concernant l'héritage artistique de la France, et le début d'une réflexion tendant à faire entrer cet héritage dans le champ de l'histoire »[80].

Ainsi, durant près de deux siècles (jusqu'à la mise en place par André Malraux en 1964 de l'Inventaire général), il sera entendu qu'un inventaire du patrimoine français ne peut être effectué que d'une manière centralisée sous la seule autorité de l'État.

Ce patrimoine à inventorier est alors réparti en deux catégories : les meubles et les immeubles, préfigurant la classification retenue pour les monuments historiques par la Monarchie de juillet.

Pour effectuer cet inventaire, la Commission des monuments est essentiellement composée d'artistes et de savants qui se répartissent, suivant leurs goûts et leurs connaissances, en dix sections (chacune consacrée à une spécialité) et « qui, pour parvenir à connaître les richesses de tous genres répandues dans la France entière, se partagèrent tout un travail de dépouillement d'ouvrages d'histoire, de monographies, de mélanges littéraires, de mémoires, de voyages, pour y trouver les renseignements nécessaires à la conservation des monuments »[81]. À ces études à partir des documents, la commission ajoute des visites sur le terrain, essentiellement en région parisienne, mais aussi en province.

Des normes nationales applicables sur tout le territoire sont proposées dans des rapports adressés au pouvoir politique et se traduisent par des instructions. Ce sont les quatre instructions initiales, édictées entre novembre 1790 et mai 1791 : établies par la Commission des monuments, elles sont adressées par le Comité d'aliénation à tous les départements et districts à qui elles doivent servir de guide pour :

- la conservation des objets relatifs aux beaux-arts, arts mécaniques, sciences naturelles
- le catalogage des bibliothèques
- l'inventaire des monuments, de peintures, sculptures etc.

Ces quatre instructions initiales fondées sur le classement et le tri mettent en œuvre les premières bases d'une méthodologie en matière d'inventaire général. Edictées entre 1790 et 1791 (22 novembre 1790, 20 mars 1791, 15 mai 1791 et 1er juillet 1791), elles sont consacrées à l'élaboration de l'important inventaire du patrimoine mobilier (œuvres d'art,

---

[80] POMMIER Edouard, *L'art de la liberté*, précité, p. 48-49.
[81] RUCKER Frédéric, opus cité, p. 59

objets religieux, et bibliothèques provenant des maisons ecclésiastiques, et œuvres d'art, archives et livres provenant des collections royales ou des maisons nobles).

« Le caractère exclusivement scientifique, ou « professionnel » de ces quatre instructions […] est frappant […]. Toutes ont pour objet de fournir des consignes sur la manière d'inventorier : l'ensemble en constitue une sorte de corpus. Indépendamment du résultat méthodologique auquel est parvenue la commission des monuments, il faut souligner l'ambition qui l'anime, sa volonté d'uniformisation : sur l'ensemble du territoire doivent être appliquées les mêmes règles de description des œuvres d'art. Dès les débuts de la Révolution, donc, se manifeste cet état d'esprit qui caractérisera plus tard, au XXe siècle, l'Inventaire Général des monuments et richesses artistiques de la France créé par André Malraux : quand bien même leur application serait diverse en fonction des autorités locales chargées de les mettre en œuvre, c'est à l'État central qu'il appartient de définir par instruction – le terme est significatif – le contenu des prescriptions techniques de l'inventaire »[82].

Le rôle de la commission est « d'instruire les municipalités d'un certain nombre de règles à suivre dans l'inventaire des biens ecclésiastiques nationalisés. Les modalités par lesquelles les instructions ont été transmises aux autorités locales renseignent sur le caractère pyramidal et hiérarchique des structures qui se constituent alors : la commission des monuments travaille pour le compte du comité d'administration des affaires ecclésiastiques et du comité d'aliénation des domaines nationaux. Transmission est faite aux départements et districts par le truchement du comité d'aliénation, puis aux municipalités, par l'intermédiaire des départements et districts. En l'An II, la commission des monuments regrettait néanmoins, dans un rapport d'activité au comité d'instruction publique, que les consignes qu'elle avait élaborées n'avaient pas été suffisamment écoutées par les autorités locales » [83].

Il est vrai que la tâche est immense et que le caractère très centralisé, et très parisien, de cette impulsion apparaît très tôt et entraîne, selon les départements, des réactions très variées.

Sur les objectifs tout d'abord, comme le montrent les réponses faites à deux enquêtes respectivement lancées par la commission temporaire des arts en ventôse an II (février-mars 1794) et par la commission des travaux publics, le 12 messidor an II (30 juin 1794), qui

---

[82] LENIAUD Jean Michel *Les archipels du passé*, précité, p. 89-90.
[83] *Ibidem*, p. 89

s'adressent aux administrateurs de chaque district afin de dresser l'état nominatif des monuments et de leur localisation. Ainsi, comme les correspondants de Bayonne et Chartres que nous avons cités précédemment (supra : la symbolique du monument), le correspondant de Corbeil s'interroge : « Les communes auxquelles j'ai fait ces différentes demandes m'ont répondu d'une manière totalement étrangère à ce que vous désirez à cet égard, le mot monument étant trop générique. En conséquence, je vous invite à me dire ce que vous entendez par monuments » (28 décembre 1794) [84].

Sur les moyens ensuite car l'établissement d'un inventaire dans chaque département nécessite de recourir à des expertises locales qui font souvent défaut. Pour pallier cette carence, et notamment pour la rédaction des notices sur les monuments, il est recommandé de faire appel à des artistes et à des amateurs des beaux-arts, ou à des enseignants d'art. Dans cette opération technique un rôle capital fut joué « par les directeurs et professeurs des écoles des beaux-arts qui avaient été créées en grand nombre entre 1740 et 1785, et qui représentent un aspect important du développement culturel, artistique et social de la province à l'époque des Lumières »[85].

§ 2 Le tri et les décisions d'affectation

L'inventaire du patrimoine national étant effectué, il reste à en décider l'affectation et l'utilisation, et dans ce cadre, les deux logiques que nous avons évoquées s'affrontent : la tendance dominante marquée par la volonté de rupture avec la société de l'Ancien Régime oriente vers deux actions : la destruction systématique d'une part (c'est le vandalisme déjà évoqué), et l'aliénation d'autre part (avec la vente des biens nationaux) qui offre l'immense avantage de réaliser des rentrées d'argent dans les caisses d'un État qui en a bien besoin : c'est ainsi que des collections importantes de mobiliers, d'œuvres d'arts sont cédées à vil prix et figurent désormais dans les grandes collections privées ou publiques étrangères. Cette action destructrice s'accompagne d'une démarche utilitaire consistant à ne « voir dans les artefacts du passé que des matières premières à récupérer : l'or dans les tapisseries [...] le

---

[84] L.M.O'CONNELL Architecture and the French Révolution, cité par CHOAY Françoise L'allégorie du patrimoine, p. 224, note 59 ;
[85] POMMIER Edouard *L'art de la liberté*, précité, p. 51.

plomb des couvertures de cathédrales pour fabriquer des balles de fusil, le bronze des statues pour les canons. »[86]

Mais face à ce vandalisme destructeur de nombreuses voix vont s'élever pour que la Nation reste propriétaire de ces richesses. Ainsi, Aubin Louis Millin rappelle-t-il les intérêts supérieurs de la Nation : « La réunion des biens ecclésiastiques aux domaines nationaux, la vente prompte et facile de ces domaines vont procurer à la nation des ressources qui, sous l'influence de la liberté, la rendront la plus heureuse et la plus florissante de l'univers ; mais on ne peut disconvenir que cette vente précipitée ne soit pour le moment très funeste aux arts et aux sciences, en détruisant des produits du génie et des *monuments historiques* qu'il serait intéressant de conserver »[87]. Le discours devient alors éminemment politique et, dans les motivations qui justifient la protection et la mise en valeur des monuments et œuvres d'art, l'Abbé Grégoire joue un rôle prépondérant : « Il dénonce le vandalisme comme une attitude contre-révolutionnaire. Car les œuvres du passé doivent être conservées pour autant qu'elles participent à l'effort d'instruction publique et fassent comprendre à la population le progrès social, technique, culturel et politique. »[88]

§ 3 La création du Museum et des grandes collections publiques nationales

C'est sur le thème majeur de l'affectation des richesses nationales au bénéfice du plus grand nombre, que prend forme, surtout à partir de la réaction thermidorienne et de la lutte contre les actions destructrices de Robespierre, la volonté politique d'affecter ces richesses nationales à une fonction d'éducation intellectuelle, historique et artistique de tous.

Cette volonté est à l'origine du Museum qui transforme l'ancien Palais du Louvre en Musée national où vont être présentées les plus grandes œuvres d'art françaises, mais aussi étrangères, arrachées par les guerres révolutionnaires aux États pontificaux ou aux autres États étrangers.

L'exemple le plus significatif est celui du dépôt provisoire des Augustins, confié à l'artiste Doyen, puis à son élève Lenoir. Celui-ci fait de ce dépôt un véritable Musée, qui sous le nom de « Musée des monuments français » aura sur les générations ultérieures, et

[86] LENIAUD Jean Michel, *ibidem*, p. 100.
[87] CHOAY Françoise, *ibidem* p. 74
[88] LENIAUD Jean Michel *ibidem* p. 99.

notamment les romantiques, une influence considérable. Dominique Poulot souligne l'importance historique de ce Musée[89]. Après la décision de la Constituante en 1789 de mettre les biens du clergé à la disposition de la Nation, la Commission des Monuments décide l'année suivante d'affecter le Couvent des Augustins au dépôt des statues, marbres et matières métalliques provenant des fondations religieuses. À l'instigation du peintre Doyen, membre de la Commission, son élève Alexandre Lenoir est nommé gardien de ce dépôt le 6 juin 1791. Sa tâche consiste à livrer les tableaux « féodaux » à la destruction, le mobilier liturgique en bronze à la Monnaie pour y être fondu, à mettre aux enchères les objets dédaignés par la commission des savants et à conserver les autres, destinés au futur Muséum du Louvre. Son espoir d'entrer dans l'équipe de conservation du Louvre ayant été déçu, Lenoir va vouloir marquer de son empreinte personnelle le travail ingrat qui lui a été confié. Il va ainsi s'employer à remonter les tombeaux disjoints et à sceller les sculptures et statues récupérées dans la muraille, si bien que dès juillet 1793, à la grande surprise de la commission des monuments, l'église et le cloître ont l'aspect d'un musée et non d'un dépôt. Après avoir obtenu l'autorisation d'ouverture au public, Lenoir obtient en 1795 du Comité d'instruction publique le programme d'un « musée historique et chronologique où l'on retrouvera les âges de la sculpture française dans les salles particulières, en donnant à chacune le caractère, la physionomie exacte du siècle qu'elle représente. »[90]

Le Musée dure plus de vingt ans et ferme en 1816. Préfigurant les nombreux musées historiques qui verront le jour aux XIXe et XXe siècles, à travers toute la France, il est organisé d'une manière didactique précise : les cours affirment la solennité des lieux en présentant des éléments du château d'Ecouen et les portiques du château de Gaillon. On accède ensuite, par une galerie du cloître, à la salle « d'introduction » composée de pièces de toutes les époques, puis le cœur du Musée est constitué d'une succession de salles, consacrées chacune à un siècle. Enfin, les jardins de l'ancien couvent, transformés en Elysée, sont un panthéon de fabriques dont le « tombeau d'Héloïse et Abélard » est la plus illustre. Préfigurant l'aménagement des musées actuels et le tourisme patrimonial, le musée offre aux visiteurs la possibilité d'acheter, à la sortie, le catalogue descriptif de ses collections

---

[89] POULOT Dominique, Alexandre Lenoir et le musée des monuments français, in NORA Pierre (dir.) *Les lieux de mémoire*, tome I, précité, p. 1515-1543.
[90] POULOT Dominique, *ibidem*, p. 1522

(complété de notices, d'anecdotes, de compilations dignes d'un Quid artistique) qui connaîtra douze éditions, dont une anglaise.

Puisant largement dans les monuments funéraires de Saint-Denis et des églises parisiennes, Lenoir compose une Galerie des gloires nationales en réunissant les bustes dispersés d'hommes célèbres, ou, à défaut, les commande à des sculpteurs de sa connaissance (afin d'y figurer, certains artistes font don d'une œuvre). Tous les personnages mis en scène sont à la fois des figures historiques et des héros de la Nation.

À travers le regard des visiteurs, dont le large corpus de récits de visites garde le souvenir, on mesure la notoriété des monarques et hommes d'État. La mise en scène des personnages, complétée par des notices, et les inscriptions sont conçues pour alimenter l'intérêt et les réactions des visiteurs, en fonction de leurs sensibilités propres.

Cet hommage aux célébrités inaugure une tentative de mémoire républicaine. La nouveauté radicale des Petits Augustins réside dans la juxtaposition des monuments royaux de Saint-Denis, des tombes des grands serviteurs venues des églises parisiennes et des fabriques élevées par Lenoir aux artistes et autres personnalités pittoresques. Avec ses contemporains, Lenoir souscrit à la définition du monument comme architecture destinée à fonder et conserver l'empreinte de la mémoire, conformément à la tradition de l'Antiquité. Supplantant le Panthéon officiel, tout neuf et désert, de Sainte-Geneviève, dont le vide déçoit le visiteur, il prend pour modèle de son établissement la plus célèbre collection de tombeaux de son temps, Westminster, image parfaite de la mémoire d'un pays.

Avec le Musée des monuments français, Lenoir fait œuvre originale en donnant aux restes de monuments détruits la mission de livrer une leçon d'histoire sur la grandeur de la Nation française. « L'affirmation de la valeur historique du monument, liée à l'intérêt patriotique et national, le protège quand le peuple tout entier considère les œuvres de ses prétendus ancêtres comme partie de sa propre activité créatrice »[91]. Le considérable succès « posthume » des Petits Augustins auprès de la génération de 1830-1840, et notamment de nombreux historiens, comme Augustin Thierry et Jules Michelet (marqué dans son enfance par la visite du musée) témoigne de son adéquation avec une mutation de la sensibilité des élites intellectuelles en faveur du sentiment national.

---

[91] POULOT Dominique, *ibidem*, p 1 534 qui cite RIEGL Alexis *Le culte moderne des monuments.*

Ainsi, à travers ses actions novatrices de classement et d'analyse scientifique des monuments et des œuvres d'art, de sélection des meilleurs éléments pour les intégrer dans le patrimoine national, et par l'organisation systématique de lieux de présentation, mais également à travers cette réalité ambivalente qui fait s'affronter deux camps, celui des idéologues partisans de destruction et de vandalisme, et celui des partisans d'une culture artistique ou historique, ardents défenseurs de conservation et de mise à disposition de tous (contradictions assumées parfois par un même personnage, comme Grégoire), la Révolution française apporte à l'histoire du patrimoine des éléments majeurs qui marqueront l'histoire des institutions :

- tout d'abord l'appropriation par la collectivité publique, c'est-à-dire la nation, représentée par un pouvoir politique centralisé, des richesses nationales. Le fait qu'une partie importante de ces « biens nationaux » demeurent propriété de l'État, ou soient mis à la disposition des départements ou des communes, justifie, pour une longue période, que l'État intervienne seul pour réglementer les conditions d'identification, de sauvegarde et d'utilisation de ce patrimoine public.
- ensuite, la gestion centralisée de ce patrimoine fonde une méthodologie d'inventaire, de classement, de tri et de modalités de conservation et de présentation de ces richesses, qui préfigure l'action des grandes institutions françaises en matière de conservation et de gestion des immeubles et des objets mobiliers.

SECTION 3 : LES VALEURS POLITIQUES DE LA REVOLUTION FRANÇAISE EN MATIERE PATRIMONIALE : LA NATIONALISATION DU PATRIMOINE

La Révolution française, héritière des idées du siècle des Lumières issues notamment du *Contrat social* de Jean Jacques Rousseau et de *L'esprit des lois* de Montesquieu, établit solennellement dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 la charte fondamentale des libertés individuelles, et lui donne sa portée universelle. Pour les besoins de la nouvelle classe dirigeante, elle forge le concept de Nation, notion qui dépasse la seule composante du peuple des citoyens et qui intègre d'autres éléments de la communauté : la langue, le territoire, et l'histoire commune.

Cette notion communautariste, qui permettra à la classe bourgeoise d'accaparer à son profit le pouvoir politique, par le biais de la représentation nationale, a besoin de manifestations extérieures ayant valeur de symbole : c'est alors que le patrimoine culturel se révèle essentiel pour définir la nouvelle Nation française.

Fidèles à Rousseau, les révolutionnaires ont mis en évidence l'étroite dépendance entre les enjeux politiques et culturels, car la culture se révèle un levier efficace pour asseoir l'État et le pouvoir politique. « Les Beaux-arts trouveront dans le Législateur, au contraire de ce que l'on dit trop souvent, un défenseur passionné et même éloquent […]. Il voulut faire du peuple non seulement le propriétaire des œuvres d'art, mais encore et surtout il voulut le rendre apte à les connaître et à en jouir […]. Loin de comprendre l'art comme un agrément inutile, la Révolution se rend parfaitement compte de son action bienfaisante sur la société. »[92] Dans ce contexte, plusieurs figures apparaissent qui vont orienter les choix des assemblées : le peintre Doyen, le député du Mâconnais Puthod de Maisonrouge, qui insiste pour rassembler tous les trésors artistiques dans un Museum : « L'orgueil de voir un patrimoine de famille devenir un patrimoine national ferait ce que n'a pu faire le patriotisme », et Talleyrand qui souligne l'aspect didactique de la culture : « Les chefs-d'œuvre des arts sont de grands moyens d'instruction, dont le talent enrichit sans cesse les générations suivantes. C'est la liberté qui les fait éclore, c'est donc sous son règne qu'ils doivent être religieusement conservés, et l'Assemblée Nationale ne saurait trop se hâter de fixer sur cet objet la surveillance active des différents corps administratifs du royaume » [93].

La France de la Révolution, qui a besoin de fédérer les énergies autour de nouveaux objectifs, doit offrir à ses citoyens des repères par rapport au passé et assurer ainsi une liaison avec les valeurs positives de son histoire qui ont contribué à faire la spécificité de la nation française. Elle se veut, en outre, porteuse d'un message universel dont la vocation est d'apporter aux hommes le bonheur et le progrès. Dans ce double objectif, la Nation doit réserver une place spéciale aux sciences, aux arts et aux lettres, en assumant le passé culturel, désormais mis à la disposition de tous (et non plus de quelques privilégiés comme c'était le cas sous l'Ancien Régime) par le biais des musées et de l'Instruction publique, mais

[92] RUCKER Frédéric, *ibidem*, p. 9-10
[93] Cité par POMMIER Edouard, *ibidem*, p. 47.

également en donnant une place prééminente aux artistes et à la création dans la nouvelle société.

Au-delà de ce message politique, les révolutionnaires, dans la droite ligne de la démarche rationaliste de l'Encyclopédie, mettent en œuvre une nouvelle approche des phénomènes culturels, non plus appréciés sous le seul angle de l'histoire et de la tradition, mais soumis désormais à une approche scientifique, ouvrant ainsi la voie au développement ultérieur de l'ethnologie et de l'anthropologie.

Souvent mêlés, parfois opposés l'un à l'autre, ces deux principes forment la trame des discours révolutionnaires, centrés sur les trois axes majeurs relevés par Jean Michel Leniaud et Bernard Deloche [94] : le pacte social, la régénération de la société et le nécessaire équilibre entre les diverses composantes du corps social.

§ 1 Le pacte social et ses enjeux culturels

La conception individualiste de la Révolution qui justifie la suppression et l'interdiction de toutes les corporations, personnes morales et entités collectives qui constituaient le maillage de la société de l'Ancien Régime, fait émerger, au fondement du contrat social, une seule entité détenant les attributs et l'exercice de la souveraineté : la Nation. Celle-ci, en raison de sa vocation universelle et exclusive, devient la seule gardienne de la culture et de ses enjeux.

Dans un ouvrage, consacré à la genèse de la notion de patrimoine culturel, Annie Héritier[95] a utilement souligné la part de la fin de l'Ancien Régime, mais surtout de la période révolutionnaire, dans la reconnaissance politique du patrimoine, et mis en exergue un certain nombre de traits juridiques.

L'auteur souligne trois traits caractéristiques de l'apport de la Révolution française : la reconnaissance politique du patrimoine, l'affirmation du droit de la Nation sur l'art et la consécration du droit de propriété publique.

La reconnaissance politique du patrimoine et de sa place dans la Nation est le premier élément. Le domaine artistique devient un champ de compétence du politique : au législateur

---

[94] DELOCHE Bernard et LENIAUD Jean Michel opus cité
[95]HÉRITIER Annie, 2003, Genèse de la notion juridique de patrimoine culturel 1750-1816, L'Harmattan, Paris.

de libérer les arts. Les œuvres artistiques, déclarées nécessaires à la société, se révèlent comme des piliers soutenant l'État et étayent ses institutions. Un jeu réciproque s'établit : la société forme un patrimoine des arts, qu'elle déclare sien et qui, en retour, offre une assise à l'État.

L'affirmation du droit de la Nation sur l'Art est le deuxième élément, qui consacre les droits de la Nation, corps politique dépositaire de l'héritage, mais aussi ceux des associés, membres de la Nation, affirmant ainsi la dimension sociale du patrimoine.

Le troisième trait est la consécration du droit de propriété publique sur l'héritage national. À l'instar de la notion de domanialité publique dégagée par les juristes du Moyen Âge au profit du domaine de la Couronne, la Révolution affirme les prérogatives de la Nation. Ce droit de propriété se décline comme une source de droits dont seront dépositaires les représentants de la volonté nationale, mais aussi d'obligations qui s'imposeront aux mêmes représentants.

C'est ce dernier élément qui légitime les décisions prises par les représentants de la Nation pendant la période révolutionnaire. La propriété publique n'est pas, comme en droit privé, absolue et illimitée : si la société reconnaît le droit d'appropriation du patrimoine artistique par la Nation, elle n'en fixe pas l'étendue, sauf à préciser qu'elle doit perdurer et qu'elle est « dominée par la nécessité d'une affectation spéciale ». Dans un premier temps le droit de propriété sur l'héritage considérable constitué par les biens de l'Eglise, de la couronne et des émigrés, justifie, en s'appuyant sur le principe d'une succession à liquider, de la destination qui sera donnée aux composantes de cet héritage. Les choix à faire vont amener à sélectionner les œuvres d'art à préserver, première étape vers la reconnaissance d'un patrimoine national. Ce tri va également permettre, compte tenu de l'urgence, de maintenir dans le patrimoine de la Nation les biens présentant un intérêt majeur. Pour les autres la vente publique des biens nationaux permettra l'entrée de ressources nécessaires aux besoins de la Nation.

Mais l'apport essentiel de cette période révolutionnaire reste l'insistance avec laquelle on souligne les obligations de la nation envers le patrimoine. L'obligation majeure est d'assurer la conservation du patrimoine et sa protection.

Dans cette nouvelle approche, l'Etat devient tout d'abord protecteur du patrimoine : les collections formées avant le milieu du XVIIIe siècle et les quelques mesures de protection du patrimoine n'obéissaient pas à une logique patrimoniale, mais seulement à des motifs religieux, à une quête de pouvoir, d'hégémonie et de prestige. Il manquait à leurs auteurs la conscience du temps et la volonté de déjouer ses effets. Ainsi les monarques successifs

considéraient les édifices, lieu d'habitation, et les meubles leur appartenant (à l'exception des objets sacrés que la Monarchie, afin de durer, avait secrétés) comme des biens obéissant à la loi de l'utilité immédiate.

L'État est maintenant responsable de la préservation du patrimoine artistique, mais la collectivité publique n'est que le « dépositaire » d'un bien, les monuments de l'art sont soumis à une « réserve morale », selon la formule d'André Chastel.

La première obligation de conserver, entraîne un certain nombre de conséquences juridiques. Il convient tout d'abord d'assurer le respect de l'intégrité du patrimoine, ce qui entraîne l'application de plusieurs principes : le premier est celui de l'inaliénabilité, dont nous avons rappelé antérieurement l'existence pour préciser qu'il s'appliquait aux biens de la Couronne, entendus au sens étroit (le grand domaine) mais qu'il était parfois transgressé. Le second est celui de la domanialité publique : désormais le patrimoine de l'art acquis par la Nation souveraine dès 1789 tend à être incorporé au domaine public, les biens devenant la substance du « domaine national » selon l'expression de l'Abbé Grégoire ou du « domaine commun de tous les Français ».

Cette obligation de garder légitime le droit de préemption sélectif, mais également la possibilité de résiliation sélective des ventes. Enfin, la nation doit respecter et faire respecter la destination publique du patrimoine.

La deuxième obligation est de transmettre. C'est l'idée de transmission aux générations futures (et donc de préservation et de conservation) qui justifie l'élaboration de la notion d'un patrimoine, bien commun de la communauté nationale.

La double obligation de conservation et de transmission nécessite la mise en place d'une stratégie globale mais aussi une organisation et des moyens appropriés. Les théories des Jacobins (instaurer un pouvoir central fort) s'appliquent dans ce domaine de la culture, de l'instruction publique, et donc dans le domaine de la conservation du patrimoine et génèrent un processus fortement centralisateur. Cette approche de la centralisation culturelle, confortée par la période napoléonienne, trouvera son accomplissement dans le régime des monuments historiques, tel que l'établira le XIX^{e}siècle fondé sur l'équivalence Etat – Nation.

Elle s'appuie sur la conviction profonde que la culture occupe une place essentielle dans la régénération de la société. Mais ce processus de régénération de la société révolutionnaire contraindra le pouvoir politique à adapter sa vision centralisatrice aux réalités et aux attentes locales.

§2 Culture et régénération

La régénération des beaux-arts, exprimée par de nombreux artistes, notamment Restout et David, vise à faire des artistes les chantres de la liberté, débarrassés des carcans du pouvoir et des traditions.

Mais cette liberté nouvelle doit maintenir, au bénéfice de la nation, les richesses artistiques de la France, car celles-ci, notamment à travers les musées, doivent permettre l'éducation des citoyens et leur accession au Beau, réservé autrefois aux privilégiés.

La régénération politique, sociale et morale que veut mettre en œuvre la Révolution française ne peut s'appuyer sur l'Ancien Régime : il lui faut un modèle : l'Antiquité, et notamment la Grèce, terre de la liberté et des arts, vont lui donner. Comme l'avait fait antérieurement le Quattrocento, le retour à cette civilisation ancienne ne se fonde pas sur la nostalgie d'une période faste pour la liberté et les arts, mais l'utilise comme un modèle à suivre. Les révolutionnaires soulignent le rôle essentiel des artistes dans la société nouvelle, l'importance de l'instruction publique des arts à travers l'enseignement et la création de musées des arts et des sciences, à Paris et sur tout le territoire, afin d'être accessibles à tous.

Talleyrand va souligner que l'art est en lui-même liberté, et qu'il faut s'inspirer des modèles de l'Antiquité, vécue comme une société de liberté. Et cette idée est reprise par Kersaint qui propose que cette liberté soit concrétisée par la réalisation de « monuments » incarnant le génie de la Révolution, et parmi lesquels figure le Musée.

La régénération de la société donne aux biens culturels une nouvelle valeur collective : longtemps privilège des possédants et des classes aisées, les biens culturels doivent être mis à la disposition de tous, dans une perspective d'instruction et d'épanouissement artistique. Dans ce cadre, la Nation a vocation à assurer la conservation de ces biens et à organiser leur mise à disposition du plus grand nombre : c'est à la Révolution qu'apparaît la notion de musée, et la création des enseignements artistiques populaires. Dans l'esprit des révolutionnaires, en effet, le Musée trouve sa justification dans ce que Dominique Poulot appelle « les stratégies de l'utilité »[96] : les missions essentielles du musée étant d'une part d'assurer une émulation dans la production artistique (les artistes ayant devant eux les modèles des chefs-d'œuvre du

[96] POULOT Dominique, *Musée, nation, patrimoine*, 1789-1815, précité.

passé), et d'autre part de constituer, notamment par le biais de l'enseignement du dessin, un élément important d'instruction publique.

C'est dans ce cadre ambivalent que la Nation définit son action : « Sous la pression des événements, mais consciente du pouvoir politique inhérent à la culture, la Révolution a conçu pour la première fois le principe de l'intervention systématique et délibérée de l'État dans le domaine des sciences et des arts. Toutefois, cette initiative culminant dans l'idée de patrimoine culturel, justifie aussi le mouvement inverse qui définit la culture comme l'objet neutre d'une connaissance méthodique des productions matérielles ouvrant la voie aux processus de formalisation et de modélisation (base des sciences de l'homme).

Si l'ouverture des musées, puis la fondation, plus tardive, des monuments historiques, s'inscrivent dans la perspective de la sauvegarde et la mise en valeur des symboles de notre identité, en revanche l'entreprise de l'inventaire général, lancée dès la première instruction (1791) et reprise sous la Monarchie de juillet, adopte sans réserve la démarche et les principes de la connaissance objective, instaurant par avance les conditions d'une future approche analytique et statistique dont la spécificité par rapport à celle des monuments historiques constitue l'une des originalités du système français actuel »[97].

§ 3 La recherche d'un juste équilibre entre les diverses composantes du corps social

Dans une société révolutionnaire marquée, sous l'influence des thèses des Jacobins, par une forte tendance centralisatrice, la culture artistique, et tout spécialement le patrimoine, ouvre un champ de contestation entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, les départements (nouvelles entités administratives créées par la Révolution pour remplacer les provinces de l'ancien régime) et les communes.

La République, pour affirmer son autorité sur l'ensemble du territoire, a besoin de valeurs symboliques fortes fournies par le patrimoine historique et artistique, dont l'organisation devient l'une des préoccupations de l'État. Mais faut-il réunir les œuvres à

---

[97] DELOCHE Bernard, LENIAUD Jean Michel, *ibidem*, p. 31.

Paris ou les disséminer sur le territoire national ? La recherche d'un équilibre entre les diverses composantes du corps social va d'abord se traduire par des choix d'ordre politique.
Le premier choix souligne l'intérêt du principe d'unité, un espace unique représentant un lieu de perfection. La République étant une et indivisible, la centralisation à Paris apparaît comme le moyen privilégié d'assurer la plus large représentation des règles de l'art et des expressions artistiques. Pour les Jacobins, l'essentiel des richesses artistiques de la France doit se trouver concentré à Paris ; les tendances centralisatrices des instances révolutionnaires s'expriment dans les instructions consécutives à l'appropriation par la Nation des biens de la couronne, de l'Eglise et des émigrés.
« À Paris, la Révolution a multiplié les institutions à caractère culturel et destinées, tout ou partie, à la conservation : le 27 juillet 1793, le Museum central des arts est réorganisé au Louvre ; sous la convention, l'ancienne bibliothèque du roi est confirmée dans sa mission d'ouverture au public et voit ses collections grandir démesurément ; les archives, par décrets du 20 février et du 2 novembre 1793 sont réunies au Louvre ; le 19 vendémiaire an III (16 octobre 1794) est adopté le projet de Conservatoire des arts et métiers avec ses collections de machines et produits des arts mécaniques ; le 16 thermidor an III (3 août 1795), l'Institut central de musique (futur Conservatoire de musique) est créé, chargé, entre autres, de devenir le Musée de la Musique ; le 15 fructidor an III (1er septembre 1795) le Musée des Monuments français est ouvert au public ».[98]

Au-delà de cette vocation nationale sur l'ensemble du pays, une prétention plus large de la culture française s'élabore. C'est en effet la Révolution qui souligne la vocation universelle de la France, héritière, à l'instar de la Grèce et de Rome, d'un dépôt sacré « de toutes les connaissances humaines, de tous les talents de l'esprit, le produit de toutes les créations de l'esprit » selon la formule de Boissy d'Anglas. Cette volonté universaliste justifie l'appropriation des œuvres d'art dans les territoires conquis par les armées révolutionnaires, notamment l'Italie. Mais cette spoliation, qui les arrache à leurs lieux de création et à leur environnement, suscite des réactions dont la plus notable est celle de Quatremère de Quincy[99] qui estime qu'une telle attitude dénature les valeurs intrinsèques des œuvres d'art. Le débat

[98] DELOCHE Bernard et LENIAUD Jean Michel, ibid. p. 93.
[99] QUATREMERE de QUINCY Antoine, Lettres sur l'enlèvement des ouvrages de l'art antique à Athènes et à Rome. Lettres au Général Miranda sur le préjudice qu'occasionne aux arts et à la science le déplacement des monuments de l'art de l'Italie 1989 (selon la réédition parue en 1836), Arthème Fayard, Paris.

n'est pas nouveau dans l'histoire de l'art (son actualité sera forte durant tout le XIXe siècle avec le dépeçage des grands sites archéologiques du bassin méditerranéen) et la problématique est toujours actuelle du maintien, voire de la restitution, des œuvres d'art dans leur environnement originel.

Le second choix insiste sur le principe d'égalité, qui justifie que la province reste un espace de l'art. Le corps social étant composé d'individus libres et égaux la distribution des monuments de l'art sur l'ensemble du territoire est donc inévitable et souhaitable, d'autant que toute politique éducative réclame une proximité des richesses artistiques. Cette appropriation nationale des richesses héritées amène Barère à formuler le souhait de créer autant de musées que de départements, mais il provoque de fortes tensions entre les instances centrales parisiennes, très centralisatrices, et les défenseurs des particularismes locaux.

Dans un article sur *La naissance des musées de province*, Edouard Pommier [100]explique que les révolutionnaires parisiens ne pouvaient ignorer qu'une tradition de collections et de musées existait dans certaines provinces ou villes avant la Révolution, et que de nombreux responsables locaux tenaient à perpétuer cette tradition bien établie.
Il rappelle qu'au XVIIIe siècle les collections privées s'ouvrent assez tôt à une certaine communication avec l'extérieur, qu'une accessibilité est offerte aux connaisseurs, fondée sur « une sociabilité culturelle dans le milieu des notables »[101]. Une étape est franchie lorsque les propriétaires tirent toutes les conséquences de la vocation publique de leurs collections, et en disposent au profit de la collectivité. Parmi les exemples, le plus fameux est celui du legs Boisot, à l'origine du premier musée de France à Besançon, et on en trouve d'autres à La Rochelle et Nîmes.

Mais la préfiguration du Musée avant la Révolution trouve aussi son origine dans la nécessité de conserver et de présenter des objets qui témoignent de l'histoire d'une collectivité, généralement une ville, notamment dans les villes dotées d'une très longue tradition municipale et présentant des vestiges de civilisations antiques : Lectoure, Arles, Dijon, notamment.

---

[100] POMMIER Edouard, 1997, Naissance des musées de province in NORA Pierre (Dir.) *Les lieux de mémoire* Tome 1 précité, pp.1471-1513.
[101] *Ibidem*, p. 1472.

C'est surtout dans le domaine de l'enseignement que l'action concertée du pouvoir politique (intendants, parlements, États provinciaux) et du pouvoir culturel (académies) avait fait naître la notion de musée : par l'enseignement du dessin tout d'abord considéré comme indispensable à toute formation artistique, mais aussi artisanale ou manufacturière : ainsi en est-il notamment à Rouen avec la création d'une école de dessin en 1741, ou à Reims en 1748. Toulouse, grande capitale provinciale, ouvre au début du XVIIe siècle avec le Capitole un musée présentant les portraits des Capitouls, puis un deuxième centre muséal apparaît : c'est l'Académie. Un parcours identique se retrouve à Dijon autour du peintre Devosge. C'est donc tout naturellement que de nombreuses municipalités font pression sur le pouvoir politique parisien pour obtenir que certaines collections demeurent dans la région où elles avaient été constituées, ou pour que certains dépôts de l'État soient effectués pour valoriser tel ou tel musée provincial. De telles actions se développent notamment à Dijon, Lyon, Rouen, Angers, Le Mans [102].

À ce mouvement s'ajoute une raison didactique : la décision prise en 1795 de créer, dans chaque département, une « école centrale » justifie de créer, auprès de ces écoles, les musées capables de fournir les œuvres d'art indispensables à l'enseignement du dessin. Les autorités parisiennes tranchent : tout en rappelant la prépondérance du Louvre, elles décident que la répartition des richesses sera faite d'abord dans le cadre du département, puis des communes. Le cadre départemental permet en effet d'assurer une répartition significative sur tout le territoire (il faudra attendre la période napoléonienne pour voir privilégier le cadre communal et la municipalisation des musées).

C'est ainsi que s'opère le mouvement de centralisation dans les chefs lieux de départements (en attendant qu'il soit statué sur leur affectation définitive) des archives, livres, œuvres d'art et objets divers. La Convention, puis le Consulat admettent puis décident de la création de Musées de province, mais leurs fonds sont constitués de dépôts des collections propriétés de la Nation. De même les premières bibliothèques municipales sont dotées en dépôt provisoire de grandes collections provenant des confiscations révolutionnaires, notamment des abbayes et couvents.

Les choix politiques opérés pour assurer l'équilibre à l'intérieur du corps social sont traduits en termes juridiques dans l'organisation des rapports entre les collectivités

[102] *Ibidem*, p. 1498 et suivantes

publiques[103]. En effet, il ne saurait être question de remettre en cause le droit de propriété exclusive de la Nation sur le patrimoine mais il convient, en même temps, de prendre en compte les droits légitimes des collectivités locales. Face à ce dilemme, les révolutionnaires s'opposent à un démembrement du droit de propriété du patrimoine artistique de la Nation. (L'époque napoléonienne l'acceptera en admettant le principe d'un usufruit au bénéfice des collectivités locales, et au XXIe siècle la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France rendra possible le transfert aux musées des collectivités territoriales de la propriété d'œuvres d'art appartenant à la Nation).

Le principe général retenu est celui de l'unicité de propriété : le principe des dépôts effectués par l'État au profit des musées ou bibliothèques de provinces est admis, mais la propriété reste étatique : il s'agit d'un simple commodat, c'est-à-dire prêt à usage, mais la domanialité des œuvres d'art demeure instable, en raison d'une part des revendications des puissances étrangères, d'autre part de celles des anciens émigrés.

La répartition des œuvres d'art à l'ensemble de la communauté nationale permet de répondre aux demandes nombreuses des diverses composantes de la collectivité nationale (notamment les départements nouvellement créés, et les communes) et, dans le cadre des mesures contre le vandalisme, de maintenir la conservation des monuments et des œuvres in situ. Cette affectation va se faire sous diverses formes :

-l'échange d'œuvres d'art entre Paris et la province, puis entre les collectivités elles-mêmes, se fait d'une manière pragmatique

-une politique volontariste de distribution se met progressivement en place et aboutit à l'envoi d'œuvres d'art ou à la constitution de dépôts fondateurs.

Cette répartition sur le territoire national s'accompagne d'une délégation de responsabilités : les collectivités affectataires se voient contraintes à assumer les responsabilités de conservation, d'entretien, voire de restauration des œuvres, mais surtout d'assurer les charges nombreuses, parfois très lourdes, d'entretien des bâtiments recevant ces œuvres et de leur présentation au public.

Ce droit d'usufruit, autorisé sans limitation de durée, ouvre à la politique culturelle un espace de réalisation, favorisant une décentralisation du lieu de l'art sans pour autant remettre en cause le droit de propriété de la Nation.

---

[103] HÉRITIER Annie, *ibidem*, pp. 219 et suivantes

Ces principes généraux étant posés, il faut une action législative et réglementaire d’envergure pour les mettre en œuvre. Il faut également mobiliser l’ensemble des autorités administratives tant à l’échelon national, qu’à l’échelon local, pour en assurer l’exécution.

Ainsi, avant que la Monarchie de juillet ne jette les bases d’une organisation structurée des monuments historiques, la période révolutionnaire apparaît comme une période essentielle. C’est en effet la Révolution française qui met en relief :

- l’importance du monument comme support de l’identité et de l’histoire nationales
- l’approche rationnelle et méthodique de la connaissance de ce patrimoine.

CHAPITRE 3

LA NAISSANCE DU MONUMENT HISTORIQUE

La Monarchie de juillet est, traditionnellement et à juste titre, considérée par la doctrine comme le point de naissance du monument historique dans son acception moderne, mais nous avons vu que les prémices avaient été, en réalité, posées par la Révolution française.

S'il n'y a pas de rupture nette avec les pratiques de la Révolution française, les périodes plus calmes du Consulat, de l'Empire et de la Restauration sont marquées par le souci de pacification religieuse qui amène les gouvernants à se préoccuper avant tout de la conservation et de la restauration des lieux de cultes. Mais les préoccupations pour le patrimoine historique demeurent réelles : dans une circulaire du 10 mai 1810 (inspirée par Alexandre de Laborde, archéologue et homme politique[104]) le ministre de l'Intérieur, Montalivet, requiert les préfets pour l'établissement dans leur département d'un état des châteaux et abbayes qui ont survécu à la Révolution[105]. Les réponses sont à l'image des attitudes traditionnelles de l'administration française : certains préfets répondent eux-mêmes en ayant fait dresser par leurs services un inventaire rapide et sommaire, et la plupart ont transmis les réponses des érudits provinciaux ou des sociétés locales, et certains ont même suscité la création de nouvelles commissions capables de correspondre avec les institutions nationales.

La Monarchie de juillet reprend beaucoup d'éléments mis au point à la période révolutionnaire mais elle s'illustre par une approche méthodologique beaucoup plus élaborée, s'appuyant sur l'histoire et l'art, et par la création d'une véritable administration centralisée, que Françoise Bercé[106] va résumer en une formule : les monuments historiques, une « affaire

---

104 Le comte Alexandre de LABORDE publie entre 1816 et 1836 un ouvrage encyclopédique Les monuments de la France classés chronologiquement et considérés sous le rapport des faits historiques et de l'étude des arts, 2 volumes, 1816, Paris, Didot l'Ainé.

105 SIRE Marie-Anne, 1996, *Les choix de la mémoire*, Découvertes Gallimard/CNMHS, Coll. Mémoire des lieux, Paris, p. 24.

106 BERCÉ Françoise, 2000, Des monuments historiques au patrimoine du XVIII° siècle à nos jours, ou les égarements du cœur et de l'esprit, Flammarion, Paris.

d'État ». C'est en effet à partir de cette période et d'une manière lente et parfaitement élaborée que se met en place, pour près de deux siècles, une administration patrimoniale très structurée et centralisée qui impose sa conception politique à toutes les composantes de la nation, et notamment aux collectivités territoriales.

Dans ce contexte fondateur de notre administration moderne du patrimoine, l'environnement socio-politique est essentiel : dans une période politiquement apaisée, la vie provinciale reprend une grande importance et favorise le foisonnement d'initiatives locales en matière de défense du patrimoine, illustrées par un développement spectaculaire des sociétés savantes provinciales et un attrait collectif pour les monuments et le tourisme. Mais dans le même temps, les hommes politiques, dont certains comme Guizot sont issus des milieux universitaires d'historiens, privilégient une demande collective d'histoire, et surtout d'histoire nationale : « Constituer et vivifier la mémoire nationale est une nécessité politique et culturelle partout ressentie en France, de la fin de l'Empire à l'avènement de la République ».[107] Dans cet environnement particulièrement propice, la réponse aurait pu être, comme le montre l'exemple anglais, de soutenir le développement des mouvements provinciaux et de leur donner les moyens de leur expansion. En réalité, dans le droit fil des conceptions jacobines de la société française, la réponse fut nationale, avec la mise en place d'une véritable administration centralisée et unificatrice.

SECTION 1 : L'ENVIRONNEMENT PROPICE

La période révolutionnaire qui, pour des motifs d'unification nationale, a voulu niveler l'organisation administrative française, lutter contre le fédéralisme, « gommer » toutes les spécificités locales, n'a pas pu durablement modifier une société avant tout rurale aux traditions et particularismes locaux fortement ancrés. L'attachement à la culture locale qui avait animé à la fin de l'Ancien Régime tant d'académies provinciales, tant d'érudits locaux, ressurgit dès que la vie politique devient plus calme. Les mouvements d'intérêt pour les traditions et les monuments majeurs de l'histoire locale demeurent et constituent un terreau

[107] THEIS Laurent, Guizot et les institutions de mémoire, in NORA Pierre (Dir.) *Les lieux de mémoire*, tome I, précité, p. 1580-1581.

favorable à l'éclosion du « monument historique »[108]. Cette période se caractérise par le regard particulier porté sur la vie locale.

L'intérêt pour les « mœurs et coutumes » apparaît en réaction contre la volonté de nivellement de la période révolutionnaire : la naissance en France, et dans les autres pays, comme l'Angleterre, d'un intérêt pour l'ethnographie (patois et langues régionales, chants, danses, costumes et coutumes) peut être rapportée aux circonstances politiques : les gouvernants se préoccupent en effet de comprendre les populations qu'ils ont en charge, en cherchant à identifier les raisons de la résistance des populations rurales. Cette approche justifie le développement de recherches savantes sur l'évolution de la civilisation rurale qui, face au développement progressif de l'ère industrielle, disparaît lentement, mais dont certaines valeurs profondes perdurent, comme l'attachement au territoire et aux traditions ancestrales.

Comme l'avaient fait en leur temps les monarques, soucieux d'asseoir leur pouvoir, face aux pouvoirs et particularismes locaux, la classe bourgeoise, désormais au pouvoir, s'attache à fonder sa légitimité en assimilant les réalités et les particularismes locaux.

§ 1 L'attrait pour les études historiques

La création de chaires d'histoire dans les universités françaises est un élément majeur et de nombreux historiens, comme Guizot, prolongent leurs recherches historiques, en mettant en œuvre, dans leur engagement politique, dans l'une des chambres du Parlement ou dans une formation gouvernementale, l'importance de l'histoire et de ses sources pour la société.

Les archives royales, élément essentiel de la légitimité du pouvoir monarchique, et les archives privées, privilèges de certaines familles aristocratiques, sont un élément important de l'histoire nationale. « Jadis instruments de domination, ces archives deviennent pourvoyeuses d'identité collective et entrent dans le patrimoine de tous. Les citoyens vont donc avoir libre accès à ces documents qui fondent l'histoire de la Nation [...]. Sous l'Empire et la Restauration c'est l'Institut qui devient le dépositaire de l'héritage combiné de l'Ancien

---

[108] BERTHO-LAVENIR Catherine L'invention du monument historique in *Quarante-huit/Quatorze Les conférences du Musée d'Orsay* 1992 n° 4

Régime et de la Révolution »[109], et qui devient le centre de protection d'une mémoire nationale. C'est dans cette même optique qu'est mise en place en 1821 l'Ecole des Chartes.

Mais c'est surtout la création « d'institutions de mémoire » qui consacre la place essentielle donnée à l'histoire dans la régénération de la société politique : « Secouée par des décennies de soubresauts intérieurs, vaincue par une coalition au sein de laquelle la Prusse incarne un esprit national allemand régénéré, notamment par les études philosophiques et historiques, la France doit trouver les raisons de croire en elle-même, que le présent ne suffit pas à lui offrir et que la connaissance de son passé peut lui procurer »[110]. Ainsi, à partir de 1810, la nouvelle école historique, avec de fortes personnalités comme Guizot, Chateaubriand, Augustin Thierry puis Michelet, en remontant aux origines, fait apparaître, à travers les avatars multiples et successifs, l'unité de l'histoire et du peuple français. Pour eux l'étude de l'histoire nationale est indispensable pour la construction du présent, « pour savoir et comprendre ce qu'il en est de la nation et de ses intérêts »[111].

Dans ce contexte, Guizot, qui concentre en sa personne les qualités de l'universitaire historien et les prérogatives de l'homme politique, investi de pouvoirs majeurs, met à profit cette dernière qualité pour conduire de grands chantiers novateurs au profit de l'histoire de la Nation française. La dimension politique de ses objectifs est claire : au-delà de la volonté de réconciliation nationale par l'histoire voulue par Louis-Philippe, il estime que le but de l'histoire « est d'ordre politique et surtout moral, car l'étude du passé ne s'adresse pas seulement à la mémoire, mais à l'intelligence »[112]. Il ajoute que l'histoire de l'art y occupe une place particulière : « L'histoire de l'art possède [...] un avantage sur l'histoire générale : elle tient à sa disposition des objets plus facilement identifiables pour être portés à sa compréhension et à son jugement. Réaliser l'inventaire typologique et chronologique des monuments permet, plus encore que de les sauver de la ruine ou de l'oubli, de comprendre le principe d'unité qui les sous-tend, la marche de la civilisation. L'histoire de l'art, vue à travers l'inventaire, constitue en définitive les annales de l'humanité en marche. »[113]

---

[109] THEIS Laurent, opus cité, p. 1578-1579.
[110] *Ibidem*, p. 1580.
[111] *Ibidem*, p. 1582.
[112] LENIAUD Jean Michel, 1994, *Viollet-le- Duc ou les délires du système*, Mengès, Paris, p. 31.
[113] *Ibidem*, p. 32.

C'est dans ce contexte général de recherches historiques qu'on lui doit la création de deux institutions majeures : la Société de l'histoire de France et le Comité des travaux historiques et scientifiques. La première, créée en 1833, se donne pour objet, dans son premier bulletin, de « populariser l'étude et le goût de notre histoire nationale dans une voie de saine critique, et surtout par la recherche et l'emploi des documents originaux ».[114] Dans ce but elle s'attache à constituer une collection de documents originaux relatifs à l'histoire de France, et à faire œuvre de vulgarisation en les mettant à la disposition de tous les amateurs de l'histoire de France. Ainsi, en un quart de siècle elle publie soixante-dix volumes.

Créé par un arrêté du 18 juillet 1834, le « Comité des travaux historiques et scientifiques » (qui existe encore de nos jours) procède d'une autre intention, dont Guizot avait préalablement soumis le projet au Roi : « Au gouvernement seul il appartient, selon moi, de pouvoir accomplir le grand travail d'une publication générale de tous les matériaux importants et encore inédits sur l'histoire de notre patrie. Le gouvernement seul possède les ressources qu'exige cette vaste entreprise [...]. En s'appuyant sur le fait que la plus grande partie des matériaux nécessaires à cette œuvre est entre les mains de l'État, qui en est le propriétaire ou le dépositaire, il obtient de la Chambre la création officielle du Comité et les moyens financiers »[115].

L'entreprise est ambitieuse et nécessite que soient mobilisées toutes les bonnes volontés au-delà de l'effort financier de l'État. C'est ainsi que « le 23 juillet 1834, dans une lettre aux sociétés savantes, Guizot présentait le Comité nouvellement créé et instituait les premiers rapports entre eux : Il faut que les sociétés savantes reçoivent du gouvernement, protecteur naturel de l'activité intellectuelle aussi bien que de l'activité matérielle du pays, un encouragement soutenu, que leurs travaux soient effectivement portés à la connaissance du public… Il proposa alors des relations régulières avec elles, et des publications des mémoires les plus importants. [...] Le 27 novembre 1834, dans un rapport au Roi qui ressemble à une lettre de mission, le Comité fut chargé de surveiller, de diriger tous les détails de cette entreprise : recueillir, examiner et publier s'il y a lieu tous les documents inédits importants dans les domaines historiques, mais

---

[114] Cité par THEIS Laurent, *ibidem*, pp.1585-1586.
[115] Citation extraite de *Le CTHS, son histoire, ses missions* site internet du Comité des Travaux Historiques et Scientifiques » www.cths.fr (consultation du 23.11.2004)

aussi philosophiques, littéraires ou d'histoire de l'art. 87 correspondants, membres de sociétés savantes provinciales, furent nommés auprès du Comité. Munis d'instructions générales précises, ils devaient commencer les travaux de recherche et d'organisation des documents dans les archives et les bibliothèques »[116].

§ 2 Les grandes entreprises d'édition

Si toutes les périodes antérieures ont connu leur lot d'écrivains ou d'érudits soucieux de faire progresser, à travers leurs écrits, la connaissance des monuments témoins de l'art ou de l'histoire, la publication systématique, à destination d'un très large public, d'ouvrages de présentations des monuments offrant un intérêt sous l'angle de l'art ou de l'histoire est caractéristique de cette période.

Le frère de l'écrivain célèbre, Abel Hugo, réalise dans son ouvrage *France historique et monumentale*[117] une histoire générale de la France s'appuyant sur les chroniques, mémoires ou documents officiels récemment publiés. Au-delà d'une présentation des grands personnages et événements de l'histoire de France, il fait le point de toutes les connaissances sur les monuments, les richesses naturelles, les coutumes et traditions des provinces et communes de France. Le monument historique y occupe naturellement une place privilégiée.
Un deuxième ouvrage, compte tenu de son succès, marque durablement cette époque : il s'agit d'une collection réalisée par Isidore-Justin Taylor, Charles Nodier et Alphonse de Cailleux sous le titre « Les Voyages pittoresques et romantiques dans l'ancienne France »[118]. Les vingt-quatre ouvrages, publiés entre 1820 et 1878, s'inscrivent dans la volonté de préserver du vandalisme les monuments anciens promis à la ruine en raison de l'oubli et de l'indifférence, en les présentant au grand public dans un inventaire qui se veut exhaustif. Chaque ouvrage, abondamment illustré de dessins, lithographies et plans, établit, à partir des écrits et de l'iconographie préexistants, une présentation écrite de la province concernée, de son histoire et de ses principaux monuments.

---

[116] Le CTHS, son histoire, ses missions *ibidem*
[117] HUGO Abel, 1836-1843, France historique et monumentale. Histoire générale de la France depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours, illustrée et expliquée par les monuments de toutes les époques, édifiés, sculptés, peints, dessinés, coloriés, etc. H. L DELLOYE éditeur, 5 volumes in quarto, Paris
[118] TAYLOR Justin, NODIER Charles, CAILLEUX Alphonse de, *Voyages pittoresques et romantiques dans l'ancienne France*, 24 volumes publiés entre 1820 et 1878.

Ces ouvrages, les plus célèbres, s'inscrivent, parmi d'autres, dans un grand mouvement romantique qui prend la double forme d'une réaction contre l'idéologie de la Révolution et d'une nostalgie de l'Ancien Régime. Ce mouvement s'illustre dans toutes les formes de culture : théâtre, illustration, peinture, poésie, etc. Son arrière-plan historique, esthétique et politique valorise à la fois une époque, le Moyen Âge, et deux types précis de monuments, les églises, monuments chrétiens par excellence, et les châteaux, vestiges d'une féodalité rêvée.

§ 3 L'exaltation romantique des monuments

Dans ce contexte particulier propice à l'histoire des monuments, le courant romantique, à travers les récits historiques, le roman épique, le théâtre et la poésie accorde une grande place aux monuments, et notamment aux ruines (beaucoup d'auteurs ayant été marqués par leurs visites au Musée des Augustins d'Alexandre Lenoir[119]).

François René de Chateaubriand (1768-1848) publie le 14 avril 1802 (quelques jours avant la réouverture au culte de Notre-Dame de Paris), le *Génie du christianisme* dans lequel il développe ses idées sur l'apport du christianisme à la société occidentale et la nécessité de la réhabilitation du culte chrétien (dont il chante la « beauté poétique »). Son éloge de l'architecture gothique et notamment sa célèbre page sur la symbolique des églises gothiques[120] sont l'illustration de ce mouvement d'intérêt pour le Moyen Âge chrétien.

Dans ce courant romantique, Victor Hugo occupe une place particulière, compte tenu du rayonnement populaire de son œuvre, de la fécondité de son travail d'auteur aux multiples facettes et de son génie. À travers son manifeste *Guerre aux démolisseurs* en 1825, et *Voyage aux Pyrénées*, les monuments deviennent à proprement parler sacrés, parce qu'ils sont les dépositaires vivants de l'âme des générations. Le succès populaire de *Notre-Dame de Paris* et la place importante donnée dans ses œuvres poétiques et romantiques aux monuments ou ruines de l'histoire développe le goût de la société française pour la sauvegarde des monuments anciens, et apporte le soutien essentiel d'un écrivain reconnu et d'un homme politique écouté à tous les partisans de la sauvegarde des « monuments historiques ».

---

[119] POULOT Dominique, Alexandre Lenoir et les musées des monuments français, précité, pp.1518 et 1520.
[120] CHATEAUBRIAND François René de, *Génie du christianisme* Edition établie par REBOUL Pierre Garnier Flammarion 2 volumes Paris 1966 tome I p. 399-401

C'est d'ailleurs à Victor Hugo que l'on doit ce passage célèbre à propos de l'appropriation collective des biens culturels : « Quels que soient les droits de la propriété, la destruction d'un édifice historique et monumental ne doit pas être permise à ces ignobles spéculateurs que leur intérêt aveugle sur leur honneur [...]. Il y a deux choses dans un édifice : son usage et sa beauté. Son usage appartient au propriétaire, sa beauté à tout le monde ; c'est donc dépasser son droit que de le détruire »[121].

Dans cet environnement historique et littéraire, la résurgence des sociétés savantes qui s'étaient développées au cours du XVIIIe siècle paraît alors naturelle.

§ 4 Le rôle particulier des sociétés savantes

Dans notre problématique qui s'attache à la répartition des fonctions entre l'État central et les pouvoirs locaux, le rôle des sociétés savantes provinciales à l'époque où se met en place une administration centrale très unificatrice, se révèle particulièrement instructif. Leur tissu territorial particulièrement riche (notamment dans certaines régions) se développe d'une manière significative à la fin du siècle.

I) La problématique

Longtemps considérés comme des phénomènes anecdotiques des particularismes locaux (alors qu'ils avaient été, au XVIIe siècle, les tenants d'une « tradition érudite » dans le prolongement des chercheurs bénédictins), les érudits locaux sont généralement des notables dotés de moyens intellectuels mais surtout financiers qui leur permettent d'assouvir leur soif de connaissances de l'histoire de l'art et des événements locaux, voire de pérenniser leur action à travers des collections personnelles d'objets d'art ou de documents). Ils jouent au XIXe siècle un rôle certain, surtout par leur prosélytisme qui les amène soit à créer des associations locales regroupant de nombreux amateurs issus des milieux les plus divers, soit à revivifier d'anciennes académies, notamment dans les provinces où le particularisme s'affirme à travers des traditions, une culture, voire une langue particulièrement vivantes (comme en Bretagne, en Languedoc, etc.).

---

[121]HUGO Victor, Guerre aux démolisseurs *Littérature philosophie mêlées* Paris 1834 Eugène Renduel Editeur, édition critique établie par Anthony R.W. James Paris 1976, Editions Klingcksieck, tome II, p. 143.

Les recherches historiques récentes sur l'histoire de la notion de patrimoine, mais aussi sur l'histoire des cultures locales, ont permis de mettre en relief l'importance des sociétés savantes et de leurs travaux dans la société du XIX° siècle. Ainsi, Jean Michel Leniaud[122] (dans son souci constant de souligner la vitalité des spécificités locales face au centralisme jacobin) et surtout Françoise Bercé[123] rappellent l'importance de ces sociétés, à l'époque où se met en place l'administration des monuments historiques.

Ce point essentiel mérite un développement particulier car la position de l'État, dans la mise en place d'une administration centralisée, se révèle déterminante. Certains hommes politiques, comme Guizot, cherchent à mettre en avant l'expérience et l'enracinement local de ces sociétés, mais la plus grande partie de la classe politique, et notamment celle qui assure la création de la première administration des Monuments historiques, comme Vitet et Mérimée n'a de cesse, une fois utilisées dans un premier temps leurs compétences, que de marginaliser leur rôle, les considérant comme autant d'obstacles à la mise en place d'une administration centrale très structurée, ouvrant ainsi la voie d'une très longue période de suspicion de l'administration centrale vis-à-vis des associations et organismes locaux se préoccupant de la défense du patrimoine. Jean Michel Leniaud considère d'ailleurs que cette attitude qui tourne à l'ostracisme perdure depuis le XIXe siècle et constitue une « exception française » par rapport à de nombreux exemples étrangers et se trouve en contradiction avec les approches européennes dans ce domaine.

II) L'apport des sociétés savantes au XIXe siècle

La démarche récente des historiens sur le rôle des sociétés savantes au XIXe siècle a permis de mettre en avant les apports précieux de ces milieux provinciaux : ont été ainsi redécouverts les livres de raison, les études ethnographiques, archéologiques et géographiques oubliées dans les vieilles collections reliées des académies de province : trésor de mémoire accumulé par les sociétés savantes tout au long du XIXe siècle, et qui témoigne à cette époque

---

[122] LENIAUD Jean Michel, 1998, L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine : l'exception française, in LE GOFF Jacques (présidence), *Patrimoine et passions identitaires Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard, Paris, p. 137, article également publié dans *Revue Administrative* avril 1997 n° 295, puis repris dans *Chroniques patrimoniales* Paris Norma 2001 p 365-384.

[123] BERCÉ Françoise, Les sociétés savantes et la protection du patrimoine monumental dans *les actes du 100° congrès national des sociétés savantes* PARIS 1975 CTHS 1976, pp.155-168.

du désir d'une « décentralisation intellectuelle »,[124] du besoin de se libérer de la suprématie et des modes parisiennes, que formulait déjà en 1820 Augustin Thierry : « Le vœu de la France doit sortir non du centre du pays, mais de tous ses points divers ; il doit s'énoncer dans un langage approprié aux intérêts, au caractère, à l'existence antérieure de chaque partie de la population, dans un langage de franchise et même de fierté »[125].

Cette recherche de la province sur son histoire et son identité, phénomène largement développé dans la seconde partie du XXe siècle, s'appuie sur un retour aux sources du passé, notamment à l'époque antérieure à la création par la monarchie de la nation française, où les provinces avaient leurs institutions, leur culture, voire leurs langues. C'est sur ce terreau que se développent les sociétés savantes au cours du XIXe siècle.

Certaines, comme la société des Antiquaires de Normandie, autour de la forte personnalité d'Arcisse de Caumont, jouent un rôle déterminant, suscitent la création de nombreuses sociétés régionales ou locales, en opérant sur l'ensemble du territoire français un mouvement de regroupement qui donne naissance à des sociétés aux ambitions nationales, susceptibles de se poser comme des interlocuteurs crédibles face aux élites parisiennes.

Dans ce mouvement d'investigation savante, la recherche historique ou artistique n'est pas la seule approche : de nombreuses sociétés ont une vocation scientifique et technique, d'autres sont concentrées sur les sciences liées au monde rural comme l'agronomie, mais toutes prétendent à une vision généraliste. On retrouve ainsi dans l'étendue de ces champs de recherche les préoccupations encyclopédistes du siècle des Lumières (les actes du 100e congrès national des sociétés savantes en 1975 retracent l'étendue de la palette de ces sociétés). Ces sociétés constituent un regroupement impressionnant d'élites locales où se côtoient aristocrates, enseignants, ecclésiastiques, professions libérales (notamment des architectes), ingénieurs, tous préoccupés d'entreprendre des recherches avec une grande rigueur scientifique. Mais la recherche dans le domaine de l'histoire et des cultures locales y occupe naturellement une grande place.

---

[124] BERCÉ Françoise, 1997, Arcisse de CAUMONT et les sociétés savantes, in NORA Pierre (Dir.) *Les lieux de mémoire tome I*, précité, p. 1546
[125] Cité par BERCÉ Françoise, *ibidem* page 1546.

Les Académies créées sous l'Ancien Régime, et dont l'action a été significative[126], ont été supprimées à la Révolution, mais plus d'une dizaine ont déjà été rétablies sous l'Empire et la Restauration : ainsi en 1814 la célèbre académie celtique a abandonné son nom pour devenir la Société des Antiquaires de France.

L'enquête lancée en 1810, auprès des Préfets, par le Ministre de l'Intérieur de l'Empire, Montalivet, est tout à fait significative : comme le montre l'inventaire des enquêtes de 1810 à 1848 dans les départements français réalisé par Françoise Bercé[127].

Dans ce contexte, le foyer normand autour d'Arcisse de Caumont devient une référence majeure[128] : lorsqu'en 1830, Guizot, Ministre de l'Intérieur, avise les Préfets de la création d'un poste d'Inspecteur Général des Monuments Historiques, il préconise en même temps la formation en province de sociétés locales en citant l'exemple de la Société des Antiquaires de Normandie (qui a d'ailleurs été précédée dans cette région par la commission des Antiquités de la Seine Inférieure, créée en 1818, par le comte de Kergariou, préfet du département) dont il donne les statuts en modèle.

En effet Arcisse de Caumont a constitué autour de lui un cercle particulièrement actif[129] qui fait jouer à la province normande un rôle essentiel dans l'érudition française. Certes ce rayonnement part d'une province particulièrement favorisée pour constituer une pépinière d'historiens. Sa prospérité économique fondée sur une aristocratie de propriétaires terriens et de commerçants aisés, sa proximité et ses contacts étroits tant avec l'Angleterre (à laquelle l'attachent des liens historiques anciens) qu'avec Paris, et sa vitalité démographique sont les éléments moteurs d'une intense activité intellectuelle et culturelle[130] et constituent une pépinière d'historiens et d'intellectuels formés à la botanique, la géologie, puis

---

[126] BAUTIER Robert Henri, 1976, L'apport des sociétés savantes à la publication des sources documentaires in *Les actes du Colloque interdisciplinaire sur les sociétés savantes du 100° congrès national des sociétés savantes* PARIS 1975 CTHS 1976, p. 91.et ROCHE Daniel, Les académies provinciales du XVIII° siècle et la diffusion des sciences, *ibidem*, pp 29-40

[127] BERCÉ Françoise, Les sociétés savantes et la protection du patrimoine monumental, précité pp 155-168.

[128] VADELORGE Loïc, La commission départementale des antiquités de la Seine inférieure : modèle ou alternative à la politique des monuments historiques, in POIRRIER Philippe et VADELORGE Loïc, *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, précité pp. 67-86.

[129] Arcisse de Caumont (1801-1873) Erudit normand et fondateur de l'archéologie française, 2004, Mémoires de la Société des antiquaires de Normandie, Tome XI, Caen.

[130] LASPOUGEAS Jean, La Normandie au temps d'Arcisse de Caumont, in Arcisse de Caumont (1801-1873) Erudit normand et fondateur de l'archéologie française, p. 11-23

l'archéologie, qui tirent de leurs connaissances une rigueur d'analyse dans la description, la comparaison et le classement dans l'étude des monuments et des sites qu'ils observent.

Dans ce cercle le Comte Arcisse de Caumont se révèle un personnage particulièrement brillant. Né à Bayeux en 1802 dans une famille aisée, il étudie le droit et l'histoire[131] et bénéficie dans ses recherches de l'aide de trois érudits normands : l'Abbé de la Rue (premier directeur de la Société), Auguste Le Prévost, et Charles de Gerville (passionné d'architecture médiévale). La fortune de son épouse lui permet de choisir ses priorités : les voyages, les publications et l'organisation de structures à travers la France comme la Société française d'archéologie et l'Institut des provinces de France.

Ses recherches personnelles en géologie, en archéologie et en histoire l'ancrent fortement dans son milieu provincial et lui forgent une conviction de décentralisateur [132] qu'il manifestera dans sa vie et ses actions. Mais sa longue carrière qui marque durablement le monde des sociétés savantes et la formation de sa pensée « doivent beaucoup à ses voyages en Europe et plus encore aux rencontres de tous ordres faites dans la capitale entre 1827 et 1830 : Ladoucette, président des Antiquaires de France (lors des séances qui se tenaient aux Grands Augustins), les archéologues et artistes du début du siècle, du Sommerard (dont il connaît les collections avant l'ouverture du Musée de Cluny), Champollion, Dacier, le Comte de Laborde, Carl Linné »[133].

« Si son intérêt, tout au long de sa carrière, va surtout à l'archéologie et à l'architecture médiévale, sa fréquentation des naturalistes va l'amener à reprendre l'idée d'une classification typologique des collections : ainsi dans *L'architecture religieuse au Moyen Âge*, publié en 1824, il avait tenté une classification qui manifestait sa connaissance des monuments, son sens de l'observation fine et de la comparaison. Dans son Cours d'antiquités monumentales en six volumes publiés entre 1831 et 1843, consacré à la classification chronologique des monuments religieux au moyen de l'analyse de leurs diverses parties et à l'étude comparative de leurs formes et de leurs moulures aux différents siècles du Moyen Âge, il met en évidence l'évolution au cours des âges des divers éléments de construction et d'architecture.

---

[131] HERAUD Guy, La jeunesse d'Arcisse de Caumont : l'écolier, l'étudiant, le provincial à Paris, *ibidem*, pp.41-48.
[132] BOUTIN Christophe, Arcisse de Caumont décentralisateur, *ibidem*, pp.197-206.
[133] BERCÉ Françoise, Les sociétés savantes et la protection du patrimoine monumental, *ibidem*

Si sa classification chronologique est remise en cause par les archéologues actuels, son œuvre et ses idées, et le rayonnement de sa personnalité, eurent une immense influence tout au long du XIXe siècle. Il est avant tout un militant qui a contribué à répandre la connaissance de l'architecture médiévale, et au-delà à favoriser celle du passé provincial »[134].

La publicité donnée par Guizot à la Société des Antiquaires de Normandie et le rayonnement d'Arcisse de Caumont provoquent à travers toute la France la création de nombreuses sociétés d'antiquaires ou d'archéologie[135]. L'idée d'organiser des réunions fondées sur des bases nationales et non pas seulement régionales vient à de Caumont de son expérience et de ses rencontres avec Alexandre de Humboldt qui patronne en Allemagne des congrès scientifiques suivis par une très nombreuse assistance. Les premières assises se tiennent à Caen en juillet 1833 et en 1839 est créé un organisme permanent capable de mettre en œuvre et d'animer ces assises scientifiques, sous le nom d'Institut des provinces. Mais Assises scientifiques et Institut des provinces ne doivent pas être confondus avec deux autres créations d'Arcisse de Caumont, qui existent encore, la Société Française d'Archéologie (d'abord appelée Société pour la conservation des Monuments, constituée pour faire connaître les monuments de la France, et surtout empêcher leur destruction ou leur dénaturation par des restaurations malencontreuses, et dont la création avait été justifiée par le projet de destruction du baptistère Saint-Jean de Poitiers en 1832), et les Congrès Archéologiques de France.

Dans ce mouvement largement répandu à travers la France, l'œuvre accomplie par ces sociétés savantes est particulièrement notable et Françoise Bercé[136] retient trois axes qui inspireront les nouvelles institutions : la sauvegarde des monuments, la constitution de collections, et les publications (avec le temps c'est cette activité qui restera la plus durable).
La sauvegarde des monuments tout d'abord : l'un des objectifs d'Arcisse de Caumont est de lutter contre le vandalisme destructeur et restaurateur : l'organisation très éclatée de nombreuses sociétés permet de « quadriller » le terrain, mais la sauvegarde des édifices exige des moyens techniques (architectes spécialisés) et financiers qui dépassent le plus souvent ceux des sociétés savantes.

---

[134] BERCÉ Françoise, *ibidem*,
[135] Cf. GIRAUD-LABALTE Claire, 2003, La naissance d'une politique du patrimoine dans le département du Maine-et-Loire (1800-1850*)*, in POIRRIER Philippe et VADELORGE Loïc (Dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine* précité. pp. 105-108,
[136] BERCÉ Françoise, *ibidem*

La constitution de collections ensuite : la sauvegarde d'œuvres en déshérence et la constitution de nombreux cabinets de curiosités par des collectionneurs « antiquaires » du XIXe siècle sont essentielles à la constitution de collections (facilitée par les démolitions, les ventes à l'encan de cette époque). La conservation des objets et des trouvailles faites localement dans un musée régional rencontre très vite d'ardents défenseurs, qui s'opposent au dépeçage de la province au profit des musées parisiens, comme le Musée des monuments français des Petits Augustins. C'est ainsi que de nombreux musées provinciaux ne se bornent pas à des collections archéologiques.

Les publications enfin : l'essentiel de l'œuvre accomplie par les sociétés savantes réside en effet dans leurs entreprises d'édition. En cela, elles justifient leur dénomination puisque ce sont les publications scientifiques, fondées sur le recours aux sources originales, qui confèrent à une compagnie le caractère de société savante. La plupart des sociétés publient des volumes de bulletins et de mémoires dans des domaines à la fois archéologiques et historiques. Les tâches de sauvegarde des édifices ayant été progressivement remplies par l'État, elles se vouent alors à l'établissement de monographies monumentales et d'inventaires. Mais à la fin de l'Empire leur action diminue car l'initiative en matière d'érudition est définitivement passée à Paris, avec l'action d'élèves de l'Ecole des chartes qui se lancent dans les publications savantes.

Comme on le voit, cette action n'a pas été négligeable : dans la croisade qui se met en mouvement au début du XIXe siècle pour ressusciter le passé national, le rôle des sociétés paraît à tous essentiel. Le romantisme en faveur de la France médiévale qui a agité les élites intellectuelles parisiennes a favorisé la renaissance de cercles érudits provinciaux : la mémoire nationale a ainsi pu, grâce à l'action de cette France provinciale, éclairée et nombreuse, susciter un foisonnement d'initiatives locales permettant d'enrichir la connaissance de tous les monuments reconnus, nommés, inventoriés et visités. Ce rôle important aurait pu être développé et soutenu mais ce ne fut pas le choix opéré par l'État, sur l'initiative de Mérimée et de Vitet.

Ces derniers, sans doute pour des raisons d'efficacité, et notamment parce qu'ils considèrent que les enjeux considérables de la sauvegarde du patrimoine français menacé d'abandon supposent une action d'envergure et des moyens financiers que seul l'État peut mettre en œuvre, suscitent la mise en place d'une réglementation et d'institutions nationales spécifiques, qui ne peuvent supporter la concurrence d'initiatives locales qui apparaissent alors comme autant de freins.

Comme le souligne Françoise Bercé « On pourrait débattre sur ce qu'aurait pu être le rôle des sociétés savantes plus fortes, investies de responsabilités "régaliennes", mais nul ne pourrait garantir que de telles compagnies eussent pu avoir dans notre pays la vigueur anglo-saxonne »[137].

En tout état de cause, les raisons avancées par les partisans d'une approche centralisée, dans le droit fil des traditions jacobines, ont eu raison des velléités des sociétés savantes provinciales dont le rôle fut largement marginalisé à l'occasion de la mise en place des « monuments historiques » qui constituent encore le fondement de notre système patrimonial.

SECTION 2 : LES ACTEURS ET LES ACTES FONDATEURS DE L'INSTITUTION

Sous l'impulsion de l'historien François Guizot, député et ministre de l'Intérieur en 1830, devenu en octobre 1832 ministre de l'Instruction publique, et qui bénéficie d'une large audience auprès du Roi Louis Philippe, certains personnages, historiens ou hommes politiques, œuvrent pour que se mettent en place des structures susceptibles de favoriser les valeurs auxquelles ils sont attachés. Puis, une fois celles-ci en place, ils travaillent à l'édiction des textes qui permettent de constituer les fondements de l'institution des « monuments historiques » qui, par touches successives, constituent le système très centralisé encore en vigueur.

Cette action d'ensemble dans laquelle Prosper Mérimée occupe une place éminente, compte tenu de la longue durée de ses fonctions d'inspecteur des monuments historiques et de sa détermination dans l'action, se traduit à partir du texte fondateur de Guizot du 21 octobre 1830, par la mise en place des premières structures de « l'administration des monuments historiques » et surtout par la constitution d'une idéologie patrimoniale nationale durable.

---

[137] BERCÉ Françoise, *ibidem*.

§ 1 Le rapport au Roi de Guizot du 21 octobre 1830 et la création du poste d'Inspecteur des Monuments historiques

L'important travail réalisé par François Guizot sur l'histoire de la France et de la civilisation française et la conviction qu'il en a tirée que « le patrimoine enrôle les énergies citoyennes en faveur d'une culture de gouvernement »[138] aboutissent à ce texte fondateur de l'institution patrimoniale française que constitue « le rapport présenté au Roi, le 21 octobre 1830, par M. Guizot, ministre de l'Intérieur, pour faire instituer un inspecteur général des monuments historiques en France ».

Après avoir souligné l'exceptionnelle richesse de la France en monuments historiques et rappelé les difficultés des périodes antérieures pour en assurer la sauvegarde, Guizot pose les fondations de l'idéologie patrimoniale nationale : « Il manquait à la science un centre de direction qui régularisât les bonnes intentions manifestées sur presque tous les points de la France ; il fallait que l'impulsion partît de l'autorité supérieure elle-même, et que le ministre de l'Intérieur, non content de proposer aux Chambres une allocation de fonds pour la conservation des monuments français, imprimât une direction éclairée au zèle des autorités locales ». Afin d'assurer la mise en œuvre de cette action centrale de l'État dans le domaine de la connaissance et de la sauvegarde des monuments anciens, il propose au Roi « la création d'un poste d'inspecteur général des Monuments historiques chargé de veiller à sauvegarder et à faire connaître l'admirable enchaînement de nos antiquités nationales [...]. Il aura pour tâche de parcourir successivement les départements de la France, s'assurer sur les lieux de l'importance historique ou du mérite d'art des monuments, recueillir tous les renseignements qui se rapportent à la dispersion des titres ou des objets-accessoires qui peuvent éclairer sur l'origine, les progrès de la destruction de chaque édifice, [...] éclairer les propriétaires et les détenteurs sur l'intérêt de leurs soins et stimuler enfin en les dirigeant le rôle de tous les conseils de département et de municipalité, de manière à ce qu'aucun monument d'un mérite incontestable ne périsse par cause d'ignorance et de précipitation, [...] de manière aussi à ce

---

[138] POULOT Dominique, *Une histoire du patrimoine en Occident*, précité p. 148, et l'ensemble du chapitre IV consacré à GUIZOT.

que la bonne volonté des autorités ou des particuliers ne s'épuise pas sur des objets indignes de leurs soins »[139].

Le poste est aussitôt créé et son premier titulaire est un familier de Guizot, Ludovic Vitet, qui abandonne le poste en 1834 pour effectuer une carrière politique, et qui laisse la place à Prosper Mérimée, qui occupe le poste entre 1834 et 1860 et marque profondément le destin de l'institution, en lui donnant sa caractéristique d'autorité nationale, alors que son rôle aurait pu se limiter, selon l'esprit initial du texte de Guizot, à un rôle de conseil et de soutien auprès des responsables locaux, élus ou associations.

§ 2 Les travaux de Mérimée

I) L'homme et sa méthode[140]

Rien ne prédispose ce Parisien, issu de la petite société libérale, préromantique et pré-orléaniste, dandy, insensible à la poésie et agnostique, à cette fonction d'inspecteur général des monuments historiques, qu'il occupe de 1834 à 1860. Certes, il a le goût de l'histoire comme tous ses contemporains, mais il est loin de Michelet et Chateaubriand bercés au romantisme du Musée de Lenoir, ou même de Viollet le Duc et des néo-gothiques, soucieux de faire revivre l'époque médiévale.

Il va pourtant être l'élément fédérateur d'une équipe d'hommes, venus d'horizons divers, qui ne considèrent pas les monuments comme des ensembles pittoresques, sources d'avantageuses rêveries, mais comme des moyens mis en œuvre par la puissance publique pour étudier, consolider, et sauver des éléments essentiels de la communauté nationale. C'est dans ce contexte et sous l'action déterminée de Mérimée que va être conçu le Service des monuments historiques.

---

[139] Cité par RUCKER Frédéric, *Les origines de la conservation des monuments historiques en France* opus cité, annexes pages 205-208.Le rapport est également reproduit dans CHOAY Françoise *L'allégorie du patrimoine* pages 249-251

[140] FERMIGIER André, 1997, MERIMEE et l'inspection des Monuments historiques, in NORA Pierre (dir.*) Les lieux de mémoire* tome I précité. p. 1599-1614. Voir également MOREL Elisabeth, 1988, *Prosper Mérimée. L'amour des pierres*, Hachette, Paris.

À cette tâche importante, Mérimée consacre tout son temps avec une énergie farouche ; homme de terrain, il est servi par une intelligence critique et une faculté d'assimilation exceptionnelle.

Devant les choix à opérer : conserver, réparer ou restaurer, Mérimée a des attitudes prudentes étayées sur une recherche approfondie de l'histoire et l'architecture du monument :

- d'où les recommandations de modestie, de discrétion scientifique, qu'il prodigue aux architectes du service et aux antiquaires membres des sociétés d'archéologie
- d'où la procédure du classement : on classe selon l'urgence, en tenant compte de la valeur du monument sur le plan de l'art, mais aussi de sa situation matérielle et des ressources des localités concernées. Et comme il vaut mieux concentrer les crédits et restaurer complètement que de les disperser en réparations de fortune, on regroupera les édifices en trois catégories : seule la première sera l'objet de secours immédiats, les deux autres attendant des jours meilleurs.

Ce choix d'abandon est drastique et l'on est aujourd'hui étonné par le nombre d'édifices que Mérimée paraît disposé à « laisser tomber » et qui comptent actuellement parmi les plus beaux fleurons du patrimoine. Son patriotisme artistique est restrictif (il a une aversion pour le XVIIIe siècle et la France des Bourbons), mais il sait trouver les justifications à son action auprès de l'opinion, des gouvernements, des Chambres, des ordonnateurs de crédits, en mettant en avant trois motivations :

- un argument doctrinal : l'art du Moyen Âge est le seul qui soit notre spécificité nationale et qui correspond à notre histoire, nos besoins et nos mœurs
- un argument social : restaurer les anciens monuments c'est procurer du travail aux ouvriers et artisans, combattre le chômage et donc éviter les troubles.
- un argument artistique : la restauration des monuments ranimera les métiers d'art.

II) Son action

Elle apparaît notamment dans la correspondance échangée entre Mérimée et Ludovic Vitet[141], qui est alors Président de la Commission des monuments historiques. Ce courrier adressé sous une forme personnalisée à Vitet (« mon cher ami » ou « mon cher Président »)

[141] La naissance des monuments historiques : la correspondance de Prosper MERIMEE avec Ludovic VITET (1840-1848) Préface de Françoise BERCÉ, Editions C.T.H.S, 1998.

permet de connaître l'approche d'un Inspecteur Général, à partir de visites sur le terrain, d'analyses scientifiques des monuments visités, et les propositions adressées à la Commission des Monuments historiques. Il permet de mieux cerner la personnalité de Mérimée et de souligner le rôle essentiel qu'il joue, à partir des très nombreux constats effectués « sur le terrain » dans la fondation des bases de la politique publique des monuments historiques et de leur gestion.

De cette abondante correspondance plusieurs éléments ressortent :

- les nombreux rapports de visites in situ montrent la parfaite maîtrise de Mérimée dans le domaine de la connaissance et de l'analyse des monuments (sur le plan architectural, artistique, historique) et la qualité de ses propositions de sauvetage. Son tempérament d'agnostique ne l'empêche pas de considérer la place essentielle de l'art religieux du Moyen Âge dans les richesses du patrimoine français : il est d'ailleurs l'un des rares défenseurs de l'art roman alors que les romantiques penchent vers l'art gothique, jugé plus majestueux et audacieux.
- La gestion administrative et financière : propositions de travaux, devis, compte rendus des dépenses engagées, choix des maîtres d'œuvre, des entreprises et jugements sur leurs compétences et leurs résultats : c'est bien la création d'une véritable administration qu'amorce Mérimée dans son action d'inspecteur général. Dans ce domaine le rôle du classement lui paraît essentiel : « J'ai trouvé ici (à Strasbourg) l'opinion, bien établie, qu'un édifice classé était inviolable. Depuis le régisseur des Tabacs[142] jusqu'au Préfet, tout le monde est pénétré du respect pour le classement… Moi-même je commence à croire un petit peu à notre omnipotence. »[143]
- Description de la société provinciale : à travers la description savoureuse des personnes rencontrées : représentants de l'Etat (préfets, maires, etc.), des cultes (évêques, curés, etc.) ou des propriétaires d'édifices, c'est toute une société provinciale du XIXe siècle qui est décrite, et qui explique sans doute le refus de Mérimée d'appuyer la politique des monuments historiques sur les pouvoirs locaux. « Les maires, les curés, les fabriciens et surtout les conseils municipaux me donnent bien du mal. Impossible de leur faire entendre raison, et si

[142] L'église Saint Etienne avait été transformée en magasin de tabac en feuilles
[143] *ibidem* lettre de MERIMEE du 28.4.1844 page 87.

vous ne m'armez pas d'un bout d'article de loi, d'ici à dix ans il n'y aura plus un monument en France, ils seront tous détruits ou badigeonnés… »[144]

Il admet toutefois que la meilleure politique, lorsqu'elle se révèle possible, est la coopération entre l'État et les communes : « La commission des monuments historiques ne peut sauver seule les monuments que l'opinion publique lui désigne. Elle est impuissante sans le concours des communes. Or ce concours vous le refusez bien nettement n'est-ce pas ? Vous faites plus, vous demandez la destruction de Saint-Étienne, vous vous repentez d'en avoir obtenu le classement… »[145] explique-t-il aux élus de Strasbourg. C'est pourquoi son analyse de l'attitude la plus courante des responsables locaux l'amène à juger incontournable la centralisation de l'action en faveur des monuments historiques. Durant son long mandat il impose sa conception d'une gestion étatique de la sauvegarde des monuments historiques, alors même que « Guizot et Vitet concevaient davantage le rôle de l'État comme celui d'un guide et d'un animateur libéral d'initiatives locales »[146].

Ainsi durant le très long exercice de sa mission d'Inspecteur des monuments historiques, Mérimée marqua durablement l'institution : son engagement fort et son opiniâtreté, auxquels se joignent la finesse de ses analyses (en fonction de l'intérêt archéologique et architectural de chaque monument concerné), l'appréciation sur les stratégies à mettre en œuvre, les politiques à adopter, mais aussi les moyens financiers disponibles, telles sont les qualités que Mérimée a déployées.

§ 2 La création de la Commission des monuments historiques (1837)

La création d'une Commission des monuments historiques, établie par une circulaire du ministre de l'Intérieur du 10 août 1837, manifeste l'intervention de l'État (la commission qui dépend du ministère de l'Intérieur est présidée par le ministre), justifiée par un fort courant d'opinion dans la société provinciale. Dans la présentation faite par Françoise Bercé [147] sur les conditions de la création et du fonctionnement initial de la commission on mesure

---

[144] Lettre de Ludovic VITET à GUIZOT en 1833, *Ibidem*, Introduction, p. XLIX.
[145] Lettre de MERIMEE du 29 avril 1844, *ibidem*, p. 96.
[146] AUDUC Arlette, 2008, Quand les monuments construisaient la nation. Le service des monuments historiques de 1830 à 1940, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Paris, p. 113.
[147] BERCÉ Françoise, 1979, Les premiers travaux de la commission des monuments historiques (1837 – 1848) PICARD, Paris.

combien le débat reste encore ouvert entre les forces centrifuges et les forces centripètes, qui l'emporteront ensuite sous l'action déterminante de Mérimée.

La composition de la commission est très partagée : Ludovic Vitet qui succède à partir de 1839 au premier président Vatout, Mérimée et Charles Lenormant (ami très proche de Mérimée) sont les défenseurs de l'autorité de l'État, alors que parmi les autres membres de la Commission le baron Taylor (l'auteur des *Voyages pittoresques* qui connaissait la province et y avait des amis insistait toujours pour que l'on fasse appel aux bonnes volontés locales, s'opposant aux tendances jacobines et centralisatrices de Mérimée), Auguste Leprévost (fondateur auprès d'Arcisse de Caumont de la Société des antiquaires de Normandie, et grand ami de la province) penchent pour l'appel aux compétences locales.

Le rôle de la Commission va évoluer avec le temps. La première commission constitue un véritable collège directorial dont l'action est concertée. Ses membres n'y jouent cependant pas un rôle identique : certains interviennent fréquemment, d'autres sont chargés de missions provinciales, d'autres enfin donnent des avis techniques. Mais à partir de 1848 l'Inspecteur général (en l'occurrence Mérimée) rapporte seul et la direction collégiale laisse le pas à l'inspecteur général.

Compte tenu de l'ampleur de la tâche, la commission a recours aux services de correspondants locaux. Cette pratique n'est pas nouvelle dans ce domaine car de nombreux services de l'État utilisent depuis longtemps ce moyen pour leur information et la collecte des renseignements. Les grandes collections bénédictines avaient été mises en chantier sur cette base, à partir des nombreuses abbayes disséminées sur le territoire national. Au cours de la Révolution également, comme nous l'avons évoqué précédemment, la nécessité d'établir le recensement des biens nationaux avait conduit naturellement à mobiliser les compétences locales. En effet, les administrateurs des départements, des districts ou des municipalités furent le plus souvent démunis face à l'immensité et la technicité de la tâche à accomplir. Le travail fut souvent confié à des sociétés ou des commissions locales créées ou rétablies à cet effet, et constituées d'érudits, artistes ou de personnalités locales. Il en fut de même à l'occasion de la mission d'enquête et d'inventaire, confiée aux préfets par le ministre de l'Intérieur Montalivet, dans sa circulaire de 1810. L'enquête fut reprise dans des conditions identiques sous la direction de l'Académie à partir de 1818.

Les correspondants, choisis par la Commission, sont tous membres, secrétaires ou présidents de sociétés archéologiques, et en particulier de la Société des Antiquaires de France et de la Société Française d'Archéologie.

Officiellement, les fonctions de correspondant consistent à fournir à la Commission, sous couvert du préfet, les renseignements nécessaires pour décider du classement et des restaurations à effectuer sur tel ou tel édifice. Mais, pour Mérimée, le correspondant doit seulement être un informateur capable de tenir l'administration au courant des découvertes d'antiquités, et de l'avertir des projets de destruction. Aucune circulaire n'est élaborée pour préciser les attributions des correspondants, et avec les années leur rôle devient de plus en plus effacé, tandis que la surveillance et la responsabilité de la conservation des monuments incombent davantage aux architectes parisiens.

Les architectes attachés à la Commission deviennent très vite les moteurs de l'action décidée par la Commission. Après avoir choisi à l'origine des archéologues, la commission convient en effet de la nécessité de faire appel à des architectes pour établir plans, élévations et croquis, puis pour surveiller les travaux. Le choix d'architectes locaux s'étant révélé insatisfaisant et l'inégalité des compétences locales ayant conduit à de nombreuses déceptions, la Commission décide d'introduire de plus en plus souvent des architectes parisiens, dont les talents sont mieux connus et qu'il est plus facile de contrôler.

Le budget à la disposition de la Commission, modeste à l'origine, évolue progressivement et devient assez vite le moyen d'affirmer son autorité : en effet les crédits ordinaires passent de 120 000 F en 1836 à 800 000 F en 1848, auxquels il convient de rajouter des crédits extraordinaires votés par la Chambre pour certains monuments.

Enfin et surtout la méthodologie mise en œuvre dès l'origine par la commission constitue le fondement de l'institution des monuments historiques. En effet, compte tenu de l'objectif de sauvegarde affiché et des moyens financiers, le premier travail de la Commission consiste, après avoir dépouillé les rapports des préfets, à « classer » par importance les monuments figurant dans les listes préfectorales.

Une première liste est publiée en 1840 qui sert de référence jusqu'en 1887 : les édifices religieux y occupent la plus grande part (essentiellement les édifices du Moyen Âge, et tout spécialement l'architecture gothique, compte tenu des choix de Mérimée) suivie des monuments romains. L'architecture civile est peu représentée, soit parce que la plupart des édifices sont des propriétés privées, soit parce qu'ils sont de construction plus récente et regardés comme de peu d'importance. Devant l'afflux des demandes et la masse des monuments à sauver, la Commission élabore une théorie des monuments-types, qui ne semble

pas avoir été débattue en son sein mais qui se dégage naturellement et est facilement admise : devant l'impossibilité matérielle de sauvegarder tous les édifices présentant un intérêt historique ou artistique, il convient de conserver, par priorité, certains modèles particulièrement achevés et significatifs.

SECTION 3 : LES CHOIX STRATÉGIQUES DE L'ÉTAT

La mise en œuvre des premières structures administratives, et la conduite d'actions d'envergure, en faveur de la protection et du sauvetage de nombreux monuments, ont pu se faire grâce à l'action déterminante des premiers acteurs, mais leur succès a reposé sur l'importance des moyens financiers provenant du budget de l'État et sur l'efficacité des actions conduites sur le terrain par les représentants de l'État. Cet investissement de la puissance publique a nécessité de poser des choix stratégiques clairs de la part de l'État, qui ont conduit, tout d'abord, à écarter les initiatives privées, jugées inefficaces, puis à mettre progressivement en place des structures étatiques centralisées, et enfin à doter ces institutions étatiques des moyens législatifs et réglementaires nécessaires à leur action.

§ 1 La marginalisation des sociétés savantes

La Monarchie de juillet aurait pu, à l'instar des choix faits en Grande-Bretagne, s'appuyer sur le fort tissu existant en province et constitué d'érudits de toutes disciplines regroupés dans les Sociétés savantes et Académies provinciales.

On a précédemment souligné le rôle de ces sociétés savantes et notamment celui de la Société des Antiquaires de Normandie qui a mis en œuvre une organisation, offrant l'image d'une véritable administration, avec un comité permanent et un réseau d'inspecteurs divisionnaires, d'inspecteurs départementaux etc. coiffant de nombreux correspondants. Dans un premier temps, comme l'a fait Guizot à travers la Société de l'histoire de France ou le Comité des travaux historiques et scientifiques, on voit Mérimée, partant pour sa première tournée d'Inspecteur général demander à de Caumont une introduction et des conseils. Mais négligeant progressivement le réseau des sociétés savantes et des commissions archéologiques locales, Mérimée, dans la tradition centralisatrice et bureaucratique napoléonienne veut que l'initiative des entreprises et de la gestion des crédits appartienne à une organisation officielle.

Il est vrai que l'on retrouve dans la correspondance de Mérimée, à l'occasion de ses tournées en province, beaucoup plus de situations locales peu propices à la protection des monuments locaux majeurs : la description qu'il fait de nombreux potentats locaux plus soucieux de destructions pour des motifs d'urbanisme, ou pour des raisons financières en raison du coût des restaurations, ne l'incite pas à confier aux autorités locales la mission de défense du patrimoine local.

C'est la raison majeure qui explique qu'en 1837 Mérimée et Vitet, pour justifier la demande d'augmentation massive des allocations et obtenir des crédits de la Chambre, adressent aux préfets une circulaire demandant la liste des édifices du département présentant un intérêt particulier et nécessitant des travaux urgents. La décision est alors prise de confier à une Commission parisienne, siégeant au ministère de l'Intérieur, et composée de spécialistes, la Commission supérieure des monuments historiques, de choisir parmi les édifices proposés et classés (le mot apparaît pour la première fois), par ordre d'importance, ceux pour lesquels l'urgence dicte une intervention. Ainsi, pour assurer la sauvegarde proprement dite des édifices par des subventions et en diriger la restauration, le pouvoir central met la main sur l'œuvre de sociétés provinciales mises à contribution en cas de besoin, parfois aidées par des subventions maigres (car dans l'esprit de Mérimée il ne convient pas de soutenir financièrement des sociétés qui ont le même objectif que les structures étatiques), et toujours considérées comme secondaires.

§ 2 L'organisation d'une administration centralisée des monuments historiques

La mise en place d'une administration d'État est certes conforme à la tradition jacobine de la Révolution et au centralisme unificateur de la période impériale. Elle paraît sans doute la plus adaptée aux créateurs de la notion de monuments historiques, qui jugent la situation des principaux monuments de la France désespérée, et nécessitant des actions urgentes et coordonnées, et surtout des moyens accessibles seulement au budget de l'État. Elle correspond, estime Jean-Michel Leniaud, à une volonté délibérément centralisatrice : « L'objectif est, en définitive, de fédérer et d'harmoniser les efforts dans une optique de centralisation, de façon à fournir à la science un centre de direction qui régularisât les bonnes intentions manifestées sur tous les points de France. L'État bourgeois, selon Guizot, intègre la conservation du patrimoine parmi les missions de service public et s'érige en juge souverain des initiatives locales : c'est à lui qu'il appartient de trancher sur ce qui doit être sauvé ou non. Le

patrimoine n'est plus l'affaire de chacun, c'est celle de l'État régulateur ».[148] Et il cite Alfred Rame, dans son ouvrage *L'art et l'archéologie au XIXe siècle* : « Toute science est à Paris ; dans un bureau anonyme, toute puissance y réside ; la province est trop heureuse que des intelligences d'élite s'occupent de ses intérêts »[149].

Mais derrière ces choix éminemment politiques transparaît une conception de l'intérêt général qui ne peut être valablement assuré que par la puissance publique, placée au-dessus des intérêts privés. Bien plus, alors que l'État aurait pu limiter son intervention à sa fonction normative, en édictant des règles de police spéciale, les choix de la puissance publique se sont très tôt orientés vers la mise en place progressive d'un véritable service public des monuments historiques. Il faudra certes attendre le XXe siècle pour voir apparaître le service des Monuments historiques, selon le critère organique, avec la création d'une Direction du patrimoine et de véritables services assurant la prise en charge directe de cette activité, mais le critère fonctionnel du service public est apparu très tôt, au sens où l'entend la doctrine : « forme de l'action administrative dans laquelle une personne publique prend en charge [...] la satisfaction d'un besoin d'intérêt général »[150], ou « toute activité d'une collectivité publique visant à satisfaire un besoin d'intérêt général »[151], ou encore « une activité [...] assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public »[152].

C'est dans ce contexte général que, des origines de l'institution, sous la Monarchie de Juillet, jusqu'au régime de Vichy, un véritable service se crée, doté d'une organisation administrative, d'un personnel technique et scientifique, d'un budget et d'un appareil législatif de plus en plus complexe. Ce processus se développe en deux temps :

I) La mise en place progressive des structures et d'une réglementation

Le poste d'inspecteur général (créé en 1830) puis la Commission des monuments historiques (créée en 1837) sont rattachés en 1839 à une structure d'administration centrale au Ministère de l'intérieur : la direction des monuments publics et historiques, dotée de moyens budgétaires étatiques.

---

[148] LENIAUD Jean-Michel, Viollet-le-Duc ou les délires du système, précité, p. 33
[149] Citation de LENIAUD Jean-Michel *Ibidem* note 104 p. 180
[150] RIVERO Jean et WALINE Jean, 2002, *Droit administratif*, Précis Dalloz Editions Dalloz 2002 p. 452.
[151] LAUBADERE André de, VENEZIA Jean-Claude, GAUDEMET Yves, 1996, *Traité de droit administratif* tome I Editions Librairie générale du droit et de la jurisprudence, p. 41.
[152] CHAPUS René, 2001, *Droit administratif général* tome I, Editions Montchrestien, Paris, p. 579.

Cette organisation fortement marquée, comme nous l'avons souligné précédemment, par les personnalités des premiers inspecteurs généraux (Vitet et surtout Mérimée) et des premiers membres de la Commission des monuments historiques, et renforcée par le soutien ministériel et parlementaire, naturellement se caractérise par son aspect étatique et centralisé (situation parisienne, petit nombre d'experts, budget ministériel).

Les conséquences vont être d'abord l'apparition du classement : si l'inventaire des monuments s'appuie beaucoup sur les travaux menés en province par les représentants de l'État, notamment les Préfets, et les correspondants locaux désignés par la Commission, l'analyse finale demeure largement entre les mains de l'inspecteur général qui ne ménage pas son temps (comme l'a montré Mérimée) pour apprécier lui-même sur le terrain les monuments dignes d'intérêt et qui établit le rapport à l'intention des membres de la Commission. Cet inventaire établi sur l'ensemble du territoire donne alors lieu à un arbitrage effectué par la Commission qui établit un classement des priorités : apparaît ainsi une liste d'édifices classés (ce classement est établi essentiellement en fonction de l'urgence et des moyens financiers qui pourront être mobilisés) et répondant à des critères de sélection arrêtés au niveau central.

Mais il faut, pour valider ces choix et ces décisions, le support de normes étatiques que constituent, dans un premier temps, les circulaires et instructions ministérielles. Leur examen mérite une attention particulière dans la mesure où les principes dégagés constituent les bases des lois de 1887 et 1913 et demeurent encore celles de notre droit actuel.

Une première circulaire ministérielle intervient, le 16 novembre 1832, qui vise à assurer la coordination entre l'échelon central et les représentants de l'État dans les départements. Elle vient renforcer l'autorité de l'inspecteur général auprès des préfets. Ceux-ci sont invités à « refuser leur autorisation à tous les changements et à toutes les opérations importantes qui seraient demandés par les curés pour des édifices consacrés au culte… si ces demandes ne sont pas approuvées par l'inspecteur général des Monuments historiques »[153].

---

[153] VERDIER Paul, 1936, Le service des monuments historiques. Son histoire, organisation, administration, législation (1830-1934), in *Congrès archéologique de France, Centenaire du service des monuments historiques et de la Société française d'archéologie Paris 1934*, A. Picard, Paris, p.57.

Une seconde circulaire importante intervient le 10 août 1837. Elle émane du ministre de l'Intérieur Montalivet[154] et donne naissance à ce qui sera ultérieurement la procédure de « classement au titre des monuments historiques ». En effet, elle invite les préfets à recueillir tous les documents propres « à faire connaître les anciens monuments qui existent dans leur département, l'époque de leur fondation, le caractère de leur architecture et les souvenirs historiques qui s'y rapportent. Vous les **classerez**, ajoute-t-il, dans leur ordre d'importance et vous indiquerez les sommes qui seraient nécessaires pour les conserver ou remettre en bon état ».[155] La même circulaire « incite les communes et les départements à participer à l'entretien et à la restauration des monuments, l'État apportant une prime d'encouragement ».[156] C'est dans ce cadre, qu'à la suite des rapports des préfets, la Commission des monuments historiques établit, dans un rapport adressé au ministre le 20 mai 1840, une première « liste des monuments pour lesquels des secours ont été demandés et que la Commission a jugé dignes d'intérêt ».

L'année 1841 est riche en instructions données par le ministre à ses services : quatre circulaires (19 février, 18 septembre, 1er octobre et 14 octobre) du ministre de l'intérieur Duchatel constituent le premier embryon juridique de la réglementation des monuments historiques. Elles sont d'autant plus remarquables qu'elles n'ont pas pour objectif direct de définir des règles de protection des monuments, mais seulement de subordonner à l'autorisation préalable de l'autorité administrative, en l'occurrence le ministre, toute intervention sur un monument, principe encore en vigueur.

Dans la circulaire du 19 février 1841, le ministre souligne le rôle essentiel de la commission des monuments historiques, obligatoirement saisie avant toute décision ministérielle : « Toutes les demandes de secours, tous les projets de travaux à exécuter lui sont soumis. Cette assemblée dresse également la liste des édifices qui méritent d'être classés, en raison de l'intérêt réel qu'ils présentent sous le rapport de l'art ou des souvenirs qu'ils rappellent. Seuls ces édifices peuvent bénéficier de secours sur les fonds du ministère de

---

[154] Camille BACHASSON, Comte de MONTALIVET (1801-1880) a été à quatre reprises ministre de l'intérieur entre 1830 et 1839. Il s'inscrit ainsi dans une tradition familiale en faveur des monuments historiques, après son père Jean-Pierre BACHASSON, Comte de MONTALIVET (1766-1823), ministre de l'intérieur entre 1809 et 1814 et auteur de la circulaire aux préfets du 18 mai 1810 (voir supra)

[155] VERDIER Paul, *ibidem*, p. 61

[156] PONTIER Jean-Marie, 1989, La protection du patrimoine monumental *R.F.D.A.* Septembre octobre 1989, p. 759-760.

l'Intérieur, et ces secours ne peuvent « s'appliquer qu'à des travaux de conservation ou de réparation ». Les projets de ces travaux seront, en principe, établis par un architecte du département qui sera désigné par le préfet et qui en dirigera, après autorisation, l'exécution. Toutefois, « Je serai quelquefois obligé, déclare le ministre, en raison de l'importance et des difficultés d'une restauration, d'en charger un architecte étranger au département ; je ne le ferai d'ailleurs qu'en cas de nécessité, lorsque, par leur nature, les travaux exigeront une expérience consommée et des études spéciales »[157].

Cette première circulaire est suivie par une nouvelle circulaire du 18 septembre qui précise le caractère du classement et la nécessité du concours financier des autorités locales pour la conservation des monuments. L'inscription d'un édifice sur la liste de classement constate simplement que celui-ci « est intéressant par son architecture ; il est signalé à l'attention des Conseils communaux et départementaux ; mais, en le désignant comme un monument, le ministre de l'Intérieur ne s'engage nullement à donner des fonds pour le restaurer ». Le Gouvernement, au contraire, « ne doit prendre à sa charge aucune dépense d'entretien à proprement parler ». C'est, en effet, « aux communes et aux départements qu'il appartient surtout de veiller à la conservation des édifices remarquables qu'ils possèdent ». Le ministre, toutefois, « considérera toujours comme un titre à sa sollicitude les sacrifices qui auront été consentis par les communes et les départements ».[158]

La circulaire du 1er octobre 1841 précise que la compétence du ministre affecte tous les travaux sur tous les monuments historiques. Il est en effet décidé que le ministre ne doit pas être saisi seulement des projets de travaux qui peuvent être subventionnés. « Les monuments historiques ne peuvent subir aucune modification sans que le projet m'en ait été adressé et ait reçu mon approbation » spécifie le ministre dans la circulaire du 14 octobre 1841. « Si les édifices appartiennent aux communes, il importe qu'ils ne puissent être restaurés, vendus ou démolis que sur mon autorisation. S'ils appartiennent à des particuliers, le préfet devra également prévenir chaque fois qu'un danger les menacera afin que l'État puisse s'en rendre acquéreur quand la situation du crédit le permettra et au besoin par expropriation publique ».

---

[157] VERDIER Paul, opus cité, p. 65
[158] VERDIER Paul, *ibidem*, p. 66

Dans cette circulaire de 1841, le ministre souligne également la nécessité du concours financier des autorités locales pour la conservation des monuments. « C'est en effet aux communes et aux départements qu'il appartient de veiller à la conservation des édifices remarquables qu'ils possèdent », le ministre s'engageant « à tenir le plus grand compte des sacrifices faits par les collectivités locales, au bénéfice de leurs monuments dans la répartition des secours du gouvernement ».[159]

Ces circulaires et instructions ministérielles, que les représentants de l'État dans les départements mettent en application, contiennent les éléments essentiels de ce que l'on retrouvera ultérieurement dans les lois de 1887 et de 1913, et qui vont constituer la police spéciale des monuments historiques :

- l'identification et la désignation par l'État des « édifices remarquables » à protéger et leur qualification juridique, par la voie du classement comme monuments historiques.
- le contrôle de l'État sur la protection de ces édifices « classés », et notamment le contrôle préalable de tous les travaux, appelés à bénéficier de la participation financière du budget de la Nation.

Cette police administrative spéciale va, sous l'initiative de ses promoteurs, se caractériser par son aspect très centralisé, et l'organisation des départements va permettre de poursuivre cette œuvre d'uniformisation administrative et culturelle, le représentant de l'État dans le département, le Préfet, étant le garant de l'efficacité de cette politique nationale. Cette centralisation des travaux sur les édifices civils des collectivités et des particuliers à partir de la commission des monuments historiques touche également les très nombreux lieux de culte, la centralisation des travaux d'entretien des cathédrales et des églises paroissiales par la puissance publique étant assurée par une autre administration parisienne : le Bureau des Cultes, encadrant un corps très important d'architectes diocésains, qui malgré leur appellation laissent peu de moyens d'expression aux ministres du culte, évêques ou curés.

Sur le plan idéologique, le monument historique se définit alors autour de la notion de « monuments types » : caractéristiques d'une période ou d'une école (Antiquité ou Moyen Âge gothique essentiellement), ils sont peu nombreux. Une doctrine de restauration est aussi élaborée, centrée d'abord sur le respect du monument, évoluant très vite vers la nécessaire

---

[159] DUSSAULE Pierre, 1974, *La loi et le service des monuments historiques*, Documentation française. Notes et études documentaires n° 4012, Paris, p. 12.

unité de style. Le budget connaît une croissance régulière, au service des seuls monuments, le personnel restant peu nombreux, autour de la Commission des monuments historiques composée de savants bénévoles, « antiquaires », « archéologues » et d'architectes.

Le rôle de l'État est essentiel, qui définit le monument historique, le nomme, en fait la liste, le conserve, le répare, participant ainsi à la construction d'une mémoire nationale, mais cette action est conduite par une administration parisienne dotée des seules armes d'une réglementation embryonnaire et de moyens financiers insuffisants. L'expérience acquise au cours des premières années et l'accroissement des moyens budgétaires permettent de mettre en place une véritable administration des monuments historiques.

II) La création d'une véritable administration

Elle se met en place autour de l'Inspection générale et de la Commission des monuments historiques, c'est-à-dire autour d'experts et de savants aidés de quelques cadres administratifs. À partir de 1870, le service est rattaché au ministère de l'Instruction publique et des Beaux-arts, mais il manque au service le rattachement des édifices diocésains et des Bâtiments publics et Palais nationaux.

A) La Commission supérieure des monuments historiques

Jusqu'aux années 1880, le service s'est confondu avec la Commission supérieure des monuments historiques, élément moteur de la politique de l'État, qui définit la doctrine en matière de protection. Elle est véritablement restructurée par un décret du 27 mars 1879, qui consacre la place que prennent désormais l'administration et les représentants du pouvoir central.

Cette évolution se confirme après le vote de la loi de 1887 sur la protection des monuments historiques qui rend nécessaire la réorganisation de la commission : le décret du 3 janvier 1889 lui fixe trois missions :

- établir la liste des Monuments historiques
- désigner les monuments à restaurer et examiner les projets de restauration
- proposer la répartition des crédits

L'administration centrale prend un poids de plus en plus important dans le fonctionnement de la Commission[160] surtout avec la mise en place d'un instrument législatif contraignant.

B) Les architectes des Monuments historiques

La nécessité de confier à des spécialistes les interventions sur le monument amène très tôt à trouver des solutions adaptées. Les réponses apportées varient mais une volonté constante demeure : celle de réserver les interventions à des professionnels choisis par l'État.

Une première période est caractérisée par l'empirisme dans le recrutement par la commission des premiers architectes rattachés au service qui se forment eux-mêmes à l'étude directe des monuments, avant que ne soit organisée une formation spécifique, puis que soit mise en place une véritable organisation scientifique et technique avec les architectes en chef des monuments historiques.

La fixation de nouvelles règles de recrutement des architectes et l'organisation d'un véritable corps de spécialistes des monuments historiques sont initialement réalisées par le décret du 26 janvier 1892, qui s'inspire d'ailleurs de la situation des architectes des édifices diocésains. Est ainsi créé un corps d'architectes recrutés sur concours, qui nécessite la création d'une formation spécifique. Un corps de professionnels au service de l'État se forme ainsi, qui constitue un des éléments majeurs de la politique des monuments historiques et que nous analyserons d'une manière spécifique dans notre deuxième partie.

L'organisation technique est structurée : le territoire national est divisé en une trentaine de circonscriptions confiées à un architecte en chef (et encadrées par trois inspecteurs généraux choisis parmi les architectes en chef les plus réputés). Un corps d'architectes ordinaires est organisé dans les départements (environ 130 nommés par le ministre après agrément préfectoral). On assiste donc à un début d'organisation uniforme d'un corps de techniciens qui ne tardent pas à entrer en conflit, sur le terrain, avec les correspondants du ministère (cette fonction, créée par un décret de 1839, est confiée à des bénévoles, érudits locaux ou « antiquaires », qui ont le titre d'inspecteurs-correspondants et qui sont les délégués du service des monuments historiques dans les départements).

---

[160] AUDUC Arlette, Quand les monuments construisaient la nation, précité, p. 211.

La création de ce corps d'architectes spécialisés et les moyens mis à leur disposition vont naturellement influer sur la politique nationale des monuments historiques. Leur influence est, en outre, augmentée par le rôle majeur joué par l'un des leurs, Eugène Viollet-le-Duc (1814-1879).[161] Sa forte personnalité et le poids que lui donnent l'amitié et la confiance de Mérimée, qui lui confie des opérations majeures, comme Vezelay, et sa position prééminente à la tête des édifices diocésains entre 1853 et 1874 font de lui un personnage majeur de l'histoire des monuments historiques.

Théoricien de l'architecture gothique, notamment dans son *Dictionnaire raisonné de l'architecture française*, il met en avant l'originalité de l'art gothique qu'il définit comme un fonctionnalisme structural, toute forme obéissant à une fonction précise.[162]

Mais son influence majeure, qui déchaîne les passions comme les hostilités farouches, porte sur la restauration des monuments historiques, soit directement à travers les monuments majeurs qui lui sont confiés, soit indirectement par ses nombreux disciples et élèves qui interviennent dans la restauration des monuments. Alors que dans *L'instruction pour la conservation, l'entretien et la restauration des édifices diocésains et particulièrement des cathédrales* de 1849 il insiste à travers des préceptes très techniques à l'intention des professionnels du bâtiment sur son souci majeur, le respect dû à l'édifice, à son histoire et à son architecture, l'histoire retiendra essentiellement son article « restauration » du *Dictionnaire raisonné* dans lequel il affirme « Restaurer un édifice, ce n'est pas l'entretenir, le réparer ou le refaire, c'est le rétablir dans un état complet qui peut n'avoir jamais existé à un moment donné ».

Son importante activité dans le domaine des monuments historiques l'amène à mettre en pratique ses théories sur d'importants édifices religieux : Vézelay, Notre-Dame de Paris, Saint-Denis, Evreux, Narbonne, Saint-Sernin de Toulouse, mais aussi sur deux édifices civils, la cité de Carcassonne et le château médiéval de Pierrefonds, pour lequel il convainc l'empereur Napoléon III de sa reconstruction totale.

---

[161] *Actes du Colloque International VIOLLET LE DUC* Paris 1980 Nouvelles Editions Latines Paris 1982 ;LENIAUD Jean-Michel *VIOLLET LE DUC ou les délires du système,* précité : FOUCART Bruno, 1997, VIOLLET LE DUC et la restauration in NORA Pierre (Dir.) *Les lieux de mémoire* tome I opus cité, p. 1615-1643

[162] GRODECKI Louis, 1982, Viollet-le-Duc et sa conception de l'architecture gothique, in *Actes du Colloque International VIOLLET LE DUC* précité.

« Avec Viollet-le-Duc, l'histoire frôle le mythe et mieux, l'épouse. Le personnage est arrivé à incarner à lui seul et la politique de restauration du XIXe siècle et son architecture historiciste ».[163] Ses admirateurs mettent en avant sa parfaite connaissance de l'architecture médiévale et son action déterminée qui a permis de sauver de la ruine nombre d'édifices religieux et civils. Ses adversaires lui reprochent (parfois de manière véhémente) à travers ses interventions lourdes et systématiques, d'avoir défiguré inexorablement les édifices du Moyen Âge, qui ont ainsi perdu leur authenticité.

Sous l'impulsion politique de Guizot, et sous l'effet de l'action déterminée de personnalités comme Mérimée ou Viollet-le-Duc, ces années 1880-1890 ont donc créé une ébauche d'administration centralisée, dotée d'un personnel administratif (Bureau des monuments historiques), scientifique (Commission), et technique (Architectes en chef).

Le rattachement des lieux de cultes classés aux monuments historiques se fait par fusion des anciens services et l'Administration des Beaux arts contrôle désormais tous les travaux concernant les bâtiments des édifices cultuels appartenant à l'État, et alloue sur les fonds d'État des subventions aux communes pour les édifices qui leur appartiennent.

La réorganisation administrative concerne la création d'un service des antiquités et objets d'art, la réorganisation de l'Inspection générale des monuments historiques, mais la conséquence essentielle concerne la Commission des Monuments historiques dont les attributions se trouvent fortement étendues.

Au terme de ces réformes, un important service est en marche : tous les monuments classés sont désormais sous une même Direction qui développe une unité de vue et de doctrine en direction des architectes dont les pouvoirs sont étendus aux travaux d'entretien. Mais cette importante machine administrative, dédiée à la protection des monuments historiques, se trouve assez vite confrontée au problème de la faiblesse des normes juridiques applicables, et surtout aux moyens d'en faire assurer le respect. Dans ce contexte, les circulaires et instructions ministérielles apparaissent insuffisantes pour régler les problèmes posés par la protection du patrimoine, et l'idée, déjà formulée par les deux premiers inspecteurs généraux, Vitet et Mérimée, dans les années 1830, de la nécessaire mise en place d'un dispositif législatif, paraît incontournable.

---

[163] FOUCART Bruno, opus cité.

§ 3 La mise en place de l'arsenal législatif

Parallèlement à la mise en place d'une véritable administration centralisée, accompagnée de moyens financiers importants de la part de l'État, la nécessité d'une norme législative apparaît évidente pour la Commission des monuments historiques : « La violation des instructions ministérielles est devenue d'ailleurs trop fréquente pour que la répression des infractions ne soit dorénavant la préoccupation constante de la Commission. Après 1870, elle ne cesse de réclamer des mesures légales pour prévenir et, au besoin, pour réprimer toute atteinte portée à un monument historique. Ses doléances répétées finissent par être entendues. Le 28 octobre 1875, le ministre Wallon, sur la proposition du marquis de Chennevières, directeur des Beaux-Arts, charge Me Edmond Rousse de rédiger un mémoire établissant l'insuffisance de la législation sur les monuments classés et exposant les mesures législatives qu'il y aurait lieu de prendre pour combler cette lacune »[164].

Mais avant d'arriver à la loi du 30 mars 1887, le texte subit de nombreux avatars[165], dont l'un des principaux concerne l'affrontement autour du problème des collectivités locales. De nombreuses collectivités craignent en effet de voir leurs droits et prérogatives réduites par un dispositif législatif qui subordonne à une autorisation ministérielle leurs projets de travaux affectant un monument classé monument historique. Ces craintes sont relayées lors de la discussion au Sénat par plusieurs de ses membres, « notamment M. Combes, qui proteste avec véhémence contre les atteintes que subissent les libertés municipales (10 et 13 avril, 1er juin 1886) »[166]. Le sénateur radical de Charente-Inférieure, Emile Combes tente pendant toute la discussion de la loi au Sénat de faire prévaloir, au moyen d'amendements, sa conception de la liberté des communes face à l'hégémonie de l'État [167].

Avec la loi du 30 mars 1887, un dispositif législatif se met en place afin de renforcer l'action de l'État et de ses services dans leur objectif de sauvegarde des monuments historiques.

Mais des circonstances conjoncturelles accroissent le rôle de l'État dans ce domaine : la loi de séparation de l'Eglise et de l'État de 1905, et le refus du Vatican, et donc des

---

[164] VERDIER Paul, opus cité, p. 109. Dans le même sens HEYMANN-DOAT Arlette, 1983, La protection du patrimoine historique. Développement et rôle du droit, *R.D.P*, p. 171.
[165] AUDUC Arlette, Quand les monuments construisaient la nation, précité, p. 181-197.
[166] VERDIER Paul, *ibidem*, p. 134.
[167] AUDUC Arlette, *ibidem*, p. 197-201.

catholiques français, de mettre en place les structures administratives diocésaines et paroissiales prévues par la loi, amènent l'État à assumer la prise en charge de l'entretien des cathédrales, et les communes celle des églises, augmentant ainsi la responsabilité de la puissance publique sur la majeure partie des monuments historiques du pays.

Ce dispositif est d'ailleurs complété pour des raisons politiques (liées au mouvement de pression organisé par plusieurs parlementaires, élus locaux) par une loi du 30 mars 1906 créant la possibilité de classer les sites naturels parmi les monuments historiques.

I) La première loi sur les monuments historiques : la loi du 30 mars 1887[168]

Elle précède la loi fondamentale de 1913 qui régit encore notre droit actuel. Elle est intéressante d'abord dans son contenu car elle fixe un certain nombre des principes utilisés par l'administration dans la gestion des monuments. Elle l'est aussi et surtout pour les débats auxquels elle a donné lieu entre les thèses centralisatrices et celles de l'autonomie des collectivités locales, mais également dans le cadre qu'elle se fixe de respecter le droit des propriétaires privés de monuments historiques.

Sur le plan des principes tout d'abord, cette loi relativement brève (18 articles) se révèle l'acte fondateur de la politique de l'État en matière de monuments historiques, en ce sens qu'elle affirme, pour la première fois, sa volonté d'assurer « la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique », en leur donnant une qualification juridique. Elle organise, en effet, une procédure de classement entraînant un certain nombre de conséquences sur le statut juridique des biens concernés.

A) le classement, acte du pouvoir régalien de l'État

L'expérience du service des monuments historiques, et notamment sa lutte incessante contre le vandalisme de nombreux propriétaires publics ou privés, est la base du dispositif qui paraît nécessaire pour assurer la protection des monuments historiques, tels qu'ils avaient été identifiés dans les listes de classement établies en 1840, 1862 et 1875[169]. La loi « relative à la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique » est

---

[168] Loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique J.O. du 31 mars 1887, p 1521-1522
[169] VERDIER Paul, *ibidem*, p. 111

promulguée le 30 mars 1887 et suivie d'un règlement d'administration publique du 3 janvier 1889[170] qui précise les conditions d'application de la loi.

Répondant au souci des nombreux acteurs œuvrant pour la protection du patrimoine, la loi formalise sous la forme législative les dispositifs prévus par les notes et instructions ministérielles, peu ou pas appliquées, et avalise la pratique de protection animée depuis cinquante ans par l'inspecteur général et la Commission des monuments historiques, dont l'autorité est consacrée par l'article 15 qui précise que « les décisions prises par le ministre de l'instruction publique et des beaux-arts seront rendues après avis de la commission des monuments historiques ».

L'élément essentiel de la loi concerne le classement formalisé par un arrêté ministériel : « les immeubles par nature ou par destination dont la conservation peut avoir, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national, seront classés en totalité ou en partie par les soins du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts » (article 1). Le classement, auparavant constitué d'une liste d'immeubles établie en complément d'un rapport de la commission, devient un acte administratif affectant individuellement l'immeuble et son usage. Mais les modalités du classement varient en fonction du statut du propriétaire.

Si le bien appartient à l'État, le classement est prononcé par le ministre de l'instruction publique et des beaux-arts après accord du ministre dans les attributions duquel l'immeuble se trouve placé. En cas de désaccord de ce dernier le classement est prononcé par décret en Conseil d'État. La procédure est identique pour les immeubles appartenant aux départements, communes ou fabriques (article 2).

En ce qui concerne les particuliers, le législateur n'a pas voulu porter atteinte au droit de propriété : le classement est subordonné à l'accord préalable du propriétaire avec lequel sont débattues les conditions du classement (article 3). Le législateur donne ainsi un caractère contractuel au classement de l'immeuble appartenant à un propriétaire privé : « Les travaux préparatoires de la loi de 1887 sont formels. Courcelle-Seneuil dans son rapport au Conseil d'État déclarait : Le projet de loi n'admet pas que l'immeuble du particulier puisse être grevé d'une servitude sans son consentement, pour lui le classement s'établira par un contrat. Bardoux, rapporteur de la loi au Sénat, est tout aussi net : C'est quand l'immeuble appartient à un particulier qu'intervient alors une

[170] Décret du 3 janvier 1889, J.O. du 8 janvier 1889, n°7

modification inspirée par le caractère du droit de propriété ; le classement revêt la nature d'un contrat, les conditions en seront débattues : l'arrêté ministériel qui classera déterminera ces conditions. »[171]. Si l'État veut passer outre au refus du propriétaire, il peut mettre en œuvre la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (article 5), mais, compte tenu de l'insuffisance des crédits budgétaires, cette possibilité sera peu utilisée.

B) La motivation du classement

La loi de 1887 reprend la terminologie de la période révolutionnaire en justifiant la décision de classement par « l'intérêt national ». Cet intérêt trouve sa source dans des raisons historiques et/ou artistiques. Une anomalie apparaît en effet dans l'utilisation de la conjonction : l'intitulé de la loi évoque « la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique » (en conformité avec la pratique de la commission des monuments historiques depuis la circulaire Montalivet du 18 août 1837) alors que l'article 1 de la loi retient l'expression « au point de vue de l'histoire ou de l'art. » « Les commentateurs s'interrogèrent sur la conjonction ou, en y voyant une inadvertance du législateur. »[172]

Quoi qu'il en soit, le législateur reste plutôt dans la logique d'une loi d'exception, limitant le classement à certains immeubles présentant un intérêt élevé et national. Ce choix est conforme à la pratique des cinquante années précédentes où les classements des immeubles étaient subordonnés aux moyens financiers, limités, de l'État, préoccupation souvent rappelée à la commission des monuments historiques par les ministres successifs.

C) Les conséquences du classement

La décision ministérielle de classement affecte le statut du bien car « l'immeuble classé ne pourra être détruit, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, si le ministre de l'instruction publique et des beaux-arts n'y a donné son consentement » (article 4). De même, les servitudes susceptibles d'affecter l'immeuble ne sont pas applicables, et la procédure de l'expropriation est subordonnée à l'avis du ministre.

---

[171] BRICHET Robert, opus cité, p. 13
[172] PONTIER Jean-Marie, La protection du patrimoine monumental, précité, p. 760

La vie de l'immeuble va ainsi être très étroitement surveillée par l'État. Les services chargés de la protection des monuments historiques vont désormais pouvoir disposer des outils que leur donne la loi. Par le biais de la commission des monuments historiques, de l'inspecteur général et des services ministériels à l'échelon central, relayés sur le terrain par les préfets, mais surtout par les architectes (architectes en chef des monuments historiques et architectes locaux) et les correspondants locaux de la commission, l'État renforce progressivement son emprise.

En outre, l'État va intervenir sur la vie du monument par des moyens financiers. Même si le législateur a prévu que le classement n'oblige pas l'État à participer aux dépenses nécessaires à la protection de l'immeuble, les subventions étatiques, même modestes, constituent un moyen efficace de convaincre les propriétaires (collectivités locales, fabriques, ou particuliers) d'entreprendre les travaux conformément aux souhaits de l'État (parfois même en confiant la conduite des travaux aux agents de l'État).

Au-delà de l'incitation financière, souvent d'une grande efficacité, l'État dispose de moyens coercitifs. En effet, le législateur a prévu une action en dommages-intérêts ouverte à l'État contre ceux qui auraient exécuté des travaux en violation des règles imposées par la loi. Certes il s'agit d'une sanction civile soumise à l'appréciation des juridictions, et non d'une sanction pénale, mais la voie est entrouverte pour faire assurer le respect des règles de protection des monuments historiques.

La décision de classement pose également des problèmes institutionnels, concernant les rapports entre l'État et les collectivités locales : la majorité des monuments se situant sur l'ensemble du territoire national, convient-il d'en confier la responsabilité aux collectivités locales en raison de leur appartenance au patrimoine local, ou au contraire d'en faire assurer l'entière responsabilité à l'État garant de l'intérêt supérieur de la Nation, comme l'avaient déclaré antérieurement les hommes politiques de la Révolution française ?

C'est en faveur de cette dernière hypothèse que tranche le législateur : « Le texte entend donner à l'État les pouvoirs qui lui manquent pour intervenir contre les communes qui disposent à leur gré des monuments ou des objets qu'elles possèdent. Le sénateur Combes insiste, au contraire, sur la nécessité de limiter les pouvoirs de l'État et d'empêcher l'arbitraire de ses agents. Il s'agit pour lui de défendre le droit de propriété des communes mais aussi leur liberté. Il affirme le droit supérieur de la commune de donner à ses immeubles telle ou telle affectation. Les partisans de la loi justifient au contraire les pouvoirs de l'État par le fait qu'il est le représentant de l'intérêt national. Cela justifie les atteintes au droit de propriété qui relève de l'intérêt individuel. C'est au nom de cet intérêt général que les objets et les

immeubles sont dotés d'un statut juridique particulier : les objets appartenant à l'État sont inaliénables, ils sont déclarés appartenant au domaine public ; ils sont aussi imprescriptibles, ce qui est important pour éviter les ventes illégales et lutter contre le vol. L'autre question essentielle est de savoir qui décide des objets et monuments à classer. On aurait pu imaginer que la loi fasse appel aux sociétés d'histoire locales pour aider à la désignation des immeubles et objets à protéger, voire pour donner leur avis sur les projets de restauration, du fait de leur étroite connaissance des monuments locaux. En fait, l'affirmation du pouvoir juridique de l'État s'accompagne de celle de son pouvoir scientifique : l'exposé des motifs de la loi insiste sur l'importance des spécialistes, à tout le moins ceux qui sont au service de l'État et qui sont formés par lui. L'État affirme son pouvoir parce qu'il représente l'intérêt général, mais aussi parce que ses agents détiennent science et compétence »[173].

En consacrant ainsi les pouvoirs exclusifs de l'État dans le régime de protection des monuments historiques, le législateur se situe dans la ligne politique dressée par la Révolution française et l'Empire, mais il consacre aussi définitivement un choix initié par l'administration des monuments historiques patiemment constituée dès 1830 par Mérimée et ses successeurs, inspecteurs généraux des monuments historiques, mais aussi les architectes en chef, ainsi que tous les fonctionnaires de l'Administration centrale chargés de la mise en œuvre de l'action de l'État dans le domaine administratif, et surtout financier.

Cette action importante de l'État se trouve d'ailleurs accentuée par une législation spécifique issue de circonstances particulières, liées aux relations conflictuelles entre l'État et l'Eglise catholique.

II) La loi de séparation de l'Eglise et de l'État du 9 décembre 1905

Compte tenu de l'importance quantitative et qualitative des édifices religieux dans le patrimoine monumental français, la loi de 1905 a des conséquences majeures sur le fonctionnement, donc sur la protection et la sauvegarde de ces monuments.

---

[173] AUDUC Arlette, 2003, Le service des monuments historiques sous la III° République in POIRRIER Philippe et VADELORGE Loïc (Dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, précité pp 178-179.

A) Le dispositif législatif [174]

La loi, votée à une large majorité par les deux Chambres, modifie profondément les rapports entre l'Eglise et l'État, fondés sur la loi de Germinal an X, qui comprenait la convention du 26 messidor an IX entre le Pape et le gouvernement français, autrement dit le Concordat, et les articles organiques que Rome n'avait jamais reconnus. Si elle reconnaît la liberté des cultes (article 1), elle supprime désormais toute aide financière de l'État en faveur de l'exercice des cultes (article 2). Mais elle règle surtout les problèmes de la propriété et de l'usage des lieux affectés au culte : en ce qui concerne l'usage des édifices cultuels, son article 4 dispose que « les biens mobiliers et immobiliers […] seront transférés » à des associations cultuelles spécialement constituées et dont les modalités de création et d'exercice sont organisées au titre IV. Afin de répondre aux inquiétudes de la hiérarchie catholique, l'article 4 prévoit que ces associations doivent se conformer « aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice ».

La propriété des biens demeure cependant publique puisque l'article 12 dispose que « les édifices qui ont été mis à la disposition et qui servent à l'exercice public des cultes et au logement de leurs ministres (cathédrales, églises, chapelles, temples, synagogues, archevêchés, évêchés, presbytères, séminaires) ainsi que leurs dépendances immobilières et les objets mobiliers qui les garnissaient au moment où les édifices ont été remis aux cultes, sont et demeurent propriété de l'État, des départements et des communes ».

La loi prévoyait dans son article 3 l'établissement d'un inventaire établi « par les agents de l'administration des domaines ». Ces dispositions législatives donnèrent lieu à des réactions partagées entre les opposants et les « transigeants » au sein de l'Eglise catholique française[175], mais le problème fut tranché par la Papauté : en effet, par deux encycliques de 1906 [176] le Pape Pie X s'opposa à cette loi de séparation et l'Eglise de France refusa les dispositions prévues par la loi, notamment la mise en place des associations cultuelles[177].

---

[174] Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'État J.O. 11 décembre 1905, pp 7205-7209.
[175] MAYEUR Jean Marie, 1966, *La séparation de l'Eglise et de l'État,* Paris, René Julliard Collection Archives, Paris.BRUGERETTE. J, 1935, *Le prêtre français et la société contemporaine* tome II Vers la séparation de l'Eglise et de l'État (1871-1908), P Lethielleux éditeur, Paris.
[176] Encyclique *« Vehementer nos »* du 11 février 1906, et encyclique *« Gravissimo officii »* du 10 août 1906.
[177] POULAT Emile, 2007, Les Diocésaines. République française, Eglise catholique : Loi de 1905 et associations cultuelles, le dossier d'un litige et de sa solution (1903-2003), La Documentation française, Paris.

Une loi du 2 janvier 1907[178] qui devait régler les problèmes posés par le refus de l'Eglise catholique française « ne fut pas respectée par le clergé, alors pourtant qu'elle prévoyait qu'"à défaut d'associations cultuelles, les édifices du culte étaient [...] laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte", car cette loi de 1907 imposait encore la formalité de la déclaration préalable, à laquelle se refusaient évêques et curés. Seul l'article 1er de cette loi fut appliqué avec rigueur : il remettait à l'État, aux départements et aux communes "la libre disposition des archevêchés, évêchés, presbytères, séminaires qui sont leur propriété" [...] et c'est ainsi que de nombreux préfets purent s'installer dans les anciens palais épiscopaux. Finalement, gouvernement et législateur cédèrent et l'exercice du culte public rentra dans la légalité avec la loi du 28 mars 1907[179], abrogeant l'obligation de la déclaration préalable ».[180]

B) Ses conséquences

Elles sont d'abord juridiques, car l'Eglise catholique vit aujourd'hui sous le régime des trois lois de décembre 1905, de janvier 1907 et de mars 1907.

Les multiples problèmes juridiques qui vont se poser dans les applications pratiques ont fait l'objet d'une abondante jurisprudence des Tribunaux, notamment du Conseil d'État, qui ont consacré au profit de l'Eglise de France la pleine liberté de l'exercice du culte, et au curé desservant la pleine liberté d'usage de l'édifice, y compris contre la commune, propriétaire de l'église.

Elles ont été aussi psychologiques, à la suite de l'abandon matériel par de nombreuses communes de l'entretien des lieux de culte, qui n'avaient plus d'utilisation cultuelle. Ainsi, à travers un ouvrage assez polémique, Maurice Barrès[181], se fait l'écho de son combat à la

---

L'auteur précise que le statut des associations cultuelles a d'abord été réglé par un accord sous la forme d'un échange de lettres (qui constitue un accord international) entre le Président Poincarré et le nonce apostolique Mgr Ceretti entre 1923 et 1924, et qu'il est désormais régi par des statuts-types dont la rédaction a fait l'objet d'un accord entre l'État français et le Saint Siège.

[178] Loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes, J.O. du 3 janvier 1907, p. 34.

[179] Loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques, J.O. du 29 mars 1907, p. 2493.

[180] IMBERT Jean, 1987, Article d'Introduction d'un ouvrage collectif *Administration et Eglise. Du concordat à la séparation de l'Eglise et de l'État.* Hautes études médiévales et modernes n° 58 Librairie DROZ, Genève, p. 6.

[181] BARRES Maurice, 1925, *La grande pitié des églises de France*, Librairie PLON, Paris.

Chambre des députés, fustigeant les ravages faits par la loi de 1905 de séparation de l'Eglise et de l'État.

Son message vise à susciter un grand mouvement national pour la défense des petites églises rurales (et plus largement les édifices locaux : cimetières, calvaires, etc.) qui constituent des traces essentielles des paysages de la France et qui sont le reflet de traditions locales.

Au-delà des édifices protégés au titre de la législation sur les monuments historiques, et qui créent des obligations pour l'État et les communes, il s'intéresse aux édifices locaux laissés à l'abandon, soit volontairement, soit par manque de moyens financiers, par les élus locaux. Son propos s'appuie sur le retour à la nature, en chantant les paysages et les sources de sa Lorraine natale : « Je veux sauver les sources pures, les profondes forêts, à la suite des églises ».[182]

Il fustige les obstacles élevés par nombre d'élus locaux :

-l'opposition de la commune à la décision de classement

-l'opposition de la commune à des dons des catholiques pour sauver un édifice

-parfois la volonté déterminée de destruction (à finalité antireligieuse) ou d'altération grave (transformation du clocher de l'église Saint-Martin de Vendôme en latrines par la volonté délibérée du maire et de son conseil municipal d'afficher leur mépris de la valeur religieuse de l'édifice).

Pour sauver tous ces édifices, il propose que :

- soient classées au titre des monuments historiques toutes les églises antérieures à 1800
- soit accordé un droit au particulier contre la commune pour faire exécuter, à ses frais, les réparations d'une église de la commune
- soient affectés à cette mission des fonds d'État accordés aux communes.

Cette action de Maurice Barrès et ses propositions n'ont pas modifié le régime juridique des lieux de culte, mais elles ont eu un effet considérable sur l'opinion publique conduisant l'État à intégrer dans la protection des monuments historiques de nombreuses églises rurales.

---

[182] BARRES Maurice, *ibidem* p. 248.

III) La loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites

Dans le même esprit que la loi de 1887 sur les monuments historiques, celle du 21 avril 1906 offre la possibilité de classer les sites naturels afin d'en assurer la protection contre les atteintes d'entreprises industrielles ou commerciales. « Par site, il faut entendre un ensemble, un fragment de paysage dont le caractère esthétique est lié aux contours des lignes, à l'originalité de l'exposition, à l'effet des couleurs, à des conditions multiples d'aspect qui ne sauraient faire l'objet d'une description littérale »[183]. La loi crée dans chaque département « une commission des sites et monuments naturels de caractère artistique » composée de dix membres, présidée par le Préfet et comportant notamment deux conseillers généraux et « cinq membres choisis par le Conseil général parmi les notabilités des arts, des sciences et de la littérature »[184]. À l'instar de la loi de 1887, cette commission est chargée de dresser « la liste des propriétés foncières dont la conservation peut avoir, au point de vue artistique ou pittoresque, un intérêt général »[185]. Comme pour les monuments historiques, les propriétaires sont invités à prendre l'engagement de ne pas détruire, ni modifier l'état des lieux ou leur aspect, sans l'accord préalable de la commission. En cas de refus, le préfet peut, directement pour le compte du département, ou sur la demande du maire au nom de la commune, procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'aspect novateur de la loi par rapport à celle de 1887 sur les monuments historiques est d'ajouter au critère artistique celui du pittoresque, les beautés de la nature constituant désormais un autre aspect de l'identité nationale. Cette loi est en fait la traduction d'un large mouvement d'intérêt pour les sites naturels et les paysages qui apparaît à la fin du XIXe siècle, à travers toute l'Europe, et dont le développement du tourisme est l'illustration.[186] « Des associations se créent, autour de 1900 en Angleterre, en Allemagne, en Belgique, en Italie, en France afin de sauvegarder les lieux qui le méritent. La Société pour la protection des paysages de France est fondée à Paris en 1901 tandis que le Touring Club crée

---

[183] FAURE Maurice Rapport au Sénat Journal officiel du 26 mai 1906 page 219.
[184] Article 1 de la Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, Journal officiel du 24 avril 1906.
[185] Article 2 de la même loi.
[186] RIOUX Jean Pierre et SIRINELLI Jean François, 1998, *Histoire culturelle de la France tome IV Le temps des masses Le XX° siècle*, chapitre IV Le temps diverti « dépaysements », Editions du Seuil Collection L'univers historique 1998, Paris, p. 83-85.

un Comité des sites et monuments en son sein. Le Bund Heimatschutz allemand voit le jour en 1904 à Dresde. Tous ont les mêmes ambitions : empêcher l'installation d'édifices neufs dans des sites jugés importants, limiter les ravages de l'affichage, notamment sur les monuments historiques, contrôler le développement des tramways et autres chemins de fer. Un premier Congrès international pour la protection des paysages, à Paris, en 1909, est suivi par une seconde réunion en 1912 à Stuttgart. C'est un mouvement militant qui va de bataille en bataille, dans l'Europe entière [...] Décrire et célébrer c'est ce à quoi s'attachent, quarante ans durant, à la fois les éditeurs de la *Revue du Touring Club de France*, les animateurs de la revue *Sites et Monuments*, et, en ordre dispersé, les rédacteurs des brochures que les syndicats d'initiative multiplient avec opiniâtreté. »[187]

Cette loi, appelée également loi Beauquier(député radical, président de la Société pour la protection des Paysages de la France), a effectivement été votée sous la pression des associations de défense et de leur lobby parlementaire : reprenant le titre d'un article publié en mars 1901 par Jean Lahor, la Société pour la protection des paysages de France, créée en juillet de la même année, et dont le premier bulletin est paru en 1902, se fixe comme objectif de lutter contre les excès des installations industrielles et de la publicité, qui défigurent les paysages. Derrière ces objectifs s'exprime la valeur symbolique du paysage : « le paysage, réalité physique ("étendue de pays que l'on voit d'un seul aspect" Littré) s'est trouvé investi d'une valeur identitaire : le paysage était regardé comme l'expression tangible, l'indice matériel, de l'identité française. La défense des "paysages de France" fera apparaître l'importance de ce lien, quasi charnel, au territoire de la patrie dans la construction d'une conscience nationale individuelle et collective. Son action prend place dans le processus constant des rhétoriques et stéréotypes identitaires qui se joue dans une relation complexe entre Paris et la province, le local et le national »[188].

Cette loi répond à un double objectif : dresser des inventaires par départements afin d'assurer la protection publique des sites et paysages, et sensibiliser l'opinion publique dans ce combat. Mais, à la différence de la loi de 1887, très centralisatrice, elle s'inscrit dans un

---

[187] BERTHO-LAVENIR Catherine, 1999, *La roue et le stylo. Comment nous sommes devenus touristes*, Editions Odile Jacob, Paris, pp.242-243.

[188] VEITL Philippe L'étatisation du paysage français. La loi du 21 avril 1906 pour « la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique » in KALUSZYNSKI Martine et WAHNICH Sophie (Dir.) 1988, *L'État contre la politique : les expressions historiques de l'étatisation*, Editions L'Harmattan Collection Logiques politiques, Paris, pp.55-70.

processus très décentralisateur : c'est en effet le Conseil général (certes animé par le Préfet, agent de l'État), et le Maire, au nom de la commune, qui peuvent intervenir directement dans le processus de protection des paysages locaux, le cas échéant en les intégrant dans le domaine public, par la voie de l'expropriation, prononcée par le préfet dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique à la demande du Conseil Municipal. De plus, les associations de défense des paysages pèsent de tout leur poids dans les comités départementaux où elles sont représentées et surtout en menant, à travers leurs publications (comme la revue de la Société pour la protection des paysages de la France),[189] une action constante vis-à-vis de l'opinion publique.

À travers ces trois textes essentiels, la loi de 1887 qui organise la protection des monuments historiques en raison de leur intérêt national, la loi de séparation de l'Eglise et de l'État de 1905 qui, en raison de l'opposition de l'Eglise catholique, confie, en fait, aux collectivités publiques, État et communes, la responsabilité de l'entretien du patrimoine cultuel très important que possède la France, et enfin la loi de 1906 qui élargit aux sites et paysages les mesures de protection retenues vingt ans plus tôt pour les monuments, tous les outils juridiques sont désormais en place pour permettre à l'organisation administrative centralisée, mise en place dès 1830 et largement opérationnelle au début du XXe siècle, d'assurer la mission d'intérêt général qui lui a été confiée par le pouvoir politique.

L'expérience acquise durant les quinze premières années du XXe siècle permet d'affiner le dispositif et aboutit à la loi fondatrice de notre système juridique actuel, la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, qui consacre, d'une manière pérenne, le processus d'étatisation des monuments historiques. Et d'une manière paradoxale, la loi sur les sites de 1906, qui avait instillé une dose de décentralisation dans la protection des sites et paysages, et confié aux élus locaux une part de responsabilité, est remise en cause en 1930 par une loi qui consacre, à l'instar de la réglementation des monuments historiques, une plus grande autorité de l'État dans la protection des sites et paysages.

[189] A sa création la revue s'appelait Bulletin de la Société pour la Protection des Paysages de France. Son n°1 est paru en janvier 1902 sur 32 pages. En 1958 elle devient la revue Sites et Monuments.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Au terme de ce long parcours historique, il nous a été possible de mettre en relief, même si elle demeure fragmentaire, diffuse et inorganisée, l'existence ancienne de la notion de patrimoine, à travers la vie des communautés religieuses, politiques ou sociales. Mais « le culte moderne des monuments », pour reprendre l'expression d'Aloïs Riegl, même s'il connaît des précédents célèbres dans certaines sociétés marquées par l'importance de l'histoire et de l'art, n'est qu'une invention récente. Caractérisé par la prise de conscience de l'importance de la préservation des témoignages du passé, il correspond à l'état d'une société politique occidentale qui, soucieuse de marquer son unité politique et son identité, a besoin de symboles qui la situent dans la longue trame de l'Histoire. « Construire la Nation, c'est aussi pour l'État contribuer à lui donner un visage sensible inscrit dans le temps. Car il n'y a pas de nation sans mémoire »[190].

Alors que de nombreux pays, comme l'Angleterre, vont assumer sans à-coups cette évolution et cette prise de conscience, la société française dégage progressivement, à travers de grandes crises politiques, une organisation spécifique dans laquelle les choix opérés par le pouvoir central sont déterminants : la Révolution française, dans un premier temps, puis la Monarchie de juillet dans un second temps, construisent patiemment mais sûrement, à travers l'organisation juridique et administrative des « monuments historiques », un modèle d'étatisation de la mémoire nationale qui laisse peu de place aux initiatives individuelles et aux particularismes locaux.

Il est ainsi significatif que dans des domaines où l'histoire et les cultures des communautés locales ont justifié en Angleterre, en Allemagne, en Italie ou en Espagne, des approches très diversifiées, plus respectueuses des acteurs locaux, élus locaux ou particuliers (individuels, ou regroupés dans des communautés d'intérêts) la France a manifesté à travers les tropismes d'un jacobinisme centralisateur sa volonté d'éradiquer toutes les « mémoires plurielles ».

---

[190] ROSANVALLON Pierre, 1990, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Le Seuil, Paris, p. 109.

Les choix politiques des révolutionnaires de marquer la rupture par rapport à l'ordre ancien les ont amenés à assumer les conséquences pratiques de la gestion d'un patrimoine important provenant des confiscations, comme biens nationaux, des biens de l'Eglise, des émigrés et de la Royauté. En outre, les nécessités stratégiques de la cohésion nationale ont conduit ces mêmes révolutionnaires à mettre tous ces biens, ou au moins les plus remarquables, au service d'une grande cause politique : l'édification de la Nation française. La sauvegarde des principaux monuments qui personnifient la grandeur et l'histoire de la Nation française (c'est dans ce même esprit que les chefs-d'œuvre de l'art sont désormais mis, à travers les musées, à la disposition de tous les citoyens) deviendra l'un des objectifs majeurs du pouvoir politique. Mais la volonté d'unification nationale conduit à ne concevoir qu'une gestion centralisée et étatique de ce patrimoine, en faisant table rase des particularismes ou identités locales, considérés comme les survivances d'un ordre politique ancien.

La Monarchie de juillet aurait pu, en s'inspirant de l'exemple anglais, privilégier une organisation plus proche des particularismes locaux et des richesses intellectuelles et culturelles qui se manifestaient en de nombreuses régions. Il aurait fallu sans doute aller à contre-courant d'un État centralisateur profondément ancré dans les mentalités politiques par la Révolution et l'Empire. En outre, les mutations économiques liées au développement de l'ère industrielle (et des nécessités du développement urbain) et au dépérissement du monde rural rendaient sans doute nécessaires, pour une meilleure protection d'ensemble du patrimoine monumental, une impulsion unique et des moyens financiers que seul l'État pouvait assumer.

À partir des orientations politiques proposées au Roi par Guizot en 1830 et des premiers actes fondateurs (création du poste d'Inspecteur général et de la Commission des monuments historiques, et affectation de moyens du budget de l'État), se mettent progressivement en place une organisation administrative puis un dispositif juridique (législatif et réglementaire) qui constituent durant plus d'un siècle le système, entièrement pris en charge par l'État, de la protection du patrimoine culturel français.

La première étape a consisté à créer, à partir de 1830, une administration centrale des monuments historiques placée sous l'égide du Ministère de l'intérieur puis de l'Instruction publique, relayée dans les régions par des correspondants locaux placés sous l'autorité des préfets.

La IIIe République, créée dans un contexte de fortes tensions politiques et désormais fondée sur des bases constitutionnelles stables, va elle aussi avoir besoin des monuments

historiques pour construire l'unité nationale[191]. Pour ancrer solidement l'œuvre entreprise par la Révolution et la Monarchie de juillet elle va parachever l'organisation administrative des monuments historiques en lui donnant le support de textes législatifs et réglementaires : la première loi du 30 mars 1887 pose le principe de l'intérêt national de la sauvegarde du patrimoine monumental mais le limite au patrimoine public par respect du droit de la propriété privée. Le législateur franchit une étape essentielle en 1913 en imposant par la loi du 31 décembre des obligations à tous les propriétaires publics ou privés de monuments présentant un intérêt public sur le plan historique ou artistique et en érigeant l'État comme garant de la protection d'un patrimoine qui intègre les monuments naturels et les sites depuis la loi du 21 avril 1906.

Au terme de cette évolution s'est ainsi constituée l'institution étatique qui reste en grande partie en place. La protection du patrimoine français aujourd'hui, objet de notre seconde partie, demeure encore sous l'emprise de l'État, mais la montée progressive de la décentralisation dans les dernières années du XXe siècle a conduit à certains aménagements : la connaissance scientifique et technique du patrimoine demeure dans la sphère étatique même si un partage commence à s'esquisser dans sa mise en œuvre. Par contre, les actions de protection, de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine, longtemps dirigées ou contrôlées par l'État, font désormais l'objet d'un partage entre tous les acteurs publics ou privés directement concernés.

[191] AUDUC Arlette, Quand les monuments construisaient la nation, précité, p. 236.

DEUXIÈME PARTIE

LE PATRIMOINE AUJOURD'HUI

DE L'ÉTATISATION

AU PARTAGE DES COMPÉTENCES

L'appropriation par la puissance publique des richesses historiques et artistiques du pays a été un élément moteur de la construction de l'identité nationale française qu'un ouvrage récent a résumé sous la formule « Quand les monuments construisaient la nation »[1].
Dès la Révolution les monuments historiques ont constitué un moyen privilégié pour assurer à la fois la rupture par rapport à l'ordre ancien en affirmant le triomphe de la propriété collective des biens publics et leur mise à la disposition de tous, mais surtout l'unité retrouvée de la Nation française désormais symbolisée par ses monuments, signes visibles de son génie artistique et de son histoire.

La Monarchie de juillet a eu également besoin des monuments historiques pour assurer la réconciliation nationale à travers l'héritage de toutes les périodes de son histoire, de l'Ancien Régime à la Révolution et l'Empire.
Commune à ces deux périodes de la vie politique française, cette volonté de construction de l'identité nationale justifie la mise en place d'un système organisé et réglementé par l'État de la protection, de la sauvegarde et de la mise en valeur des monuments historiques. En outre, dans une tradition jacobine désormais fortement inscrite dans les mentalités, une action efficace et pérenne ne se conçoit que menée exclusivement par l'État seul détenteur du pouvoir régalien et des moyens d'action des finances publiques.
La mise en place puis l'action d'une véritable administration publique des monuments historiques dotée de moyens humains, financiers et techniques et soutenue par un véritable corpus législatif et réglementaire est une des constantes de la vie politique française, de 1830 (avec la création du premier inspecteur général des monuments historiques) jusqu'au milieu du XXe siècle. L'étatisation du patrimoine est ainsi apparue comme le choix le plus pertinent pour tous les régimes qui se sont succédé depuis 1830.

Dans ce contexte jacobin tous les aspects du champ patrimonial ont donc eu pour vocation d'entrer dans le cadre d'une action exclusive de l'État, à chacune des étapes du processus de patrimonialisation, de la connaissance (identification, analyse et sélection) à l'action (protection, restauration et mise en valeur).

---

[1] AUDUC Arlette, 2008, *Quand les monuments construisaient la nation. Le service des monuments historiques de 1830 à 1940*, précité.

Le domaine de la connaissance patrimoniale (auquel est consacrée notre Premier titre) préalable indispensable à toute action publique pérenne, est devenu naturellement le terrain réservé des services de l'État et de ses chercheurs (historiens, archéologues ou architectes et techniciens) avant que ce domaine ne s'ouvre, mais d'une manière limitée, à d'autres acteurs, notamment les collectivités territoriales.

Le domaine de l'action a connu une évolution plus significative dans le cadre de la montée progressive de la décentralisation. La conduite des actions de protection, de sauvegarde et de mise en valeur d'un patrimoine qui n'a cessé de s'étendre, s'est progressivement ouverte à l'intervention des acteurs locaux. Nous verrons, en effet, dans notre Second titre, comment l'action exclusive de l'État a évolué et comment les collectivités territoriales sont progressivement passées du statut de spectateurs à celui de partenaires.

TITRE PREMIER

LA CONNAISSANCE DU PATRIMOINE :

UN MONOPOLE ETATIQUE EN MUTATION

INTRODUCTION

En posant, au début du XXe siècle, les fondations de ce qui constitue encore aujourd'hui les bases de notre système de protection, de sauvegarde et de mise en valeur des monuments et des sites, le législateur n'est venu qu'enrichir, par un dispositif juridique précis, une volonté politique, d'abord ébauchée à la période révolutionnaire puis formalisée avec la Monarchie de juillet, d'inscrire la protection de l'héritage comme le paradigme de la Nation française et de ses valeurs permanentes.

Le développement même de la notion de patrimoine et la nécessité de sa sauvegarde sont le résultat d'une longue évolution historique centrée autour d'un même point commun : la conviction d'un bien particulièrement fragile qu'il convient de protéger et de transmettre.

La spécificité française repose sur la part essentielle que le pouvoir politique, quelle qu'en soit la forme, s'est appropriée dans ce processus qui lui a permis d'y trouver un outil privilégié d'identification de la conscience nationale. Nous avons souligné, dans notre Première partie, que ce processus d'étatisation du domaine patrimonial avait conduit à éliminer progressivement tous les milieux culturels locaux qui avaient longtemps œuvré seuls pour la défense de ce patrimoine, au rang desquels figuraient les académies provinciales ou sociétés savantes locales, regroupant érudits, esthètes et amateurs, s'intéressant aux traces de l'histoire et de l'art pour le simple plaisir de l'approfondissement de connaissances historiques ou artistiques, mais aussi pour trouver à travers les collections la satisfaction de plaisirs esthétiques.

Mais, quelles qu'en soient les motivations, la protection de ce patrimoine, considéré comme un héritage collectif ou une satisfaction individuelle, ne peut être mise en œuvre qu'en référence à une échelle des valeurs. Ainsi, les acteurs de la Révolution française sont amenés à faire des choix complexes, et parfois contradictoires, dans l'immense héritage de la Royauté, de l'Eglise et de la noblesse émigrée, entre ce qui doit être conservé et protégé et ce qui peut être détruit.

Il en est de même lors de la Monarchie de juillet lorsque le pouvoir politique décide d'assurer la protection des monuments historiques : l'Inspecteur des monuments historiques et la commission des monuments historiques ne peuvent, face à l'immensité de la tâche et compte tenu de la modestie des moyens financiers de l'État, que faire des choix et limiter la

protection aux seuls monuments qui, soit pour des raisons historiques, soit pour des raisons artistiques, méritent de susciter l'intervention de la puissance publique.

Mais qu'il s'agisse des inventaires révolutionnaires ou du classement par ordre de priorité au titre des monuments historiques, les responsables sont confrontés à la même problématique : déterminer les critères d'analyse qui permettront d'établir des choix.

Pour faire ces choix, des critères pratiques peuvent être mis en avant : certains immeubles, compte tenu de leur état avancé de dégradation, peuvent être écartés de la protection, mais ce critère ne peut être déterminant ; en effet, on a vu se développer, avec le musée des Augustins d'Alexandre Lenoir, et la vague du romantisme de Chateaubriand à Victor Hugo, le culte des ruines et des objets muséifiés. En dehors de ces considérations, les critères de détermination reposent généralement sur des échelles de valeur sur le plan de l'histoire ou de l'art. Les actions de protection, de sauvegarde, d'entretien, de rénovation et de mise en valeur, muséographique ou utilitaire dans le cadre de réemploi (services administratifs, hôpitaux, casernements, prisons, etc.) ou a finalité touristique, nécessitent que soient approfondies, en phase préalable, les connaissances de ce patrimoine, soit dans ses caractéristiques physiques et matérielles, soit dans ses caractéristiques symboliques (au niveau de l'art ou de l'histoire). Un écrivain reconverti en historien comme Prosper Mérimée, ou un architecte devenu spécialiste de l'architecture médiévale comme Eugène Viollet-le-Duc, ne peuvent justifier leur action que si elle prend sa source dans une connaissance de plus en plus approfondie de ce patrimoine.

L'approche du patrimoine culturel repose donc obligatoirement sur une démarche cognitive, quel qu'en soit le niveau, qui s'appuie sur des systèmes de valeurs préétablies ; mais dans ce domaine précis qui tend à la rigueur de l'analyse scientifique, et donc à l'objectivité, l'histoire du patrimoine nous montre une évolution significative. La connaissance du patrimoine a été longtemps le champ d'investigations des érudits (historiens, écrivains ou scientifiques), attirés par l'histoire des civilisations passées ou l'histoire des arts. Mais l'attrait pour les civilisations anciennes, généralement alimenté par les recherches livresques ou les voyages dans les sites antiques, était réservé à ceux qui disposaient de temps et de moyens financiers pour assouvir leur passion.

À partir du moment où l'État s'intéresse à la protection du patrimoine et met en place, à partir de 1830 et de l'ère Guizot, des services spécialement affectés à cette mission, la nécessité de maîtriser les connaissances apparaît essentielle et donne naissance à un même processus d'étatisation. Trois domaines de recherches scientifiques apparaissent pour illustrer cette évolution :

- L’inventaire général du patrimoine culturel (chapitre I)

Rendu nécessaire par les contraintes que doivent assumer les révolutionnaires, puis devenu souhaitable à la période où des historiens accèdent au pouvoir, l’établissement d’un inventaire systématique et approfondi n’est entrepris que dans la deuxième moitié du XXe siècle, et est confronté aux mêmes choix organisationnels : laisser se réaliser un équilibre harmonieux entre les initiatives privées et locales, les milieux universitaires et la puissance publique, ou confier ce domaine au seul État avec ses moyens humains et financiers.

- L’archéologie (chapitre II)

Longtemps laissée à la libre disposition d’initiatives privées, en raison de la primauté du droit de propriété et compte tenu des faibles enjeux et risques qu’elle paraissait susciter, la recherche archéologique est entrée dans le champ de l’intervention régalienne de l’État, à la suite de quelques opérations qui risquaient de faire disparaître des sites archéologiques majeurs. Mais d’abord limitée à quelques règles prudentielles, l’intervention de la puissance publique, en raison du développement de l’urbanisme, se manifeste à un double plan ; au niveau de sa fonction normative, tout d’abord, pour fixer les règles concernant les fouilles archéologiques ou les découvertes fortuites, et les opérations d’archéologie préventive, puis, dans un second temps, en décidant de maîtriser les compétences et d’intervenir comme acteur, d’abord indirectement par le biais d’une structure parapublique, puis ultérieurement dans le cadre d’un établissement public national, dans des conditions dont la pérennité ne paraît pas totalement assurée.

-L’expertise de la protection et les connaissances préalables (chapitre III)

C’est, sans doute, l’exemple le plus significatif du processus d’intervention directe de l’État dans le domaine de la connaissance experte. En effet, après avoir fait appel à des architectes locaux pour relayer son travail et celui de la commission des monuments historiques, notamment pour établir les devis et surveiller les travaux sur les monuments historiques, Mérimée privilégie les architectes parisiens, spécialement formés et encadrés. Au-delà de la figure emblématique de Viollet-le-Duc et du rayonnement de ses idées, ce processus de centralisation donne naissance à la profession d’architecte en chef des monuments historiques. Il en est de même au niveau des orientations générales sur la politique des monuments historiques : après avoir fait appel aux meilleurs érudits (historiens, archéologues, ou spécialistes de l’histoire de l’art, ou hommes politiques) pour l’aider dans ses choix au sein de la commission des monuments historiques, Mérimée et après lui le pouvoir politique marginalisent progressivement les « antiquaires » pour professionnaliser la

commission qui sera le domaine réservé des spécialistes, notamment des architectes en chefs des monuments historiques.

Ce processus d'étatisation trouve son achèvement dans la mise en place, au milieu du XXe siècle, de fonctionnaires spécialement formés pour assurer, au quotidien, la protection des monuments historiques et leur entretien : succédant aux architectes privés auxquels était confiée cette mission et qui se partageaient entre leur mission d'intervenant sur les monuments historiques et leur activité libérale d'architecte, un nouveau corps de fonctionnaires est créé en 1946 : les architectes des bâtiments de France.

Pour être exhaustif, il aurait fallu évoquer de nombreux autres acteurs, également agents de l'État, qui interviennent dans la connaissance et la protection du patrimoine architectural. Au niveau central : les directions et sous-directions spécialisées dans la connaissance, qui impulsent les grandes orientations stratégiques et assurent la coordination et la cohérence nationale des politiques sectorielles ; et au niveau déconcentré : les services spécialisés, généralement localisés dans les directions régionales des affaires culturelles, qui regroupent de nombreux agents de l'État spécialisés dans les disciplines les plus diverses et qui assurent, à l'échelon local, l'encadrement des différents intervenants extérieurs dans les actions sur le patrimoine.

Mais, nous avons volontairement concentré notre analyse sur ces trois secteurs essentiels du domaine de la connaissance du patrimoine, qui, à des périodes pourtant différentes de l'histoire, font apparaître un même processus d'organisation du champ patrimonial. Dans un premier temps, l'État tient compte des acquis existants en s'appuyant sur les nombreuses initiatives privées, notamment des érudits et des amateurs éclairés, et sur les ressources financières et techniques locales, limitant ainsi son intervention à l'édiction de règles et au contrôle de leur exécution. Dans un deuxième temps, lorsque les moyens budgétaires se développent, l'État met alors en place ses propres collaborateurs qu'il forme et qui assurent, sur le terrain, l'exercice des fonctions régaliennes mais également des fonctions opérationnelles. Dans un troisième temps, lorsque l'organisation étatique semble trop lourde et que les moyens budgétaires sont insuffisants pour répondre aux besoins de développement, l'État recourt à des expédients, puis essaie de s'appuyer sur des partenaires locaux, dans le cadre de conventions. Enfin, dans une étape, en cours, et qui correspond aux nouvelles orientations d'un État qui a choisi une organisation décentralisée, un nouveau partage de compétences paraît se dessiner progressivement qui est illustré par la nouvelle situation de l'inventaire général du patrimoine culturel : à l'État, la mission de définir les règles nécessaires à la satisfaction de l'intérêt général et d'en contrôler l'exécution, à la collectivité

territoriale désormais investie de la compétence, en l'occurrence la Région, de conduire les actions nécessaires.

CHAPITRE 1
L'INVENTAIRE GÉNÉRAL DU PATRIMOINE CULTUREL : PLUSIEURS ACTEURS POUR UNE AMBITION NATIONALE

Si l'attachement au patrimoine est souvent chargé d'affectivité, comme en témoignent au XIXe siècle le courant romantique et sa passion pour les ruines, une approche cognitive approfondie demeure indispensable pour pouvoir assurer la conservation et la mise en valeur de ce patrimoine. « Le sentiment nostalgique qui nous envahit parfois en présence ou au souvenir d'ouvrages anciens, d'ensembles du passé, de mœurs et de pratiques désuètes, n'est pas toujours de bon conseil. Il faut y associer une attitude positive, une volonté qui n'est pas celle de la résistance passive et désolée mais de la connaissance qui, aidée des modes de représentation et de communications exceptionnelles de l'époque, s'empare du problème pour constituer au milieu des facteurs économiques, industriels, politiques… dont sont saisis les conseils, une donnée complémentaire toute simple, une information totale et profonde avec l'espoir qu'elle jouera un rôle d'équilibre. » Ainsi, s'exprime en 1947 le spécialiste de l'histoire de l'art André Chastel[1], qui souligne l'impérieuse nécessité pour la France de disposer, à l'instar de nombreux pays étrangers, d'un véritable inventaire approfondi des richesses nationales, dans le domaine de l'art et de l'histoire.

Cette volonté de procéder à un inventaire systématique n'est pas nouvelle et nous l'avons décrite dans notre Première partie, à diverses périodes, notamment lors du « temps des antiquaires », puis de la Révolution française, et enfin de « l'ère Guizot », mais elle ne trouve sa concrétisation parfaite qu'en 1964, avec la création, par André Malraux, premier ministre des Affaires culturelles de la Ve République, de « l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France ». C'est en effet, à cette date, qu'est mise en place, sur une idée d'André Chastel, une Commission nationale chargée de mettre en œuvre

[1] CHASTEL André, 1994, L'inventaire général et le Patrimoine, in *Architecture et patrimoine, Choix de chroniques du Journal « Le Monde »*, Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France/. Imprimerie nationale, Paris, page 26.

sur l'ensemble du territoire français cet inventaire approfondi, suivie de la création, en 1978, d'une véritable administration étatique dotée de moyens humains et matériels théoriquement adaptés à l'importance de la mission.

À partir de la définition donnée en 1964 de la mission générale, sont progressivement arrêtées la structuration de cette recherche dans l'ensemble des régions françaises et les méthodes scientifiques permettant de la conduire. Ainsi, le repérage et l'étude du patrimoine français se développent durant ces quarante dernières années, essentiellement sous la conduite des services de l'État, avant que le législateur, dans le cadre de la phase II de la décentralisation, ne décide en 2004[2] tout à la fois de donner une existence légale à cette mission d'intérêt national d'étude et de connaissance du patrimoine architectural et mobilier qui devient désormais, dans un souci de simplification de la terminologie, « l'inventaire général du patrimoine culturel », et surtout de transférer aux régions cette compétence.

L'histoire de cette institution, durant cette longue période, est d'ailleurs symptomatique du débat récurrent qui anime la vie politique française, et tout spécialement la politique patrimoniale, partagée entre centralisation et décentralisation : en effet, conçu, à l'origine, par son promoteur comme une démarche nationale qui devait être animée par les forces régionales et locales, l'Inventaire général a fait l'objet d'une étatisation progressive (section I). Mais, le gigantisme de la tâche et l'insuffisance des moyens dégagés par le budget de l'État vont rendre difficile la conduite de la mission, retarder sans cesse les échéances annoncées et conduire l'État à user, dans un premier temps, d'expédients pour associer progressivement les partenaires locaux à cette mission nationale (section II), avant de renoncer à son monopole et de choisir, dans un second temps, en 2004, de transférer aux collectivités territoriales, et tout spécialement aux régions, la conduite de l'Inventaire général, se réservant la mission, plus modeste et moins coûteuse, mais conforme à ses fonctions régaliennes, d'en fixer préalablement le cadre scientifique et technique puis d'assurer le contrôle de la réalisation (section III).

---

[2] Articles 95 et 96 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales Journal officiel n° 190 du 17 août 2004, page 14545.

SECTION 1 : UNE ENTREPRISE D'ÉTAT : L'INVENTAIRE GÉNÉRAL DES MONUMENTS ET RICHESSES ARTISTIQUES DE LA FRANCE

Dans la France des années 1960, l'objectif d'aménagement cohérent et programmé du territoire constitue une volonté politique forte du Général de Gaulle, qui souhaite éviter l'anarchie qu'aurait pu constituer, dans le cadre de la reconstruction du pays, une urbanisation mal maîtrisée. C'est dans ce contexte que les idées novatrices d'André Chastel, et surtout la force de conviction qu'il déploie auprès d'André Malraux, vont permettre la naissance d'un outil de connaissance exceptionnel dans l'action de valorisation du patrimoine culturel français. Insistant sur le retard considérable pris par la France dans ce domaine, par rapport aux États étrangers (l'absurdité de la situation française est soulignée par un constat paradoxal : « Par pans entiers, l'architecture et l'art français sont traités par les universités étrangères qui, en Allemagne notamment, poursuivent des programmes d'études systématiques, dans l'indifférence et l'ignorance quasi générales des chercheurs français »[3]. Cette situation justifie qu'en universitaire reconnu, professeur d'histoire de l'art à la Sorbonne, André Chastel mène le combat en faveur de la création d'un inventaire national qu'il estime urgent et dont il fixe le cadre (une impulsion nationale relayée par une mobilisation provinciale) s'attachant non pas seulement aux monuments actuels, mais élargi au cadre urbain considéré dans sa globalité. Pour lui la mission est précise : « L'avenir de la protection, de la prospection archéologique, de l'intégration du savoir historique [...] recommande la création d'un organisme scientifique réunissant, classant, exploitant au bénéfice du service des Monuments historiques, de la science historique et de l'histoire de l'art la documentation de photographies, de relevés, de pièces d'archives, qui ne cessera de se développer au cours des décennies prochaines »[4].

---

[3] Citation d'André CHASTEL dans BALSAMO Isabelle Comme le coq du clocher… André CHASTEL et l'Inventaire général *Revue de l'art* 1991 n° 93, p. 42.

[4] BALSAMO Isabelle, 1997, André CHASTEL et « l'aventure » de l'Inventaire in NORA Pierre *Science et conscience du patrimoine* Entretiens du patrimoine (1994), Fayard, Paris, pp. 257-267, qui a extrait cette citation d'André CHASTEL *Arch. MCF, 79477/1 Programme du quatrième plan du Ministère des affaires culturelles L'Inventaire monumental de la France*, rapport rédigé en 1962 par CHASTEL André et GRODECKI Louis.

C'est donc, tout naturellement, dans le cadre de la planification française, et plus spécialement dans celui de la préparation, au sein de la commission de l'équipement culturel et du patrimoine artistique du IVe plan quinquennal de modernisation économique, qu'André Chastel est amené à souligner l'importance de cet outil : « l'Inventaire représentait un projet sérieux et méthodique à inscrire dans le Plan, et donnait au ministère de Malraux toute sa place dans l'ordre des efforts collectifs. Il y eut en quelque sorte une conjonction historique d'intérêts entre le projet savant de dimension nationale de l'Inventaire et l'effort de modernisation économique et sociale du Plan »[5].

Il gagne en outre à sa cause l'homme politique et le visionnaire qu'est Malraux, séduit par l'ambition nationale d'un tel projet : « Ce nationalisme artistique local, cette volonté de sauver les œuvres que l'on peut sauver, et de garder trace des autres, ne sont pas nouveaux à proprement parler ; mais nous les rencontrons dans des conditions nouvelles et nous savons, au moment où nous entreprenons cet inventaire – destiné par la nature de nos arts à être le plus divers de tous – qu'il sera très différent de ce qu'il eût été au siècle dernier, et même lorsque furent entrepris quelques-uns des inventaires étrangers. Il apporte beaucoup plus qu'une sorte de cadastre artistique, un complément de ce qui existe dans son domaine ; le tout n'est pas seulement ici la somme de ses parties. En même temps qu'il apporte à nos connaissances un complément fort étendu, il suggère une mise en question, sans précédent, des valeurs sur lesquelles ces connaissances se fondent […]. Pour la première fois, la recherche, devenue son objet propre, fait de l'art une valeur à découvrir, l'objet d'une question fondamentale. Et c'est pourquoi nous espérons mener à bien ce qui ne put l'être pendant cent cinquante ans : l'inventaire des richesses artistiques de la France est devenu une aventure de l'esprit »[6].

Suivant les recommandations faites par la Commission, dans son rapport, la loi du 4 août 1962[7] portant approbation du IVe Plan retient le principe de cette opération, et, à

---

[5] BALSAMO Isabelle, André Chastel et « l'aventure de l'Inventaire″ », précité p. 264.
[6] MALRAUX André Discours d'installation de la Commission nationale de l'Inventaire général, 14 avril 1964, dans *L'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France*, 1994, Imprimerie nationale, Paris, pp.3-4.
[7] Loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du plan de développement économique et social 4e Plan (période 1962-1965), J.O. du 7 août 1962, p. 7810.

l'initiative d'André Malraux, un décret et un arrêté du 4 mars 1964[8] créent une Commission nationale chargée de préparer l'établissement de l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France.

§ 1 La mise en place du projet

Le cadre initial de l'entreprise lancée en 1964 reprend les idées chères à André Chastel, qui considère qu'elle ne peut être fondée que sur une déconcentration complète. « Le pire danger est aujourd'hui dans ce domaine – comme dans tant d'autres – celui de la centralisation abusive. Les ressources des provinces, l'originalité de leur paysage et de leur vie urbaine, se surveillent et se stimulent mal de Paris. L'inventaire monumental n'a de sens que si la documentation, conçue en double version, s'accumule à la fois dans les centres régionaux chargés de la collecte – où les archivistes, les archéologues, les professeurs se retrouveront avec les conservateurs des monuments historiques – et dans le centre national chargé du contrôle et de la coordination »[9].

La Commission nationale comprend, outre les quatorze membres de droit (représentant les ministères et divers services de l'État), vingt personnalités nommées « à titre personnel »[10]. Le premier Président est Julien Caïn, membre de l'Institut, et le Vice-président, André Chastel. Son support administratif est assuré par un secrétariat général relevant directement du Cabinet du Ministre et qui est chargé « de la préparation des travaux de la Commission nationale et de l'exécution des décisions prises… et de la gestion des crédits affectés à la réalisation de l'Inventaire général » (article 9). Convaincus que l'œuvre à entreprendre serait vite menée à bien, les promoteurs de l'Inventaire, lors de la nomination de son premier secrétaire général, R. Delarozière, prévoient, à l'origine, un service central souple et modeste. Mais l'importance de la tâche nécessite rapidement la création d'un

---

[8] Décret n° 64-203 du 4 mars 1964 instituant auprès du ministre des affaires culturelles une commission nationale chargée de préparer l'établissement de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France, J.O. du 8 mars 1964, p. 2203
Arrêté du 4 mars 1954 relatif à la commission nationale chargée de préparer l'établissement de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France, J.O. du 8 mars 1964, p. 2203.
[9] CHASTEL André, Pour un inventaire national L'architecture, problèmes et besoins in *Architecture et patrimoine Choix de chroniques du Journal « Le Monde »* précité, p. 137-139.
[10] MAGNIEN Aline, 1998, Comment s'est développé l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France, *Revue administrative* n° 303, Mai-Juin 1998, p. 429.

véritable service doté de l'autonomie et de moyens renforcés.[11]

Conformément à la volonté décentralisatrice initiale, des Commissions régionales sont mises en place dans chacune des régions françaises (qui avaient été créées par le décret du 2 juin 1960[12], et jouissent dès l'origine d'une large liberté d'action. Elles sont placées sous l'autorité des préfets et l'autorité scientifique d'un universitaire de renom, et animées par un secrétaire régional, agent permanent de l'État, doté progressivement de moyens humains et techniques. Leur installation est en fait progressive : « les vingt-deux services régionaux ont été mis en place en deux vagues principales : la première de 1964 à 1973, la seconde de 1980 à 1983 »[13].

Les deux premières commissions régionales mises en place dès 1964 le sont dans deux régions à forte identité culturelle, l'Alsace et la Bretagne. Enfin, des comités départementaux sont constitués progressivement (en 1969, ils sont 36) qui permettent de mobiliser les ressources locales, en s'appuyant le plus souvent sur les travaux antérieurs menés par des érudits locaux, sociétés savantes ou groupements d'archéologie.

Ce cadre général, qui s'articule entre une impulsion et un contrôle provenant de l'échelon national et un travail de recherche mené à l'échelon local, évolue très vite avec la professionnalisation des acteurs regroupés dans une seule administration d'État. La conduite de cette ambitieuse entreprise nécessite de fixer les objectifs, de définir la méthodologie, et d'assurer une diffusion des résultats.

I) La cohérence nationale dans les objectifs et les missions

« La finalité de l'entreprise avait été rendue explicite : *identifier* tout ce qui est repérable sur le terrain, de manière à provoquer une prise de conscience des populations intéressées ; *étudier* et classer, selon les techniques les plus performantes, édifices et objets, de manière à les introduire dans la mémoire nationale ; *exploiter le thesaurus* ainsi élaboré en fournissant une documentation renouvelée 1. aux administrations, trop souvent dotées de dossiers insuffisants, 2. aux enquêtes des services d'aménagement, si souvent ignorantes des

---

[11] MAGNIEN Aline, *ibidem, p. 429*
[12] Décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives, J.O. du 3 juin 1960, p. 5007.
[13] ERMISSE Gérard, 1997, L'Inventaire aujourd'hui et demain in NORA Pierre (Dir.) *Science et conscience du patrimoine,* précité p. 268-288.

gisements archéologiques, 3. à l'histoire régionale et nationale, 4. à l'enseignement, 5. aux loisirs »[14].

L'objectif de l'entreprise est donc précis : « Le but fondamental à atteindre est l'établissement du dossier scientifique de chaque monument ou œuvre d'art remarquable […] afin d'en préciser la valeur artistique, historique ou archéologique »[15]. Il s'agit de constituer sur l'ensemble du territoire national un fonds « d'archives artistiques de la France » qui ne se limite pas aux monuments et œuvres les plus remarquables, justifiant une protection au titre des monuments historiques, mais d'un inventaire large, qui s'étend à « toute œuvre, existant ou ayant existé sur le territoire de la France métropolitaine, quels que soient son origine et son auteur, et dont le caractère artistique, archéologique ou historique permet de considérer qu'elle constitue un élément du patrimoine culturel de la France »[16].

Au fur et à mesure de l'élaboration des premières études, l'immensité de la tâche justifie que soit recadré l'objectif poursuivi : dans un souci de réalisme, celui-ci va être décliné en deux phases :

- l'établissement d'un pré-inventaire, qui consiste en un repérage sommaire des œuvres
- l'étude du patrimoine ou inventaire proprement dit

La phase de pré-inventaire, dont l'unité de base retenue est le canton, consiste, en mobilisant les ressources locales (y compris en sollicitant l'aide financière des collectivités locales directement intéressées par la connaissance de leur patrimoine), à identifier et localiser les œuvres, à constituer une documentation diversifiée, et à établir une fiche normalisée de pré-inventaire, susceptible d'être publiée dans une édition de l'Inventaire général, intitulée *L'Indicateur du patrimoine*.

L'étude du patrimoine ou inventaire proprement dit est l'opération la plus lourde et constitue une phase scientifique rigoureuse : « La recherche historique s'étend, au-delà des travaux déjà publiés, jusqu'à l'exploitation de certains fonds d'archives spécialisés : fonds de cartes, d'estampes, fonds des services de conservation (ministère des Cultes, services des Monuments historiques, etc.). Au stade de l'étude, l'œuvre repérée est décrite. Cette description présente une importance considérable ; elle met en jeu toutes les ressources

[14] CHASTEL André, 1990, L'invention de l'Inventaire, *Revue de l'art*, n° 87.p.7.
[15] BALSAMO Isabelle, André CHASTEL et « l'aventure de l'Inventaire » précité p. 258.
[16] Ministère des affaires culturelles, Notes d'information – 3° trimestre 1969 II *Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France*

techniques (photographie, photogrammétrie, relevé) et scientifiques (méthode de description) dont l'Inventaire général dispose. Il a fallu mener à bien une réflexion sans précédent sur la fonction et sur les moyens de la description : objectivité de l'observation, exhaustivité du compte rendu, complémentarité du texte et de l'image comme supports de la description. Mais l'étude ne peut s'en tenir à un constat objectif. La mise en relation des éléments entre eux, la reconstitution des réseaux d'influence et des familles d'œuvres marquent l'intervention finale du chercheur »[17]. Ce cadre scientifique et les normes techniques de l'Inventaire général sont ultérieurement formalisés par une circulaire ministérielle de 2001[18].

II) La méthodologie

Afin d'assurer la rigueur scientifique de l'étude et son homogénéité sur l'ensemble du territoire national[19], la Commission nationale va établir un véritable corpus de prescriptions techniques et scientifiques permettant de guider les chercheurs dans l'analyse et la description des édifices et œuvres étudiés.[20]

Une première série d'ouvrages définit les principes d'analyse scientifique, et concerne la tapisserie, l'architecture, la sculpture, les objets civils domestiques, le mobilier domestique, le vitrail, l'art du métal et les jardins.

Une deuxième série concerne les prescriptions techniques : une série de livrets traite des méthodes : classement, documentation graphique, cartographique, photographique,

---

[17] Ministère de la culture et de la communication 1978 Imprimerie nationale *L'Inventaire des monuments et richesses artistiques de la France* p. 14

[18] Circulaire n° 2001/016 du 20 juin 2001 relative aux services régionaux de l'inventaire et aux modalités de conduite de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France, B.O. Culture n° 125, mai-juin 2001, p. 13-17.

[19] PEROUSE de MONTCLOS Jean-Marie, 1984, Problèmes de méthode : la sélection et la description des œuvres, in *Actes du Colloque sur les inventaires des biens culturels en Europe* (1980 ; Bischenberg), Nouvelles éditions latines, Paris, pp.424-428.
PEROUSE de MONTCLOS Jean-Marie, 1997, La description, in NORA Pierre (Dir.) *Science et conscience du patrimoine*, précité, pp.193-197.

[20] MASSARY Xavier de, COSTE Georges, 2001, sous la direction de MELOT Michel et VERDIER Hélène, *Documents et méthodes n° 9 Principes, méthode et conduite de l'Inventaire général*, Monum Editions du patrimoine, Paris, LASSERRE Jean-Claude, 1997, La démarche de l'Inventaire général : un patrimoine global appréhendé dans son contexte, in FURET François (Présidence), *Patrimoine, temps, espace, patrimoine en place, patrimoine déplacé, Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard/CNMHS/Editions du patrimoine, Paris, pp.289-292 ; SOURNIA Bernard, 2001, L'inventaire du patrimoine ou le monument introuvable, in DEBRAY Régis (Présidence) *L'abus monumental Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard/CNMHS/Editions du patrimoine, Paris, pp.207-214.

photogrammétrie, etc. D'autres documents concernent les systèmes descriptifs, les thesaurus, les dictionnaires spécialisés.

Ces méthodes élaborées à l'échelon national permettent ainsi de garantir l'homogénéité des modes d'étude et des résultats. Si les premiers travaux de méthodologie lancés par la Commission nationale font largement appel aux universitaires de renom, notamment Jean Marie Perouse de Montclos, directeur de recherches au C.N.R.S., auteur d'un ouvrage de référence comme *Architecture, méthode et vocabulaire*[21], les chercheurs de l'Inventaire général assurent ensuite la production d'un important corpus d'outils méthodologiques[22].

III) La diffusion des connaissances, outil indispensable à la valorisation du patrimoine

Bien que l'accent ait été mis, dès l'origine, sur la nature scientifique de la mission, en insistant sur l'importance de la recherche fondamentale (André Malraux souligne que « pour la première fois, la recherche [était] devenue son objet propre »), l'Inventaire ne peut ignorer les champs que sont appelées à couvrir ses investigations, et notamment son Atlas approfondi du patrimoine français. À ce titre, il apparaît comme :

- un outil privilégié d'aide à la décision en matière d'aménagement du territoire (c'est d'ailleurs dans cette perspective d'aménagement du territoire qu'a été proposée la création de l'Inventaire en 1964), qui peut se révéler précieux pour les élus locaux, devenus, avec la décentralisation, les acteurs majeurs de la politique d'urbanisme.
- un instrument de valorisation du patrimoine (par exemple dans le domaine du tourisme devenu un facteur important de développement économique)
- un outil de sensibilisation au patrimoine : en mettant à la disposition de tous les résultats de ses investigations, notamment à travers ses nombreuses publications, l'Inventaire peut se révéler un élément de vulgarisation vis-à-vis de nombreux publics.

De la même manière que les « antiquaires » des XVIIe et XVIIIe siècles prolongeaient

---

[21] PEROUSE de MONTCLOS Jean Marie, 2000, *Architecture, méthode et vocabulaire*, 2 vol, Imprimerie nationale, 3° édition, Paris.
[22] MASSARY Xavier de et COSTE Georges, opus cité, Annexe II Documents et publications méthodologiques de l'Inventaire général, pp.153-158.

leurs travaux de recherches personnelles par des publications savantes à la destination du plus grand nombre de lecteurs, l'Inventaire général a, tout naturellement dans une période marquée par la « passion patrimoniale », consacré une part importante de sa mission à la diffusion des connaissances en couvrant un large champ entre les ouvrages scientifiques et les ouvrages de vulgarisation.

Comme dans toute recherche scientifique l'Inventaire met à la disposition de tous les chercheurs les résultats de ses travaux à travers plusieurs collections thématiques :

-les Principes d'analyses scientifiques synthétisent la méthode et le vocabulaire consacrés à la nature des objets (architecture, mobilier, tapisserie, vitrail, etc.)

-les Répertoires des inventaires présentent région par région les études réalisées en forme de répertoires ou d'inventaires.

-les Documents et méthode, plus spécialement destinés aux chercheurs de l'Inventaire, fournissent des outils méthodologiques spécialisés

-les Indicateurs du patrimoine présentent par aire géographique d'étude les notices informatiques des œuvres accompagnées de photographies.

-Les Cahiers du patrimoine mettent, depuis 1983, à la disposition des chercheurs les résultats des travaux scientifiques de l'Inventaire, soit topographiques, soit thématiques.

Mais le service de l'Inventaire général n'a pas limité son action à la publication d'ouvrages scientifiques, et, en répondant à sa vocation de service public, a voulu mettre à la disposition du plus grand nombre les résultats de ses recherches, dans un effort de diffusion et de vulgarisation en direction des publics les plus larges :

- La collection créée en 1991 des *Indicateurs du patrimoine* présente l'ensemble des notices réalisées sur les œuvres, avec une présentation historique et géographique de l'aire de l'étude réalisée.

- Avec les *Images du patrimoine*, la collection vise à « sensibiliser le public et les responsables territoriaux à un message scientifique sur le patrimoine ».

- Enfin, avec les *Itinéraires du patrimoine*, la collection constitue « un outil de communication et d'incitation au tourisme culturel, sous la forme de fascicules illustrés de photographies et de plans destinés à faciliter la visite ».

Au-delà de ces moyens de diffusion traditionnelle des connaissances scientifiques,

l'outil informatique s'est révélé, en raison des potentialités que représente le réseau Internet, un instrument privilégié. L'informatisation de l'Inventaire général, amorcé à partir de 1970[23] a permis de rationaliser le travail de collecte et de gestion des données documentaires en les centralisant dans une base nationale et d'offrir à l'ensemble des équipes régionales la possibilité de travailler en réseau. Mais, cet important maillage a surtout permis de mettre à la disposition des chercheurs et du public des sources d'information particulièrement riches. Ainsi, les bases de données s'intègrent actuellement dans un réseau cohérent de cinq bases documentaires : Thesaurus, Mémoire, Bibliographie, Mérimée et Palissy[24].

§2 La centralisation progressive du statut et des moyens

Ce qui n'est, à l'origine, qu'une Commission nationale de l'Inventaire, rattachée directement au cabinet du Ministre, et dotée d'un secrétariat général permanent, devient en 1978 un service permanent de l'État, rattaché à la direction du Patrimoine du ministère de la Culture et de la Communication.

La gestion de l'Inventaire, est assurée à partir de 1979 par une sous-direction de l'Inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France, qui devient en 1991 sous-direction de l'inventaire général de la documentation et de la protection du patrimoine, puis en 1994 sous-direction de l'inventaire général et de la documentation du patrimoine, avant d'être intégrée en 2003 dans une sous-direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et du système d'information. Les services centraux

---

[23] MAGNIEN Aline, 1998, Comment s'est développé l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France, *Revue administrative* n° 304 juillet-août 1998, pp.548-550.

[24] « Le Thésaurus de la désignation développe sous une forme méthodique les 1135 termes utiles à la désignation des œuvres architecturales et les 2529 utiles à la désignation des œuvres mobilières. Ces termes permettent l'indexation des ensembles, édifices et édicules, analysés dans la base de données sur le patrimoine français, la base nationale Mérimée (…) La base Images, baptisée Mémoire recense le patrimoine monumental français dans toute sa diversité : imagtecture religieuse, domestique, agricole, scolaire, militaire et industrielle. Elle est mise à jour régulièrement. La base Bibliographie est composée de notices issues de différents dépouillements de sources documentaires : bibliographiques, sources imprimées, revues, sources manuscrites, iconographiques. Chaque notice contient des informations localisées sur une œuvre architecturale ou un objet mobilier ou un site. Riche d'environ 180 000 notices, la base Architecture-Mérimée recense le patrimoine monumental français dans toute sa diversité : architecture religieuse, domestique, agricole, scolaire, militaire et industrielle. Elle est mise à jour périodiquement. La base du patrimoine Mobilier-Palissy recense le patrimoine mobilier français dans toute sa diversité : meubles et objets religieux, domestiques, scientifiques et industriels. Elle contient environ 280 000 notices, dont 5 000 disposent de dossiers documentaires complets et dont près de 25 000 sont illustrées. Les notices sont réparties en deux fonds interrogeables séparément ou simultanément. » http://www.culture.gouv.fr Consultation du 18.07.2008.

comprennent un effectif d'une cinquantaine de personnes[25].

Des services régionaux de l'inventaire ont été progressivement mis en place dans les régions métropolitaines et la collectivité territoriale de Corse et dans les quatre régions d'Outre mer. Ces créations se sont étalées entre 1964 (avec la création des services de l'Alsace et de la Bretagne) et 2001 (la Martinique).

Après la phase initiale, caractérisée par la mobilisation de bénévoles (essentiellement universitaires ou spécialistes de l'histoire locale) souhaitée par André Chastel, les services vont se doter progressivement de moyens humains, dans un premier temps par le recrutement d'agents contractuels ou vacataires, puis dans un second temps par la mise en place d'un corps de fonctionnaires dotés d'une formation spécifique.[26]

Les effectifs de l'Inventaire (services centraux et services régionaux) comptaient le 21 décembre 2003 325 personnes, réparties entre les conservateurs, fonctionnaires de recherche et contractuels, personnels administratifs et personnels de documentation.

En outre, en raison de son organisation déconcentrée dans chacune des régions, le service de l'Inventaire a pu, très tôt, accroître son efficacité grâce à la collaboration avec des services indépendants, essentiellement les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale (le plus souvent dans le cadre de conventions de partenariat), les Conseils d'Architecture de l'Urbanisme et de l'Environnement, les écoles d'architecture, des associations ou des entreprises commerciales.

SECTION 2 : L'APPEL CROISSANT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La création de l'Inventaire général en 1964 représente la synthèse d'une ambition politique nationale et d'une démarche de recherche scientifique dans le domaine de la connaissance patrimoniale. Mais l'entreprise se révèle gigantesque et l'ampleur des moyens

---

[25] Sources Bilan annuel 2003 Rapport des activités scientifiques et de documentation des services régionaux et de la sous-direction des études, de la documentation et de l'inventaire Direction de l'architecture et du patrimoine Ministère de la culture et de la communication.

[26] TOULIER Bernard, 1997, Les arpenteurs du patrimoine, in NORA Pierre (Dir.) *Science et conscience du patrimoine*, opus cité pp.147-155.

à mettre en œuvre justifie progressivement le recours à d'autres partenaires.

§ 1 Les débuts difficiles (1964-1974)

Dans l'esprit d'André Chastel l'Inventaire général doit se répartir très naturellement entre des impulsions données par l'échelon national (et notamment la Commission nationale chargée d'arrêter les programmes de travail et de définir la méthodologie à suivre à travers des Cahiers de principes d'analyses scientifiques) et l'échelon local chargé d'assurer le travail de recensement, d'analyse et de restitution. Ce maillon se révèle essentiel, le cadre régional permettant en effet de mobiliser sous l'autorité de l'État les ressources locales : spécialistes locaux, universitaires et bénévoles, soutenus progressivement par des chercheurs mis à disposition par l'État ou le C.N.R.S. et par des moyens financiers provenant du budget de l'État (le budget global de l'Inventaire passait de 0,45 MF en 1964 à 5,29 MF en 1973)[27] et consacré pour une grande part à des vacations. C'est ainsi que se mettent progressivement en place des commissions régionales de l'Inventaire, placées sous la présidence du préfet de région, assisté d'un spécialiste de la discipline et animées par un secrétaire régional encadrant l'équipe de bénévoles, de vacataires, ou de permanents, chargée de conduire sur le terrain le programme arrêté par la commission. Cette mise en place se fait lentement : en 1974 13 régions seulement (sur les 26 régions métropolitaines et d'outre-mer, la dernière intervenant en 2001). Puis après 1965 sont installés des comités départementaux.[28]

À ce premier stade, les premiers personnels recrutés le sont, comme agents contractuels, dans le cadre du décret du 9 décembre 1959 concernant le personnel du Centre national de la recherche scientifique.[29] Ce décret classe les agents concernés en trois catégories : ingénieurs et spécialistes, techniciens et agents de maîtrise, et personnels administratifs, l'ensemble regroupé sous le vocable I.T.A. Le recrutement est assuré sur titres pour les premières catégories, et sur examen professionnel pour les dernières

[27] ERMISSE Gérard, L'inventaire, aujourd'hui et demain, précité p. 270
[28] MAGNIEN Aline, Comment s'est développé l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France, précité, p. 430
[29] Décret n° 59-1405 du 9 décembre 1959 fixant le statut des personnels contractuels techniques et administratif du centre national de la recherche scientifique, J.O. du 15.12.1959 p. 11943, complété par le décret n° 76-841 du 24 août 1976 modifiant et complétant le décret n° 59-1405 du 9 décembre 1959 fixant le statut des personnels contractuels techniques et administratif du centre national de la recherche scientifique, J.O. du 29 août 1976, p. 5253.

catégories.

Mais les emplois sont créés en fonction des moyens budgétaires dégagés dans la loi de finances, complétés le plus souvent par des moyens humains ponctuels et temporaires. C'est pourquoi, compte tenu de l'ampleur de la tâche, l'essentiel du travail doit être concentré sur le pré-inventaire, l'inventaire « lourd » étant renvoyé à plus tard.

Le travail est sérieux mais le rythme est lent, au point qu'à peine dix ans après la création de l'Inventaire, Maurice Druon, Ministre de la culture (avril 1973-mai 1974), en écho aux difficultés et critiques de plus en plus nombreuses, s'inquiète du retard et souligne la nécessité de recadrer les orientations du service.[30] « Ces années 1973-1974 marquent un tournant dans le travail de l'inventaire puisqu'en conclusion, il fut décidé de normaliser le pré-inventaire, de créer un réseau de centres de documentation ouverts aux utilisateurs les plus divers, et de donner pour but à l'Inventaire la constitution d'une banque de données, traitée par informatique ».[31]

§ 2 La création d'une structure étatique (1975-1985)

Le virage de 1974 donne une nouvelle impulsion à la démarche de l'Inventaire, au niveau de l'organisation administrative d'une part et de la professionnalisation des services d'autre part.

Conçu, à l'origine, comme une administration de mission, l'Inventaire va naturellement s'organiser d'une manière plus structurée au fur et à mesure que des moyens humains et techniques se mettent en place dans les régions. La création en 1979 d'une Direction du patrimoine, au sein du ministère des Affaires culturelles accélère le processus : les services régionaux de l'Inventaire intègrent en 1982 les Directions régionales des affaires culturelles qui viennent d'être créées, et le service de l'Inventaire devient en 1985 une sous-direction du ministère. Cette évolution suscite d'ailleurs les réserves d'André Chastel qui demeure très attaché à l'ancrage local de l'Inventaire général.[32]

Mais l'évolution la plus remarquable se situe au niveau du personnel permanent de l'Inventaire général : statut spécifique et professionnalisation sont les éléments majeurs de

[30] MAGNIEN Aline, *ibidem*, p. 543.
[31] *Ibidem* p. 543.
[32] CHASTEL André, L'invention de l'inventaire, précité, p. 10-11.

cette évolution.[33] En effet, si la période antérieure a été caractérisée par l'empirisme des moyens humains (travail de bénévoles ou de personnels payés à la vacation et provenant des universités, d'écoles d'architecture ou d'écoles d'art), les années 1970 connaissent une évolution rapide de création d'emplois permanents [34] : conservateurs de l'inventaire (qui deviendront conservateurs du patrimoine après la mise en place en 1990 du statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine, et la création, la même année, de l'Ecole nationale du patrimoine[35]), ingénieurs, assistants, dessinateurs et documentalistes sont les nouveaux métiers générés par cette professionnalisation de l'Inventaire.

Une première étape est opérée avec le décret du 25 août 1976[36] qui crée un statut particulier pour les conservateurs de l'Inventaire et de l'Archéologie. Les conservateurs, répartis en trois classes, sont recrutés par concours ouvert aux candidats titulaires de titres universitaires ou justifiant d'au moins dix ans de services dans le cadre de l'Inventaire général. En outre le décret prévoit, dans son titre V, des dispositions transitoires permettant d'intégrer dans le nouveau corps des agents contractuels employés par le service de l'inventaire, et répondant à certaines conditions.

Une seconde étape est réalisée en 1978 par le décret qui crée un statut particulier pour les personnels contractuels affectés à la recherche au ministère de la culture et de l'environnement[37], et qui étend aux agents contractuels du service de l'Inventaire les dispositions du décret de 1959 concernant les personnels de recherche du C.N.R.S. créant ainsi une nouvelle catégorie d'I.T.A spécifiques au ministère de la culture.

La dernière étape est franchie avec le décret du 14 mai 1991.[38] Un corps spécifique de fonctionnaires est créé comportant trois catégories : les ingénieurs de recherche, les ingénieurs d'études et les techniciens de recherche. L'accès se fait par la voie de concours

---

[33] MAGNIEN Aline, *ibidem*, pp.545-547

[34] ERMISSE Gérard, *ibidem*, p. 270 qui présente le tableau des effectifs et moyens mis en œuvre de 1964 à 1994.

[35] Décret n° 90-404 du 16 mai 1990 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine, J. O du 17 mai 1990, p. 5904 ; et Décret no 90-406 du 16 mai 1990 créant et organisant l'Ecole nationale du patrimoine, J. O du 17 mai 1990, p. 5911.

[36] Décret n° 76-840 du 25 août 1976 portant statut particulier des corps de conservateurs de l'inventaire général et des fouilles archéologiques : J.O. du 29 août 1976, p. 5250.

[37] Décret n° 78-210 du 28 février 1978 relatif au statut des personnels contractuels techniques et administratifs affectés à la recherche au Ministère de la culture et de l'environnement, J.O. du 2 mars 1978 page 871

[38] Décret n° 91-486 du 14 mai 1991 portant statut particulier des corps de fonctionnaires de recherche de la mission de la recherche du ministère de la culture, de la communication et des grands travaux : JO du 17 mai 1991 p. 6675.

externes ou internes. En outre, le décret prévoit des dispositions transitoires relatives à la titularisation des personnels contractuels relevant du décret de 1978.

Au-delà de l'intégration des personnels de l'inventaire dans la fonction publique, la professionnalisation du service, dont la cohérence est assurée par les nombreux outils de méthodologie mis en place à l'échelon national et les programmes de formation interne ou externe, trouve son point d'orgue dans l'informatisation[39] qui permettra tout à la fois l'interopérabilité des outils d'étude et de recherche des services, et la mise à la disposition de tous, chercheurs et grand public, des bases de données nationales.

Cette longue période consacre l'institutionnalisation de l'Inventaire général, qui acquiert désormais un statut spécifique dans la politique patrimoniale du ministère des affaires culturelles. Mais les moyens dégagés par l'État ne sont pas à la hauteur de l'ambition nationale de l'Inventaire, et se situent en outre dans un cadre juridique et comptable qui paraît trop contraignant. C'est ainsi que se développe, dans les années 1980, une pratique parallèle caractérisée par la création d'associations spécifiques dont la mission est exclusivement dédiée à des travaux entrant dans le champ de compétence de l'Inventaire et qui bénéficient des avantages spécifiques que procure la loi de 1901. Au-delà de la souplesse de fonctionnement (recrutement de personnel et règles comptables du droit commercial, notamment), il s'agit surtout de mobiliser, par des subventions, le soutien financier des collectivités locales, qui, compte tenu de l'intérêt présenté pour la connaissance du patrimoine local, répondent le plus souvent de manière positive. Devant le succès des premières expériences, les conservateurs régionaux de l'inventaire sont même invités fort discrètement par leur hiérarchie à créer de telles associations. Ainsi, dans la région des Pays de la Loire, est créée en 1982 l'Association de l'Inventaire Général (A.D.I.G), dont le but affiché est de soutenir les travaux du service étatique, notamment l'édition de publications des travaux de l'inventaire à la destination de tous les publics. Dans sa phase de pleine activité, l'association a compté un effectif de quatorze personnes (chercheurs, photographes, techniciens, maquettistes, dessinateurs, comptable) se consacrant aux travaux de l'inventaire, placées sous l'autorité du conservateur régional et travaillant dans les locaux de la Direction régionale des affaires culturelles.

Cette pratique s'étend progressivement à toute la France, à tel point qu'en 1996 sont

---

[39] MAGNIEN Aline, *ibidem*, pp.548-550.

recensées environ 70 associations dédiées à l'inventaire, qui, par un paradoxe surprenant, bénéficient parfois de subventions de la part de l'État. Il s'agit, à l'évidence, d'un véritable démembrement de l'action de l'Administration. Face aux nombreuses critiques que suscite une telle pratique, des directives nationales, en 1996, mettent en demeure les conservateurs régionaux de supprimer ces associations, l'État intégrant progressivement le personnel dans les services par la voie de la contractualisation. La plupart de ces associations sont ainsi supprimées mais certaines vont demeurer (d'autres sont même créées après 1996). L'existence des associations qui ont survécu malgré les instructions officielles et qui participent aux activités de l'Inventaire nécessite des mesures adéquates lors du transfert de la compétence de l'Inventaire aux régions, afin de régler la situation des personnels concernés. C'est la motivation essentielle de l'intervention du législateur qui a ouvert, avec l'article 96 de la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la possibilité pour les collectivités locales de recruter, en qualité d'agents non titulaires, les personnels des associations « ayant pour objet l'inventaire général du patrimoine culturel »[40].

§ 3 L'abandon de l'action solitaire et l'appel aux partenaires (1985-2004)

Ayant trouvé son rythme de croisière, comme en attestent, chaque année, les documents présentant le bilan annuel des services centraux, ainsi que celui de chacune des régions[41], l'Inventaire général conduit par l'État peut considérer avoir accompli une partie importante de sa mission et prouvé son utilité. Mais, le terme de la mission demeure encore lointain : ainsi, en présentant en 1994, dans le cadre des Entretiens du patrimoine, le « bilan » de « l'Inventaire aujourd'hui et demain »,[42] Gérard Ermisse sous-directeur de l'Inventaire général souligne l'hétérogénéité de ce bilan : si l'ensemble du territoire français est désormais couvert par des services dans toutes les régions, appuyés par des outils méthodologiques de qualité et si une documentation globale sur le patrimoine national est désormais accessible à tous, les objectifs initiaux, certes ambitieux, sont loin d'être atteints, comme il le reconnaît puisque, trente ans après la création de l'Inventaire, la « couverture » n'est assurée que pour 7 000 communes représentant environ 20 % du territoire français. En

[40] Article 96 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, JO n° 190 du 17 août 2004, p. 14545.
[41] Cf. bilan annuel 2003 déjà cité
[42] ERMISSE Gérard précité, pp.268-288

outre, les critiques formulées sur « l'enlisement » de l'inventaire ont conduit à privilégier l'inventaire préliminaire sur l'ensemble du territoire par rapport à l'inventaire fondamental, poursuivi ponctuellement en fonction des moyens disponibles.

La lenteur dans l'avancement de l'inventaire, l'incapacité de l'État d'assurer seul l'entreprise et de la parachever, obligent à trouver des solutions pragmatiques, et notamment à rechercher d'autres partenaires. Le recours au partenariat avec les collectivités territoriales est systématiquement recherché, notamment dans le cadre de contrats permettant de renforcer les moyens et d'accélérer les études et publications sur le patrimoine local. En réponse à cette démarche, l'engagement volontariste de certaines collectivités locales de se doter de moyens susceptibles d'accélérer le travail d'inventaire du patrimoine local, a conduit à une réflexion nationale menée de front avec le processus de décentralisation entamé à partir de 1982 par l'État. Ainsi, dès 1994, est avancée l'idée « d'un partage entre l'Inventaire général mené par l'État et celui que les collectivités peuvent engager, l'État conservant, au titre de l'article 65 de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983, le contrôle scientifique et technique »[43] dans des conditions formalisées par une circulaire ministérielle[44].

Cette idée de faire appel au volontariat public local repose d'ailleurs sur le constat significatif de l'implication de certaines collectivités territoriales : un document interne du ministère, non publié, établit, en 2000, l'inventaire des conventions établissant un partenariat entre les services de l'État et certaines collectivités territoriales pour réaliser l'inventaire de leur patrimoine dans le cadre national : « Les rapports des services régionaux font état de 95 conventions impliquant 102 collectivités, 17 impliquant le recrutement de personnel territorial, 14 ont été signées en 1999 et 212 sont en cours de négociations. On y compte : 5 régions (pour des programmes le plus souvent partiels, voire marginaux), 40 départements, 34 villes, 8 parcs naturels régionaux, 4 SIVOM, 3 pays, 1 syndicat de communes, 1 district, 1 communauté de communes, 1 comité d'expansion et 1 groupe d'action local ».

Ce chiffre de 95 conventions sera confirmé lors de l'élaboration de la loi du 13 août 2004 qui transfère la compétence de l'Inventaire aux régions, et concomitamment les

---

[43] ERMISSE Gérard, *ibidem*, p. 284
[44] Circulaire du ministre de la culture n° 2001/016, précitée.

obligations antérieures contractées par l'État[45].

Le constat est instructif en ce qu'il souligne la forte implication des départements dans ce processus, alors même que les régions paraissent en retrait. Il marque également une forte disparité géographique, certaines régions étant fortement impliquées : ainsi dans la région des Pays de la Loire : trois départements sur cinq et trois villes importantes (Angers, Laval et Saumur) ont recruté des agents permanents de l'inventaire (12 agents).

Dans le sillage du rapport Mauroy de 2000[46] qui préconise, dans sa proposition n° 29, le transfert aux départements de la compétence en matière d'inventaire, puis du rapport Bady de 2002[47] qui propose le transfert aux régions tout en maintenant un contrôle étatique, cette réflexion sur la redistribution des rôles entre l'État et les collectivités territoriales aboutit à la réforme introduite par les articles 95 et 96 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

SECTION 3 : VERS LA DÉCENTRALISATION

Dans la loi du 13 août 2004, le transfert de la compétence concernant l'Inventaire général constitue la pièce principale, les autres transferts concernés (monuments historiques, et enseignements artistiques) étant plus modestes. Ce transfert obligatoire organisé par le législateur va ainsi donner un statut légal à une mission et une organisation étatiques qui ne reposaient jusqu'alors que sur des textes réglementaires.

§ 1 Le transfert aux régions de la mission de l'Inventaire général

La mission de l'Inventaire général du patrimoine culturel (qui remplace l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France) est précisée par l'article 95 I : « L'Inventaire […] recense, étudie et fait connaître les éléments du patrimoine qui

---

[45] Sénat Rapport n° 31 (2003-2004) de M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur, au nom de la commission des lois Tome I, p. 318.
[46] Rapport MAUROY, 2000, *Refonder l'action publique locale* Rapports officiels Commission pour l'avenir de la décentralisation, La documentation française 7.11.2000, p. 64.
[47] BADY Jean-Pierre, 2002, *Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine (État, collectivités territoriales et secteur privé)*, novembre 2002, pp.17-19.

présentent un intérêt culturel, historique ou scientifique ».

Le même article 95, dans son § II alinéa 1, opère le transfert de la mission vers les régions : « Sans préjudice des opérations réalisées par l'État au plan national, la région et la collectivité territoriale de la Corse sont chargées, dans leur ressort, de l'inventaire général du patrimoine culturel. Elles élaborent un rapport annuel sur les opérations qu'elles conduisent à cet effet. »

Néanmoins, le législateur, prenant en compte la forte implication de nombreux départements (que nous avons précédemment soulignée), introduit la possibilité de délégation à d'autres collectivités. Ainsi l'alinéa 2 du § II de l'article 95 prévoit que les régions « confient aux collectivités territoriales ou aux groupements de collectivités qui en font la demande la conduite, dans leur ressort, des opérations d'inventaire général. Ces collectivités ou ces groupements concluent à cet effet une convention avec la région ou avec la collectivité territoriale de Corse ».

L'État ne va cependant pas abandonner totalement une action qu'il a conduite durant plus de quarante années. En effet, le § III de l'article 95 dispose : « Les opérations d'inventaire du patrimoine culturel sont soumises au contrôle scientifique et technique de l'État selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. » En outre, les nouveaux services chargés de la conduite de l'inventaire doivent être « placés sous l'autorité d'un membre de l'un des corps ou cadres d'emplois de fonctionnaires ayant vocation à exercer des missions à caractère scientifique liées au patrimoine culturel, ou titulaire d'un diplôme figurant sur une liste définie par décret en Conseil d'État » (article 95 IV).

Pour permettre aux régions d'assumer cette mission, l'État leur transfère les personnels et les moyens financiers et techniques précédemment affectés à cette mission. Pour ce transfert la réalisation est étalée sur deux années entre le 1er janvier 2005 et le 1er janvier 2007.

Une phase transitoire débute au 1er janvier 2005 avec la mise à disposition des services et un transfert concomitant de crédits, en principe selon des modalités arrêtées dans le cadre d'une convention conclue entre l'État et chaque région. À défaut d'un tel accord (qui n'a pu se réaliser que dans très peu de cas en raison de l'hostilité manifestée par l'Association des Régions de France), le législateur a prévu l'intervention d'un arrêté

ministériel (ministres de l'Intérieur et de la Culture) après avis d'une commission de conciliation paritaire (État-régions).

Les personnels transférés (269 agents dans les directions régionales des affaires culturelles[48]) bénéficient du maintien de leurs droits et avantages : ils deviennent agents non titulaires de la région et conservent les caractéristiques de leur contrat s'ils sont contractuels ; ils ont la faculté de choisir entre leur maintien dans la fonction publique d'État et leur intégration dans la fonction publique territoriale s'ils sont fonctionnaires.

Dans le respect des principes posés dans le cadre des transferts des compétences aux collectivités territoriales, l'État assure aux régions la compensation financière intégrale des crédits (investissement et fonctionnement) qu'il assumait pour les services régionaux de l'inventaire, ce dispositif faisant l'objet d'un examen commun entre l'État et les collectivités locales au sein d'une Commission consultative sur l'évaluation des charges (C.C.E.C.)[49]. Il opère également le transfert des biens (meubles ou immeubles, matériels et immatériels) qui étaient affectés à leur fonctionnement.

Durant cette phase transitoire, les dispositions législatives ont fait l'objet de décrets d'application intervenus en 2005.

Le premier décret du 20 juillet 2005 relatif aux services chargés des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel[50] a permis aux exécutifs des régions de choisir de placer ce nouveau service soit sous l'autorité d'un fonctionnaire d'État compétent dans ce domaine, soit de personnes titulaires de certains diplômes (parmi lesquels celui d'architecte DPLG, sans que, dans ce dernier cas, ne soit exigée une spécialisation dans le domaine du patrimoine).

Le second décret du 20 juillet 2005 organise les modalités du contrôle scientifique et technique exercé par l'État et fixe les obligations des régions (ou départements) dans l'exécution de leur mission en matière d'inventaire général du patrimoine culturel. Il fixe également la composition et le rôle du Conseil national de l'Inventaire général du

---

[48] GEST Alain député (présenté par) *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, 28 juin 2006, p. 112.
[49] FOURCADE Jean-Pierre *Premiers bilans de la CCEC 10 mars-2 juin 2005* http://www.culture.gouv.fr/culture/inventai/extranet Consultation du 29 juin 2008
[50] Décret n° 2005-834 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif aux services chargés des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel, JO du 23 juillet 2005, p12024.

patrimoine culturel[51]. Le chapitre I du décret définit les modalités du contrôle scientifique et technique « destiné à garantir sur l'ensemble du territoire, la qualité scientifique et technique des opérations d'inventaire et à en assurer la cohérence, la pérennité, l'interopérabilité et l'accessibilité » (article 1er). Il confie notamment à l'État le rôle de définir « les normes scientifiques et techniques selon lesquelles les opérations d'inventaire général du patrimoine culturel sont conduites » (article 2) et de veiller à leur application, notamment par le moyen du rapport annuel que doivent fournir les régions sur les opérations qu'elles conduisent dans ce cadre.

Le chapitre II définit les modalités de fonctionnement du Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel (qui remplace la Commission nationale de l'inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France, créée en 1985), dont la mission est de donner des avis et d'effectuer une évaluation sur les opérations nationales d'inventaire (article 6). Composé de quatorze membres, il comprend cinq représentants des collectivités territoriales (article 7).

À l'issue de cette phase transitoire, le transfert est devenu définitif en 2007, un décret du 4 janvier 2007[52] prévoyant les modalités de ce transfert, et notamment l'intervention dans chaque région d'un arrêté préfectoral en février 2007.

§ 2 Le transfert de l'Inventaire : chance ou désillusion ?

Le transfert ainsi prévu par le législateur des compétences en matière d'Inventaire général, intervenu juridiquement depuis le 1er janvier 2005 et progressivement mis en place au cours de l'année 2006, n'est véritablement entré dans sa phase opérationnelle qu'en 2007. Nous développerons plus longuement dans notre troisième Partie les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales se sont approprié cette nouvelle compétence et comment elles l'ont intégrée dans leur stratégie régionale, mais on peut déjà relever les deux traits majeurs de la problématique actuelle de l'Inventaire général, qui concernent d'une part

[51] Décret n° 2005-835 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif au contrôle scientifique et technique de l'État en matière d'inventaire général du patrimoine culturel et au Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel, JO du 23 juillet 2005, p. 12024-12025.

[52] Décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007 fixant les modalités de transfert définitif aux régions des services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel, J.O. du 6 janvier 2007, p. 268.

la gestion, par les collectivités territoriales, de cette nouvelle compétence, et d'autre part la manière dont l'État assume effectivement son contrôle scientifique et technique.

Du côté des premières, les réticences initiales manifestées par certaines régions vis-à-vis de ce qu'elles considèrent comme une charge nouvelle transférée par l'État sans transfert suffisant de moyens adéquats, peuvent laisser craindre que l'œuvre majeure opérée depuis 1964 ne soit déclinée d'une manière disparate selon les régions et que s'instaure ainsi une forte hétérogénéité sur le territoire national. Certaines peuvent en effet considérer comme secondaire une telle entreprise, eu égard à leurs objectifs, et assurer un « service minimum ». D'autres, au contraire, soucieuses d'affirmer leur identité, peuvent choisir d'intégrer cette nouvelle compétence dans une politique régionale globale en l'intégrant soit dans leur politique culturelle, soit dans celle concernant le développement économique et notamment touristique. L'acte II de la décentralisation étant achevé, il appartient désormais à chaque région de déterminer la place optimale à donner à la nouvelle mission d'inventaire général du patrimoine culturel car « affirmer l'identité a un sens différent selon les régions »[53] mais l'expérience de l'acte I de la décentralisation a montré que les responsables locaux ont toujours su parfaitement intégrer les nouvelles missions dans leurs perspectives du développement régional.

Quant à l'État, qui abandonne aux collectivités la réalisation d'un projet ambitieux qu'il avait de la peine à mener à son terme, il lui faut concentrer son action sur l'exercice de ses fonctions régaliennes pour assurer la cohérence et la bonne exécution de cet objectif d'intérêt national.

Pour relever ce défi le législateur a clairement réparti les rôles : à l'État, le soin d'assurer la bonne exécution de cette mission d'intérêt général en s'assurant par un contrôle scientifique et technique que soient garanties sur l'ensemble du territoire, « la cohérence, la pérennité, l'interopérabilité et l'accessibilité » des opérations d'inventaire (article 1 du décret 2005-835 du 20 juillet 2005) ; aux collectivités régionales (voire même à d'autres collectivités volontaires) le soin d'intégrer dans leurs politiques publiques cet outil de connaissance de leur histoire et de leur identité et faire un vecteur de leur développement.

Ainsi, le, contrôle assuré par l'État vise à s'assurer du maintien des acquis de

[53] MUSSAT André, 1984, Politique régionale et inventaire, in *Actes du colloque sur les inventaires des biens culturels en Europe*, précité, p. 409.

quarante années d'expérience de l'Inventaire. L'objectif initial de couvrir tout le territoire national et de réaliser le projet transversal d'Atlas national de l'architecture et du patrimoine demeure essentiel[54]. Pour poursuivre cet objectif, les normes scientifiques et techniques (méthodes de conduite des opérations, vocabulaires, schémas et formats de données) utilisées par les services régionaux dans la conduite de l'inventaire sont déterminées par l'État (article 2 du décret précité). Afin d'en assurer la bonne exécution, le décret n° 2005-834 dispose que ces services sont placés sous l'autorité d'un cadre scientifiquement compétent (soit un fonctionnaire spécialisé, soit une personne extérieure à l'administration mais dont la compétence est attestée). En outre, le contrôle étatique a posteriori s'exerce normalement (en dehors des missions d'inspection diligentées par le ministre de la Culture) par l'obligation faite aux régions de produire en vertu de l'article 95 de la loi du 13 août 2004 un rapport annuel qui présente le bilan de l'année écoulée et le programme scientifique de l'année à venir. Ce rapport adressé au préfet de région fait l'objet, après un examen par la commission régionale du patrimoine et des sites, d'une évaluation effectuée par le Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel. Cette évaluation fait alors l'objet d'un rapport annuel du Conseil national[55].

Les régions pour leur part sont tenues (article 3 du décret n° 2005-835), dans le cadre de la conduite de l'inventaire, de définir « les objectifs de cette opération, les moyens qui lui sont affectés, les modalités de sa réalisation, les conditions d'exploitation et de diffusion publique des données recueillies ».

Moins d'un demi-siècle après sa création et après un fonctionnement quasi intégralement étatique, l'Inventaire général du patrimoine culturel se trouve ainsi confronté à de profondes mutations et contraint de prouver sa maturité[56] dans un nouveau contexte fondé sur une répartition juridique des compétences entre l'État et les régions (voire certains départements). Par un retournement singulier de situation dont l'histoire a parfois le secret la voie semble désormais ouverte à la réalisation du souhait initial d'André Chastel (que nous

---

[54] "L'atlas de l'architecture et du patrimoine est un outil de restitution et de communication et de diffusion de la connaissance du patrimoine ethnographique, archéologique, architectural, urbain, paysager sous forme de cartes et de plans" http://www.culture.gouv.fr/culture/inventai/telechar/atlas-note-2007.pdf Consultation du 16.7.2008.
[55] Compte tenu de la phase de démarrage du nouveau dispositif, le rapport annuel 2006 (bilan 2006 et programmation 2007) n'a été adopté par le Conseil national que lors de sa séance du 18 décembre 2007.
[56] BALSAMO Isabelle, 2006, Maturité et mutations de l'Inventaire général, *Patrimoines, revue de l'Institut national du patrimoine*, n° 2, pp.44-51.

évoquions au début de ce chapitre) : que la grande entreprise de l'inventaire général soit conduite à l'échelon national en s'appuyant sur les forces vives locales, et qu'il résumait dans la formule « une impulsion nationale relayée par une mobilisation provinciale ». Tels sont les enjeux de demain pour l'Inventaire général du patrimoine culturel.

C'est d'ailleurs une problématique comparable qui est apparue dans l'actualité politique récente avec l'archéologie, et plus précisément à travers la nécessité d'assurer, sur le plan national comme sur le plan local, le développement de la recherche archéologique.

CHAPITRE 2
L'ARCHÉOLOGIE : UNE DÉCENTRALISATION INACHEVÉE

Après avoir été longtemps un domaine méconnu, voire ignoré par l'opinion publique, l'archéologie est depuis quelques années au centre de débats passionnés. Ceux-ci occupent largement les travaux parlementaires depuis l'adoption par la France d'une convention européenne mais surtout depuis le vote de textes législatifs en 2001 et 2003 concernant l'archéologie préventive puis leur mise en œuvre par toute une série de dispositions réglementaires. Les médias les ont également placés sur le devant de l'actualité à l'occasion des affrontements, parfois vifs, qui ont opposé les représentants de la communauté scientifique archéologique et les aménageurs publics ou privés[57]**.** Le développement de l'archéologie en France durant les dernières décennies et les confrontations qu'il a suscitées offrent, une nouvelle fois, un éclairage particulier sur la politique publique archéologique et les analyses divergentes des différents acteurs publics et privés directement concernés. Les débats parlementaires ont ainsi montré la ligne de partage traditionnelle entre les tenants de la primauté du pouvoir central et les défenseurs des initiatives et pouvoirs locaux. À l'instar du processus que nous avons constaté dans l'étatisation du domaine des monuments historiques, et plus récemment, de l'organisation de la démarche de l'Inventaire général, l'archéologie offre le même exemple de l'appropriation par l'État d'un domaine très longtemps laissé au champ des initiatives privées, l'intervention tardive de la puissance publique ne trouvant sa justification que dans la nécessité de mettre fin aux pillages destructeurs intervenus dans ce domaine.

Après avoir rappelé les contours de l'archéologie, notre première section montrera, comment la science archéologique française a été partagée, à travers l'histoire, entre l'initiative privée et les interventions de la puissance publique. En effet, ce domaine a été très longtemps laissé au champ d'investigations des chercheurs, des érudits ou des amateurs

[57] Archéologie d'une crise, 2005, *Les nouvelles de l'archéologie*, N° 98 février 2005.

éclairés, les princes (laïcs ou religieux) ou chefs d'État n'y accordant d'attention que pour des motifs d'intérêt politique conjoncturels ou pour assouvir leur passion de collectionneurs privés. Il est d'ailleurs significatif de relever que la puissance publique, en France, s'est contentée, pendant longtemps, de concentrer ses efforts sur les recherches archéologiques développées par la communauté scientifique internationale dans les grands foyers de la civilisation antique, laissant aux historiens, et aux académies ou sociétés savantes locales le soin de conduire les recherches sur les sources les plus anciennes de l'histoire de la France.

Ainsi, l'État, concentré, depuis la Révolution et l'ère Guizot, sur les traces visibles du patrimoine historique et artistique, à travers les monuments ou vestiges des civilisations anciennes, se préoccupe assez peu des traces enfouies dans le sol, se contentant d'en assurer la protection, en cas de recherches programmées ou de découvertes fortuites, par les moyens de la législation sur les monuments historiques. En effet, celle-ci, élaborée à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle et qui assure la protection des sites archéologiques majeurs connus, apparaît suffisante pour assurer la conservation du patrimoine archéologique enfoui, les risques occasionnés par les travaux agricoles étant modestes, et les travaux suscités par les aménagements urbains, essentiellement concentrés sur les besoins liés aux transports et voies de circulation, à la résorption de l'habitat insalubre et à la construction de logements, affectant assez peu le sous-sol et pouvant faire l'objet d'une surveillance appropriée.

La situation change au milieu du XXe siècle, l'État choisissant d'intervenir et d'user de ses fonctions régaliennes (en portant atteinte aux droits de la propriété individuelle) pour assurer la protection du patrimoine archéologique (section II).

En effet, le déclin de la France rurale et l'explosion de la civilisation urbaine, aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, vont remettre en cause le fragile équilibre antérieur. La réalisation des grandes infrastructures nationales de transport (notamment celles liées à la circulation automobile et aux contraintes de stationnement qui en sont la conséquence), ainsi que les immenses besoins de logements d'une population qui se concentre majoritairement dans les ensembles urbains, vont amener des interventions affectant largement le sous-sol et toucher les traces enfouies des civilisations antérieures. L'État, garant de l'intérêt général, se trouve ainsi confronté à la nécessité d'assurer un juste équilibre entre la satisfaction de besoins légitimes, mais antinomiques, que constituent le développement urbain d'une part, et la protection du patrimoine historique et artistique d'autre part. Cette préoccupation se retrouve également au niveau des élus locaux face au dilemme entre les nécessités d'aménagement du territoire et le respect des traces de l'histoire locale. Pour faire face à ces nouvelles contraintes de la civilisation urbaine, le droit lui-même doit se développer

et s'adapter. Ainsi, le droit de l'urbanisme, initialement conçu comme une prérogative du pouvoir étatique et de ses compétences régaliennes, s'adapte aux évolutions consécutives au développement de la décentralisation et à l'émergence des responsabilités locales, et aboutit à un partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales : dans ce cadre général, le droit de l'archéologie s'est lui-même adapté. La recherche archéologique, qui ne peut plus se limiter aux recherches programmées ou aux découvertes fortuites, fait l'objet après une longue période de tâtonnements et de solutions empiriques, d'une réglementation particulièrement précise, régissant notamment le domaine de l'archéologie préventive, dans le droit fil d'orientations et de règles suscitées par la coopération internationale, notamment dans le cadre de la construction européenne.

Cette réglementation, marquée par l'omnipotence de l'État, montre rapidement ses limites, notamment dans le domaine du financement de la recherche archéologique. C'est pourquoi, tenant compte des pouvoirs étendus désormais détenus par les collectivités territoriales dans le domaine de l'urbanisme, l'État a entériné la place croissante prise par nombre d'entre elles dans ce domaine (section III), sans aller toutefois jusqu'à un transfert complet des compétences. Mais l'archéologie préventive, désormais réglementée par le dispositif législatif mis en place en 2001 puis corrigé en 2003, est confrontée à un problème de financement difficile à stabiliser, et dans ce cadre la question des rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales dans la protection du patrimoine archéologique demeure posée.

SECTION 1 : L'ARCHÉOLOGIE ENTRE INITIATIVE PRIVÉE ET RECHERCHE PUBLIQUE

§ 1 Un champ à délimiter

Dans l'avant-propos d'un ouvrage consacré aux méthodes de l'archéologie, ses auteurs soulignent la complexité de la définition de l'archéologie : « La définition de l'archéologie ne saurait se limiter à une étymologie, la « science du passé » ou plutôt des « choses anciennes ».

Le mot recouvre en effet des conceptions qui peuvent varier suffisamment pour que le débat soit passionné, houleux même, depuis que la pratique archéologique, détachée de la collection, est entrée dans le champ des sciences humaines et historiques il y a un siècle environ »[58].

Le terme lui-même est issu de deux termes grecs : *arkhaïos* (ancien) et *logos* (la parole, le discours sur...) ce qui amène Littré à définir l'archéologie comme « connaissance, étude de l'antiquité ». Le Robert propose deux acceptions : la première reste dans le cadre étymologique : « connaissance de l'antiquité ; études antiques ». La seconde se rapproche de la réalité de l'archéologie des temps modernes : « étude scientifique des civilisations disparues au moyen des témoins matériels qui en subsistent ; ensemble des techniques de recherche et d'interprétation que cette étude met en œuvre »[59].

Pour le professeur Philippe Jockey[60], l'archéologie « est indissociable d'une recherche des origines, notion comprise dans le terme grec *arche* (l'origine, le commencement), d'où dérive l'adjectif *archaios* (ancien, qui a rapport aux origines). C'est bien dans cette acception qu'on le trouve chez Platon (Hippias majeur, 285e), où il apparaît, semble-t-il, pour la première fois. Le sophiste Hippias répond à Socrate qui l'interroge sur sa « spécialité » : « Ce sont, Socrate, les sujets de généalogie, concernant les héros ou les hommes, ce sont les établissements de population, la façon dont furent, dans les temps anciens, fondées des cités, d'une façon générale, tout ce qui est relatif à l'antiquité (*archeologia*) ».

Pour Eve Gran-Aymerich[61] c'est « une science des objets et des monuments », et elle cite le créateur du terme « monuments historiques » Aubin Louis Millin, pour qui l'archéologue, et plus vulgairement l'antiquaire s'adonnent à « l'étude des antiquités, c'est-à-dire celle des monuments antiques et l'étude des anciens usages qui sont venus jusqu'à nous ».

Mais, pendant longtemps, l'archéologie a été considérée comme un domaine de recherches, artistiques et historiques, réservé à un cercle restreint d'érudits ou de

---

[58] DEMOULE Jean-Paul, GILIGNY François, LEHOERFF Anne, SCHNAPP Alain, 2002, *Guide des méthodes de l'archéologie*, Editions La Découverte et Syros, Paris, p. 7.
[59] *Le grand Robert de la langue française*, DICTIONNAIRES LE ROBERT – VUEF. Paris 2001
[60] JOCKEY Philippe, 1999, *L'archéologie*, Editions BELIN, Paris, p. 11
[61] GRAN-AYMERICH Eve, 1998, *Naissance de l'archéologie moderne 1798-1945*, Editions du CNRS, Paris.

collectionneurs, considérés comme marginaux et œuvrant dans un domaine qui n'intéressait pas le grand public, pas plus que les pouvoirs publics qui n'intervenaient qu'en cas de découvertes de sites majeurs. Ce n'est que récemment, avec le développement de l'attrait pour l'histoire, et notamment de l'histoire locale, que l'archéologie s'est développée et a intéressé un public de plus en plus large.

Par voie de conséquence, le développement de la pratique archéologique a, naturellement, entraîné l'apparition de règles juridiques, et donné naissance à plusieurs définitions de l'archéologie :

La loi du 27 septembre 1941 donne, elle, une définition indirecte et énumérative de l'archéologie dans son article 14 où elle vise « les monuments, ruines, substructions, mosaïques, éléments de canalisation antiques, vestiges d'habitation ou de sépultures anciennes, des inscriptions ou généralement des objets pouvant intéresser la préhistoire, l'histoire, l'art, l'archéologie ou la numismatique »[62].

Pour le Ministère de la culture : « L'archéologie s'attache à reconstituer l'histoire de l'humanité des origines à nos jours, à partir des vestiges matériels qui ont subsisté. Elle est fondée sur l'étude des objets et des traces laissées dans le sol par les différentes occupations humaines, pour lesquelles les sources écrites sont absentes, muettes ou complémentaires »[63]. Cette définition s'inspire largement de la définition du patrimoine archéologique, donnée par la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique du 16 janvier 1992, dite Convention de La Valette, ratifiée par la France en 1994[64], et entrée en vigueur le 10 janvier 1996. L'article 1er de cette convention stipule en effet que « sont considérés comme éléments du patrimoine archéologique tous les vestiges, biens et autres traces de l'existence de l'humanité dans le passé, dont à la fois :

- la sauvegarde et l'étude permettent de retracer le développement de l'histoire de l'humanité et de sa relation avec l'environnement naturel ;
- les principaux moyens d'information sont constitués par des fouilles ou des découvertes ainsi que par d'autres méthodes de recherche concernant l'humanité et son environnement […]. Sont inclus dans le patrimoine archéologique les structures, constructions, ensembles

[62] FRIER Pierre Laurent, 1997, *Droit du patrimoine culturel*, PUF, p. 307.
[63] FRIER Pierre Laurent, *ibidem* p. 307. Voir également Ministère de la culture *L'archéologie en questions* octobre 2002.
[64] Loi n° 94.926 du 26 octobre 1994. J.O. du 27 octobre 1994, p. 15272.

architecturaux, sites aménagés, témoins mobiliers, monuments d'autre nature, ainsi que leur contexte, qu'ils soient situés dans le sol ou sous les eaux ».

La définition législative est donnée en 2007 par l'article L 510-1 du Code du patrimoine[65] : « Constituent des éléments du patrimoine archéologique tous les vestiges et autres traces de l'existence de l'humanité, dont la sauvegarde et l'étude, notamment par des fouilles ou des découvertes, permettent de retracer le développement de l'histoire de l'humanité et de sa relation avec l'environnement naturel. »

Ce terme, assez général, connaît de nombreuses acceptions et s'enrichit à travers l'histoire de l'archéologie, depuis la période ancienne où elle s'apparente à la passion des collectionneurs pour les objets anciens (le culte de l'antique) jusqu'à la véritable science qu'elle est devenue à l'époque contemporaine.

§ 2 Une histoire mouvementée

Les grandes étapes de l'histoire de l'archéologie marquent le partage assez net entre l'initiative privée et la puissance publique. D'une manière générale, les traces du passé n'intéressent les gouvernants que dans la mesure où elles servent leurs objectifs politiques. L'attrait pour les monuments anciens et vestiges des civilisations antérieures en fonction de leur intérêt historique ou artistique est le plus souvent l'apanage des chercheurs, historiens ou artistes, des érudits ou des amateurs éclairés, souvent collectionneurs, que l'on regroupe pendant longtemps sous le qualificatif « d'antiquaires ».

S'il n'est pas dans notre propos de rappeler l'histoire de l'archéologie française, largement développée dans les ouvrages récents d'archéologues et d'historiens, il apparaît cependant intéressant d'en retracer les grandes étapes, car, à travers elles, apparaît une même constante : le pouvoir politique s'intéresse assez peu à cette science, sauf dans certaines circonstances où elle peut servir ses desseins immédiats, et l'archéologie est longtemps laissée aux initiatives privées des érudits ou des collectionneurs qui, se consacrant à l'histoire de l'art ou des civilisations passées, contribuent au progrès des connaissances. À travers les diverses étapes de l'histoire de la science archéologique, il est en effet possible de souligner les apports respectifs de l'initiative privée et de la puissance publique.

---

[65] Code du patrimoine Editions du Journal Officiel 2007 p. 59

Dans ce cadre historique, la plupart des auteurs situent à la période de la Renaissance la passion pour « l'antique » et la naissance d'une véritable science archéologique, mais c'est pourtant dans l'Antiquité, et notamment durant la période gréco-romaine, que l'on peut en trouver les prémices.

I) De l'Antiquité au Moyen-Âge

Ces deux périodes développent des attitudes totalement opposées qu'un auteur va résumer par la formule : « de l'archéophilie à l'archéophobie »[66].

C'est à l'Antiquité que la plupart des auteurs font remonter les traces des premières démarches archéologiques, car c'est en effet dans la civilisation grecque qu'apparaît la naissance d'une conscience historique. « L'observation des ruines, la collection d'objets précieux et exotiques étaient nécessaires aux érudits gréco-romains pour comprendre, interpréter et d'une certaine manière exploiter le monde où ils vivaient »[67].

Si l'attrait pour les choses du passé et le culte de la mémoire sont inhérents aux civilisations les plus anciennes (en Asie Mineure ou en Chine), c'est en procédant à une analyse des événements passés avec une méthode critique que les historiens grecs du Ve siècle ont fait naître l'histoire, au sens moderne du terme.

C'est d'abord Herodote qui recherche par « l'enquête » (en grec *historié)* à expliquer les actions passées des hommes (« les grands et merveilleux exploits accomplis tant par les Barbares que par les Grecs »)[68] et à en perpétuer le souvenir « pour empêcher que ce qu'ont fait les hommes avec le temps s'efface de la mémoire »[69].

Mais c'est dans Thucydide et sa *Guerre du Péloponnèse* que les auteurs[70] voient apparaître la première démarche archéologique : en ne limitant pas sa recherche à l'observation que pouvaient faire tous ses contemporains des traces visibles du passé, Thucydide « ne se contente pas d'enquêter, il compare les sources les unes avec les autres, il établit des niveaux de vraisemblance qui rendent possible une critique »[71].

---

[66] JOCKEY Philippe, *ibidem*, p. 17
[67] SCHNAPP Alain, *La conquête du passé. Aux origines de l'archéologie*, opus cité p. 60
[68] *ibidem* p. 43 qui cite le premier livre de *l'Enquête* d'HERODOTE
[69] *ibidem* p. 43
[70] JOCKEY Philippe, opus cité, p. 19-20, et SCHNAPP Alain, *ibidem*, pp.45-51.
[71] SCHNAPP Alain, *ibidem* p 49

Dans leur sillage se développe cette volonté de mieux connaître les traces du passé, soit par l'étude des traces écrites, soit par une observation visuelle sur les lieux mêmes où demeurent les monuments ou objets de ce passé.

L'antiquité grecque, puis, après elle, la civilisation romaine, vont cultiver plus que partout ailleurs deux phénomènes qui vont fonder l'attrait pour l'archéologie : d'une part la liaison entre les lieux ou objets de mémoire et le pouvoir politique, et d'autre part la passion de la collection des objets anciens.

Les hommes politiques de l'Antiquité, en préservant les traces du passé, donnent aux objets anciens un statut politique : en se rattachant au passé, par la sauvegarde des meilleurs objets ou monuments, ils vont maintenir le fil de la transmission du pouvoir politique, donner des bases de légitimité à l'exercice de leur pouvoir : témoins des empires passés, les monuments, au-delà de leur valeur artistique ou historique intrinsèque, constituent les éléments visibles légitimant les nouveaux empires.

Mais c'est probablement la passion pour la collection d'objets anciens qui est la grande leçon de cette période et qui trouve son apogée à l'époque de la Rome classique. Les collections impériales mais également les collections privées constituées à partir des pillages systématiques des sites d'Asie Mineure et de Grèce, répondent à la fois à la satisfaction d'un plaisir esthétique et à la volonté d'appropriation des plus beaux éléments du passé. Cet attrait donne ainsi naissance au développement d'un commerce fort lucratif d'objets anciens (essentiellement sculptures, médailles, pièces, notamment de l'art grec). Les auteurs latins Pline l'Ancien et Cicéron ont souligné l'importance de ce phénomène, le premier pour relever la nature du marché de l'art et de son organisation, le second pour en stigmatiser les excès en relatant par exemple la cupidité extrême du propréteur de Sicile, Verrès.

Après la chute de l'Empire romain et les invasions barbares, le Moyen-Âge s'affirme en opposition totale avec cette civilisation gréco-romaine, dont on ne garde que les éléments de la langue, surtout à travers la Bible et les écrits des Pères de l'Eglise. Cette « archéophobie » se traduit par deux attitudes : la diabolisation des vestiges païens et la destruction et le réemploi des monuments et objets antiques.

Totalement sous l'emprise du christianisme, la société médiévale, qui se partage entre l'autorité du pape, détenteur du pouvoir spirituel, et celle de l'empereur, détenteur du pouvoir temporel, focalise la destinée humaine sur l'histoire sainte et la quête de l'au-delà. La construction des abbayes, apanage d'une société rurale, puis celle des cathédrales, symbole de la société urbaine, mobilisent les énergies et entraînent la diabolisation de toutes les traces d'une période caractérisée par les cultes rendus aux idoles et aux dieux du panthéon. La

sculpture grecque et romaine, symbole du culte de l'homme, laisse place à une statuaire dédiée au culte religieux et aux reliques des saints patrons de la société chrétienne.

Dans le domaine architectural, les vestiges païens sont détruits, pour laisser la place aux nouveaux lieux de culte, ou réemployés lorsque la localisation et la qualité de la construction permettent de transformer en églises les anciens temples et thermes.

II) De la Renaissance au XVIIe siècle

Alors que le Moyen Âge avait rompu avec la culture « païenne » gréco-romaine, le Quattrocento (comme nous l'avons évoqué dans notre première partie) va amorcer une renaissance, un retour vers les racines gréco-latines de la civilisation occidentale. La passion pour la culture humaniste de l'antiquité (art, philosophie et littérature notamment, avec la redécouverte du grec et du latin classique) suscite, à travers l'intérêt manifesté pour les monuments, et surtout les objets d'art, le « temps des antiquaires ».

Ce retour vers le passé, notamment en Italie, où les traces de l'Empire romain sont les plus nombreuses, se décline sous les trois formes traditionnelles de la démarche patrimoniale : la conservation, l'étude et la diffusion des connaissances :

- la conservation se traduit par la collecte des objets anciens (« les antiquités »), essentiellement recherchés pour leur valeur esthétique, et entraîne la création des grandes collections privées des princes ou des papes, mais aussi de riches collectionneurs privés.
- l'étude critique des monuments et objets d'art : au-delà du simple plaisir hédoniste de la contemplation, les auteurs de la Renaissance, et, après eux, les hommes des Lumières veulent exercer leur analyse critique pour mieux les connaître, en les datant, en les situant dans leur contexte politique, économique et social, et en les analysant à la lumière des textes existants ou à partir de leur matière première ou de leur style.
- la publication d'ouvrages de présentation avec des dessins, des relevés ou des plans constitue un moyen privilégié de diffuser les connaissances acquises par les nombreux érudits et chercheurs de cette période.

Cette époque d'étude critique et de publication est marquée par quelques grandes figures « d'antiquaires »[72] dont le plus célèbre est Cyriaque d'Ancône (1391-1452), présenté

[72] JOCKEY Philippe, opus cité, p. 40-47.

tour à tour comme « père de l'archéologie », « pionnier de l'archéologie » ou « fondateur de la science archéologique »[73].

Après eux, les XVIe et XVIIe siècles font surgir de nombreuses figures d'érudits qui marquent l'archéologie française. Certains, comme Nicolas Fabri de Peiresc (1580-1637) consacrent leurs recherches à la seule connaissance de l'Antiquité. Mais d'autres élargissent leurs investigations à l'étude des origines anciennes de leur ville ou de leur province. Ainsi, en est-il à Lyon, capitale de la Gaule romaine, et toute sa région, avec la figure majeure de Jacob Spon, médecin lyonnais (1647-1685)[74] qui se concentre sur les « Recherches des antiquités et curiosités de la ville de Lyon ». Il en est de même à Paris, capitale du royaume, qui voit apparaître à partir du XVIe siècle de nombreux historiens, tel Gille Corrozet (1510-1568)[75], ou en Alsace où la recherche archéologique remonte à une période ancienne. [76]

Durant cette époque très riche de la Renaissance et de ses prolongements, on est passé de la recherche égoïste des objets antiques (« l'antiquomanie ») à l'archéologie, entendue comme étude désintéressée des monuments et objets du passé, et volonté de transmettre cette connaissance au plus grand nombre à travers les publications et les premiers musées publics. « C'est dans et par ce contexte que naît ce qu'il faut appeler la "science antiquaire", une discipline d'exploration du passé qui est à l'origine de l'archéologie au sens contemporain du terme »[77].

III) Les grandes explorations (XVIIIe et XIXe siècle), passion des États et des érudits

La passion des voyages et des découvertes des traces des grandes civilisations du passé est certes plus ancienne, mais cette époque est particulièrement riche pour la science archéologique : les découvertes des cités anciennes d'Herculanum et de Pompéi, ou de la civilisation de l'Egypte, permettent de centrer l'attention sur l'analyse approfondie du vestige matériel, jetant ainsi les bases de l'archéologie moderne.

---

[73] *ibidem*, p. 40.
[74] ETIENNE Roland et MOSSIERE Jean-Claude (Dir.), 1993, *Jacob SPON, un humaniste lyonnais au XVII° siècle*, Publications de la Bibliothèque Salomon REINACH, Université Lumière Lyon 2- Diffusion de BOCCARD, Paris.
[75] CHRIST Yvan, 1974, Dans le sol de PARIS, *Les dossiers de l'archéologie* N° 7.
[76] SCHNITZLER Bernadette, 1998, *La passion de l'Antiquité. Six siècles de recherches archéologiques en Alsace*, Publications de la Société savante d'Alsace, Collection « Recherches et documents » Tome 60.
[77] SCHNAPP Alain, in DEMOULE Jean-Paul, GILIGNY François, LEHOERFF Anne, SCHNAPP Alain, *Guide des méthodes de l'archéologie*, précité, p. 14.

A) Herculanum et Pompéi

Les grands sites égyptiens, grecs ou romains avaient le plus souvent été très tôt pillés pour permettre le réemploi ou la récupération des objets précieux susceptibles d'intéresser les collectionneurs publics ou privés. La connaissance des monuments antiques encore existants était donc, le plus souvent, limitée à l'analyse des ruines. Or, le hasard va livrer, quasiment intacts, au début du XVIIIe siècle, deux sites antiques.

La cité romaine d'Herculanum, ensevelie lors de l'éruption du Vésuve en l'an 79, est découverte, d'une manière fortuite, en 1709, et la longue campagne de fouilles entreprise après cette découverte est significative, dans son déroulement, de l'évolution des méthodes de recherche archéologique. La première période qui débute en 1738 est caractérisée par des creusements verticaux et le pillage des plus belles pièces qui enrichissent les collections royales ou particulières. Les nombreuses réactions suscitées par une telle attitude amènent une seconde période de fouilles caractérisée par un arasement horizontal permettant la découverte progressive de tous les niveaux de la cité ensevelie, et une étude plus méthodique et rigoureuse.

L'expérience d'Herculanum servira lors de la découverte, dix ans plus tard, de la cité voisine de Pompéi, recouverte par une épaisse couche de cendres provenant de la même éruption du Vésuve (les fouilles commencées en 1748 se sont poursuivies durant tout le XXe siècle et continuent de nos jours). Les recherches sont plus rationnelles et permettent de faire apparaître la ville dans son ensemble, avec ses monuments et son organisation urbaine, mais aussi en laissant apparentes de nombreuses traces de sa vie quotidienne.

Ces deux découvertes ont notablement influencé la science archéologique qui s'affranchit désormais de l'analyse des monuments et objets à travers les seuls documents et textes anciens pour se consacrer à l'analyse approfondie du « vestige matériel »[78], c'est « l'avènement de l'objet archéologique »[79]. Cette nouvelle approche doit beaucoup au savant allemand Winkelmann (1717-1768) qui, à travers ses nombreux ouvrages, « a introduit un changement radical dans le rapport que l'Europe entretenait avec l'objet antique : il ne

[78] JOCKEY Philippe, opus cité, p. 59.
[79] GRAN-AYMERICH Eve, opus cité, p. 24.

s'agissait plus désormais « d'expliquer les objets » mais « d'expliquer une culture par les objets ».[80]

B) Les voyages en Orient

Cette période est également caractérisée par l'essor considérable des voyages en Orient. L'objectif étant toujours d'effectuer une recherche directe et approfondie, des archéologues anglais, allemands, ou français consacrent l'essentiel de leurs temps et de leurs ressources aux découvertes in situ. Leurs fouilles permettent alors la découverte de très nombreuses œuvres, dont certaines, prestigieuses comme les sculptures du Parthénon, viennent enrichir les grands musées européens de Londres, Paris ou Berlin.

Mais, dans le cadre de ces voyages scientifiques, l'expédition d'Egypte, conduite en 1798 par le général Bonaparte, occupe une place particulière. Par son originalité d'une part, dans la mesure où l'expédition militaire se double d'une expédition scientifique : en effet, Bonaparte a mobilisé 165 artistes, savants et ingénieurs qui constituent sur place une Commission des sciences et des arts de l'Armée d'Orient ; par ses conséquences d'autre part, dans la mesure où les études, relevés, croquis, analyses effectuées sur place par tous ces spécialistes donnent lieu à une exploitation approfondie.

C) La naissance de l'archéologie

Ainsi, les débuts du XIXe siècle marquent des progrès importants dans l'étude des monuments et des objets de l'antiquité, d'une part en raison de l'attention posée exclusivement sur le vestige matériel et non plus sur les textes, et d'autre part en raison de l'élargissement des investigations qui s'étendent désormais à d'autres civilisations que le monde gréco-latin, comme l'Egypte, mais aussi l'Asie, l'Amérique et l'Afrique. Mais c'est surtout grâce au développement spectaculaire des sciences physiques et naturelles que la recherche archéologique devient une véritable approche scientifique, en intégrant des méthodes désormais confirmées. Trois méthodes apparaissent qui vont désormais fonder la recherche archéologique : la typologie, la technologie et la stratigraphie[81].

---

[80] JOCKEY Philippe, *ibidem*, p. 60.
[81] SCHNAPP Alain, in DEMOULE Jean-Paul, GILIGNY François, LEHOERFF Anne, SCHNAPP Alain, *Guide des méthodes de l'archéologie*, précité, p. 23.

- La typologie, déjà amorcée au XVIIIe siècle pour le classement des grandes collections, consiste à attribuer les objets, en raison de leurs caractères spécifiques, à des groupes bien déterminés dans le temps et l'espace.

- La technologie s'intéresse à la structure physique de l'objet et intègre les progrès réalisés dans la connaissance des matériaux pour classer, situer et dater les objets en fonction de leur origine : c'est ainsi que la préhistoire adopte la classification de l'archéologue danois Thomsen (1788-1865) qui distingue plusieurs « âges » : la pierre, le bronze et le fer.

- Enfin, la stratigraphie, initiée en 1837, dans la Somme, par Jacques Boucher de Perthes, transpose à l'archéologie la méthode de recherche utilisée par la géologie pour l'étude des sols.

Cette méthode va d'ailleurs permettre d'élargir le champ de l'archéologie en l'étendant à la plus haute antiquité de l'homme, bien avant l'Antiquité classique : en analysant la faune, la flore et les matériaux situés dans la couche où a été trouvé l'objet, il est désormais possible de le situer dans le temps.

D) L'archéologie française jusqu'en 1848

Les XVIIIe et XIXe siècles sont féconds pour les débuts de l'archéologie française : en dehors des territoires de prédilection de la recherche archéologique à l'étranger, notamment en Grèce, en Egypte ou en Italie, l'intérêt se porte sur la recherche des civilisations anciennes à travers les régions françaises. C'est à cette époque qu'apparaissent à travers toute la France, les sociétés archéologiques ou sociétés d'antiquaires, héritières des académies provinciales, supprimées lors de la Révolution française.

À ce stade de notre réflexion, il convient de revenir sur la place particulière d'Arcisse de Caumont qui a durablement marqué l'archéologie française[82]. Nous avons évoqué dans notre première partie le rôle essentiel qu'il a joué dans le développement des sociétés savantes au début du XIXe siècle, et surtout ses conceptions sur la décentralisation et le rôle des structures provinciales dans la défense et la protection du patrimoine, face aux tendances centralisatrices de l'État. Mais il convient de souligner ici sa conception de l'ancrage local de

[82] *Arcisse de CAUMONT (1801-1873) Erudit normand et fondateur de l'archéologie française,* précité.

l'archéologie[83]. S'il peut être considéré comme « l'un des fondateurs de l'archéologie monumentale » qu'il a développée à travers l'activité de la Société des antiquaires de Normandie (créée en 1824), puis de la Société française pour la description et la conservation des monuments historiques (1834) devenue Société française d'archéologie, son apport à « l'archéologie de terrain explorant les vestiges enfouis et en tirant toutes les informations utiles sur l'histoire des populations correspondantes »[84] peut être considéré comme important. Même s'il ne participe que rarement à l'exécution des fouilles, se contentant de « choisir un responsable de chantier, à le conseiller et à lui trouver les financements nécessaires par le truchement des différentes associations qu'il contrôle »[85], son apport au développement de l'archéologie de terrain demeure essentiel sur deux points : en « s'appuyant sur des cas observés, des types authentiques, au lieu de fonder son exposé sur des études de textes, comme cela a été souvent le cas auparavant… il a, par conséquent, contribué à la mise au point des méthodes utilisées par les archéologues »[86] ; mais surtout en faisant « sortir la science archéologique du cénacle très restreint des savants patentés pour y intéresser un large public »[87].

Déterminé à créer dans toutes les régions de France des sociétés locales d'archéologie, et, en reprenant le modèle des exemples allemands et anglais, à fédérer toutes les actions par des colloques et congrès nationaux, il crée une émulation provinciale, face à laquelle le pouvoir politique national compose dans un premier temps avant de la faire disparaître au nom d'une logique de centralisation jacobine, justifiée par les besoins de l'unité nationale. Néanmoins, les nombreuses sociétés archéologiques créées à travers la France dans le Midi (autour d'Alexandre du Mège), en Bretagne, en Picardie, en Touraine, en Poitou, en Alsace, à Paris ou dans la région lyonnaise demeurent et perpétuent chaque année, dans le cadre des congrès annuels de la Société française d'archéologie, l'initiative d'Arcisse de Caumont.

---

[83] VERRON Guy, Arcisse de CAUMONT et la naissance de l'archéologie moderne in *Arcisse de CAUMONT (1801-1873) Erudit normand et fondateur de l'archéologie française* précité p. 127-145.
[84] VERRON Guy, *ibidem*, p. 127.
[85] *ibidem*, p. 133.
[86] *ibidem*, p. 135
[87] *ibidem*, p. 135

IV) L'archéologie moderne (1850-1945)

De la même manière que le courant historique, à l'initiative de Guizot, a pu mettre en place l'organisation moderne des monuments historiques, la recherche archéologique a connu à partir du milieu du XIXe siècle un essor important qui s'est manifesté par l'universalisation et l'élargissement de l'archéologie, l'institutionnalisation de l'archéologie française, et l'amélioration de ses méthodes et de ses moyens.

A) l'universalisation et l'élargissement de l'archéologie

Le développement des fouilles et des recherches va, en raison du développement des moyens humains et financiers désormais mis en œuvre, s'intensifier sur les terrains traditionnels de l'archéologie classique : la Grèce, l'Egypte, Rome, le Moyen Orient. Mais surtout de nouveaux territoires s'ouvrent : la Mésopotamie (Assur, Sumer et Babylone notamment), le Nouveau monde (Amérique latine et Amérique du Nord), l'Extrême Orient et l'Afrique du Nord. Dans le même temps l'archéologie terrestre est complétée par une archéologie subaquatique (1853), puis sous-marine (1907).

Mais surtout, l'archéologie se fixe de nouveaux objectifs : l'archéologie de la période classique s'étend, la recherche fait désormais une grande place aux origines de l'homme avant l'antiquité, et se développent les nombreuses découvertes préhistoriques, grâce notamment aux progrès de la stratigraphie. Cet élargissement à des sociétés ou civilisations disparues entraîne une modification dans le contenu des recherches : la recherche et l'étude de tous les objets (utilitaires et domestiques notamment) sont devenues la règle car il s'agit de mieux connaître les modes de vie de ces sociétés, et non plus seulement leurs seules richesses artistiques. C'est d'ailleurs ce même souci d'étude humble et respectueuse qui justifie rapidement l'abandon des grandes campagnes de pillages d'antiquités, ces dernières ayant été la source majeure de constitution des riches fonds d'antiquités des grands musées occidentaux.

B) l'institutionnalisation de l'archéologie française

Longtemps terre de prédilection des érudits et chercheurs privés, et des sociétés savantes, l'archéologie voit apparaître une intervention autoritaire de l'État qui œuvre à la constitution d'une archéologie officielle. Celle-ci se manifeste par un certain nombre de traits.

- La mise en place d'institutions de recherches : l'Ecole française de Rome, l'Ecole française d'Athènes (1846), l'Institut français d'archéologie orientale du Caire, et la Casa Velasquez de Madrid assurent l'encadrement et le développement des campagnes de fouilles, renforcées par les interventions des équipes spécialisées du musée du Louvre.
- La structuration des études universitaires[88]: soucieuse de rattraper, dans le domaine de la formation des archéologues, son retard par rapport à d'autres pays comme l'Allemagne, la France structure ses formations universitaires. Ainsi, l'Ecole pratique des hautes études, créée en 1868, introduit les études philologiques et archéologiques, et, dans le même temps, l'Ecole normale supérieure développe les études de l'histoire et de la philologie. Ces mêmes disciplines sont d'ailleurs progressivement développées dans des universités de province. Enfin, en 1882, l'Ecole du Louvre, créée pour la formation des conservateurs de musées, donne une place privilégiée à l'archéologie.
- L'archéologie au service du destin national : le développement des recherches préhistoriques sur le sol français (à travers les fouilles entreprises à Alésia, Gergovie ou Bibracte) permet au pouvoir politique soucieux du redressement national de la France de valoriser les origines de la nation française à l'aune de l'archéologie scientifique. Durant cette période, l'empereur Napoléon III, soucieux de se forger une légitimité, accorde une grande place à l'archéologie pour établir un lien direct avec les origines de la France, en faisant notamment procéder à des campagnes de fouilles sur les lieux de la guerre des Gaules et en rédigeant un ouvrage sur l'histoire de Jules César.[89] C'est dans ce même esprit qu'est créé en 1867 le Musée des antiquités nationales de Saint-Germain-en-Laye.

Ainsi, l'étatisation de l'archéologie française pousse progressivement dans l'ombre les sociétés savantes locales et régionales qui ont jusqu'alors œuvré au développement de l'archéologie, et dont l'activité est désormais limitée aux nombreuses publications (traitant essentiellement d'histoire locale) et aux Congrès archéologiques nationaux qui se réunissent chaque année dans une ville différente et entretiennent la flamme des recherches des érudits locaux, des universitaires spécialistes de l'histoire locale et de ses productions artistiques, et des notables fortement attachés à leurs racines. De même, certaines disciplines propres à

---

[88] GRAN-AYMERICH Eve, opus cité, pp.206-227.
[89] *Napoléon III et l'archéologie Fouilles en forêt de Compiègne sous le Second empire, 2000,* Ouvrage collectif édité par la Ville de Compiègne.

l'archéologie font leur apparition dans des universités de province, mais la centralisation de l'administration de l'archéologie continue à privilégier les institutions parisiennes.

C) l'amélioration des méthodes et la diffusion des connaissances

L'extension des chantiers de fouilles et leur encadrement désormais assuré par des équipes professionnelles, souvent pluridisciplinaires (épigraphistes, architectes et photographes venant renforcer les archéologues), dotés de moyens humains et financiers plus adaptés, profitent de méthodes scientifiques les plus modernes.

C'est surtout la diffusion des connaissances qui commence à se développer durant cette période : longtemps limitées aux collections spécialisées des sociétés savantes, les présentations publiques des résultats de fouilles apparaissent progressivement avec la création des musées archéologiques à travers toute la France, et le développement de la préhistoire permet de présenter, au-delà des œuvres artistiques majeures, des objets qui témoignent de la culture et des modes de vie de civilisations disparues. Cet effort de vulgarisation touche également les publications écrites : les publications spécialisées, comme la *Revue archéologique* créée en 1844, s'ouvrent à des publics de plus en plus larges à travers des dictionnaires, lexiques et répertoires.

D) La mise en place de l'organisation de l'archéologie française

Après avoir longtemps concentré ses interventions dans les grandes fouilles archéologiques de Grèce, de Rome, d'Egypte et du Moyen Orient, grâce à l'action reconnue des Ecoles françaises constituées autour du bassin méditerranéen, face aux écoles anglaises, allemandes ou italiennes, l'archéologie française élargit son champ en intégrant le territoire métropolitain, mais surtout, en étendant ses recherches aux origines de l'homme. Elle connaît cependant durant la première partie du XXe siècle une période de déclin marquée seulement par une première tentative de législation archéologique avec un projet de loi déposé le 25 octobre 1910 donnant un statut scientifique aux fouilles archéologiques.[90] Mais en raison de nombreuses réactions ce projet est abandonné et la protection des sites archéologiques est intégrée dans la loi de 1913 sur les monuments historiques. Il faudra attendre le milieu du

[90] NEGRI Vincent, 1991, *Les fouilles archéologiques, chronique d'une législation*, Actualité législative Dalloz, 15° cahier, p. 118-120.

XXe siècle pour que se mette en place « le noyau dur de la protection du patrimoine archéologique »[91] avec l'élaboration, en 1941, par Jérôme Carcopino, d'une législation sur les fouilles archéologiques et l'organisation de l'archéologie française, tant dans le domaine de sa gestion que de la recherche.

C'est en effet à un archéologue historien, devenu Secrétaire d'État à l'Education nationale dans le gouvernement de Vichy, que revient l'initiative d'une loi du 27 septembre 1941[92], dite loi Carcopino, validée ultérieurement en 1945, réglementant les fouilles archéologiques. Elle est suivie d'une seconde loi Carcopino du 21 janvier 1942[93] qui organise un véritable service archéologique.

La protection des monuments de l'antiquité et de la préhistoire n'est jusqu'à cette date pas assurée sauf dans le cadre de la législation des monuments historiques, mais cette protection est partielle et insuffisante : la loi de 1887 ne protège pas les grottes préhistoriques ; celle de 1906 sur les sites est partielle (seule la roche de Solutré en bénéficie) et la loi de 1913 ne protège que les monuments de l'antiquité et de la préhistoire qui ont fait l'objet d'un classement et pour lesquels la surveillance des fouilles est effectuée par la Commission supérieure des monuments historiques. Il faut donc attendre le 27 septembre 1941 pour que soit créée une législation sur l'archéologie. Longtemps décriée, elle demeure, pour l'essentiel, encore en vigueur.

Cette législation est suivie d'une organisation de l'archéologie française assurée par la loi du 21 janvier 1942. C'est en effet en 1942 qu'est confiée au Centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S. créé en 1939) l'organisation de l'archéologie et de la recherche archéologique.

L'organisation placée sous le contrôle du CNRS est assurée par des circonscriptions archéologiques dont la compétence se répartit sur le territoire métropolitain :

- 6 pour la préhistoire
- 17 pour les antiquités celtiques, grecques et gallo-romaines.

---

[91] *Ibidem*, pp.120-122

[92] Loi du 27 septembre 1941, JO du 15 octobre 1941, validée par l'ordonnance n° 45-2092 du 13 septembre 1945, JO du 14 septembre 1945.

[93] Loi n° 90 du 21 janvier 1942 tendant à assurer la coordination des recherches archéologiques sur le territoire métropolitain J.O. du 14 février 1942 p. 646-647

À la tête de chaque circonscription est placé un directeur des antiquités, bénévole, le plus souvent choisi parmi les universitaires et nommé par le secrétaire d'État à l'Education nationale, après avis de la Commission supérieure des monuments historiques. Le directeur dépend de la XVe section du CNRS, qui autorise les fouilles, et se trouve, sur le terrain, la cheville ouvrière entre l'administration centrale et les sociétés savantes qui assurent le plus souvent les fouilles en mobilisant archéologues amateurs et fouilleurs.

Par un mouvement comparable à celui que nous avons vu se mettre en place pour les monuments historiques, l'archéologie, jusqu'alors animée par les sociétés savantes provinciales, regroupées au sein de la Société française d'archéologie, devient l'affaire de professionnels encadrés par l'État.

Par la centralisation de l'organisation de l'archéologie au niveau du CNRS en 1942, puis du Service des monuments historiques en 1945, et enfin, en 1964, du Service des fouilles du Ministère de la Culture (créé en 1959), l'État prend le contrôle de l'archéologie : « La dépendance des sociétés savantes vis-à-vis des institutions est rendue patente par la création du CNRS qu'elles sollicitent mais dont elles reçoivent non seulement des subventions mais aussi des orientations et un contrôle […]. On saisit parfaitement ce même processus de dissolution de l'archéologie d'amateurs : les chantiers menés par des bénévoles passent progressivement sous le contrôle des professionnels »[94], membres des écoles françaises à l'étranger, professeurs d'université, ou chercheurs au CNRS.

SECTION 2 : UNE INTERVENTION ÉTATIQUE FORTE

Depuis l'Antiquité, l'intérêt marqué pour les traces et vestiges du passé (monuments ou objets d'art) a justifié des mesures générales de protection (on l'a vu à l'époque romaine pour la protection de la civilisation grecque, puis avec la Papauté lors de la Renaissance pour la protection des sites de la période romaine). Mais le développement de la science archéologique, et notamment la recherche et l'étude des vestiges ou sites enfouis, soulève des problèmes d'ordre juridique. Sont en effet posés, de manière accrue, les problèmes liés à l'usage fait de la propriété des sols : le Code civil pose dans son article 552 que « la propriété

[94] GRAN-AYMERICH Eve, *ibidem*, p. 460.

du sol emporte la propriété du dessus et du dessous […] [et] le propriétaire peut faire au dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos […] sauf les modifications résultant […] des lois et règlements de police ». Comment concilier alors les droits de la propriété privée et la sauvegarde, dans le respect de l'intérêt général, de ce qui constitue un patrimoine collectif. Les fouilles d'Herculanum ont montré la complexité de la protection juridique de la recherche archéologique : si le comte d'Elbeuf, propriétaire du site d'Herculanum, peut se permettre, au début du XVIIIe siècle, d'exhumer du sous-sol de sa propriété les objets les plus précieux et de les vendre aux plus riches collectionneurs, les destructions du site qui en sont la conséquence posent le problème de la corrélation entre le droit de la propriété privée et l'intérêt général que représente la protection, in situ, des vestiges archéologiques.

En outre, le problème s'aggrave avec l'extension croissante de la recherche archéologique, tant sur le plan spatial que sur le plan temporel. Longtemps limitée aux sites majeurs des grandes civilisations, la recherche archéologique élargit tout d'abord son intervention à l'ensemble des territoires où peuvent être identifiées des traces marquant l'histoire de l'homme. Elle élargit également son champ d'investigation temporelle : au-delà de la période historique, elle s'intéresse désormais à la préhistoire, puis à la protohistoire[95], ce qui l'amène à procéder à des programmes de fouilles des sols pour retrouver les traces enfouies. Si les recherches ainsi nécessaires ne posent pas de problèmes majeurs sur les territoires ruraux où l'intervention humaine, essentiellement agricole, ne présente pas de risque majeur de modification des sols, il n'en est pas de même avec le développement de la civilisation urbaine qui amène des modifications profondes des territoires et entraîne des destructions irrémédiables : « Dans certaines villes, le potentiel archéologique a été gravement mutilé. Voyez l'exemple de Marseille dont on estime que la moitié du potentiel stratigraphique a été éradiqué en un peu moins de 150 ans »[96]. Se pose alors le problème de la conciliation entre les besoins de l'extension des villes et le respect du patrimoine existant, que

---

[95] JOCKEY Philippe, opus cité, p. 81, qui donne la définition du terme (« Par protohistorique, on entend l'intervalle de temps compris entre les périodes préhistorique et historique, cette dernière étant celle pour laquelle on dispose de sources écrites »

[96] AUBIN Gérard, *Les implications de la loi française relative à l'archéologie préventive : conservation, recherche, service public* http://www.coe.int : site du Conseil de l'Europe : rubrique Patrimoine : l'Europe de la coopération culturelle. Consultation du 13.04.2005.

résume l'article 2 de la loi du 17 janvier 2001[97] : « L'État veille à la conciliation des exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social ».

Conciliation entre la propriété privée et l'intérêt public, et conciliation à l'intérieur des activités d'intérêt général entre science, patrimoine et développement, telles sont préoccupations de la puissance publique. L'État est alors amené à intervenir directement dans l'organisation de l'archéologie, d'une part pour assurer le développement cohérent de la recherche scientifique dans le domaine de l'archéologie, puis dans un second temps pour réglementer la protection du patrimoine archéologique.

§ 1 L'intervention de l'État dans la recherche scientifique[98]

Longtemps domaine privilégié des collectionneurs, des érudits, des universitaires ou des sociétés savantes, (comme la célèbre Société des antiquaires de Normandie), l'archéologie s'est ouverte aux champs d'investigation de l'État, notamment lors de la période des hommes politiques historiens comme Guizot. Cette intervention étatique se développe durant la deuxième moitié du XIXe siècle et consacre la notoriété de la science archéologique française, soit sur les sites majeurs des fouilles archéologiques à travers le monde (notamment Grèce, Italie, Egypte, Mésopotamie), soit dans les territoires de l'empire colonial français. L'État français se trouve alors sollicité pour apporter son soutien financier à des chercheurs ou des équipes intervenant sur des fouilles, mais également et surtout pour structurer les équipes de chercheurs et intervenir dans leur cursus de formation (mêlant recherche fondamentale et recherche appliquée sur le terrain). C'est d'ailleurs dans ce dernier domaine que l'action de l'État se révèle déterminante, avec la création des grands établissements publics à l'étranger.

C'est également dans ce cadre que l'enseignement universitaire s'ouvre au domaine de l'archéologie, notamment lors de la création du Centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S), qui renforce les moyens de la recherche archéologique française.

Une étape supplémentaire est franchie avec l'organisation d'une centralisation des données collectées à travers l'ensemble des fouilles opérées sur le territoire français. Ce

[97] Loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive. J.O. du 18 janvier 2001 page 928.
[98] *La recherche archéologique* in *Culture et recherche* N° 85-86, juillet août septembre octobre 2001, publication du Ministère de la culture et de la communication.

travail, commencé dès la mise en place des services nationaux de l'archéologie en 1945 fait l'objet, à partir de 1978, d'un traitement informatique. Seize ans après la création de l'Inventaire général des richesses artistiques de la France, est créé un inventaire national informatisé des sites archéologiques qui se veut « un instrument de recherche scientifique en même temps qu'un instrument de gestion »[99]. Après la mise en place de SIGAL 1, puis de SIGAL 2 (Système Informatisé de Gestion de l'Archéologie Localisée), la déconcentration de l'archéologie dans les régions, avec la création des services régionaux de l'archéologie (S.R.A.) au sein des directions régionales des affaires culturelles (D.R.A.C.) a conduit à migrer vers une nouvelle plateforme informatique, DRACAR (archéologie dans les DRAC), qui a, elle-même, évolué, à partir de 1998, par un transfert sur PATRIARCHE (Patrimoine archéologique). Les résultats de cette démarche sont significatifs puisque « de 1991, date du lancement du programme officiel de la carte archéologique à fin 2000, le nombre total de sites archéologiques est passé de 108 276 à plus de 305 700 »[100]. Ils ont d'ailleurs permis de donner à la carte archéologique de la France une existence législative puisque c'est désormais l'État qui, en vertu de l'article 9 de la loi N° 2001-44 du 17 janvier 2001, devenu l'article L 522-5 du Code du patrimoine, « dresse et met à jour la carte archéologique nationale avec le concours des établissements publics ayant des activités de recherche et les collectivités locales »[101]. Outre son intérêt dans le domaine de la recherche archéologique, elle joue également un rôle important dans le domaine de l'urbanisme car « cette carte ayant pour trame le cadastre permet aux services de l'État ou à l'aménageur de disposer des informations nécessaires à cet égard pour les documents d'urbanisme notamment et l'instruction des autorisations de travaux, mention des sites archéologiques étant faite dans les certificats d'urbanisme »[102]. Dans ce même esprit est prévue son intégration dans un Atlas national de l'architecture et du patrimoine qui constituera, lors de son achèvement (qui avait été prévu pour la fin de 2008) un outil national transversal de restitution, de communication et de diffusion de la connaissance du patrimoine ethnographique, archéologique, architectural, urbain et paysager, sous forme de cartes et de plans.

---

[99] LEFEUVRE Jacqueline et PHILIPPON Jacques, 2001, La carte archéologique de la France in *La recherche archéologique*, précité, p. 14
[100] *ibidem* p. 15
[101] Sur la carte archéologique nationale, voir le rapport au parlement du ministère de la culture en février 2006, tome I, pp. 51-60. http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/index-rapports.htm/
[102] FRIER Pierre Laurent, op. cit. p. 308-309

§ 2 L'État garant de la sauvegarde du patrimoine archéologique

À la différence de la protection des monuments historiques, pour laquelle le législateur a estimé, en 1887, que seule la loi était capable d'assurer la protection des monuments existants et visibles, dans leur état soit complet soit comme ruines, l'idée d'une réglementation spécifique pour l'archéologie n'est intervenue que beaucoup plus tard.

En effet, si quelques préoccupations à l'endroit des vestiges archéologiques sont apparues dans les deux circulaires du ministre de l'intérieur Montalivet du 13 mars et du 29 décembre 1838 dont le « contenu avant-gardiste, notamment sur les mesures édictées pour l'étude et la conservation des vestiges »[103] préfigure la législation qui interviendra un siècle plus tard, les préoccupations essentielles concernent avant tout le patrimoine monumental.

Ainsi la loi du 30 mars 1887[104] pour la conservation des monuments et objets d'art comporte dans un chapitre III des dispositions relatives aux fouilles, mais cette réglementation consacre le principe de la liberté absolue de fouiller, et ne se préoccupe que du sort des objets ou monuments découverts à l'occasion de fouilles.

De même, la loi de 1913, dans son article premier, évoque certes « les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public », et comprend donc au sens strict les sols dans lesquels sont enfouis des vestiges archéologiques, mais il faut attendre une loi du 25 février 1943 [105] pour que des précisions soient apportées par le législateur. Ainsi l'article 1er de cette loi vient compléter l'article 1er de la loi de 1913 : « Sont compris parmi les immeubles susceptibles d'être classés, aux termes de la présente loi : 1) les monuments mégalithiques, les terrains qui renferment des stations ou gisements archéologiques »…

De même, la loi du 21 avril 1906 sur les sites[106], très notablement complétée par la loi du 2 mai 1930 « relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque »[107], permet d'assurer, par la voie

---

[103] NEGRI Vincent, 1990, Protection et étude du patrimoine archéologique : l'exemple de l'aménagement du Haut Rhône., *R.J.E.* 1990 – 1 p. 29.
[104] Loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique, précitée.
[105] Loi n° 92 du 25 février 1943 portant modification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, précité.
[106] Loi du 21 avril 1906, précitée.
[107] Loi du 2 mai 1930, précitée.

plus simple de la commission départementale des sites, la protection des sites archéologiques connus, qui n'auraient pas fait l'objet d'une protection au titre des monuments historiques, mais cette possibilité demeure peu exploitée comme en atteste le scandale de la combe Capelle en 1908-1909 : « Un Allemand du nom de Hauser découvrit et exporta en Allemagne des vestiges importants de ce site paléolithique de la vallée de la Couze en Dordogne. L'opinion publique s'émut de l'absence de texte et de structures propres à protéger le patrimoine archéologique français »[108].

Certes, l'élaboration d'un texte législatif a été tentée en 1914, sous la forme d'une proposition émanant d'un parlementaire, Henri Hubert : « le projet – qui devait faire pendant à la loi sur les monuments historiques – visait à renforcer le contrôle de l'État sur les fouilles et les objets. Il fut voté par le Sénat, mais la pression exercée sur les députés par le doyen de la faculté des sciences de Lyon et par les sociétés savantes, alors fédérées par la Société préhistorique française, conduisit l'Assemblée nationale à le rejeter, en arguant du droit fondamental à la propriété privée ».[109]

En ce qui concerne la mise en place d'une véritable politique de protection des vestiges archéologiques, il faut attendre, en fait, le milieu du XXe siècle pour voir le législateur intervenir avec la loi du 27 septembre 1941, dite « loi Carcopino ». Encore convient-il de préciser que cette loi est essentiellement consacrée à la réglementation des fouilles archéologiques, et que c'est seulement dans les années 1980 que se mettent en place une réglementation et une structuration de la recherche archéologique, puis au cours des années 2001 et 2003 une réglementation rigoureuse et précise de l'organisation de l'archéologie préventive.

---

[108] RIGAMBERT Catherine, 1996, *Le droit de l'archéologie française*, PICARD Editeur, Paris, p. 21
[109] COUDART Anick, 2005, Une année de crise pour l'archéologie préventive, *Les nouvelles de l'archéologie*. N° 98, février 2005, pp.5-6.

I) La primauté de l'intérêt national sur les libertés individuelles : la loi du 27 septembre 1941, dite « Loi Carcopino »[110]

A) son contenu

Sa formation d'archéologue et d'historien permet à Jérôme Carcopino, Secrétaire d'État à l'Education nationale et à la jeunesse du gouvernement de Vichy, de mettre en œuvre le dispositif législatif de protection du patrimoine archéologique. « Cette législation patrimoniale s'inscrit en parfaite continuité avec la prise de conscience opérée au début du siècle dans les milieux universitaires. La menace de l'occupant et la thématique de la Révolution nationale ne fournissent que des prétextes décisifs, certes, à la concrétisation de projets élaborés antérieurement […]. La réglementation de Vichy[111] poursuit deux objectifs : d'une part la connaissance, puisqu'il s'agit de valoriser une archéologie au service de l'histoire ; et d'autre part la protection et la mise en valeur du patrimoine national en donnant à la puissance publique des moyens d'intervention »[112].

La loi de 1941 assure, d'une manière pérenne, la réglementation des recherches archéologiques terrestres sur le territoire français. Validée par une ordonnance de 1945[113], elle n'a subi aucune modification profonde depuis lors et a été reprise quasi intégralement dans le nouveau Code du patrimoine, dont elle constitue le Titre III (articles L.531-1 à L.531.19)[114] du Livre V et, pour des raisons de commodité, nous présentons le contenu de la réforme Carcopino en retenant les références du Code.

Dans son économie générale[115], la loi vise à assurer la protection des biens (meubles ou immeubles) archéologiques, qui peuvent être considérés comme des éléments du patrimoine national. Elle place naturellement l'État au centre du dispositif dans la mesure où la nouvelle législation privilégie l'intérêt national, en apportant, dans le cadre d'une police administrative spéciale, quelques limitations aux droits de la propriété individuelle. En effet,

---

[110] Loi du 27 septembre 1941 précitée.
[111] KARLSTODT Elizabeth, Le patrimoine artistique sous Vichy, in POIRRIER Philippe et VADELORGE Loïc, *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, précité, pp.301-320.
[112] CORCY-DEBRAY Stéphanie, 2003, Jérôme CARCOPINO et le patrimoine : une protection ambiguë, in POIRRIER Philippe et VADELORGE Loïc (direction), précité, pp.321-334.
[113] Ordonnance n° 45-2092 du 13 septembre 1945. J.O. du 14 septembre 1945.
[114] Code du patrimoine Les éditions des journaux officiels 2007, p. 68-71.
[115] SAUJOT Colette, 2007, *Le droit français de l'archéologie*, Editions CUJAS PARIS 2° édition, Paris.

l'utilisation du terrain, sur lequel sont effectuées des recherches, est soumise à des règles administratives spéciales :

- l'autorisation administrative préalable
- le droit d'emprise éventuelle par l'État
- la possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans le cadre de la volonté du législateur d'assurer une réglementation des fouilles terrestres et la protection des vestiges archéologiques découverts, trois hypothèses sont envisagées (qui font l'objet dans la loi de 1941 de trois Titres spécifiques) :

- les droits du propriétaire sont seulement aménagés pour tenir compte de l'intérêt de l'archéologie.
- l'État décide d'intervenir directement, créant ainsi une activité de service public.
- le sort des découvertes archéologiques fortuites est réglementé.

1) Les recherches individuelles (ancien Titre I de la loi de 1941)[116]

Cette première hypothèse apporte, sur l'ensemble du territoire français, une limitation générale au droit de propriété, en soumettant à autorisation préalable le droit pour le propriétaire d'un terrain (ou pour la personne à ce spécialement autorisée par lui) d'effectuer « des fouilles ou des sondages à l'effet de recherches de monuments ou d'objets pouvant intéresser la préhistoire, l'histoire, l'art ou l'archéologie » (article 1). Cette autorisation préalable, qui constitue une mesure de police administrative spéciale, obéit à des règles précises.

Cette autorisation est donnée par l'autorité administrative en réponse à une demande détaillée (article L.531-1 alinéa 2)[117]. Elle est délivrée à une personne physique qui assurera les recherches, en fonction de l'appréciation portée par l'administration, sur ses compétences scientifiques, sa problématique et ses propositions. Pour la délivrance de l'autorisation qui est accompagnée de prescriptions précises, la loi fait une distinction entre fouilles (nécessitant un décapage large et profond du sol) et sondages (creusements isolés en quelques endroits). Dans le premier cas c'est le ministre qui délivre l'autorisation, après avis du Conseil national de la

[116] J.O. du 15 octobre 1941, p. 4438, devenu les articles L.531-1 à L.531-8 du Code du patrimoine *ibidem*, p. 68-69.

[117] L'article 1 de la loi de 1941 se bornait à exiger que la demande d'autorisation « indique l'endroit exact, la portée générale et la durée approximative des travaux à entreprendre ».

recherche archéologique si les recherches sont effectuées sur un site terrestre connu d'intérêt national, ou le préfet de région, après avis de la commission interrégionale de la recherche archéologique dans les autres cas. Pour les simples sondages l'autorisation est délivrée par le conservateur régional de l'archéologie.

Cette autorisation délivrée par l'État emporte un processus de surveillance exercée par un « représentant de l'autorité administrative » (article L 531-3 2e alinéa) sur les fouilles effectuées, tant pour s'assurer que la recherche s'effectue selon des processus conformes aux règles des recherches archéologiques, que pour assurer la protection du site concerné. En outre, le fouilleur a l'obligation d'informer le représentant de l'État de « toute découverte de caractère immobilier ou mobilier » (article L 531-3, 3e alinéa).

2) Les fouilles exécutées par l'État (ancien Titre II de la loi de 1941)[118]

L'État peut, dans certains cas, lorsque la qualité et l'importance du site lui sont connues (soit par des documents précis, soit par la probabilité – compte tenu de l'emplacement du site et de son histoire – d'existences de vestiges intéressants) ou si des découvertes importantes sont mises à jour dans le cadre d'une fouille individuelle préalablement autorisée, ou de découvertes fortuites, décider de procéder à l'exécution des fouilles.

Dans cette hypothèse et compte tenu de l'intérêt général, l'État peut exercer ses prérogatives de puissance publique :

- l'occupation temporaire du terrain (dans un délai maximum de cinq ans) soit dans le cadre d'un contrat conclu avec le propriétaire du terrain, soit, à défaut d'accord, dans le cadre d'une procédure d'office après déclaration d'utilité publique prononcée par un arrêté du ministre de la Culture.
- éventuellement l'acquisition du terrain (et le cas échéant des terrains annexes) par l'État, par la voie de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les recherches effectuées par l'État sont réalisées sous sa conduite scientifique, et sous sa responsabilité, soit par ses propres services, soit dans le cadre d'une délégation

[118] Articles 14 à 16 de la loi de 1941, repris dans le Code du patrimoine Livre V Titre III section II Articles L 531-9 à L 531-13 opus cité p. 69-70.

confiée à un ou plusieurs chercheurs choisis par lui, ou à un organisme spécialisé (association ou université).

B) Les découvertes fortuites (ancien Titre III de la loi de 1941)[119]

Même si la fréquence en est beaucoup moins grande que dans les sites majeurs des civilisations égyptienne, grecque ou romaine, l'actualité fournit régulièrement des exemples de découvertes fortuites (parfois d'une qualité archéologique exceptionnelle) effectuées par un agriculteur labourant son champ, ou par un ouvrier d'entreprise effectuant des travaux dans une rue ou un immeuble urbain. Le législateur a alors prévu une règle de police administrative spéciale, qui se révèle d'une précision étonnante dans le champ de compétence concerné puisque sont évoqués « des monuments, des ruines, substructions, mosaïques, éléments de canalisation antique, vestiges d'habitation ou de sépulture anciennes, des inscriptions ou généralement des objets pouvant intéresser la préhistoire, l'histoire, l'art, l'archéologie ou la numismatique ».[120]

Dans le cas d'une découverte fortuite, le propriétaire du terrain ou l'auteur de la découverte a l'obligation « d'en faire la déclaration immédiate au maire de la commune, qui doit la transmettre sans délai au préfet »[121].

Il appartient alors à l'État d'apprécier l'intérêt des découvertes réalisées et de décider des mesures les plus adaptées. Si les recherches présentent un intérêt public elles peuvent être poursuivies selon l'une des deux procédures évoquées précédemment. Il en est de même pour les découvertes réalisées : les immeubles peuvent faire l'objet d'une instance de classement au titre des monuments historiques, et les objets mobiliers, après une étude scientifique réalisée par l'État (dans un délai maximum de cinq ans), connaissent le sort prévu par le code civil : les objets dont les propriétaires sont inconnus sont partagés entre le propriétaire du terrain et l'inventeur (article 716 du Code civil), mais l'État peut les revendiquer « moyennant une indemnité fixée à l'amiable ou à dire d'experts »[122].

Les mécanismes juridiques mis en place par la loi de septembre 1941 se sont révélés particulièrement novateurs. Ils respectent d'une manière générale les prérogatives liées au

---

[119] Code du patrimoine *ibidem* section III Articles L 531-14 à L 531-19, p. 70-71.
[120] Article 14 de la loi de 1941, devenu l'article 531-14 du Code du patrimoine, *ibidem* p. 70-71.
[121] *ibidem*
[122] Article 16 de la loi de 1941, devenu article L 531-16 du Code du patrimoine *ibidem*, p 71.

droit de propriété, telles qu'elles apparaissent dans l'article 552 du Code civil. Mais c'est précisément dans l'intérêt de la recherche archéologique, et d'une manière générale, de l'intérêt public, que le législateur a voulu, par la loi de septembre 1941, organiser une police administrative spéciale en apportant des limitations au droit de propriété. La puissance publique a ainsi tous les moyens lui permettant d'assurer la protection de l'intérêt national. Le régime de l'autorisation préalable permet à l'État de contrôler les fouilles réalisées sur l'ensemble du territoire national. La création d'un véritable service public culturel de l'archéologie lui permet désormais d'intervenir directement. Depuis la loi Carcopino, l'État ne se contente plus de développer les outils de connaissance archéologique (par l'Université ou les établissements publics spécialisés en France ou à l'étranger) ; il devient un acteur à part entière pour surveiller ou conduire lui-même les fouilles archéologiques et conduire les études scientifiques adéquates assurées par ses services ou les organes consultatifs qu'il a mis en place. Ce service public de l'archéologie peut ainsi bénéficier des prérogatives de la puissance publique : régime des travaux publics, droit d'emprise ou droit d'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'intervention de l'État s'accompagne en outre de moyens coercitifs, les infractions aux dispositions législatives ou réglementaires étant en effet sanctionnées sur le plan pénal.

C) Ses aménagements et ses compléments

Jusqu'à la mise en place en 2001 d'une législation particulière concernant l'archéologie préventive, la loi de 1941 était le seul dispositif réglementant le droit de l'archéologie. Elle n'a subi que quelques adaptations rendues nécessaires par l'évolution des structures de l'administration, et a reçu quelques compléments pour répondre à des préoccupations concernant l'archéologie sous-marine ou subaquatique, et l'évolution des techniques (notamment avec l'emploi des détecteurs de métaux).

Sur le plan des aménagements de la loi, ceux-ci ont essentiellement concerné l'organisation administrative de la recherche archéologique. La loi du 21 janvier 1942 a d'abord créé deux commissions archéologiques au sein du C.N.R.S, puis a été suivie en 1945 d'un décret du 13 septembre[123] divisant le territoire métropolitain en circonscriptions

[123] Décret n° 45-2098 du 13 septembre 1945, J.O. du 14 septembre 1945, p. 5756

archéologiques et plaçant à leur tête des directeurs des antiquités. Il faut cependant attendre les années 1980 pour voir l'organisation de l'archéologie française s'institutionnaliser en même temps que sont structurés les services ministériels, avec la création en 1978 à l'échelon central d'une Direction du patrimoine et d'une sous-direction des fouilles et antiquités, qui devient en 1981 la sous-direction de l'archéologie (qui disparaît ultérieurement pour se fondre dans une sous-direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et du système d'information). La création des directions régionales des affaires culturelles a d'abord conduit à l'intégration en leur sein des directeurs des antiquités (historiques et préhistoriques) puis à la création de véritables services régionaux d'archéologie appelés à jouer ultérieurement un rôle important dans les travaux archéologiques régionaux. À ces structures se rattachent le centre national d'archéologie urbaine à Tours, un département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines à Marseille, et le Centre national de la préhistoire de Périgueux.

En complément de ces structures administratives permanentes, des organismes consultatifs spécifiques à l'archéologie ont été créés. Le Conseil supérieur de la recherche archéologique a été créé par le décret du 7 novembre 1978[124] puis réformé par le décret du 17 janvier 1985[125]. Il a été ensuite remplacé par le Conseil national de la recherche archéologique, créé par le décret du 27 mai 1994[126]qui a fait l'objet d'une réforme opérée par un décret du 11 mai 2007[127] afin de tenir compte des nombreuses réformes intervenues depuis 2001, notamment en matière d'archéologie préventive. Dans le cadre des mesures de déconcentration, le décret du 27 mai 1994 a procédé à la création de six Commissions interrégionales de la recherche archéologique qui, compte tenu de l'intense activité déployée dans les régions depuis la mise en place de la réglementation de l'archéologie préventive, ont été portées à sept (création d'une commission d'Outre mer) et sont désormais investies d'une mission d'évaluation scientifique des opérations archéologiques des régions concernées et surtout sont consultées dans le cadre des autorisations de fouilles. Dans le même temps, la

---

[124] Décret n° 78-1063 du 7 novembre 1978 relatif au conseil supérieur de la recherche archéologique, J.O. du 9 novembre 1978, p. 3797.
[125] Décret n° 85-64 du 17 janvier 1985.J.O. du 20 janvier 1985, p. 813
[126] Décret n° 94-423 du 27 mai 1994 portant création des organismes consultatifs en matière d'archéologie nationale, J.O. du 29 mai 1994, p. 7766.
[127] Décret n° 2007-823 du 11 mai 2007 relatif au Conseil national et aux commissions interrégionales de la recherche archéologique, J.O. du 12 mai 2007, p. 8753.

Commission supérieure des monuments historiques, réorganisée par le décret n° 85-771 du 24 juillet 1985, a assuré la protection juridique du patrimoine archéologique en confiant à une 6e section (chargée des vestiges archéologiques) et à une 7e (chargée des grottes ornées) les propositions de classement au titre des monuments historiques et l'examen des projets de travaux les concernant.

Ces créations de structures administratives se sont insérées dans le dispositif de la loi de 1941, toujours en vigueur. En effet, le législateur n'est intervenu qu'à la marge pour assurer la réglementation des fouilles archéologiques sous-marines par deux lois, du 24 novembre 1961 relative à la police des épaves maritimes[128] et du 1er décembre 1989 relative aux biens culturels maritimes[129]. Par une loi du 15 juillet 1980 il a corrigé le dispositif répressif en augmentant les sanctions pénales dans les cas d'actes de malveillance concernant notamment les vestiges archéologiques[130]. Enfin, compte tenu de l'amélioration des moyens techniques, il est intervenu, par une loi du 18 décembre 1989[131], pour réglementer l'usage des détecteurs de métaux.

D) Ses forces et faiblesses

Ce dispositif mis en place par la loi de septembre 1941 révèle très vite ses forces et ses faiblesses. La loi de 1941 est en effet essentiellement une loi de police et elle intervient dans des situations peu nombreuses. Elle se contente de réglementer l'organisation des fouilles autorisées et surveillées par l'État, ou effectuées à l'occasion de découvertes fortuites. Elle se révèle pertinente dans la majorité des cas, où les risques de destruction totale de sites archéologiques sont rares.

Elle se révèle par contre totalement inadaptée en milieu urbain où les travaux d'aménagement et de construction bouleversent, du fait de l'amélioration des moyens techniques, profondément le milieu naturel, notamment en raison de la raréfaction des terrains disponibles. « En France, jusque dans les années 1970, la plupart des grands travaux d'aménagement, notamment au centre des villes […] n'ont pas été précédés par des fouilles

---

[128] Loi n° 61-1262 du 24.11.1961. J.O. du 25.11.1961, p. 10810.
[129] Loi n° 89-874 du 1.12.1989.J.O. du 5.12.1989. Brochure p. 277.
[130] Loi n° 80-532 du 15.7.1980.J.O. du 16.7.1980, p. 1787.
[131] Loi n° 89-900 du 18.12.1989.J.O. du 19.12.1989, p. 15739, et décret n° 91-787 du 19.08.1991.J.O. du 20.08.1991, p. 10959.

archéologiques. Des pans entiers d'histoire sont partis sous la lame des bulldozers, alors même que le sauvetage du passé était organisé de manière systématique dans la plupart des autres pays européens […]. L'archéologie de sauvetage restait abandonnée à l'initiative d'archéologues amateurs et bénévoles »[132].

E) L'archéologie préventive en quête d'une légitimité juridique

La conscience des dommages archéologiques irréparables causés par le développement urbain émerge progressivement, à partir des années 1970, sans doute à l'initiative des services régionaux de l'archéologie du ministère de la Culture. Longtemps armés des seuls outils de coercition que leur donnent les dispositions de la loi de 1941, ces derniers engagent avec les aménageurs publics ou privés des négociations permettant d'entreprendre des campagnes préventives de fouilles, en amont de projets d'aménagement.

Les composantes du problème sont alors simples et deux logiques d'intérêt général s'affrontent : d'une part celle de la protection du patrimoine archéologique considéré comme mémoire de notre histoire et qui justifie l'intervention de l'État et l'usage de ses prérogatives de puissance publique, et d'autre part celle des maîtres d'ouvrage et aménageurs, publics ou privés, qui, en raison du développement rapide des villes, doivent répondre, souvent dans l'urgence, aux besoins d'équipement : infrastructures, équipements publics, logements, etc.

Face à la liberté d'entreprendre des aménageurs publics ou privés, les moyens juridiques d'intervention des autorités publiques demeurent faibles, et ne reposent, dans la plupart des cas que sur la loi de 1941 (qui n'a pas prévu de telles hypothèses) et, dans les cas extrêmes, sur la mise en œuvre de la procédure lourde du classement au titre des monuments historiques. Pour élargir leurs bases juridiques, les services de l'archéologie utilisent tous les moyens à leur disposition : c'est ainsi qu'ils mettent en œuvre ce que Pierre Laurent Frier qualifie de « stratégie du coucou » : « la sous-direction de l'archéologie du ministère de la culture réussit à obtenir que dans les différents textes l'archéologie soit prise en compte. Tel fut le cas, notamment, dans les articles R.123-18-II 6e et R 111-3-2 du Code de l'urbanisme pour les plans d'occupation des sols et les permis de construire, du décret du 25 février

[132] DEMOULE Jean-Paul, 2006, *Archéologie et société* in *Universalia 2005*, Encyclopaedia universalis, p. 82.

1993[133] relatif aux études d'impact et surtout du décret du 5 février 1986[134]. Celui-ci rend obligatoire, pour toute opération relevant du Code de l'urbanisme, susceptible de compromettre la conservation de vestiges ou d'un site archéologique, l'obtention préalable d'un avis simple du préfet qui consulte lui-même le directeur du service régional de l'archéologie »[135].

Ce rapport de forces trouve son illustration dans l'affaire devenue célèbre des remparts de Rodez (dans laquelle s'affrontent un promoteur privé qui refuse de supporter la charge financière d'une campagne de fouilles archéologiques préventives et l'État qui est soucieux d'assurer le sauvetage d'anciens remparts médiévaux et des niveaux gallo-romains, mais réticent à supporter le coût de l'opération) qui pose les termes du dilemme général : l'archéologie préventive, préalable à une opération d'aménagement urbain, apparaît comme une activité d'intérêt général[136], mais le problème essentiel est de savoir qui doit en supporter les coûts : l'aménageur (public ou privé) ou l'État (donc l'ensemble des contribuables) ? Le financement de l'archéologie de sauvetage ne pose pas de problème majeur lorsque l'aménageur est l'État lui-même ou les collectivités territoriales (dans ce dernier cas cependant les contraintes imposées aux élus locaux apparaissent comme une atteinte portée au principe de libre administration des collectivités locales)[137], mais il devient difficile pour les aménageurs privés, notamment les promoteurs immobiliers qui voient les frais d'interventions archéologiques obérer gravement leur opération.

Cette difficulté de choix entre des contraintes opposées a, durant une vingtaine d'années, justifié des pratiques empiriques sans cadre juridique précis car fondées le plus souvent sur des accords formalisés ou non. « Il avait fallu de grandes destructions et donc de grands scandales pour que naissent, dans les années 1980, des solutions contractuelles au travers desquelles archéologues et aménageurs trouvaient chacun leur compte : d'un côté

---

[133] Décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et l'annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-530 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, J.O. du 26.02.1993, p. 3032.

[134] Décret n° 86-192 du 5 février 1986 relatif à la prise en compte de la protection du patrimoine archéologique dans certaines procédures d'urbanisme, J.O. du 11.02.1986, p. 2393.

[135] FRIER Pierre Laurent, 2001, La réforme de l'archéologie, *A.J.D.A.* 20.2.2001, p. 182

[136] CIABRINI Sylvie, 1998, Archéologie préventive, des lacunes juridiques, *Droit administratif*, Juin, pp.8-11, et Les promoteurs, vaches à lait de l'archéologie préventive *? Etudes foncières* N° 80 Automne 1998, pp.17-21

[137] BOUYSSOU Fernand, 1999, Le retour des tutelles techniques, *R.F.D.A.* N° 15 (3), mai-juin, pp.590-594.

l'archéologue acceptait la disparition d'un site archéologique après étude et s'engageait sur un calendrier et des délais ; de l'autre, dès lors que la levée de l'hypothèque archéologique rendait possible la réalisation de son projet, l'aménageur prenait financièrement à sa charge l'exécution des recherches. On évitait ainsi de possibles arrêts de chantiers et des situations conflictuelles entre impératifs économiques et préoccupations culturelles ».[138]

C'est donc à cette époque et dans ce contexte que sont apparus les moyens permettant l'organisation des fouilles préventives et que des archéologues professionnels ont progressivement pris le relais des archéologues bénévoles. C'est en effet en 1973 qu'est créée, à l'initiative de l'État, une association parapublique, liée à l'État par une convention de 1982, l'A.F.A.N (Association pour les fouilles archéologiques nationales), qui a compté jusqu'à 1 200 salariés (en équivalent temps plein). Sur la base de l'article 9 de la loi de 1941 qui prévoit le droit de l'État à « procéder d'office à l'exécution de fouilles », les services de l'État proposaient aux aménageurs, notamment publics (collectivités locales, sociétés d'autoroute, notamment) des campagnes de fouilles préventives avant la réalisation de grands projets. Mais ce monopole d'intervention délégué par l'État à une association régie par la loi de 1901 allait poser de nombreux problèmes de principe (compte tenu du respect des textes organisant le droit de la concurrence) et d'organisation de cette association para-étatique. C'est ainsi que plusieurs rapports adressés au ministre de la Culture suggéraient la transformation de l'AFAN en établissement public administratif ou en établissement public industriel et commercial.

Dans cette même période des élus locaux (notamment des maires de grandes villes) ont pris conscience de l'intérêt d'établir une cartographie du sous-sol urbain afin d'anticiper les « risques archéologiques » que font courir les programmes d'aménagement urbain. C'est aussi à cette époque que sont apparus les premiers chantiers de fouilles entrepris par des archéologues recrutés spécialement par les collectivités territoriales.

Cette pratique « *infra legem* » se développe dans le cadre d'un processus qui met en scène les principaux acteurs concernés, aménageurs d'une part, et services de l'archéologie d'autre part, ces derniers déléguant leur droit d'intervention en matière de fouilles à l'A.F.A.N. Cette pratique coutumière est d'ailleurs consacrée par deux circulaires du ministre de la Culture, l'une du 25 février 1997[139] et l'autre du 2 avril 1998[140] proposant une

---

[138] AUBIN Gérard, opus cité, p. 1.
[139] Circulaire du 25 février 1997 Le moniteur des travaux publics N° 4877 du 16.5.1997 p. 364.

« convention-type à conclure entre l'État et l'aménageur » et « une décision-type adressée par le préfet de région au responsable scientifique désigné après avis de la commission interrégionale de la recherche archéologique ».

Mais, ce système marqué par un certain empirisme[141] a montré ses limites, notamment sur le plan juridique[142]. En effet, s'il est admis que les opérations d'archéologie préventive (telles qu'elles sont conduites par l'AFAN grâce à un financement assuré par les aménageurs) constituent bien une activité d'intérêt général entrant dans le cadre d'une mission de service public[143], elles posent des problèmes de responsabilité juridique, qui, dans le silence de la loi de 1941, sont résolus par le juge administratif, qui dégage des principes jurisprudentiels. Celui-ci, en se fondant sur la notion de responsabilité sans faute, retient la responsabilité de l'État, fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques, et le préjudice supporté par l'aménageur, contraint au respect des règles de la police spéciale de l'archéologie[144].

Face à cette situation complexe, qui suscite de nombreuses critiques, l'État s'attache, à la suite de nombreux rapports[145], à ce que les pratiques mises en place soient confortées par un dispositif juridique pérenne, afin de « doter l'archéologie préventive d'un statut incontestable, qui précisera l'organisation de ce service public »[146].

C'est à cet objectif que s'emploie le législateur, qui, en s'inspirant de nombreux exemples étrangers et en s'appuyant sur la convention européenne de La Valette, adopte la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, elle-même modifiée par la loi du 1er août 2003.

La loi Carcopino qui règle surtout la protection des sites archéologiques, soit dans le cadre d'une archéologie programmée dans des sites connus, soit dans le cadre d'une

---

[140] Circulaire du 2 avril 1998 Le moniteur des travaux publics N° 4964 du 15.1.1999 p. 285-286

[141] NEGRI Vincent, 2003, Prémices de l'archéologie préventive, in Jurisclasseur Administratif Fascicule 466-12 *Archéologie préventive* p. 3.

[142] JEGOUZO Yves, 1995, Protection du patrimoine archéologique et régime administratif et juridique des opérations d'équipement et de construction, in JEGOUZO Yves (Dir.) *Archéologie et droit de l'urbanisme en Europe*, SIREY, Paris, pp.313-326.

[143] CIABRINI Sylvie, Archéologie préventive : des lacunes juridiques, précité, pp.8-11.

[144] MARTEL Pascale, La responsabilité administrative du fait des fouilles archéologiques, *La semaine juridique (JCP) Ed. G*, 1993 n° 40, pp.400-402.

[145] Depuis le premier rapport de Jacques SOUSTELLE (1974) de nombreux rapports se sont succédés parmi lesquels on peut relever les rapports QUERRIEN et SCHNAPP (1984), LASFARGUES (1985), AIGRAIN (1989) GOUDINEAU (1990) GAUTHIER (1992), DEMOULE-PECHEUR-POIGNANT (1998)

[146] Circulaire de Catherine TRAUTMANN, ministre de la culture, du 16 octobre 1998, *Le moniteur des travaux publics*, 15 janvier 1999, p. 285.

archéologie de sauvetage, soit dans le cas des découvertes fortuites, trouve désormais un complément essentiel avec l'archéologie préventive. Rendu indispensable par le développement spectaculaire des opérations d'aménagement urbain (notamment la construction de parkings souterrains) et de grandes infrastructures de transports (réseau autoroutier et lignes T.G.V.), le dispositif créé en 2001 débouche soit sur un simple enrichissement des connaissances de notre histoire, soit même sur des opérations de sauvetage de sites majeurs.

II) Une action étatique renforcée : la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

La nécessité de mettre fin à une vingtaine d'années de pratiques empiriques et de doter la France d'une législation comparable à celles retenues dans nombre d'États étrangers, aboutit à la loi du 17 janvier 2001, relative à l'archéologie préventive[147].

A) Les bases de la loi : la Convention de La Valette du 16 janvier 1992

La recherche archéologique et les modalités d'organisation et de financement de l'archéologie préventive ont fait l'objet d'une convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) signée à La Valette le 16 janvier 1992 entre les États membres du Conseil de l'Europe et les autres États parties à la Convention culturelle européenne. Cette convention, ratifiée par la France le 26 octobre 1994[148], se fixe comme objectif de protéger le patrimoine archéologique, en tant que source de la mémoire collective, et instrument d'étude historique et scientifique. À ce titre, elle définit l'engagement de chaque signataire de « rechercher la conciliation et l'articulation des besoins respectifs de l'archéologie et de l'aménagement » (article 5) et de mettre en œuvre les moyens matériels de l'archéologie préventive « en prenant les dispositions utiles pour que, lors de grands travaux d'aménagement publics ou privés, soit prévue la prise en charge complète, par des fonds provenant de manière appropriée du secteur public ou du secteur privé, du coût de toute opération archéologique nécessaire liée à ces travaux » (article 6).

---

[147] Loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, J.O. 18 janvier.2001 p 928 et suiv.
[148] Loi n° 94-926 du 26 octobre 1994 autorisant l'approbation de la convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, précitée.

B) Le cadre général de la réforme de 2001[149]

Après avoir donné, dans son article 1, une définition de l'archéologie préventive, qui « a pour objet d'assurer, à terre et sous les eaux, dans les délais appropriés, la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement », la loi situe le rôle majeur de l'État dans cette activité, qualifiée de « mission de service public, à caractère scientifique ». Il apparaît, en effet, comme le garant de l'intérêt général, en assurant « la conciliation des exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social » (article 2).

Il lui appartient donc, à ce titre, d'assurer les prescriptions « concernant les diagnostics et les opérations de fouilles archéologiques », dont il confie le monopole à un établissement public national à caractère administratif, l'Institut national de recherches archéologiques préventives, l'I.N.R.A.P. (qui se substitue à l'Association para-administrative, l'A.F.A.N).

Conformément aux dispositions de la Convention de La Valette, le législateur prévoit que le financement de cette activité de service public est assuré par un système de redevances perçues auprès des aménageurs publics ou privés, ces redevances constituant des impositions fiscales et non le prix de services rendus.

III) Des acteurs divers pour un financement complexe

L'État, garant du respect de la mission de service public, exerce le rôle essentiel, soit par ses propres agents et services, soit par le biais de l'établissement public national, le rôle des collectivités territoriales dans le dispositif étant reconnu, mais à titre accessoire. Mais au-delà de la multiplicité des acteurs publics, c'est surtout la complexité de l'organisation de l'archéologie préventive qui va être rapidement soulignée.

---

[149] FRIER Pierre Laurent (Dir.), 2004, *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, L'HARMATTAN, Paris.
NEGRI Vincent, 2003, *Archéologie préventive*, Jurisclasseur Administratif 2003 Fascicule 466-12, précité.
SAUJOT Colette, *Le droit français de l'archéologie* précité, pp.105-170
GAUTHIER Marc, 2001, Aux origines de la loi sur l'archéologie préventive, *Les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, N° 151, 2° trimestre 2001, pp.27-29.

A) la multiplicité des acteurs

1) Les services de l'État

Ils sont placés au centre du dispositif car il appartient à l'État de définir et de mettre en œuvre la politique de sauvegarde du patrimoine archéologique. Il s'appuie sur l'expertise du Conseil national de la recherche archéologique et des commissions interrégionales de la recherche archéologique (qui ont fait l'objet d'une refonte en 2007[150]). Mais son action est essentiellement assurée par ses services qui sont chargés de :

- prescrire les opérations archéologiques préventives
- désigner le responsable scientifique des dites opérations
- contrôler et évaluer les opérations réalisées
- assurer l'établissement de la carte archéologique nationale.

Les missions confiées aux services de l'État sont réparties entre :

-le préfet de région qui a mission de diriger et coordonner les services déconcentrés de l'État. Supérieur hiérarchique du conservateur régional de l'archéologie, auquel il peut déléguer sa signature, il assume la responsabilité des décisions en matière d'archéologie, et il lui revient d'arrêter le périmètre des zones considérées comme susceptibles de receler des gisements archéologiques et dans lesquelles la saisine du service régional de l'archéologie est obligatoire dans l'hypothèse d'un projet d'aménagement.

- le préfet de département qui a un rôle de relais, et donc de contrôle et de conseil, entre les autorités locales compétentes en matière d'autorisation d'urbanisme et le préfet de région auquel il doit transmettre lesdites demandes.

- les services régionaux de l'archéologie. Placés sous l'autorité du préfet de région, le conservateur régional de l'archéologie et ses services constituent l'élément central du dispositif : l'instruction de la demande d'autorisation, l'édiction des prescriptions d'archéologie préventive, la détermination des conditions dans lesquelles l'INRAP sera chargé de l'exécution des diagnostics et des fouilles, la désignation du responsable

---

[150] Décret n° 2007-823 du 11 mai 2007 relatif au Conseil national et aux commissions interrégionales de la recherche archéologique, précité.

scientifique de l'opération, et le contrôle et l'évaluation des opérations prescrites, autant de missions qui contribuent au succès des opérations d'archéologie préventive.

2) L'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)

Tenant compte des nombreuses critiques et remarques formulées sur les lacunes juridiques engendrées par la situation de monopole et sur les conditions de fonctionnement de l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN) (et notamment l'avis du Conseil de la concurrence rendu en 1998[151]), le législateur, abandonnant la piste d'un établissement public industriel et commercial, a retenu la solution d'un établissement public national à caractère administratif, chargé d'une mission de service public à caractère scientifique. Même s'il encourage le nouvel établissement à collaborer avec d'autres institutions scientifiques de l'État et des collectivités territoriales, le législateur lui octroie un monopole pour la double mission de réalisation des sondages et des fouilles d'archéologie préventive d'une part, et d'exploitation scientifique du résultat des fouilles ainsi que de leur diffusion d'autre part. « Le législateur a considéré l'indivisibilité de l'archéologie préventive. On ne peut en séparer les différentes séquences : diagnostic, évaluation, opération de terrain, étude et publication, qui relèvent toutes d'une même démarche intellectuelle. Ce sont différents maillons d'une même chaîne »[152]. Ce monopole a d'ailleurs été validé par le Conseil constitutionnel qui a estimé, dans sa décision du 16 janvier 2001[153] qu'en raison des contraintes de service public imposées à l'INRAP, ses droits exclusifs ne méconnaissaient pas la liberté d'entreprendre, ni aucun autre principe à valeur constitutionnelle[154].

La loi de 2001, dans son article 4, et le décret d'application du 16 janvier 2002 [155] organisent le fonctionnement de l'établissement[156]. Ses organes statutaires sont le Conseil d'administration (composé pour assurer un équilibre entre les ministères de tutelle – Culture

---

[151] Sollicité par le Ministre de la culture sur l'application des règles de concurrence, tant nationales que communautaires, aux opérations de fouilles archéologiques préventives, le Conseil de la concurrence dans son Avis n° 98-A-07 du 19 mai 1998 ; BOCC 1999, n° 2, p. 27, estima que les travaux de recherches archéologiques étaient une activité économique qui devait obéir aux règles de la concurrence.
[152] AUBIN Gérard, *Les implications de la loi française d'archéologie préventive*, op. cit. p. 4
[153] Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001 P.A. 12.2.2001 N° 30, p. 18-20 et R.D.P. N° 3. 2001p.958-961.
[154] SCHOETTL Jean-Eric, 2001, L'archéologie préventive et la liberté d'entreprendre, *P.A.* 12 février 2001-N°30, pp.20-25., et RUEDA Frédérique, Le conseil constitutionnel et la loi sur l'archéologie préventive, *R.D.P.* N° 3, pp.947-957.
[155] Décret n° 2002-90 du 16 janvier 2002, JO du 19 janvier 2002, p. 1199.
[156] http://www.inrap.fr/archeologie-preventive/

et Recherche –, la communauté archéologique, les collectivités territoriales, les aménageurs publics ou privés, et le personnel) et le Conseil scientifique, instance de conseil et de proposition sur les activités scientifiques de l'établissement. Ces deux conseils ont un même président, nommé par décret et choisi en raison de ses compétences scientifiques dans le domaine de l'archéologie. Le directeur général, également nommé par décret, dirige l'établissement et dispose des plus larges prérogatives. Le personnel de l'INRAP, recruté, à titre principal, par contrat à durée indéterminée, soit dans une filière administrative, soit dans une filière scientifique et technique, bénéficie d'un statut spécifique fixé par un décret du 2 avril 2002[157].

Le financement de l'établissement est essentiellement assuré par un régime d'impositions fiscales, dénommées redevances d'archéologie préventive, perçues sur les aménageurs publics ou privés, à l'occasion des opérations d'aménagement.

3) Les collectivités territoriales

L'intervention des collectivités territoriales se situe à un double niveau :

- la participation à la mission générale de prévention
- la participation aux activités de recherche.

Les élus locaux sont évidemment intéressés au premier chef par les mesures d'archéologie préventive. L'importance du développement urbain, durant les cinquante dernières années, les conduit, en effet, à faire des choix entre les exigences de l'aménagement urbain et la préservation du patrimoine archéologique. Dans la mesure où les autorisations d'urbanisme sont délivrées par le maire de la commune (ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale), il leur appartient de solliciter, par le biais du préfet de département, les services régionaux de l'archéologie, et de participer ainsi à la mission générale de prévention. Certaines collectivités ne s'y sont pas trompées, qui, riches d'une histoire et d'un patrimoine exceptionnels, ont choisi de mettre en place des équipes d'archéologues et de chercheurs leur permettant de mieux anticiper les choix en matière d'aménagement.

---

[157] Décret n° 2002-450 du 2 avril 2002, JO du 4 avril 2002, p. 5934, modifié par le décret n° 2002-1099 du 28 août 2002, JO du 30 août 2002, p. 14438.

C'est d'ailleurs dans le cadre de leurs responsabilités locales que le législateur a prévu d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration et à la mise à jour de la carte archéologique nationale (article 3), et que l'établissement public peut, par convention, associer à l'exécution de sa mission les collectivités qui disposent de services archéologiques (article 4). Mais l'intervention des collectivités locales dans ce domaine reste marginale, face au monopole de l'établissement public, et il faudra attendre la réforme de la loi de 2003 pour que s'opère un changement significatif.

B) La complexité de la réglementation de l'archéologie préventive

1) L'organisation des opérations

L'archéologie préventive, telle que sa mission est définie à l'article 1 de la loi, ne peut être mise en œuvre que si deux conditions sont simultanément remplies : d'une part l'existence de travaux d'aménagement publics ou privés, d'autre part l'existence d'un risque apporté par ces travaux à un patrimoine archéologique. Pour faire face à ce risque et privilégier, en cas de besoin, les nécessités de la protection du patrimoine, il appartient à l'État, conformément aux dispositions adoptées par la France dans la convention de La Valette, d'intervenir pour prescrire des mesures spécifiques.

Afin d'assurer la sécurité des aménageurs, le champ d'application de ces prescriptions d'archéologie préventive peut varier. Dans certaines zones définies par le préfet de région, en raison de la probabilité, en fonction des connaissances acquises, d'existence d'éléments archéologiques, la saisine des services de l'État est obligatoire pour les dossiers de demande de permis de construire ou de démolir, et pour les autorisations d'installations et de travaux divers. En dehors de ces « zones sensibles », le législateur a prévu que les services régionaux de l'archéologie soient préalablement consultés dans certaines hypothèses (création de zones d'aménagement concerté, travaux d'utilisation des sols soumis à déclaration au titre de l'article R 442-3-1 du code de l'urbanisme, et aménagements et ouvrages soumis à une étude d'impact). Enfin, le législateur a prévu la possibilité de consultations volontaires des services d'archéologie à l'initiative soit de l'État, soit de l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation des travaux, soit de la personne publique ou privée qui projette les travaux.

Dans le cadre des missions qui sont les siennes, il appartient à l'État de prescrire « les mesures visant à la détection, à la conservation ou à la sauvegarde par l'étude scientifique du patrimoine archéologique » (article 2). Pour ce faire, il désigne le responsable scientifique de

l'opération d'archéologie préventive, et confie à l'établissement public la réalisation d'un diagnostic pouvant déboucher, en fonction du résultat, sur une prescription de fouilles. En fonction de leurs résultats, il peut décider la poursuite du projet d'aménagement, ou au contraire la conservation, soit en demandant la modification de la consistance du projet, soit en décidant la conservation totale ou partielle du site.

Mais cette disposition particulièrement souple n'a pas survécu à la réforme de 2003 qui a consacré une banalisation des fouilles au profit de l'aménageur.

2) Le financement

C'est l'élément le plus sensible du dispositif, car il vise à donner des moyens suffisants à l'établissement public pour mener avec diligence des opérations justifiées par le seul intérêt général.

Le législateur a prévu que le financement est assuré, outre les subventions reçues de l'État ou d'autres collectivités publiques ou privées, par des redevances dues par les aménageurs du terrain. Il ne s'agit pas de redevances pour services rendus mais bien de taxes fiscales entrant dans la catégorie des « impositions de toute nature »[158].

Le principe général retenu est que la redevance concerne les travaux susceptibles de porter atteinte au patrimoine archéologique. Le principe du droit de l'environnement « pollueur-payeur » est repris sous la forme « aménageur-payeur ». En fonction des prescriptions faites par l'État, l'aménageur est redevable d'un montant arrêté par l'INRAP et payable auprès de l'agent comptable de l'établissement public. « Le lecteur de la loi ne doit pas se laisser impressionner par l'extraordinaire formule mathématique utilisée par l'article 9 de la loi pour définir la base d'imposition applicable aux opérations de diagnostic, d'une part, de fouilles, d'autre part. Le principe est que la redevance est proportionnelle à la surface du terrain concerné à laquelle on applique un taux qui varie en fonction des difficultés rencontrées, hauteur moyenne de la couche archéologique, nombre de strates, etc. »[159].

La pratique de la redevance a soulevé de nombreuses critiques de la part des aménageurs publics et privés, tant sur le plan des principes (ce sont les aménageurs considérés comme les « pollueurs » qui supportent, seuls, les coûts des opérations) que sur le plan des

---

[158] BOUYSSOU Fernand, 2001, Les redevances d'archéologie préventive, *P.A.*, 22 mars 2001 n° 58 pp.6-8
[159] JEGOUZO Yves, La loi du 17 janvier sur l'archéologie préventive, *R.D.I.* septembre octobre 2001 p. 354-355

modalités, jugées complexes et surtout arbitraires, l'INRAP appréciant discrétionnairement le coefficient de complexité des opérations.[160]

Ce dispositif innovant va cependant être largement défendu par la communauté scientifique, et les services du ministère des affaires culturelles qui considèrent que « l'archéologie préventive [est] pour la première fois de son histoire dotée d'un régime juridique qui lui est propre, c'est-à-dire qui détermine ses principes directeurs, fixe les compétences de ses acteurs, organise son financement et prévoit les procédures par lesquelles elle s'exerce »[161].

Cet optimisme n'est pas partagé par tous et le droit de l'archéologie préventive subit très vite le feu nourri de critiques, notamment des aménageurs publics, au premier rang desquels figurent les collectivités territoriales, qui trouvent des défenseurs à l'Assemblée nationale et au Sénat. Sans attendre la réforme promise par l'État, les parlementaires interviennent, dès la fin de l'année 2002, lors de l'examen de la loi de finances pour 2003 et introduisent des dispositions organisant un moratoire dans le dispositif de la redevance[162]. Ces critiques rencontrent l'assentiment du gouvernement, qui, conscient des dysfonctionnements[163] liés à l'application de la loi de 2001 (votée sous le gouvernement Jospin) décide de soumettre au parlement une réforme qui devient la loi du 1er août 2003.[164] Mais celle-ci ne donne pas satisfaction à ceux qui jugent insupportables les applications de la redevance d'archéologie préventive. Une nouvelle modification est alors introduite dans la loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement[165].

Ces réformes successives, qui peuvent donner l'impression d'un chantier législatif et réglementaire permanent, s'articulent en réalité autour d'une même ligne générale : l'architecture de l'archéologie préventive, telle qu'elle a été mise en place par la loi de 2001

---

[160] FRIER Pierre Laurent, La réforme de l'archéologie, précité, pp.186-187 ; et SAUJOT Colette, La loi N° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, *J.C.P.* N° 40 du 3 octobre 2001 I 351 pp.1819-1824.

[161] DIEBOLT Wanda, in FRIER Pierre *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, précité p. 11.

[162] Article 105 de la loi de finances pour 2003, N° 2002-1575 du 30 décembre 2002, J.O. du 31 décembre 2002, p. 22025.

[163] VAN DER MALIERE Alain, AUBIN Gérard, PRESCHEZ Philippe, *La situation de l'archéologie préventive Rapport au Ministre de la culture*, janvier 2003.

[164] Loi n° 2003-707 du 1er août 2003 modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, J.O. du 2 août 2003, p. 13270.

[165] Loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, J.O. du 11 août 2004, p. 14269.

(dans la suite logique de la Convention de La Valette) demeure un socle intangible, mais les modalités de son financement ainsi que le rôle assigné au principal acteur, l'INRAP, font l'objet d'adaptations régulières notamment pour tenir compte de deux préoccupations, celle des aménageurs publics ou privés d'une part, et celle des collectivités territoriales appelées à occuper un rôle croissant dans le dispositif.

SECTION 3 : UNE PLACE CROISSANTE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

§1 Une réforme corrigée : la loi du 1er août 2003

I) Les affrontements

Il a fallu peu de temps pour que la loi de 2001 sur l'archéologie préventive suscite « de vives réactions parmi les professionnels de l'aménagement et les élus locaux ; ceux-ci faisant part de leur "irritation" ou "exaspération" face aux nouvelles contraintes induites par la nouvelle loi et au renchérissement des opérations d'aménagement »[166]. Lors de la discussion de la loi de finances pour 2003, des élus de la nouvelle majorité parlementaire manifestent leur hostilité en faisant passer à l'Assemblée un amendement (qui devient l'article 105 de la loi) décidant de réduire de 25 % la redevance d'archéologie préventive[167]. Quelques mois plus tard, le « rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'impact de l'intervention des architectes et services archéologiques dans les procédures de sauvegarde du patrimoine »[168] de l'Assemblée nationale, connu sous le nom de son rapporteur, Laurent Hénart, ainsi que les auditions et échanges qui l'ont précédé, est significatif de la virulence de la fronde chez certains parlementaires.

---

[166] LE CORRE Laurent, 2004, La nouvelle réforme de l'archéologie préventive, in Jurisclasseur Environnement, février 2004 n° 2, pp.9-12.
[167] Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002, JO du 31 décembre 2002 p. 22025 : amendement GARRIGUE du nom de l'animateur de la fronde, le Député maire de BERGERAC qui avait dû stopper les travaux d'une rocade prévue pour désengorger sa commune, pour le motif que la route traversait une zone de très riches sites archéologiques.
[168] Assemblée nationale, Rapport n° 875 du 31 mai 2003, www.assemblée-nationale.fr

Dans ce front d'oppositions contre la réforme de 2001 les motivations sont hétérogènes et concernent tant le fond que la forme.

L'hostilité la plus franche s'attaque au principe même de la réforme de 2001 : il s'agit tout d'abord des aménageurs, notamment les promoteurs immobiliers[169] qui s'élèvent contre l'enchérissement du coût des opérations, déjà obérées par l'évolution des prix du foncier et la raréfaction des opportunités en milieu urbain. Il s'agit ensuite d'un certain nombre d'élus locaux, peu sensibles à la protection du patrimoine, qu'ils jugent passéiste et inutile et qui considèrent que l'archéologie préventive bride d'une manière excessive leur capacité d'initiative en matière d'aménagement et de grands projets urbains[170] (notamment en matière de construction de nouveaux logements avec les recettes fiscales qui en découlent).

Mais les critiques concernent également la forme et certains aspects de la loi de 2001. Le premier reproche est concentré sur le pouvoir excessif de l'INRAP : au monopole de l'établissement public s'ajoutent des critiques sur son organisation et sa gestion jugée lourde et laxiste. C'est surtout la redevance qui concentre les oppositions dans la mesure où elle « s'est révélée complexe, insuffisante, et inégalitaire »[171]. De même, les bases de la redevance conduisent à pénaliser les travaux en milieu rural, donc surtout les petites communes. Enfin, le caractère imprévisible et aléatoire des délais pour les diagnostics et les campagnes de fouilles est jugé incompatible avec les contraintes des opérations d'aménagement notamment en milieu urbain.

Face à cette coalition des oppositions, s'élève une très vive réplique de la part de la communauté scientifique mobilisée derrière les professionnels de l'archéologie. Leur combat, porté à la connaissance du public par les medias nationaux, vise à mobiliser l'opinion publique pour préserver les acquis de la réforme de 2001[172].

---

[169] LAVENERE Dominique de, Réforme de la loi du 17 janvier 2001 Proposition du SNAL in FRIER Pierre-Laurent, *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, op. cit. pp.261-268.

[170] Le député maire de BERGERAC précité commentait : « On en vient à s'interroger sur ce qui est prioritaire pour notre pays : est-ce de pousser la connaissance archéologique jusqu'à ses limites extrêmes, ou de répondre aux besoins de sécurité routière, de désenclavement ou de logement de nos concitoyens ? » Et d'ajouter « L'archéologie préventive coute trop cher aux aménageurs, il faut réfléchir à une nouvelle répartition de son financement ». http://france2.fr/patrimoine Consultation du 19.03.2007.

[171] SAUJOT Colette, 2003, La nouvelle réforme de l'archéologie préventive *J.C.P.* 17.12.2003 N° 51-52.I.185 pp.2229-2234.

[172] Archéologie d'une crise, Les nouvelles de l'archéologie N° 98 février 2005 et notamment COUDART Anick, Une année de crise pour l'archéologie préventive, pp.5-14, et COUDART Anick et TALON Marc, Le calendrier d'une crise. Août 2002- septembre 2003, pp.24-56.

II) Une double réponse législative

Face à cet affrontement, la loi du 1er août 2003 va apporter une réponse équilibrée : les principes fondateurs de l'archéologie préventive sont sauvegardés et « le rôle central de l'État est réaffirmé »[173] mais les rigidités et les défauts de la loi de 2001 sont corrigés sur deux points essentiels : les acteurs des opérations d'archéologie préventive d'une part et le financement de ces opérations d'autre part.

En maintenant intégralement l'article 1 de la loi initiale (article L 521-1 du code du patrimoine), le législateur consacre l'archéologie préventive comme activité de service public, et le rôle de l'État, dans la prescription des opérations et leur contrôle, reste central, les préfets de région et les services régionaux de l'archéologie demeurant les acteurs essentiels, seulement contraints désormais de motiver leurs prescriptions. De la même manière le dispositif initial réparti entre le diagnostic et les fouilles est maintenu. Mais des modifications substantielles sont apportées qui touchent les intervenants d'une part et les conditions de financement d'autre part.

A) au niveau de la maîtrise d'œuvre

1) La fin du monopole de l'I.N.R.A.P.

Les collectivités territoriales qui disposent de services archéologiques peuvent désormais solliciter de l'État un agrément permettant à ces services d'intervenir en matière d'archéologie préventive et de délibérer pour confier à ces services la réalisation des diagnostics concernant soit une opération d'aménagement ou de travaux réalisée sur leur territoire, soit d'une manière générale, sur une période de trois années correspondant à l'agrément donné par l'État, pour toutes les opérations d'aménagement ou de travaux réalisés sur le même territoire (article 4-2 de la loi de 2003 devenu article L 522-8 du code du patrimoine).

L'aménageur a désormais la possibilité de choisir l'opérateur des fouilles parmi les organismes publics ou privés agréés par l'État et de convenir librement du coût et des délais des fouilles. Il s'agit d'une libéralisation du marché de l'archéologie préventive, qui répond

---

[173] Rapport au parlement, février 2006, précité, p. 11 ;

aux observations qui avaient été faites, en 1998, par le Conseil de la concurrence à propos du monopole de l'A.F.A.N et qui a été validée par le Conseil constitutionnel, qui a estimé que l'association de personnes privées à l'exécution du service public de l'archéologie préventive ne heurtait aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle.[174]

2) La reconnaissance du rôle des collectivités territoriales

Dans le droit fil de la décentralisation, mais sans que soit organisé un transfert des compétences, le législateur reconnaît le rôle des collectivités territoriales dans l'archéologie en confortant les services qu'elles ont créés et en proposant à celles qui le souhaitent d'être placées au centre du dispositif :

- pour participer à l'élaboration de la carte archéologique nationale
- pour effectuer les diagnostics en substitution de l'INRAP
- pour la fixation de l'assiette et de la liquidation de la redevance d'archéologie préventive pour les maires investis de la compétence de délivrance des permis de construire.

B) Au niveau du financement

Il s'agit du point le plus profondément réformé par la loi de 2003, pour répondre aux critiques formulées contre le caractère « complexe, insuffisant et inégalitaire » de la redevance conçue en 2001.

1) La modification de la redevance

Il n'existe plus désormais qu'une seule redevance. L'article 9-1 nouveau dispose qu'elle est due par les aménageurs réalisant des travaux bouleversant le sous-sol sur une superficie égale ou supérieure à 3 000 m^2. Son montant, actuellement fixé à 0,41 € le m^2[175], fait l'objet d'une réévaluation régulière par l'État.

La loi distingue deux catégories de travaux : la première catégorie concerne les travaux qui sont soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de

[174] Décision n° 2003-480 D.C. du 31 juillet 2003 P.A. 9 septembre 2003 N° 180 avec une note de Jean-Eric SCHOETTL, pp.7-14.
[175] Arrêté du 28 juillet 2008 portant fixation du taux de la redevance d'archéologie préventive, J.O. du 31 juillet 2008 page 12285

l'urbanisme (permis de construire, déclaration de travaux, autorisations de lotir, notamment) ; la deuxième catégorie concerne les travaux qui n'entrent pas dans le champ de la première catégorie mais qui sont soumis à étude d'impact en application du code de l'environnement, les types d'affouillements soumis à déclaration préalable et les demandes volontaires de diagnostic.

Les exonérations prévues en 2001 sont maintenues et même étendues aux travaux agricoles et forestiers. Enfin, alors qu'elles étaient antérieurement confiées à l'I.N.R.A.P, les opérations d'assiette, de liquidation et de recouvrement de la redevance sont désormais confiées aux services de l'État. Pour la première catégorie de travaux, la compétence de la liquidation et de l'ordonnancement est confiée au préfet du département qui peut déléguer sa signature au directeur départemental de l'équipement (au même titre que pour les taxes d'urbanisme) voire aux maires (dotés de la compétence en matière de taxe d'urbanisme). Pour la seconde catégorie, la compétence est confiée au préfet de région qui peut déléguer sa signature au directeur régional des affaires culturelles. Le recouvrement de la taxe est assuré par le trésorier-payeur général du département (travaux de la 1re catégorie) et de la région (2e catégorie)[176].

2) Le financement des fouilles

Les fouilles sont à la charge de l'aménageur qui en arrête le prix et les délais de réalisation avec l'opérateur de son choix (article 5 nouveau). Alors que la loi de 2001 laissait au service de l'État le soin d'apprécier le coût à faire supporter à l'aménageur, rendant ainsi possible une certaine péréquation, c'est désormais l'aménageur qui assure intégralement le coût des opérations de fouilles d'archéologie préventive en vertu du principe « pollueur-payeur ».

3) la création d'un Fonds national pour l'archéologie préventive (article 9 nouveau)

Il s'agit d'un fonds localisé dans les caisses de l'INRAP et alimenté par au moins 30 % du produit de la redevance (la part est fixée chaque année par arrêté interministériel). Il sert à

[176] Circulaire n° 2003/019 du 5 novembre 2003 relative à la redevance d'archéologie préventive, B.O. Culture N° 140, Novembre – décembre 2003, p. 7-17.

financer des subventions accordées à certains aménageurs soumis à des prescriptions de fouilles mais exonérés du paiement de la redevance dans les cas prévus par la loi.

§ 2 Une solution fragile

En brisant le monopole de l'I.N.R.A.P, et en délivrant à des services des collectivités territoriales ou à des groupes privés l'agrément pour mener des fouilles, les pouvoirs publics pensaient résoudre définitivement la problématique de l'archéologie préventive, mais la réalité s'est révélée beaucoup plus complexe, qu'il s'agisse des problèmes de financement ou de la place et de l'action de l'INRAP.

I) Les difficultés liées à la redevance d'archéologie préventive

La mise en application de la loi de 2003 (qui était censée améliorer les défectuosités du système de 2001) a révélé très vite plusieurs dysfonctionnements.

Le premier concerne la complexité de la redevance tant dans sa gestion que dans son recouvrement. En effet l'application de l'assiette de la redevance conduisait dans certains cas « à émettre des impositions dont les montants étaient sans commune mesure avec l'importance des projets qui la généraient »[177]. Le législateur a donc modifié une nouvelle fois le système de la redevance en introduisant dans une loi générale consacrée à des problèmes économiques (la loi du 9 août 2004[178]) une nouvelle modification de l'article L 524-2 du code du patrimoine sur deux points : d'une part, pour les projets d'aménagements relevant du code de l'urbanisme (travaux de première catégorie) la redevance n'est plus assise sur la superficie de l'unité foncière sur laquelle ils étaient autorisés mais sur l'importance de la construction ou de l'aménagement d'espaces (1 000 m^2 de construction S.H.O.N ou d'emprise) et son calcul est établi selon une formule comparable à la taxe locale d'équipement, et d'autre part les zones d'aménagement concerté (ZAC) voient leur soumission à la redevance modifiée, celle-ci n'intervenant désormais que lors de la délivrance de chaque autorisation d'urbanisme.[179]

---

[177] Ministère de la culture, Rapport au parlement sur la mise en œuvre de la loi modifiée du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, février 2006, précité, p. 13.
[178] Loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, précitée.
[179] Circulaire n° 2005-38 du 23 juin 2005 relative à la redevance d'archéologie préventive, B.O. Culture n° 149 Mai -juin 2005, p. 27-32

Le second concerne le fonctionnement toujours difficile de l'INRAP depuis sa création sans qu'il soit aisé d'en attribuer les causes à des circonstances exogènes, notamment liées aux difficultés de mise en œuvre de la réforme, ou à des éléments endogènes. « Le déficit chronique de l'INRAP et la dérive relative du recrutement » soulignés par le rapport Gaillard du 29 juin 2005[180] ont amené en effet la commission sénatoriale, mais également la Commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale[181] à s'interroger sur la pertinence de la réforme.

À ces inquiétudes ont répondu plusieurs rapports émanant de l'administration : deux rapports conduits dans le cadre de la mission d'audit de modernisation en janvier 2006[182] et le rapport au parlement du ministère de la culture de février 2006[183]. Les deux premiers soulignent d'abord que « malgré la complexité de gestion de la redevance d'archéologie préventive, il n'est pas souhaitable de modifier en profondeur la législation dans l'immédiat » mais qu'il « est en revanche urgent d'améliorer les conditions de liquidation de la redevance », puis ensuite qu'« en dépit des modifications législatives et d'une récente mobilisation de l'INRAP, la situation de l'archéologie préventive n'est toujours pas stabilisée » et que les améliorations nécessaires passent par « une responsabilisation de la tutelle » de l'INRAP et des améliorations nécessaires de cet établissement : « présenter un budget ventilé par nature d'activité et respecter ses engagements budgétaires, concentrer ses efforts sur son cœur de métier opérationnel et professionnaliser ses relations avec ses partenaires » et pour la direction générale de l'Institut « recentrer ses objectifs et renforcer le management interne ».

À cette abondance d'analyses l'INRAP a répondu en 2008 en publiant un document « 2002-2007 : bilan des six premières années de l'INRAP »[184] dans lequel sont donnés de nombreux détails du fonctionnement durant les six années et qui estime que dans « un

---

[180] Yann GAILLARD, Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances (...) sur l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) du 29 juin 2005 http://www.senat.fr/rap/r04-440/r04-4401.pdf/

[181] Compte rendu n° 09 de la séance du 18 septembre 2007

[182] LANGLOIS-BERTHELOT Maxence, PITRON Emmanuel, LENOEL François, OLIVIER Patrick, Rapport sur la redevance d'archéologie préventive et Rapport sur l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) janvier 2006 http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports/index.shtml

[183] Ministère de la culture, Rapport au parlement sur la mise en œuvre de la loi modifiée du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, février 2006, précité.

[184] http://www.inrap.fr/ Communiqué de presse (seul document accessible) consultation du 15 mai 2008

paysage législatif stabilisé » aucun des rapports « ne remet en cause le dispositif de l'archéologie préventive ».

II) Le paysage de l'archéologie préventive est-il véritablement stabilisé ?

En intitulant son rapport du 20 juillet 2005 « Pour une politique volontariste de l'archéologie préventive » le sénateur Gaillard s'interrogeait sur la pertinence des choix opérés en 2001 et 2003 en soulignant notamment « l'introuvable équilibre financier de l'archéologie préventive » et le déficit chronique de l'INRAP et « le mauvais tournant pris » avec la création d'un établissement public administratif national, alors qu'il aurait été sans doute préférable de « continuer à négocier avec les aménageurs et de décentraliser l'association ».[185]

S'il paraît unanimement admis que la sauvegarde du patrimoine archéologique et par voie de conséquence le contrôle de l'archéologie préventive demeurent des prérogatives étatiques (comme le dispose l'article L 522-1 du code du patrimoine) et qu'il est sans doute nécessaire que subsiste une « unité scientifique nationale de haut niveau »[186] le débat paraît cependant largement ouvert sur les moyens les plus adéquats pour assurer sur le terrain la meilleure organisation des recherches archéologiques. Dans un contexte de décentralisation, et donc de rapports entre l'État (gardien du patrimoine archéologique national) et les collectivités territoriales (compétentes en matière d'aménagement du territoire local) ne peut-on pas s'interroger sur la pertinence de solutions trop centralisées ? Au-delà d'une décentralisation fonctionnelle de l'INRAP, que suggère le sénateur Gaillard, ne peut-on imaginer un nouveau transfert des compétences, comme celui opéré en 2004 pour l'Inventaire général au bénéfice des régions, et comme pourrait le suggérer « le système anglais régi dans le cadre du "planning policy guidance" qui repose sur la coopération entre des autorités locales (qui décident), des aménageurs (qui financent l'archéologie comme faisant partie du chantier) et des archéologues de terrain (affiliés à une organisation puissante l'IFA, Institute of Field Archeologists). »[187]

---

[185] Rapport GAILLARD précité, p. 6
[186] *Ibidem*, p. 14.
[187] *Ibidem*, p. 13.

Face aux réactions parfois vives des élus locaux sur le système mis en place en 2001, la prise en compte partielle en 2003 du rôle des collectivités territoriales a constitué un progrès. Mais la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales telle qu'elle est définie au chapitre II du Livre V du code du patrimoine, consacré à l'archéologie, est-elle seulement une étape ou un aboutissement ? La question mérite d'être posée lorsqu'on mesure l'implication, encore modeste mais néanmoins croissante, des collectivités locales en faveur de l'archéologie.

§ 3 L'intérêt des collectivités territoriales pour l'archéologie

L'évolution des compétences des collectivités territoriales dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme a amené de nombreux élus locaux à intégrer des préoccupations de protection patrimoniale à leurs orientations stratégiques[188]. S'est alors posé dans un domaine réglementé par une police administrative spéciale traditionnellement réservée à l'État, le problème de l'harmonisation des politiques publiques, les rapports entre l'État et les collectivités locales se situant désormais à plusieurs niveaux : sur le plan des principes et sur le plan de l'action.

Sur le plan des principes, tout d'abord : le développement de l'archéologie, notamment dans le cadre urbain, a posé le problème des corrélations entre les nouvelles règles de cette police spéciale et d'autres règles juridiques, notamment le droit de l'urbanisme, que les lois de décentralisation ont largement transféré aux communes, ou aux établissements publics de coopération intercommunale, désormais investis de la maîtrise de leurs documents d'urbanisme et de la politique de gestion des sols. Nous aurons l'occasion d'évoquer ultérieurement les problèmes posés par cette corrélation, en l'élargissant au cadre général de la protection patrimoniale et de la politique culturelle, mais, au niveau de notre réflexion sur le domaine de l'archéologie, il n'est pas inutile de rappeler la problématique : l'État, garant de l'intérêt général, doit-il, en vertu de ses fonctions régaliennes, être le seul à assumer, sur

---

[188] NEGRI Vincent, La prise en compte du patrimoine archéologique par la planification de l'urbanisme, in JEGOUZO Y., FRIER P.L. (Dir.), 1995, *Archéologie et droit de l'urbanisme en Europe*, Editions SIREY, Paris, pp.306-312.
DANNA Pierre-Paul, 2002, Urbanisme et archéologie préventive après la loi du 17 janvier 2001 : une hypothétique corrélation, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, GRIDAUH Editions Le moniteur, Paris, pp.181-197.

l'ensemble du territoire national, la protection du patrimoine archéologique, ou n'est-il pas envisageable, en vertu du principe de subsidiarité, de confier, totalement ou partiellement et sous certaines conditions, cette compétence aux collectivités territoriales ?

Sur le plan de l'action, d'autre part, l'intervention de l'État, comme acteur direct de la recherche archéologique, est-elle le moyen le plus efficient, qu'elle soit assurée directement par ses propres services, ou par l'intermédiaire d'un établissement public administratif placé sous sa tutelle ? On a vu, en effet, comment sont apparues les conditions de son intervention : à l'origine, le législateur de 1941 n'avait prévu l'intervention étatique dans l'exécution des fouilles archéologiques que d'une manière exceptionnelle, son rôle se limitant à l'exercice d'un pouvoir de police lui permettant d'assurer le contrôle des fouilles laissées à l'initiative privée. Puis, le développement de l'aménagement urbain avait amené l'État à intervenir plus directement dans l'archéologie préventive, dans un premier temps par le subterfuge d'une association para-étatique (l'A.F.A.N), puis plus récemment par la création d'un établissement public administratif national (l'I.N.R.A.P.), mais les débats ouverts à l'occasion de la révision législative de 2003 n'ont pas tranché définitivement sur la pertinence de l'intervention de l'État, comme acteur direct de la recherche archéologique, tant au niveau du diagnostic que des fouilles. En outre se trouve posé en aval le problème de la conservation et de la présentation des vestiges archéologiques conservés : on imagine assez mal en effet la ville d'Arles ne pas revendiquer la conservation des découvertes archéologiques exceptionnelles réalisées en août 2007 dans les eaux du Rhône et qui sont très étroitement liées à la période romaine de son histoire[189]. En se limitant à ouvrir, en théorie, le « marché » de l'archéologie préventive à des acteurs privés (pour l'instant peu nombreux sur le territoire national, même si l'on voit actuellement se développer les agréments donnés par l'État à des entreprises, généralement créées par d'anciens collaborateurs de l'INRAP), et en reconnaissant l'existence de la capacité d'intervention de certaines collectivités locales, le législateur n'a pas clos le débat.

[189] La découverte d'un buste de Jules César est devenue un évènement mondial : "le buste est exceptionnel et l'empereur fut le fondateur de la cité arlésienne, devenue un carrefour de l'Europe romaine du Nord. [...] Reste à savoir si cette sculpture restera à vie à ARLES. Elle appartient à l'État, qui peut la déposer au Louvre ou la laisser à la ville" Le Monde mardi 17 juin 2008.

I) L'intervention dans le champ de l'archéologie

Diverses circonstances ont conduit les collectivités locales, durant les dernières décennies, à entrer dans le champ de l'archéologie. Dans la plupart des cas la motivation des élus était d'assurer la protection matérielle d'éléments de leur patrimoine local. Mais cette action a parfois été prolongée dans une volonté d'intervenir plus directement dans la démarche de recherche archéologique.

A) L'intervention dans la protection des vestiges archéologiques

Depuis que l'État français est entré dans un processus de réelle décentralisation et que l'autonomie des collectivités locales s'est progressivement concrétisée par des transferts de compétence, les élus locaux ont été confrontés à des choix dans la définition des grands projets d'aménagement de leur collectivité. L'archéologie, au même titre que les monuments historiques, a amené progressivement de nombreux élus locaux à tenter de trouver un équilibre harmonieux entre les nécessités de construire l'avenir et la protection des valeurs essentielles du passé.

Dans un cadre général de décentralisation, l'État a progressivement associé les responsables locaux, parfois même leur a transféré certains de ses pouvoirs, en matière de gestion des sols. Ce processus initié dans les années 1970 avec l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U., généralement accompagnés, dans les grandes villes, par la création d'agences d'urbanisme associant l'État et les collectivités urbaines), les plans d'occupation des sols (P.O.S.), puis les plans locaux d'urbanisme (P.L.U.) et d'une manière générale les délivrances d'autorisation d'urbanisme, pose désormais le problème de l'exclusivité de la prérogative de l'État sur la protection du patrimoine culturel et tout spécialement du patrimoine archéologique sur l'ensemble du territoire national.

En effet, très souvent aménageurs de leur propre espace dans le cadre du développement spectaculaire du phénomène urbain dans la deuxième moitié du XXe siècle, les responsables locaux ne peuvent être tenus à l'écart de la problématique posée par l'archéologie préventive, à savoir « la conciliation des exigences respectives de la recherche

scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social »[190]. « Diverses dispositions, celle qui concerne les études préalables aux grands aménagements, par exemple, ceux-ci étant tous du ressort d'un dialogue permanent entre l'État et les collectivités territoriales, renforcent encore la nécessaire implication des collectivités territoriales en matière d'archéologie »[191].

C'est ainsi, tout naturellement, que le « risque archéologique » a été pris en compte dans l'élaboration des documents d'urbanisme, puis dans les procédures de réalisation de travaux d'aménagement du territoire[192]. Dans l'élaboration des plans d'occupation des sols, puis dans celle des plans locaux d'urbanisme, créés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les collectivités locales ont la possibilité d' « identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection » (article L-123-1 7e du code de l'urbanisme).

De même, dans le cadre des opérations d'aménagement du territoire, l'obligation d'une étude d'impact, prévue par l'article 2 du décret du 12 octobre 1977[193] permet de présenter, préalablement à l'autorisation du projet, l'impact que celui-ci peut avoir sur l'environnement, et en particulier sur le patrimoine historique et culturel. C'est dans ce cadre que pourront être édictées des opérations de diagnostic et de fouilles pour « éviter, atténuer ou compenser » l'existence de vestiges archéologiques.

Le développement de l'archéologie urbaine a donc été concomitant de ce mouvement de développement urbain[194], et un certain nombre de collectivités territoriales souhaitant

---

[190] Article 2 de la loi 17 janvier 2001, devenu article L.522-1 du Code du patrimoine. Editions des journaux officiels 2004, partie législative p. 57.

[191] RIZZARDO René, 1998, L'archéologie, les collectivités territoriales, la décentralisation, *Les nouvelles de l'archéologie* N° 71, p. 48.

[192] NEGRI Vincent, 2004, Planification archéologique, urbanisme et aménagement du territoire, in FRIER Pierre Laurent, *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, précité pp.35-42 ; AUBIN Gérard, 1992, La ville face à son patrimoine enfoui, in NEYRET Régis (Dir.), *Le patrimoine atout de développement*, Centre Jacques Cartier – Presses universitaires de Lyon, Lyon, pp.71-75.

[193] Décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi 76 629 du 10.07.1976 relative à la protection de la nature, J.O. du 13. 10.1977, p. 4948.

[194] GALINIE Henri, 1979, Droit de cité de l'archéologie urbaine, *Les nouvelles de l'archéologie* N° 0 Juillet pp.6-10.

anticiper plutôt que subir les contraintes en matière de respect des vestiges archéologiques ont choisi d'intégrer dans leurs services des outils d'expertise archéologique.

B) L'intervention des acteurs de la recherche archéologique

Impliquées dans la définition de leur avenir à travers les plans d'aménagement urbain, et leur déclinaison à travers des réalisations urbaines, certaines collectivités locales ont, assez tôt, souhaité maîtriser, en amont, les outils de connaissance de leur histoire (afin de pouvoir en tenir compte dans leurs choix), et la connaissance des civilisations de leurs ancêtres, enfouies dans leur sol, est parfois devenue un élément identitaire fort[195]. L'archéologie urbaine apparaît, alors, comme un outil de connaissance privilégiée sur « la ville, de l'origine à l'époque moderne, à travers les transformations qu'elle a subies, les mutations qu'elle a connues […] dans ses aspects physiques, topographiques, et sur la communauté des habitants, dans sa composition à travers les âges »[196]. Elle permet surtout d'éviter les risques de suspension, voire d'abandon, d'opérations d'urbanisme, en raison de découvertes archéologiques fortuites.

Apparues dans les années 1970, les créations de postes d'archéologues territoriaux, voire de services d'archéologie, se sont développées dans les années 1980, à la veille des lois de décentralisation. Le personnel recruté, à titre de contractuel de droit public, dans un premier temps, a vu sa situation consacrée par la voie statutaire, par deux décrets du 2 septembre 1991[197] instituant respectivement le cadre d'emploi des conservateurs territoriaux du patrimoine et celui des attachés de conservation du patrimoine[198].

Pour limitées qu'elles soient, par rapport à celles opérées par l'État, dans le cadre de l'Association des fouilles archéologiques nationales (A.F.A.N.) avant sa transformation en INRAP, les créations de services archéologiques territoriaux constituent désormais une part

---

[195] *L'archéologie territoriale, la culture et l'aménagement du territoire, 1999,* Actes du colloque organisé au Sénat le 9 juin 1999 par l'Association nationale des archéologues des collectivités territoriales (A.N.A.C.T.) Publication de l'ANACT, Paris.
[196] GALINIE Henri, *ibidem*, p. 6.
[197] Décret n° 91-839 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine, JO du 4 septembre 1991 p. 11572-11578, et Décret n° 91-843 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés de conservation du patrimoine, JO du 4 septembre 1991, p. 11584-11589.
[198] L'association nationale des archéologues des collectivités territoriales (A.N.A.C.T.) s'est transformée en 2008 en Association nationale pour l'Archéologie de Collectivité territoriale, http://anact.free.fr/

non négligeable dans la recherche archéologique. Une première étude réalisée en 1998 a relevé ce constat[199]. « Une centaine de collectivités, à ce jour, ont sauté le pas qui consiste à prendre en charge leur patrimoine archéologique de façon directe et non seulement par le biais de subventions. Cela représente 35 départements, 62 communes et 2 groupements de communes. En terme d'effectifs, sur 312 agents décomptés, le personnel départemental est presque aussi nombreux (153) que le personnel communal (159). En 1998, c'était encore l'inverse : l'effectif départemental n'a pas évolué, seules les villes ont continué à recruter de façon significative… Ceci traduit sans doute le dynamisme urbain du pays, notamment des "villes-centres" au passé historique important »[200].

L'analyse de la répartition géographique des services archéologiques territoriaux est alors significative. Seuls les départements et les villes sont concernés (les régions ont en effet peu développé leur intervention dans ce domaine). Les départements occupent la place essentielle, certains étant caractérisés par des services importants, en région parisienne notamment : Val de Marne (14 agents) Yvelines (11) et Val d'Oise (11) et dans la Moselle (10) et le Calvados (8). Parmi les 64 villes ou EPCI, dotés de services archéologiques, les villes au riche passé historique occupent une place privilégiée, en concentrant la moitié des effectifs : les services archéologiques comptent 7 agents à Aix-en-Provence, Arles, Saint-Denis, et le Vieux Paris, et 6 personnes à Bourges, Caen, Lyon et Vienne. À l'exception de certains emplois affectés à des fonctions muséales, les effectifs se consacrent, pour leur quasi-totalité, à des opérations de diagnostic et de fouilles. Les réformes de 2001 et 2003 qui ont permis l'intervention des services des collectivités ont accentué cette tendance.

---

[199] Dossier spécial Les archéologues des collectivités territoriales : problèmes, perspectives, convergences et différences des points de vue, *Les nouvelles de l'archéologie* N° 71 printemps 1998, opus cité, pp.5-57.
DUFAY Bruno, 2004, Les services archéologiques de collectivité territoriale et la nouvelle législation en archéologie préventive, in FRIER Pierre-Laurent, *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, précité, pp.247-260.
ANACT *Les services archéologiques de collectivité territoriale, État des lieux avant une décentralisation annoncée*, sur le site www.anact.collectivites.fr consultation du 9 mai 2005.
[200] DEMOLON Pierre et SUMERA Franck, Les archéologues territoriaux en France, *Les nouvelles de l'archéologie*, N° 71, pp.7-14.
Les services archéologiques locaux ont fait l'objet de plusieurs analyses, notamment :
SOULIER Philippe, 1984, Politiques des collectivités locales en archéologie in *Archéologie, pouvoirs et sociétés* Table ronde réunie dans le cadre du colloque, La pratique de l'anthropologie aujourd'hui, CNRS, Paris, pp.51-66
SOULIER Philippe, 1991, Archéologues employés par les collectivités : enfin (et hélas) un statut, *Les nouvelles de l'archéologie* n° 46, hiver 1991, pp.30-33.
CNFPT/ENACT/ANACT (sous la direction de NEGRI Vincent), 1992, *L'archéologie dans les collectivités territoriales. L'organisation territoriale de l'archéologie en Europe* Actes des rencontres européennes de l'archéologie, CNFPT, Paris.

C) Une mobilisation confirmée : les services territoriaux agréés

Dans le dispositif initial de la loi de 2001, les services archéologiques des collectivités territoriales ne pouvaient intervenir dans des opérations d'archéologie préventive que dans le cadre de conventions particulières conclues avec l'État en raison du monopole d'intervention de l'INRAP. La réforme de 2003 ayant supprimé ce monopole et ouvert la possibilité d'intervention à d'autres opérateurs publics ou privés, les services archéologiques des collectivités territoriales peuvent désormais solliciter leur agrément pour devenir opérateurs d'archéologie préventive et intervenir pour leurs propres besoins ou pour ceux de tiers (et percevoir à ce titre les redevances dues au titre des diagnostics).

Les résultats des agréments sollicités et accordés par l'État entre 2003 et 2008 sont particulièrement significatifs quant à la volonté d'un certain nombre de collectivités de devenir des opérateurs reconnus et actifs. Le tableau des opérateurs agréés par l'État au 18 décembre 2008[201] est riche d'enseignements, puisque sur les 70 agréments délivrés, 54 concernent des collectivités territoriales ou établissements publics[202] répartis dans vingt régions françaises. La très grande majorité concerne des collectivités territoriales (24 départements et 24 communes). Les six autres agréments concernent des groupements de communes ou de conseils généraux.[203]

L'implication des collectivités territoriales est confirmée par une analyse récente des services archéologiques des collectivités territoriales[204] qui souligne plusieurs observations : d'une part les réformes de 2001 et 2003 n'ont pas accru notablement les structures spécialisées des collectivités (la progression a surtout touché les départements) mais se sont traduites par une consolidation des équipes existantes, d'autre part les élus qui ont créé des services le font, pour la plupart, dans une logique d'aménagement (48 % seulement des services sont agréés pour les fouilles) et enfin les effectifs d'archéologues territoriaux se sont accrus (« 600 à 700 archéologues travaillent dans les collectivités, dont environ 450 ont un

---

[201] "Liste des opérateurs agréés pour la réalisation d'opérations archéologiques préventives" au 18 décembre 2008, http://www.culture.gouv.fr/culture/dp/archeo/dosth_actu.html/, Consultation du 2 février 2009.
[202] A ces personnes morales de droit public, il conviendrait sans doute d'ajouter tout ou partie des quatre associations Loi 1901 titulaires d'un agrément.
[203] Le pôle d'archéologie interdépartemental rhénan (PAIR) a été créé le 8 septembre 2006 par la fusion des deux services départementaux d'archéologie des Conseils Généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.
[204] *Archéologues territoriaux. Une étude passe la profession au crible*, La gazette des communes 31 mars 2008, p. 64-66.

emploi statutaire ou un contrat de longue durée »[205], chiffre non négligeable comparé aux 1953 postes de l'INRAP en 2008 [206]).

II) De la reconnaissance au transfert des compétences ?

Dans un contexte politique marqué par le développement de la décentralisation, l'État ne peut ignorer la place qu'ont souhaité prendre certaines collectivités dans le domaine de l'archéologie, même si la quantité demeure relative. L'amélioration sensible et récente de la situation financière et des conditions de fonctionnement de l'INRAP et ses qualités intrinsèques que souligne le sénateur Gaillard qui « considère que l'INRAP est un opérateur d'excellente qualité, composé de personnels de valeur »[207] ne peuvent en effet occulter la problématique de la répartition des rôles entre les différentes collectivités publiques.

A) la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales

Comme dans beaucoup d'autres domaines, le droit de l'archéologie est l'illustration de la conception centralisatrice de l'administration française : considérée comme une prérogative régalienne destinée à assurer la protection et la sauvegarde du patrimoine archéologique, le droit de l'archéologie n'a laissé qu'une marge réduite aux collectivités locales, pourtant les premières concernées par la gestion de leur territoire.

1) Un rôle accessoire dans la loi de 2001

Les souhaits de participation plus directe des services territoriaux à la politique nationale de l'archéologie, telle qu'elle apparaît dans la « Plate-forme de réflexion proposée par l'Association nationale des archéologues de collectivité territoriale (ANACT) »[208] ne semblent pas avoir été pris en compte par l'État, qui n'a investi les collectivités territoriales que « de fonctions d'appui à la mise en œuvre du cadre juridique instauré par la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive et son décret d'application n° 2002-89 du 16 janvier 2002 relatif aux procédures administratives et financières »[209]. Il est vrai que le

---

[205] *Ibidem*, p. 65
[206] 2002-2007 : bilan des six premières années de l'INRAP, précité, p. 2.
[207] Rapport GAILLARD précité, p. 40
[208] Pour une décentralisation de l'archéologie, *Les nouvelles de l'archéologie* N° 71 op. cit. pp.35-39.
[209] NEGRI Vincent, Archéologie préventive, *Jurisclasseur administr*atif Fascicule 547, précité, p. 8

nouvel établissement public administratif, l'I.N.R.A.P. (qui se substitue à l'A.F.A.N.) y occupe une place privilégiée, voire quasi exclusive.

2) Une collaboration instaurée par la loi de 2003

Dans sa volonté de modifier profondément le rôle de l'INRAP, le législateur a donné aux services archéologiques des collectivités territoriales un rôle moins subalterne dans le droit de l'archéologie préventive. Ce rôle majeur est d'ailleurs consacré par le livre V du Code du Patrimoine, qui consacre le chapitre II du Titre II, concernant l'Archéologie préventive, à la « Répartition des compétences : État et collectivités territoriales ».[210]

Organisés et financés par les collectivités, mais soumis au contrôle scientifique et technique de l'État qui leur délivre un agrément, ils peuvent désormais intervenir dans le cadre des opérations d'archéologie préventive (articles L 522-7 et L 522-8 du Code du patrimoine). Ils partagent avec l'INRAP le privilège de réaliser des opérations de diagnostics (article L 522-8). Ils interviennent, après décision de l'organe délibérant, soit dans une opération isolée d'aménagement ou de travaux réalisée sur leur territoire, soit d'une manière générale pour une durée minimale de trois ans pour toutes les opérations réalisées sur leur territoire ou celui du groupement de collectivités territoriales (article L 523-4).

Ils peuvent également intervenir pour les opérations de fouilles dans le cadre d'un choix opéré par l'aménageur (la collectivité elle-même, ou un autre aménageur public ou privé).

De plus, leur rôle apparaît renforcé dans le cadre de la recherche : alors que la loi de 2001 appelait seulement l'établissement public à développer des collaborations avec les services archéologiques territoriaux, les établissements publics de recherche et d'enseignement supérieur (universités et C.N.R.S.) et les associations de droit privé qualifiées, la réforme de 2003 a fait une part importante aux services des collectivités territoriales qui peuvent participer à l'établissement de la carte archéologique nationale dans des conditions définies par conventions.

Cette nouvelle collaboration paraît comme l'étape nécessaire mais non suffisante d'un processus que certains souhaitent voir déboucher sur un véritable transfert de compétences.

---

[210] Journaux officiels *Code du patrimoine* Brochure précitée p. 57-72

B) Vers une nouvelle répartition des rôles ?

La réforme de l'archéologie préventive intervenue en 2003 n'ayant pas tranché définitivement le débat, une nouvelle étape paraît envisageable si le processus de décentralisation est appelé à se poursuivre.

1) L'amélioration de la collaboration

Compte tenu du désengagement progressif de l'État de ses fonctions non régaliennes, la poursuite et l'amélioration de la collaboration entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de l'archéologie sont la solution minimale, d'autant plus qu'elle s'inscrit dans l'esprit de la réforme de 2003. Dans cette optique, certaines réflexions, pourtant antérieures à la réforme de l'archéologie préventive, demeurent d'actualité.

Pour René Rizzardo, auteur d'un rapport au Ministre de la culture et de la communication sur la décentralisation culturelle[211], il est indispensable de faire évoluer le partenariat entre l'État et les collectivités locales : du premier il attend une plus grande déconcentration pour rapprocher les services de l'État des réalités locales et une meilleure prise en compte des compétences archéologiques locales ; des secondes il attend une généralisation des expériences déjà menées par certaines d'entre elles qui se sont dotées d'équipes « représentant toutes les garanties scientifiques, techniques, professionnelles »[212], afin de pouvoir envisager, à terme, une véritable décentralisation, pensée « non pas comme un problème juridique institutionnel mais comme le moyen de mieux résoudre des problèmes qui se posent dans la mise en œuvre d'une politique cohérente, globale, exigeante, de l'archéologie […] [afin] de mieux intégrer ce champ dans des politiques culturelles dynamiques reliées à d'autres politiques publiques permettant à la population d'avoir une vue globale de son présent comme de son devenir ».[213]

---

[211] RIZZARDO René, 1990, *La décentralisation culturelle,* Rapport au ministre de la culture, La documentation française (collection des rapports officiels), Paris.
[212] RIZZARDO René, L'archéologie, les collectivités territoriales, la décentralisation, *Les nouvelles de l'archéologie N° 71* précité p. 50.
[213] *ibidem* p. 50-51.

Pour Michel Redde, ancien président du Conseil national de la recherche archéologique, qui s'appuie sur quelques postulats rappelés, en 1997, par le même C.N.R.A., il convient tout d'abord de sauvegarder les principes fondamentaux suivants :

-l'archéologie préventive doit demeurer une mission de service public

-l'archéologie suppose « une action globale et collective qui doit associer toutes les compétences intellectuelles et collectives nécessaires… ce qui exclut tout monopole, de fait comme de droit »

- « l'État, en matière d'archéologie, doit garder pour l'instant, un fort pouvoir réglementaire, qu'il ne pourra déléguer que très progressivement »[214].

À la question : « y-a-t-il place, et quelle place, pour une décentralisation de l'archéologie auprès des collectivités territoriales ? », il répond tout d'abord en mettant en avant le constat de l'intérêt que représente la très forte insertion des archéologues dans les équipes locales. « Un peu partout, en Europe, au moins dans les pays les plus avancés en matière de fouille préventive, se sont mis en place des services archéologiques territoriaux, dont l'ancrage local est très fort, et qui constituent des partenaires incontournables pour les élus et la population. Non seulement il est plus facile de connaître un « terrain » géographiquement limité, de suivre pas à pas les divers aménagements qui l'affectent à travers le temps, mais il est aussi plus aisé pour l'archéologue de devenir un partenaire confiant des élus, qui sont aussi des aménageurs, en s'asseyant chaque semaine à la même table qu'eux. Quels que soient la compétence et le dévouement des agents de l'État, situés en France à l'échelon régional, ceux-ci ne peuvent avoir la même « proximité » avec les élus. Or, neuf fois sur dix, une bonne prise en compte du patrimoine archéologique repose sur un rapport de confiance entre l'élu-aménageur et l'archéologue »[215].

Néanmoins, il considère qu'une telle évolution ne pourra pas, in fine, se concevoir sans la présence d'un État fort, seul capable d'appliquer et de faire respecter une réglementation claire et efficace, et que la protection par l'État du « patrimoine enfoui, par définition non visible et pas toujours spectaculaire » risque de demeurer, pendant longtemps, la meilleure protection possible.

---

[214] REDDE Michel, L'archéologie et les collectivités territoriales : quelques réflexions liminaires, *Les nouvelles de l'archéologie* n° 71, op. cit. pp.54-55.

[215] *Ibidem* p. 54.

2) Le transfert global des compétences : « archéologie politique et politique archéologique »

Cet intitulé, emprunté au président de l'Association nationale des archéologues territoriaux, [216] résume la position qui considère comme souhaitable un véritable transfert de compétences.

Certains le font d'une manière revendicative, comme certains représentants du personnel concerné qui mettent en avant, pour justifier un transfert de compétence de l'archéologie aux collectivités locales, leur « légitimité morale à assumer une part de responsabilité sur un patrimoine dont elles sont les plus proches dépositaires, mais aussi les premiers destinataires naturels », ainsi que leur « besoin de prendre en charge leur patrimoine pour conserver ou reconstituer un tissu social cohérent assis sur des racines communes »[217].

D'autres, conscients que l'évolution d'une plus grande maîtrise de leur patrimoine par les collectivités locales est un processus inéluctable, soulignent l'intérêt de l'insertion locale des équipes d'archéologie, qui débouche parfois sur « une véritable politique de gestion du territoire, de recherche et de diffusion des connaissances. Un exemple emblématique de ce parcours est donné par la ville de Saint-Denis, dont 12 % de la superficie du bourg médiéval ont été fouillés, ou archéologiquement contrôlés depuis 1973 (ce qui est pratiquement un record européen) »[218].

En tout état de cause, il apparaît improbable que la situation née des réformes de 2001 et 2003 puisse perdurer[219] et il sera sans doute nécessaire soit de décentraliser l'organisation de l'INRAP, comme le suggère le sénateur Gaillard, soit de poursuivre le processus de transfert de compétences, à l'instar des choix opérés récemment pour le service de l'inventaire général du patrimoine culturel, transféré aux régions.

Ne pourrait-on pas imaginer que l'État transfère aux départements, voire aux régions, la compétence en matière d'archéologie ? Un tel transfert ne constituerait qu'une généralisation de la pratique adoptée par plus d'un tiers des départements qui, peu ou prou,

---

[216] DUFAY Bruno, Archéologie politique et politique archéologique, *Les nouvelles de l'archéologie* N° 71 précité, p. 16.
[217] *Réflexions de l'UFICT-services publics-CGT* dans les Cahiers de l'archéologie N° 71 op. cit. p. 43
[218] DUFAY Bruno, ibid. p. 16.
[219] DUFAY Bruno, 2005, Le rôle des collectivités territoriales en matière d'archéologie préventive dans les textes de la réforme de 2003, *Les nouvelles de l'archéologie* n° 100, 2° trimestre, pp.58-63.

ont souhaité intégrer la recherche archéologique dans leur politique culturelle, afin de « rendre leur mémoire aux citoyens ».

L'intégration du personnel de l'INRAP dans les collectivités territoriales ne poserait pas plus de problème que celle qui s'est effectuée pour le personnel de l'Inventaire général, les 1 953 agents de l'Institut trouvant dans les cadres de la fonction publique territoriale (au niveau des départements ou des régions) un statut juridique comparable, et dans les services culturels locaux une proximité plus grande avec leurs chantiers de fouilles et l'insertion dans une politique culturelle locale. D'ailleurs plusieurs salariés de l'INRAP ont saisi l'occasion de la réforme pour créer leur propre structure juridique pour conduire des recherches archéologiques pour lesquelles ils ont obtenu un agrément de l'État.

Pour sa part, l'État pourrait assurer, comme il le fait pour les archives, les bibliothèques, les musées, l'enseignement artistique, et depuis peu pour l'Inventaire, le contrôle scientifique et technique de l'exécution de ces missions d'intérêt général.

S'il apparaît en effet évident qu'il appartient à l'État de définir les grandes orientations d'une politique nationale de l'archéologie et d'être garant de l'intérêt général et de la cohésion nationale (en assurant éventuellement une péréquation afin de garantir une égalité de traitement) et de conduire sur le terrain une concertation permanente avec les forces vives locales à travers les conseils interrégionaux de l'archéologie, la recherche opérationnelle en matière archéologique gagnerait sans doute à être organisée au plus près des réalités locales.

CHAPITRE 3

LES EXPERTS DU PATRIMOINE OU « LES FONCTIONNAIRES DE L'HISTOIRE » [220]

Les travaux d'identification et d'approfondissement des connaissances liés à la démarche d'inventaire général du patrimoine – qu'elle apparaisse à l'époque révolutionnaire ou à celle d'André Malraux – et la recherche archéologique – le plus souvent consacrée à des sites historiques dont il ne reste que quelques traces visibles ou qui sont destinées à disparaître définitivement après étude – ces deux démarches cognitives, ont laissé peu ou pas de place à l'action.

Si elles demeurent indispensables, elles ne suffisent pas à assurer la sauvegarde du patrimoine. Elles permettent de guider les choix préalables à toute action de protection, de sauvetage, voire de mise en valeur du monument, qui nécessitent un approfondissement des connaissances sur le monument lui-même et sa mise en perspective dans son milieu géographique, culturel et social, ainsi que dans sa finalité.

Avant même que ne soient élaborés les outils législatifs et réglementaires qui permettent d'assurer une protection efficace du patrimoine, Guizot pose le premier acte fondateur en obtenant du Roi la création du poste d'Inspecteur général des monuments historiques, chargé d'impulser une politique patrimoniale nationale conçue et dirigée par le pouvoir central. Choisi parmi les intimes du Roi, Ludovic Vitet, le premier titulaire entame rapidement son action par des tournées en province et propose au gouvernement des mesures concrètes avant de laisser la place à Prosper Mérimée en 1834, qui l'occupera pendant vingt-cinq ans, marquant ainsi durablement de son empreinte le service des monuments historiques.

---

[220] Le terme est emprunté à Jean Michel LENIAUD, *Les archipels du passé*, précité, chapitre VI p. 195

Prosper Mérimée s'inscrit parfaitement dans cette démarche volontariste qui accompagne la naissance d'une organisation administrative étatique, susceptible d'assurer, depuis Paris, l'appropriation du patrimoine culturel par la société politique. Tous les biographes de Mérimée ont souligné le travail remarquable effectué par cet écrivain toujours soucieux d'approfondir ses connaissances sur les monuments anciens, et notamment les édifices religieux de l'époque médiévale, mais qui, très rapidement, dans cette quête en faveur de l'identité nationale à travers les monuments laissés par l'histoire et l'art, fait des choix stratégiques. À travers ses tournées en France, l'Inspecteur général des monuments historiques qu'est Mérimée ressent le besoin de s'appuyer sur des experts, archéologues, architectes ou historiens. Mais, après avoir largement utilisé les connaissances expertes des antiquaires ou archéologues des sociétés savantes, il juge préférable de mettre en place une véritable administration centralisée, à partir d'un noyau organisé d'experts : ce sera « l'invention des monuments historiques et des fonctionnaires de l'histoire »[221].

Dans sa fonction d'inspecteur général, Mérimée a en effet considéré que la tâche, compte tenu de son ampleur, ne pouvait être assurée par des particuliers, aussi experts soient-ils, et qu'il convenait de s'appuyer tout à la fois sur l'autorité de l'État et sur ses moyens financiers pour protéger et conserver les meilleurs éléments du patrimoine. Mais surtout, il estime indispensable une autorité scientifique incontestable (donc placée au-dessus des contingences et influences locales) pour entériner les choix à opérer.

C'est donc dans ce contexte politique très centralisateur que se mettent en place, dans la deuxième partie du XIXe siècle, sous l'autorité intellectuelle et politique de Guizot, les premiers éléments d'une politique nationale avec la création :

-du poste d'Inspecteur général des monuments historiques en 1830,

- de la Commission supérieure des monuments historiques en 1837,

- du corps des architectes en chef des monuments historiques, en 1893.

Ces piliers essentiels de l'action de l'État dans la politique des monuments historiques se développent progressivement, dans un premier temps sous l'impulsion morale et financière du pouvoir central dans le cadre de règles définies par des circulaires ministérielles[222], puis

---

[221] *Ibidem*, p. 135.

[222] *"Note, circulaires et rapports sur le Service de la conservation des monuments historiques"* Imprimerie impériale PARIS 1862, cité dans VERDIER Paul, *Le service des monuments historiques.*

dans un deuxième temps en s'appuyant sur une véritable organisation administrative et technique des monuments historiques fondant son intervention sur un dispositif juridique initié par la loi du 30 mars 1887 et complété par un ensemble de décrets d'avril 1907.

Ainsi, par un décret du 12 avril 1907 [223] est assurée l'unification des services, le service des travaux diocésains (transformé en 1906 en service des édifices cultuels) rejoignant le service des monuments historiques.

Un décret du même jour[224] organise le statut et les missions des personnels chargés d'assurer le suivi des « édifices et autres immeubles classés en vertu de la loi du 30 mars 1887 » : aux architectes en chefs des monuments historiques créés en 1893, s'ajoutent deux catégories : celle des architectes ordinaires des monuments historiques, et celle des vérificateurs et des gardiens des monuments.

Un troisième décret [225] conforte l'existence et le rôle des inspecteurs généraux des monuments historiques, successeurs du premier inspecteur général des monuments historiques créé en 1830.

Dans le même esprit un quatrième décret[226] procède à l'organisation de la protection des « antiquités, œuvres d'art et autres objets ».

Mais c'est évidemment avec la loi du 31 décembre 1913 que les outils de connaissance et de protection du patrimoine trouvent leur ancrage pérenne dans la société française, et que se développeront d'une manière croissante les interventions de l'État dans le champ de la protection du patrimoine.

Après la Seconde Guerre mondiale, la création du corps des Architectes des bâtiments de France vient consacrer cette mainmise de l'État central, des architectes fonctionnaires spécialisés venant ainsi progressivement remplacer les architectes libéraux désignés dans chaque département pour assurer le suivi des monuments historiques.

Cet édifice étatique sera institutionnalisé et personnalisé à l'occasion de la création en 1959 du ministère des Affaires culturelles, puis, en son sein, d'une direction spécialisée du

---

[223] Décret du 12 avril 1907 J.O. du 7 mai 1907, p. 3370
[224] Décret du 12 avril 1907, J.O. du 7 mai 1907, p. 3370-3371.
[225] Décret du 30 avril 1907 J.O. du 7 mai 1907, p. 3371-3372.
491 Décret du 26 avril 1907 J.O. du 7 mai 1907, p. 3372-3373.

Patrimoine, couvrant l'ensemble du champ patrimonial à travers des sous-directions spécialisées :

- sous direction de l'inventaire général
- sous direction de l'archéologie
- sous direction des monuments historiques
- sous direction des espaces protégés
- mission du patrimoine ethnologique

Cette organisation très sectorisée et structurée, à l'image de l'étendue de l'autorité de l'État dans chacun de ces domaines, subit ensuite, décentralisation oblige, une refonte qui ne laisse de place qu'à deux sous-directions :

- la sous direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et du système d'information
- la sous direction des monuments historiques et des espaces protégés.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques lancée en juillet 2007 par le Premier Ministre, cette organisation est une nouvelle fois modifiée : le Conseil de modernisation des politiques publiques (C.M.P.P.) a en effet arrêté le 11 juin 2008 une nouvelle organisation de l'administration centrale du ministère de la Culture : les anciennes sous-directions spécialisées en charge du patrimoine monumental et de l'archéologie seront intégrées, avec l'architecture, les archives et les musées, dans une nouvelle Direction des patrimoines de la France, opérationnelle en 2009.

Ainsi, de 1830 jusqu'à nos jours, se développe progressivement l'emprise de l'État dans le champ patrimonial par le moyen d'institutions étatiques exclusives dont le monopole, parfois contesté, ne commence à être mis en cause qu'avec l'apparition d'une évolution des conceptions étatiques en matière de patrimoine : dans un premier temps avec l'instauration de la déconcentration qui permet de rapprocher du tissu local les centres d'instruction et de décision de l'État, puis dans un second temps dans le cadre du processus de décentralisation.

Mais cette évolution est assez lente et l'emprise de l'État dans le domaine des connaissances demeure prédominante. Dans le cadre d'une action constante opérée depuis 1830, l'État a ainsi généré de nombreuses institutions spécialisées, et par voie de conséquence de nombreux corps de fonctionnaires spécifiques, mais nous limiterons notre examen aux institutions majeures, et emblématiques, de l'action de l'État dans le domaine des monuments historiques (en dehors de celui de l'archéologie traité dans le chapitre précédent) qui concentrent l'expertise et l'autorité : la Commission supérieure des monuments historiques, les inspecteurs généraux des monuments historiques, le corps des architectes en chefs des

monuments historiques et les architectes des bâtiments de France. Avec cette dernière catégorie de « fonctionnaires de terrain » et avec la déconcentration de certaines missions antérieurement dévolues à la Commission supérieure des monuments historiques, s'opère une évolution vers une recherche de proximité avec les acteurs locaux.

SECTION 1 : LES GARDIENS DE LA DOCTRINE NATIONALE

Dans un contexte fortement centralisateur, initié par Mérimée, il apparaît logique que l'État, seul garant de l'unité nationale et de la satisfaction de l'intérêt général, et en outre seul détenteur des moyens budgétaires nécessaires aux actions de sauvegarde du patrimoine, monopolise l'organisation des monuments historiques.

Deux institutions manifestent cette toute puissance étatique :

- la Commission supérieure des monuments historiques, placée auprès du ministre responsable des monuments historiques et chargée d'assurer la permanence de la doctrine étatique.
- l'Inspecteur général des monuments historiques dont le rôle essentiel lors de la création de l'institution s'atténue progressivement avec la mise en place d'une administration spécialisée et le recrutement de fonctionnaires chargés du suivi permanent de l'action de l'État en matière patrimoniale.

§ 1 La commission des monuments historiques

La commission supérieure des monuments historiques, devenue « commission nationale des monuments historiques » depuis la réforme opérée par l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés[227] occupe une place privilégiée dans l'action de l'État dans le domaine de la connaissance et de la protection du patrimoine.

[227] Ordonnance 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés, J.O. 9 septembre 2005, p.14665-14671.et notamment l'Article 2 du chapitre I de l'ordonnance, qui modifie le Code du patrimoine.

I) Ses origines[228]

La commission des monuments historiques est créée par une circulaire du 10 août 1837 du ministre de l'intérieur Montalivet et les conditions de sa création, l'évolution de son statut et de son organisation éclairent notre débat sur l'étatisation des monuments historiques. En effet, après la création, sept années plus tôt, du poste d'inspecteur général des monuments historiques, et après le travail très important d'investigation effectué, sur le terrain, par Mérimée, il devient essentiel de structurer l'organisation des actions en faveur des monuments historiques. Délaissant le recours aux sociétés savantes provinciales et à leur organisation et profondément convaincu qu'il est illusoire de compter sur le soutien des élus locaux, MERIMEE choisit délibérément de fonder l'action en faveur des monuments historiques sur une logique étatique. C'est ainsi que, dans la perspective de justifier la demande d'augmentation massive des allocations et obtenir des crédits de la Chambre, une circulaire ministérielle est adressée aux préfets leur demandant la liste des édifices de leur département présentant un intérêt particulier et nécessitant des travaux urgents. Il est alors décidé qu'il appartient à une commission spécialement créée, siégeant au ministère de l'Intérieur, de choisir parmi les édifices proposés et classés (le mot apparaît pour la première fois), par ordre d'importance et d'urgence ceux qui sont éligibles à une intervention de l'État. Est ainsi posé le premier acte d'une institution centrale qui, malgré quelques évolutions, garde une mission et un statut qui perdurent actuellement dans la même logique étatique.

C'est dans ces conditions que naît en 1837 la Commission des monuments historiques. Mais, de sa création à la dernière réforme introduite dans l'ordonnance du 8 septembre 2005 (qui l'a transformée en Commission nationale des monuments historiques), les données sur son histoire demeurent fragmentaires. En effet, si les premières années de la commission nous

---

[228] BERCÉ Françoise, in *La naissance des monuments historiques. La correspondance de Prosper Mérimée avec Ludovic Vitet (1840-1848),* Introduction et notes par Maurice PARTURIER, Avant propos de Françoise BERCÉ, Paris 1998, Ed. du CTHS, Format 30. Introduction, pp 3-17.
VERDIER Paul, *Le service des monuments historiques Son histoire, organisation, administration, législation,* précité, p. 53 à 246, et spécialement le Chapitre premier *Les débuts – L'époque de Vitet et de Mérimée (1830-1854),* p. 53-98.
CHOAY Françoise, *L'allégorie du patrimoine, précité,* p. 108-109
LENIAUD Jean-Michel, *Les archipels du passé,* précité, p. 141-142
REBUT-SARDA Michel, Service des monuments historiques et commission supérieure in PERROT Alain-Charles, *Les architectes en chef des monuments historiques 1893-1993 Centenaire du concours des A.C.M.H.* Edition spéciale de la compagnie des architectes en chef des monuments historiques, Pa ris, p. 14-15.

sont désormais connues, aucun travail historique approfondi n'a été effectué à ce jour. On est alors réduit à combler ces lacunes en analysant son évolution à travers les textes réglementaires qui ont assuré ses missions, son statut et son organisation.

Dans son ouvrage retraçant les dix premières années d'activité de la commission[229] Françoise Bercé explique la mise en place progressive d'une structure centralisée concentrant dans un collège restreint les décisions sur les choix des monuments à sauvegarder et pour lesquels sont mobilisés les crédits financiers étatiques. La première commission des monuments historiques, formée de huit membres, est composée d'érudits ou d'historiens gravitant dans les sphères du pouvoir politique, ainsi que de deux architectes (chargés de donner des avis techniques sur les procédés de restauration). Pour renforcer son action, elle met progressivement en place des relais d'information susceptibles d'éclairer ses choix : ce sont les correspondants locaux et les architectes.

Les correspondants locaux, choisis par la commission, sont tous membres, secrétaires ou présidents de sociétés archéologiques et en particulier de la Société des Antiquaires de France et de la Société Française d'Archéologie. Officiellement, les fonctions de correspondant consistent à fournir à la Commission, sous couvert du préfet, les renseignements nécessaires pour décider du classement et des restaurations à effectuer sur tel ou tel édifice. Pour Mérimée, le correspondant doit seulement être un informateur capable de tenir l'administration au courant des découvertes d'antiquités et d'avertir des projets de destruction. Aucune circulaire n'est intervenue pour préciser leurs attributions et avec les années leur rôle s'efface, tandis que la surveillance des monuments et la responsabilité de leur conservation est confiée progressivement à des architectes parisiens.

En ce qui concerne les architectes attachés à la Commission, les choix évoluent rapidement. Après avoir choisi à l'origine des archéologues, la commission juge nécessaire de faire appel à des architectes pour, d'une part, établir plans, élévations et croquis, puis pour surveiller les travaux. Mais le choix d'architectes locaux, opéré dans un premier temps, se révèle assez vite insatisfaisant et l'inégalité des compétences locales et les nombreuses déceptions amènent la Commission à introduire de plus en plus souvent des architectes parisiens, dont les talents sont mieux connus et qu'il est plus facile de contrôler. L'expérience de Mérimée croissant, le nombre d'architectes jugés compétents se restreint (« en dix ans…

[229] BERCÉ Françoise, *Les premiers travaux de la commission des monuments historiques*, précité.

on passe d'un éventail très large d'architectes… à trois architectes particulièrement passionnés et dévoués à la cause des monuments : Viollet-le-Duc, Boeswillwald et Questel »)[230] et progressivement se développe l'idée d'architectes spécialisés, pratique qui donne naissance à la fin du siècle à la création du corps des architectes en chefs des monuments historiques.

II) Son statut et ses missions

Instituée sept ans après la création du poste d'inspecteur des Monuments historiques, la Commission des monuments historiques (qui n'est pas à l'origine « commission supérieure », et qui ne deviendra « Commission nationale des monuments historiques » qu'en 2005) est conçue comme un outil de conseil placé auprès du ministre de l'intérieur pour renforcer l'action de protection déployée par l'inspecteur général. Si la fonction d'Inspecteur général est devenue, assez vite, résiduelle, le rôle de la commission n'a pas fondamentalement changé même si son statut s'est adapté pour tenir compte de l'évolution de l'action de l'État : elle reste en effet une commission de spécialistes, chargée d'éclairer le ministre, donc l'État central, dans son action en faveur des monuments historiques.

A) Son statut

Son statut d'origine est fortement marqué par la personnalité des membres qui la composent, issus du milieu des historiens, antiquaires ou spécialistes très impliqués dans la société politique. Ses fondements juridiques évoluent au gré des changements politiques mais dans un même sens de progressive institutionnalisation de la commission qui traduit les liens étroits entre le pouvoir politique et la conservation des monuments historiques[231] : l'arrêté initial du 29 septembre 1837 est suivi d'un arrêté du 30 septembre 1839 puis par trois circulaires de 1841. Le décret du 3 janvier 1899[232] consacre un affaiblissement de son rôle doctrinal à la frontière de la politique et de l'administration, « l'ère des pionniers, archéologues amateurs, antiquaires, hommes de lettres, voire architectes-théoriciens comme Viollet-le-Duc qui élaboraient une doctrine de la conservation en même temps qu'ils la

[230] BERCÉ Françoise, *ibidem*, p. 14.
[231] AUDUC Arlette, *Quand les monuments construisaient la nation*, précité, p. 88.
[232] REBUT-SARDA Michel, *ibidem* p. 14.

mettaient en application »[233] est en effet révolue. Le décret consacre désormais le rôle essentiel des gestionnaires et techniciens qui devient ultérieurement la règle. Son statut, jusqu'alors fixé par des textes réglementaires, est consacré par la loi du 31 décembre 1913, qui lui donne une existence légale et définit sa mission dans le nouveau dispositif de protection des monuments historiques. L'article 37 définit en effet son rôle de conseil auprès du « ministre des Beaux Arts pour toutes les décisions prises en exécution de la présente loi ».

Malgré l'importance des travaux de la commission dans la protection des monuments historiques et dans l'application de la loi de 1913, le règlement d'administration publique prévu pour l'exécution de la loi n'intervient cependant qu'en 1924 avec le décret du 18 mars 1924[234] qui dispose, dans son article 30 que « l'organisation de la Commission des monuments historiques et la nomination de ses membres sont réglées par décret ».

L'organisation formalisée de la Commission n'intervient, en fait, qu'avec le décret du 24 avril 1945[235] qui organise la commission en quatre sections spécialisées. Sa composition est renforcée et répartie entre membres de droit et membres nommés par le ministre (au maximum 51 personnes), mais la quasi-totalité des membres de la commission sont des fonctionnaires de l'État. Un décret du 11 février 1970[236] n'apporte que des modifications mineures concernant les membres de droit et les membres nommés. Sa principale innovation concerne la dénomination de la commission qui devient Commission supérieure des monuments historiques.

Une nouvelle organisation intervient avec le décret du 24 juillet 1985[237], (modifié et complété, sur des points mineurs, par le décret du 28 janvier 1994[238]) qui modifie la composition de la commission. Elle comprend désormais sept sections (au lieu de quatre) avec des effectifs importants. Une nouvelle catégorie de membres apparaît (en plus des membres de droit et membres nommés) : des membres élus, essentiellement au sein de l'administration. Mais surtout, une innovation, modeste, mais hautement symbolique,

---

[233] AUDUC Arlette, *ibidem*, p. 264.
[234] Décret du 18 mars 1924 J.O. 29 mars 1924 p. 2978-2981.
[235] Décret n° 45-812 du 24 avril 1945 portant réorganisation de la commission des monuments historiques, J.O. du 26 avril 1945, p. 2374-2375.
[236] Décret n° 70-148 du 11 février 1970 modifiant et complétant le décret du 24 avril 1945, J.O. du 24 février 1970, p. 1878-1880.
[237] Décret n° 85-771 du 24 juillet 1985 relatif à la commission supérieure des monuments historiques J.O. du 25 juillet 1985, p. 8416-8419.
[238] Décret n° 94-87 du 28 janvier 1994 relatif à la commission supérieure des monuments historiques, JO du 30 janvier 1994, p. 1701-1704.

intervient, c'est l'apparition de personnes extérieures à l'administration : d'une part des « personnalités qualifiées pour leur compétence ou leurs travaux dans les domaines traités », et surtout des « membres d'associations ayant pour objet de favoriser la connaissance, la protection et la conservation du patrimoine » et des « titulaires d'un mandat électif national ou local ». Même si cette représentation reste très marginale par rapport à celle des représentants des administrations de l'État, elle traduit une volonté d'ouverture de la commission, plus de cent ans après sa création.

Une dernière modification par le décret du 25 avril 2007 [239] apporte une ultime retouche à la composition de la Commission nationale des monuments historiques. Le nombre des sections est ramené à 6 (au lieu de 7). Le nombre des membres de chaque section n'est pas notablement modifié mais les choix s'inscrivent dans le prolongement des innovations introduites en 1994 : les membres issus de l'administration sont moins nombreux (ainsi la 1re section « Classement des immeubles » qui comprenait dans l'organisation de 1985 24 membres de l'administration sur un effectif total de 41 membres n'en compte plus que 13) et les personnes extérieures à l'administration sont plus nombreuses : 2 élus nationaux ou locaux, 17 personnalités qualifiées (dont trois représentants d'associations) auxquels viennent s'ajouter quinze personnalités qualifiées spécialisées (qui ne siègent que lorsque sont examinés des dossiers qui relèvent de leur domaine de compétence).

B) Ses missions

Ses missions n'ont pratiquement pas changé depuis sa création : elle reste avant tout une structure composée de spécialistes, chargée de donner des avis au ministre compétent dans le domaine des monuments historiques.

Dans un premier temps le législateur (article 15 de la loi du 31 mars 1887, et article 37 de la loi du 31 décembre 1913) prévoit sa consultation pour avis par le ministre « pour l'exécution de la loi ». Le décret du 24 avril 1945, dans son article 2, lui confie la mission plus large de « proposer au ministre les mesures propres à assurer la conservation des monuments ou objets présentant un intérêt d'histoire, d'art ou d'archéologie, de désigner ceux

[239] Décret n° 2007-612 du 25 avril 2007 relatif à la Commission nationale des monuments historiques, J.O. du 27 avril 2007, p7508.

qu'il convient de restaurer, d'examiner les projets de travaux concernant les monuments classés ». Sa mission générale de conseil auprès du ministre n'a pas fondamentalement varié, le décret du 25 avril 2007 reprenant la formule adoptée par le décret du 24 juillet 1985 qui la chargeait « d'étudier, avec le concours des services compétents et de proposer toutes mesures propres à assurer la protection, la conservation et la mise en valeur des monuments historiques et de leurs abords ».

Mais sa mission essentielle, qui correspond à sa mission initiale liée à la première liste établie en 1840, est d'émettre un avis auprès du ministre chargé de la culture sur les propositions de classement d'immeubles et d'objets mobiliers parmi les monuments historiques. En effet, le chapitre Ier du décret du 25 avril 2007 qui définit ses missions, la charge d'émettre un avis dans cinq hypothèses :

- sur les propositions de classement des immeubles, des objets et des immeubles par destination
- sur les propositions d'inscription des orgues, buffets d'orgues et d'instruments de musique
- sur les propositions de modification de périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits en cas de désaccord de la commune concernée
- sur les projets de travaux d'entretien ou de réparation sur un immeuble classé en cas de nécessité
- sur certains projets de travaux importants sur les édifices protégés.

C) Sa doctrine

La commission a pour mission initiale de choisir, dans les listes de monuments établies par les préfets, les priorités dans les décisions d'intervention de l'État, en tenant compte à la fois de l'intérêt des monuments et des moyens financiers disponibles. Le premier travail de la Commission est donc, après avoir dépouillé les rapports des préfets, de « classer » par importance les monuments figurant dans les listes préfectorales. Pour établir ce « classement », il paraissait logique qu'elle définisse un certain nombre de critères objectifs, plutôt que de céder à des choix empiriques liés à l'état critique des monuments qu'il convenait de sauver.

Une première liste est publiée en 1840 qui servit de référence jusqu'en 1887 : les édifices religieux y occupent la plus grande part, suivie des monuments romains. L'architecture civile est peu représentée, soit que la plupart concerne des propriétés privées, soit qu'il s'agisse de constructions plus récentes et regardées comme de peu d'importance. Il semble que, devant l'afflux des demandes et la masse des édifices à sauver, la Commission

utilise parfois la théorie des monuments-types, qui ne semble pas avoir été débattue en son sein mais qui est facilement admise : devant l'impossibilité de sauvegarder tous les édifices, du moins faut-il conserver certains modèles particulièrement achevés et significatifs.

Pendant ces dix premières années du fonctionnement de la Commission des monuments, on assiste à la mise en place de procédures administratives, à l'établissement d'une « coutume bureaucratique » destinée à assurer la conservation des témoins architecturaux des siècles passés, idée nouvelle, défendue d'abord par l'élite intellectuelle du pays.

La décision revient cependant toujours, en phase ultime, au ministre qui fixe son choix d'une manière souveraine. Il est vrai que ses critères d'appréciation sont assez souples puisque, pour être classé monument historique, le meuble ou l'immeuble doivent justifier d'un intérêt majeur. Il est d'ailleurs significatif de constater que le critère d'appréciation a évolué : dans la loi du 31 mars 1887 le critère de classement de l'immeuble est « d'avoir, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national » (la notion d'identification du patrimoine à la Nation française, conçue par la Révolution et revisitée par la Monarchie de juillet, restant prédominante), alors que dans la loi du 31 décembre 1913 le législateur retient désormais la notion plus large « d'intérêt public ».

Nonobstant cette distinction sémantique, le travail de classement est placé, dès l'origine, sous l'autorité centrale de l'État, et évolue dans le même sens que la vision du pouvoir politique vis-à-vis des monuments historiques. À la conception initiale défendue par Mérimée d'une protection concentrée sur les monuments de l'antiquité classique et du Moyen Âge, vont venir s'ajouter les monuments des XVIIe et XVIIIe siècles, puis plus récemment des XIXe et XXe siècles, et s'étendre, au-delà des monuments civils ou religieux, au patrimoine industriel, aux lieux de mémoire, au patrimoine ethnologique, etc., dans un champ patrimonial qui paraît pour certains sans limites.

L'exploitation des archives de la Commission n'a été faite par Françoise Bercé que sur les travaux des dix premières années[240], et l'appréhension d'une éventuelle doctrine ne peut ressortir que de l'analyse des classements successifs opérés, même si un auteur y voit une définition claire. « La Commission élabore avec les Architectes en chef des Monuments historiques membres de la Commission et rapporteurs, une doctrine dont les termes

[240] BERCÉ Françoise, *Les premiers travaux de la commission des monuments historiques*, précité.

précis sont encore ceux des débats d'aujourd'hui. Les secours ne peuvent « s'appliquer qu'à des travaux de conservation ou de réparation », les travaux à faire dans un édifice du 10e ordre qui menace ruine, seront toujours exécutés de préférence à des travaux peu urgents dans un monument plus important. À la suite de graves accidents survenus en 1912 dans les monuments classés, la Commission « recadre » le budget vers une politique de stricte conservation selon une pratique de programmation de bon sens… Après la Première Guerre, « la Commission [...] écarte toute entreprise de restauration proprement dite, n'autorise que l'exécution de travaux de stricte conservation destinés à maintenir les monuments dans leur état actuel. Les travaux sont en principe limités aux œuvres vives ou édifices, aux parties dont la ruine provoquerait celle de la construction tout entière. » Cette doctrine aux termes définitifs connaît, bien sûr, des exceptions dont l'ampleur et le nombre étaient probablement supérieurs à celles d'aujourd'hui. Mais les positions étaient très explicites et la doctrine nettement énoncée ».[241]

Cette doctrine élaborée progressivement par la Commission, et qui s'adapte aux évolutions de la société, occupe une place essentielle dans la politique officielle des monuments historiques. Même si son rôle est, en théorie, exclusivement consultatif, et que la décision revient toujours au ministre, la Commission se révèle, en effet, depuis sa création jusqu'à nos jours, comme l'inspirateur majeur des choix de l'État, dans le domaine de la protection et de la sauvegarde des monuments historiques. « Ce qui est peut-être une des formes les plus anciennes de conseil collégial et institutionnalisé de l'Administration française était un système extrêmement puissant ».[242]

Dans l'exercice de la fonction régalienne de l'État, la commission constitue, en effet, une arme puissante pour assurer la protection des monuments historiques : « c'est la commission qui prend en mains de nombreux combats : contre les communes destructrices, en réglant souvent les difficultés par des acquisitions (baptistère Saint-Jean à Poitiers, église de la Basse-Œuvre à Beauvais…), contre le « vandalisme des architectes locaux, le Génie, le clergé, les Bâtiments civils, les alignements… »[243]. Son autorité a été longtemps le reflet de l'omnipotence de l'administration étatique. Ses sections, avec des effectifs importants (qui

[241] REBUT-SARDA Michel, *ibidem*, p. 14.
[242] *ibidem* p. 14
[243] *ibidem* p. 14

varient entre une vingtaine et une cinquantaine de membres) sont composées quasi exclusivement des spécialistes représentant les très nombreux services de l'État, intervenant dans le champ patrimonial. En s'ouvrant récemment, mais avec parcimonie, aux titulaires d'un mandat électif national ou local ou aux représentants d'associations spécialisées dans la protection et la défense du patrimoine, la Commission demeure néanmoins toujours le champ d'action des spécialistes (au premier rang desquels figurent « sept inspecteurs généraux de l'architecture et du patrimoine ou chargés de mission d'inspection générale, dont au moins trois architectes ») qui peuvent apparaître comme les gardiens de la doctrine officielle.

§ 2 L'Inspecteur général des Monuments historiques

Lorsque Guizot propose au Roi la création du poste d'Inspecteur général des monuments historiques, cette création est, dans l'esprit de son auteur, l'un des éléments essentiels du dispositif qui doit permettre d'assurer une protection efficace des monuments historiques de la France. Il est vrai qu'après Ludovic Vitet, le premier titulaire du poste, Prosper Mérimée réussit à imprimer à la fonction un rôle primordial. Ses compétences étendues, sa détermination, et surtout la longueur de son mandat, permettent de jeter les fondations de l'administration étatique des monuments historiques.

Personnage essentiel de la fonction patrimoniale originelle, dont l'influence est d'autant plus grande que son titulaire est proche du pouvoir politique, l'Inspecteur général voit sa fonction décliner progressivement au fur et à mesure que se met en place une administration centrale de plus en plus étoffée tant sur le plan administratif et financier que sur le plan technique.

Dans une première phase (1830-1890) de lancement de l'action, « les missions de l'inspecteur général des monuments historiques sont celles d'un « catalyseur éclairé » chargé d'animer la commission des monuments historiques »[244]. Cette période est marquée par les deux premiers titulaires de la charge, Ludovic Vitet, qui abandonne en 1834 pour une carrière politique, mais qui devient, en 1839, président de la commission des monuments historiques,

---

[244] MATTEO di Colette, 1997, L'inspecteur des monuments historiques in NORA Pierre (Dir.) *Science et conscience du patrimoine*, précité, p. 142.

et Prosper Mérimée qui quitte la fonction en 1860 après l'avoir marqué d'une manière indélébile. Leur succèdent quatre architectes spécialistes des monuments historiques.

Une seconde phase (années 1890) entame le déclin de la fonction lorsqu'un véritable service se met en place, qui quadrille le territoire national avec, en ce qui concerne les monuments, la création des architectes en chef, recrutés par concours à partir de 1893. Le poste d'inspecteur général demeure (quoique scindé en deux secteurs distincts, monuments et objets d'art) mais son action soutenue par des inspecteurs qui le secondent (et qui deviendront ultérieurement des inspecteurs généraux ou des chargés de mission d'inspection générale) décline, les architectes en chef prenant progressivement de l'importance tant sur le terrain qu'auprès de la commission supérieure.

Enfin, le décret du 11 mai 1935 portant organisation de l'inspection des monuments historiques[245] donne aux inspecteurs généraux un rôle assez modeste de conseil et d'inspection au sein d'un comité des monuments historiques (article 5). Dans le strict domaine des monuments historiques le ministère de la culture recrute ainsi ses inspecteurs généraux (une mission en principe temporaire) soit parmi les architectes en chefs : ils sont alors I.G.M.H (A), soit parmi des non-architectes comme les conservateurs du patrimoine : ils sont alors I.G.M.H (N.A).

Au terme de cette évolution la mainmise de l'administration centrale s'achève en 1990 avec l'unification et la fonctionnarisation totale des missions qui étaient historiquement dévolues à l'inspection générale, avec la création d'un corps unique de conservateurs du patrimoine. Innovation importante, le décret du 16 mai 1990[246] portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine est suivi du décret du 2 septembre 1991[247] portant statut particulier du cadre d'emploi des conservateurs territoriaux du patrimoine. Ce nouveau corps des conservateurs du patrimoine qui sont appelés à servir tant dans les services de l'État que dans ceux des collectivités territoriales, prend désormais la place essentielle. Et tout naturellement, pour l'élite du corps, l'article 4 du décret de 1990 prévoit que les conservateurs

[245] J.O. du 15 mai 1935, p. 5210-5211.
[246] Décret n° 90-404 du 16 mai 1990 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine, J.O. du 17 mai 1990, p. 5904.
[247] Décret n° 91-839 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emploi des conservateurs territoriaux du patrimoine, J.O. du 4 septembre 1991 page 11572

en chef du patrimoine « peuvent être chargés, par le ministre de la culture, de missions d'inspection générale ».

Ainsi, la mission d'inspecteur général des monuments historiques, théoriquement encore en charge de l'encadrement des architectes en chef des monuments historiques, a perdu l'importance que lui avait donnée Mérimée pour qui la fonction est essentielle dans la politique patrimoniale nationale, et occupe désormais une fonction plus modeste ouverte à des fonctionnaires issus du rang des architectes en chef des monuments historiques ou de celui des conservateurs en chef du patrimoine.

SECTION 2 : LE MONOPOLE ÉTATIQUE DE L'EXPERTISE TECHNIQUE - LES ARCHITECTES EN CHEF DES MONUMENTS HISTORIQUES

Nous avons souligné l'action déterminante de Mérimée dans le choix initial effectué par l'État de s'appuyer sur des architectes spécialisés dans le domaine des monuments historiques. Cette volonté va aboutir à la création d'une catégorie particulièrement originale de fonctionnaires publics : les architectes en chef des monuments historiques.

§ 1 La fonctionnarisation des experts techniques des monuments

La spécificité des monuments historiques et les échecs essuyés à l'origine par des architectes non spécialisés suscitent l'apparition d'architectes spécialisés qui consacrent, en raison de leur compétence spécifique, leur activité à la conservation et à la restauration des monuments ou édifices publics. Certes, cette pratique est ancienne dans l'histoire de l'architecture, mais elle se développe d'une manière importante avec la création d'une politique en faveur des monuments historiques. Les étapes de cette évolution sont concomitantes de l'intérêt porté par la puissance publique au patrimoine monumental et tout spécialement de la connaissance approfondie et experte de ce patrimoine.

I) Les architectes des bâtiments civils et des palais nationaux

Pour maintenir la mission qu'assuraient les architectes des bâtiments du Roi, la Révolution crée, en 1792, le Conseil général des bâtiments civils et des palais nationaux

chargé d'assurer le suivi des bâtiments appartenant à l'État. Il est composé d'architectes issus de l'Ecole des beaux-arts ou de l'Académie de France à Rome, qui y siègent soit comme membres, soit comme auditeurs. Leur mission est d'assurer la surveillance et la conduite des travaux sur tous les bâtiments appartenant à l'État. La mise en place à partir de 1830 d'une protection spéciale des monuments historiques dont une partie importante est constituée d'immeubles appartenant à l'État ne va cependant pas supprimer ce corps qui constitue un important vivier pour le service des monuments historiques. Dans cette tâche nationale ils sont relayés en province par des architectes libéraux, chargés des bâtiments appartenant à l'État ou aux collectivités sous tutelle du département, et agréés par le Conseil. Cette institution se réduit progressivement pour s'éteindre définitivement en 2000 avec le départ à la retraite du dernier membre du corps des architectes des bâtiments civils et des palais nationaux.[248]

II) Les architectes du service des monuments historiques[249]

Lors de la mise en place de l'Inspecteur général des monuments historiques, en 1830, puis de la Commission des monuments historiques, en 1837, les demandes de subventions sont accompagnées de projets techniques détaillés effectués sur place par des architectes locaux, le plus souvent « des architectes chargés des bâtiments départementaux qui apparaissaient tout désignés pour intervenir sur les églises qui étaient la propriété des communes, elles-mêmes placées sous la tutelle du préfet » [250].

III) La cooptation des architectes parisiens

Au cours de ses nombreux voyages à travers la France, et dans le cadre des interventions sur les monuments, Mérimée s'attache à mobiliser les architectes locaux, mais il constate vite que la plupart d'entre eux n'ont aucune compétence approfondie pour les monuments anciens, notamment ceux du Moyen Âge auxquels il attache une grande importance, et que les restaurations qu'ils entreprennent sont inadéquates et parfois

---

[248] Rapport annuel de la Cour des comptes Année 2001, p. 423.
[249] CHABAUD Marius, 1936, Architectes attachés à la Commission des monuments historiques et Architectes en chefs des monuments historiques, in *Centenaire du Service des monuments historiques et de la Société française d'archéologie Tome I Congrès archéologique de France PARIS 1934*, Picard, Paris, p. 247-286.
[250] BERCÉ Françoise, in *La naissance des monuments historiques*, précité, Introduction, p. 15

dangereuses. Il estime, en outre, que ces architectes locaux sont souvent très dépendants des autorités locales, dont la plus grande partie lui apparaît peu encline à la protection du patrimoine. Le choix des architectes donne lieu assez souvent à des conflits avec les responsables locaux (communes, fabriques, ou même parfois le préfet lui-même). Face à de tels problèmes, Mérimée et la Commission estiment qu'il est indispensable qu'ils puissent contrôler la parfaite exécution des travaux en imposant des architectes compétents. Ce sont parfois des architectes locaux retenus en raison de leurs connaissances et de leur expérience, mais très rapidement la commission et l'inspecteur général préfèrent s'appuyer sur des architectes parisiens, plus compétents pour les monuments anciens : « les architectes envoyés de Paris, le plus souvent auditeurs au Conseil général des bâtiments civils, étaient eux aussi surtout formés à l'architecture classique. Passés par l'Académie de France à Rome, ils préparaient la carrière traditionnelle qui se déroulait d'abord dans l'agence d'un maître, avant de lui succéder dans la conservation d'un ou plusieurs grands édifices parisiens »[251].

C'est donc pour des raisons de qualité et d'efficacité, dans l'intérêt des monuments et du meilleur emploi des fonds publics, plus que par un tropisme centralisateur, que la commission décide très tôt d'imposer ses choix : le 30 mars 1839 elle émet l'avis que « lorsque le gouvernement fait les frais d'une restauration considérable, il doit nommer lui-même l'architecte qui la dirigera et que, dans le cas où soit les départements, soit les communes s'associeraient aux dépenses nécessaires, l'Administration devrait mettre comme condition *sine qua non* à ces secours le droit de désigner l'architecte »[252].

C'est dans ce cadre que la commission, sur les propositions de Mérimée, confie à certains architectes les œuvres majeures du patrimoine architectural français : Eugène Viollet-le-Duc (et ses très nombreux disciples), Charles Auguste Questel, Emile Boeswillwad et Paul Abadie sont les plus connus d'une très longue liste d'architectes qui ont marqué les débuts des monuments historiques.

---

[251]BERCÉ Françoise, *ibidem*, p. 15
[252] CHABAUD Marius, *ibidem*, p. 248

§ 2 L'institutionnalisation des architectes en chef : une position centrale dans la politique patrimoniale [253]

La spécialisation des architectes amenés à intervenir sur les monuments historiques, en raison de leurs connaissances et de leur expérience, s'accompagne d'un mouvement de fonctionnarisation à la fin du XIXe siècle : « Le recrutement par concours se généralisait dans tous les corps de l'État. En 1884 fut organisé celui des architectes diocésains, en 1893 ce fut le tour des Monuments historiques »[254]. Le concours va donc permettre à ceux qui deviennent architectes en chef des monuments historiques d'occuper une place privilégiée dans la politique patrimoniale de l'État. Un recrutement élitiste, des missions essentielles et un statut privilégié ont longtemps caractérisé la position des architectes en chef avant que les réformes opérées à partir de 2005 ne viennent modifier une institution plus que centenaire.

I) Un recrutement élitiste

Le concours opte très rapidement pour une sélection sévère, selon des critères élevés d'expertise. En effet, après avoir consacré le recours à des architectes formés à l'Ecole des Beaux-arts, ou à l'Académie de France à Rome, le concours consacre une nouvelle ère d'architectes plus tournés vers la tradition de l'architecte du Moyen Âge, assuré d'une parfaite maîtrise de son art, et « maître total du chantier, capable de diriger tous les corps de métier »[255].

« C'est par arrêté du 28 juillet 1893 que furent fixées les modalités du premier concours de recrutement pour les architectes en chef des monuments historiques, en application du décret du 26 janvier 1892 qui avait organisé les services d'architecture […] »[256] Après une épreuve d'admissibilité sur dossier « comportant des études analytiques faites d'après des monuments anciens ou des projets de constructions neuves » les candidats retenus étaient soumis à une épreuve consistant « dans la présentation d'une épreuve

[253] BERCÉ Françoise, Le recrutement des architectes en chef des monuments historiques aux XIX° et XX° siècles, in PERROT Alain-Charles, *Les architectes en chef des monuments historiques 1893-1993 Centenaire du concours des A.C.M.H.* Editeur Le Président de la Compagnie des Architectes en chef des Monuments historiques, PARIS 1994 ; et Le recrutement des architectes en chef Concours et avant-concours : la place du dessin, in *Les concours des monuments historiques de 1893 à 1979* C.N.M.H.S PARIS 1981 p. 7-17.
[254] BERCÉ Françoise, Le concours de 1893 in *Les concours des monuments historiques de 1893 à 1979*, p. 46.
[255] BERCÉ Françoise, *Ibidem*, p. 7
[256] *Ibidem*, p. 46

graphique et d'un mémoire écrit comportant un projet de restauration de l'édifice, sur lesquels les candidats étaient interrogés oralement »[257].

Dans ce concours, le dessin représente la part essentielle, car pour la commission supérieure des monuments historiques, chargée de donner son accord sur les projets de restauration du monument, « le dessin était dans certains cas le seul moyen de faire connaître à distance les monuments mais il était surtout utilisé pour justifier les restaurations »[258].
Au fur et à mesure des concours, et à travers le dessin, exercice constant depuis l'origine, apparaît l'évolution du métier d'architecte en chef : le dessin monument qui caractérise la première période traduit la volonté de séduire. L'état actuel du monument est présenté en grisé, alors que le projet de restauration est aquarellé, « le monument est traité comme un objet, au trait, sans ombre ni relief, de sorte que la matière et l'appareil de l'édifice n'apparaissent pas »[259]. Le dessin didactique dans une seconde période insiste sur l'analyse et la connaissance de l'édifice : « le dessin d'étude [...] rendra compte de la construction de l'édifice, de l'appareillage, etc. […] »[260]. Enfin, le dessin analytique constitue l'approche la plus intellectuelle et aboutie de la connaissance du monument : « Les proportions de l'édifice, l'articulation entre les différents niveaux, les axes de circulation, l'appareillage des murs sont savamment analysés. L'édifice est à la fois expliqué et senti »[261].

À travers ces trois étapes, on est ainsi « passé du monument objet au monument-type, pour arriver à une radiographie de l'édifice, sans concession »[262].

Ainsi, durant près d'un siècle se dessine, à travers les concours des architectes en chef, l'évolution de la vision des monuments historiques, de la conception maximaliste de la restauration, incarnée par Viollet-le-Duc et ses nombreux disciples, à celle plus humble et respectueuse de toutes les étapes de l'histoire du monument. À travers « l'œil de l'architecte »[263] qui évolue et se complexifie, on arrive à l'étape actuelle d'un architecte en chef qui, avec l'aide d'une équipe constituée auprès de lui, doit être comme dans la tradition du Moyen Âge, tout à la fois, architecte, archéologue, et chef d'un chantier regroupant de

---

[257] *Ibidem*, p. 46
[258] *Ibidem*, p. 9
[259] *Ibidem*, p. 12
[260] *Ibidem*, p. 12
[261] *Ibidem*, p. 12-13
[262] *Ibidem*, p. 13
[263] FOUCART Bruno, L'œil de l'architecte in *Les concours des monuments historiques de 1893 à 1979*, précité, p. 28-36.

nombreux corps de métier. Le concours lui-même s'est d'ailleurs adapté à cette évolution et à l'élargissement du champ patrimonial : si le concours fait toujours une part belle au dessin dans l'esprit traditionnel du monument historique, une part de plus en plus grande est faite à la réflexion architecturale en amont et au projet sur le monument en le situant dans son environnement.

Sur le plan juridique et administratif, les conditions de la sélection ont peu évolué durant cette longue période : le principe du recrutement sur concours, posé par le décret du 26 janvier 1892, a été confirmé par le décret du 28 septembre 2007 (article 1) et c'est toujours un arrêté du ministre compétent qui arrête les modalités de ce concours, qui n'ont connu que peu de modifications. Le décret du 20 novembre 1980[264] qui a abrogé le décret de 1892 en a seulement précisé les conditions d'accès désormais réservé « aux candidats de nationalité française âgés de 45 ans au plus et possédant la qualification d'architecte » (article 7). L'accès a été élargi à partir de 1991 aux ressortissants des États membres de l'Union européenne qui bénéficient des dispositions applicables aux ressortissants français. Le décret du 28 septembre 2007 a maintenu les critères de sélection rigoureuse qui président à l'organisation du concours depuis sa création en apportant quelques assouplissements : le recrutement par concours est maintenu mais selon deux modalités (également ouvertes aux ressortissants des États de l'Union européenne).

Le concours traditionnel sur épreuves demeure et concerne les trois quarts des postes ouverts. Il est accessible aux titulaires d'un diplôme d'architecte reconnu par l'État et ayant la capacité à exercer la maîtrise d'œuvre (sans condition d'âge).

Un second concours sur titres, établi à partir d'un entretien avec le jury, est désormais ouvert pour le dernier quart des postes ouverts. Il est accessible aux architectes des bâtiments de France et aux architectes titulaires du diplôme de spécialisation et d'approfondissement mention « architecture et patrimoine » délivré par le Centre des hautes études de Chaillot (CEDHEC), (ancien Centre d'Études Supérieures d'Histoire et de Conservation des Monuments Anciens – CESHCMA – créé en 1920), ou de tout autre diplôme équivalent.

---

[264] Décret n° 80-911 du 20 novembre 1980 portant statut particulier du corps des architectes en chef des monuments historiques, J.O. du 21 novembre 1980, p. 2713-2714.

Ces nouvelles modalités ne remettent pas en cause la position traditionnelle de l'État et « son attachement au maintien d'un niveau de qualification très élevé pour les architectes appelés à intervenir sur les monuments classés »[265].

II) Un statut original [266]

Les architectes en chef des monuments historiques constituent une catégorie originale au sein de la fonction publique d'État. Leur statut, initialement organisé par le décret du 12 avril 1907[267] (qui n'avait fait l'objet que d'une légère modification en 1933[268]) a été modifié une première fois par le décret du 20 novembre 1980[269] (pour être mis en conformité avec le statut de la fonction publique) puis par le décret du 9 mai 1988[270]. Il vient de faire l'objet d'une refonte mise en place par le décret du 28 septembre 2007[271] qui prend en compte les réformes intervenues dans la réglementation des monuments historiques ainsi que des contraintes communautaires. Ce nouveau dispositif est censé mettre fin à certaines spécificités jugées excessives.

Les candidats admis à l'issue du concours sont nommés architectes en chefs des monuments historiques par un arrêté du ministre de la culture. Mais cette nomination ne devient définitive qu'après une période probatoire de dix-huit mois, « sur rapport de l'inspection générale de l'architecture et du patrimoine et après avis de la commission administrative paritaire » (article 2 du décret).

Leur situation est originale dans la mesure où ils cumulent une profession d'architecte (relevant des règles de la profession telles qu'elles sont fixées par les textes législatifs et

---

[265] Communiqué de presse du 13 octobre 2008 du ministère de la culture http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/index.htm Consultation du 13 novembre 2008

[266] DELVOLVE Pierre, 2007, Un statut très "particulier" : le statut des architectes en chef des monuments historiques, *R.F.D.A.*, n° 6, novembre-décembre 2007, p. 1227-1237.

[267] Décret du 12 avril 1907, J.O. du 7 mai 1907, p. 3370

[268] Le décret du 30 avril 1933, J.O. du 6 mai 1933, p. 4735, permettait de déroger exceptionnellement au recrutement par concours en ouvrant la possibilité de choisir (dans une proportion limitée) parmi les architectes ordinaires des monuments historiques ayant une certaine ancienneté et inscrits sur une liste d'aptitude.

[269] Décret n° 80-911 du 20 novembre 1980, précité.

[270] Décret n° 88-698 du 9 mai 1988 modifiant le décret du 20 novembre 1980 portant statut particulier du corps des architectes en chef des monuments historiques, J.O. du 10.05.1988 p. 6876

[271] Décret n° 2007-1405 du 28 septembre 2007 portant statut particulier du corps des architectes en chef des monuments historiques et adaptation au droit communautaire des règles applicables à la restauration des immeubles classés, J.O. du 30 septembre 2007 @227-13.

réglementaires, notamment par l'ordonnance du 26 août 2005[272]) et un statut de fonctionnaire de l'État chargé d'exercer des missions de service public (article 1).

Ils sont regroupés dans un corps unique qui ne comporte qu'un seul grade (article 1 alinéa 3), et se rassemblent dans une compagnie à la présidence de laquelle ils désignent un des leurs. Certains d'entre eux peuvent en outre être nommés inspecteur général en mission extraordinaire pour une durée de quatre ans renouvelable (article 8) et à ce titre être chargés d'une mission de conseil et de contrôle des travaux de leurs confrères. Dans leurs fonctions statutaires de surveillance et de conseil ils se voient affecter un ou plusieurs monuments historiques ou une circonscription territoriale, les deux affectations pouvant être alternatives ou cumulatives (article 3 II). Mais l'originalité de leur situation réside dans leur mode de rémunération. En effet, bien qu'ayant le statut de fonctionnaires de l'État, ils ne perçoivent pas de rémunération mensuelle (et ne bénéficient pas des avantages habituels : évolution de carrière, régime de retraite, couverture sociale). Leur rémunération est assurée (article 4) :

- par le paiement par l'État de vacations correspondant aux avis, études et missions spécifiques qui leur sont confiées par le Ministère de la culture dans le cadre des monuments historiques.
- par des honoraires calculés au pourcentage sur les travaux exécutés sur les monuments historiques classés.

L'obligation et l'exclusivité de leur intervention sur les monuments classés, quel que soit le maître d'ouvrage, dès lors que les travaux sont subventionnés par l'État, qui ont été une pratique constante, sont désormais abandonnées. Le monopole de leur intervention ne demeure que dans le cadre de travaux réalisés sur des monuments appartenant à l'État (ou remis en dotation à un de ses établissements publics) ou « sur les monuments historiques n'appartenant pas à l'État, lorsqu'aucun maître d'œuvre n'aura pu être retenu par le maître d'ouvrage » (article 3 III alinéa 2). Dans ces deux cas leur rémunération est fixée selon un barème fixé par l'État.

Lorsqu'ils interviennent pour « la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration sur les immeubles classés au titre des monuments historiques, appartenant à des personnes publiques ou privées autres que l'État » (article 5) leurs honoraires sont fixés contractuellement avec le

[272] Ordonnance n° 2005-1044 du 26 août 2005 relative à l'exercice et à l'organisation de la profession d'architecte, J.O. du 27 août 2005 page 13942.

maître d'ouvrage. Le décret, en précisant qu'ils interviennent alors à titre privé et lucratif, reprend le principe antérieurement posé par le Tribunal des conflits[273].

Dans la pratique, les architectes en chef doivent pouvoir disposer de collaborateurs (permanents ou occasionnels) leur permettant d'assurer à la fois leurs missions d'agents de l'État et leur activité d'architecte libéral. La réduction constante des crédits d'État pour l'entretien des monuments classés et la disparition de leur monopole antérieur les conduit désormais à une situation qui est devenue plus aléatoire, même si leur mission au service du patrimoine français demeure essentielle.

III) Des missions majeures dans la politique patrimoniale

Dans le prolongement de la loi du 30 mars 1887 sur les monuments historiques le pouvoir politique a confirmé la place essentielle occupée par les architectes en chef dans l'action patrimoniale de l'État. Le décret du 12 avril 1907 (article 4) assigne à l'architecte en chef dans sa circonscription la mission générale de procéder aux études que lui confie l'administration, de veiller au respect des lois et règlements de protection des monuments historiques tant sur le plan domanial qu'architectural, et de faire exécuter dans les édifices les travaux autorisés par l'administration.

Cette place centrale est confirmée par la réforme de 1980. D'une manière générale, ils apportent leur concours au ministre « pour la mise en œuvre des actions qui tendent à protéger, à conserver et à faire connaître le patrimoine architectural de la France » (article 2 al. 1). D'une manière particulière, leur mission est :

- de formuler des propositions et des avis sur les mesures de protection au titre des monuments historiques d'immeubles ou éléments d'architecture,
- de surveiller, avec le concours des A.B.F. l'état des immeubles classés ou inscrits et de proposer les mesures nécessaires de bonne conservation,

---

[273] L'obligation pour le propriétaire (public ou privé) de monument historique classé de confier la maîtrise d'œuvre des travaux à un architecte en chef posait en effet le problème de la nature juridique des rapports entre le propriétaire et l'architecte en chef, fonctionnaire d'État. Dans une décision du 28 avril 1980 « Prunet c/ Le Bras » *A.J.D.A.* 20 octobre 1980, p. 541, le Tribunal des conflits a estimé nécessaire d'opérer la distinction entre le statut de fonctionnaire public de l'architecte en chef, et la nature intrinsèque de sa mission lorsqu'il intervient pour le compte d'une personne privée, maître d'ouvrage : dans cette dernière hypothèse, il est, « lorsqu'il agit à la demande et pour le compte d'une personne privée propriétaire d'un immeuble classé monument historique… dans un rapport de droit privé avec le propriétaire de cet immeuble ».

-d'émettre des avis sur les autorisations de travaux sollicitées auprès du service des monuments historiques.

Le décret du 28 septembre 2007 n'a pas remis en cause cette place éminente des architectes en chef qui « apportent leur concours au ministre chargé de la culture pour protéger, conserver et faire connaître le patrimoine architectural de la France ». À ce titre ils réalisent des études, conduisent des missions d'expertise, formulent des propositions d'actions et peuvent participer à des programmes de recherche et d'enseignement sur le patrimoine. Leur importante représentation au sein de la Commission nationale des monuments historiques leur permet de peser d'un poids certain dans la politique publique patrimoniale.

IV) Un monopole d'intervention contesté puis limité

Au-delà de leur activité générale de surveillance et de sauvegarde du patrimoine de leur circonscription, leur mission essentielle, à laquelle leur formation initiale et leur concours les destinent naturellement, concerne la maîtrise d'œuvre qu'ils exercent sur les immeubles classés au titre des monuments historiques. Dans ce domaine, leur action, longtemps exclusive, a connu des modifications importantes qu'a consacrées le décret de 2007.

Dès 1839 la Commission supérieure des monuments historiques choisit de réserver aux architectes qu'elle a sélectionnés le privilège d'assurer la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration sur les immeubles classés appartenant à l'État. Ce choix devient encore plus logique avec la mise en place du concours d'architectes en chefs, puisque ceux-ci deviennent fonctionnaires d'État. Mais un tel monopole que l'État souhaite étendre à tous les édifices protégés, pose problème pour la maîtrise d'œuvre de travaux réalisés sur des immeubles appartenant à d'autres propriétaires publics ou privés. Le décret du 12 avril 1907 inscrit pourtant cette mission dans le rôle assigné à l'architecte en chef. L'alinéa 3 de l'article 4 précise en effet ses attributions étendues en matière de travaux. Au-delà de la surveillance des travaux d'entretien confiés aux architectes ordinaires, il lui revient de dresser les projets de réparation, restauration et projets spéciaux sur les immeubles classés (préparation des marchés, direction de l'exécution des travaux, établissement des comptes de dépense). Sa mission s'étend également à la surveillance des travaux « que l'administration autorise le propriétaire ou l'affectataire d'un immeuble classé à entreprendre à ses frais et par ses propres moyens » (alinéa 6).

Après 1913, l'administration des monuments historiques a pu s'appuyer sur le privilège que lui donnait la loi d'autoriser toutes les demandes de travaux sur les monuments

historiques, pour imposer aux propriétaires l'intervention d'un architecte en chef désigné par elle, dès lors que l'État apportait sa participation financière. Cette interprétation extensive des pouvoirs de l'État n'a trouvé de fondement juridique probant qu'avec le décret du 20 novembre 1980[274] qui impose la maîtrise d'œuvre de l'architecte en chef « lorsque les propriétaires ou affectataires reçoivent une aide financière de l'État au titre de la loi du 31 décembre 1913 », c'est-à-dire dans la quasi-totalité des cas.

Ce monopole, qui aboutissait en fait à confier la maîtrise d'ouvrage des travaux à l'État, a fait l'objet de critiques de la part de nombreux propriétaires publics et privés qui soulignaient les dérives du système (opacité de l'instruction administrative, lenteur des procédures, enchérissement des coûts, sentiment des propriétaires d'être tenus à l'écart des choix, ce qui déclenchait parfois des tensions).

À cet ensemble de critiques l'administration a apporté une série de réponses. En ce qui concerne le choix de l'architecte en chef et notamment pour résoudre les situations conflictuelles personnalisées, le décret du 20 novembre 1980[275] a ouvert la possibilité offerte au propriétaire public ou privé de solliciter du ministre de la culture l'autorisation de recourir à un autre architecte en chef que celui territorialement compétent. En pratique, l'administration lui propose, à sa demande, de faire son choix sur une liste de trois noms. En ce qui concerne les critiques formulées sur l'enchérissement des coûts une réforme introduite par une circulaire du 5 août 1985 et des décrets de 1987 a rendu obligatoires des études préliminaires et des études préalables, avant tout lancement de travaux sur un édifice classé. Cette réforme limite et augmente à la fois les prérogatives des architectes en chef. Elle les limite dans la mesure où elle met fin à une pratique habituelle de dépassements très importants des travaux par rapport à des études préalables toujours sommaires (la tentation est en effet forte de minimiser l'importance des travaux prévus, en sachant qu'une fois le chantier lancé il devient difficile au maître d'ouvrage d'arrêter le projet). Elle les augmente car elle confie à l'architecte en chef le monopole des études préliminaires et des études préalables aux travaux, lui permettant de réaliser, en amont, des études approfondies sur le monument et de proposer une ou plusieurs solutions (et leur coût).

---

[274] Décret n° 80-911 du 20 novembre 1980, précité, p. 2713.
[275] Article 4 du décret n° 80-911 du 20 novembre 1980 précité, p. 2713.

Mais ces réformes n'ont pas suffi à calmer les critiques faites à ce système, d'ailleurs contesté par plusieurs rapports publics (Cour des comptes ou commissions parlementaires). Il présentait en outre l'inconvénient d'être en conflit avec d'autres règles juridiques : d'une part l'obligation imposée aux collectivités territoriales de recourir à la mise en compétition pour le choix des maîtres d'œuvre dans le cadre du Code des marchés publics, et d'autre part la possibilité offerte aux maîtres d'œuvre européens d'intervenir sur le marché des monuments historiques en vertu de « la liberté d'établissement et la libre circulation des services » garanties par le droit communautaire.

Pour mettre fin à toutes ces difficultés, auxquelles viennent s'ajouter la réforme de la maîtrise d'ouvrage désormais confiée au propriétaire du monument historique et l'ouverture du marché de la maîtrise d'œuvre aux ressortissants européens, le décret du 28 septembre 2007 a modifié le statut des architectes en chefs et opéré une distinction beaucoup plus nette entre leurs missions de surveillance sur l'ensemble des monuments historiques et de maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments classés. Leur mission traditionnelle de surveillance du patrimoine monumental est intégralement préservée et il leur revient d'assurer le contrôle de toutes les interventions sur les monuments classés. Mais les conditions de leur intervention en maîtrise d'œuvre sont modifiées. Pour tous les monuments classés appartenant à l'État ou remis en dotation à un établissement public, ils gardent l'exclusivité de la maîtrise d'œuvre. Dans ce domaine leur champ d'intervention est élargi à tous les services de l'État (alors qu'ils n'intervenaient antérieurement que sur les monuments affectés au ministère de la culture) et au Centre des monuments nationaux auquel l'État a remis en dotation la plus grande partie des monuments ouverts à la visite.

En revanche, leur privilège antérieur d'intervention auprès des autres propriétaires est remis en cause. Les propriétaires publics (notamment les collectivités territoriales) ou privés, seuls responsables de la maîtrise d'ouvrage sur leurs monuments, peuvent désormais choisir l'architecte en chef de leur choix. Et, afin de se mettre en conformité avec le droit communautaire, le décret du 28 septembre 2007 ouvre la possibilité de faire appel à un professionnel ressortissant d'un autre État membre de la Communauté européenne, mais dans ce cas l'État conserve un pouvoir de contrôle important : l'article 9 du décret prévoit que le maître d'œuvre retenu doit présenter les compétences nécessaires (à savoir les conditions requises pour la présentation au concours d'architecte en chef des monuments historiques et l'inscription à un tableau de l'ordre des architectes). Dans cette hypothèse le maître d'ouvrage doit saisir préalablement à l'engagement des travaux les services de l'État qui vérifient « que la formation et l'expérience professionnelle de ce maître d'œuvre attestent des connaissances

historiques, architecturales et techniques nécessaires à la conception et à la conduite des travaux sur l'immeuble faisant l'objet de l'opération de restauration » (article 9 alinéa 2).

Cette simple adaptation destinée à assurer le respect du droit communautaire n'a cependant pas suffi puisqu'elle a été censurée par le juge administratif. Dans un arrêt du 6 octobre 2008[276] le Conseil d'État a annulé partiellement l'article 9 dans la mesure où il étend, sous certaines conditions, la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques appartenant à d'autres propriétaires que l'État uniquement à des professionnels ressortissants d'autres États de la communauté européenne, ce qui revenait à exclure les professionnels établis en France et qui pouvaient présenter des références comparables. Afin de rétablir l'égalité entre les professionnels établis en France et ceux ressortissants d'un État membre, le Conseil d'État a mis en demeure le gouvernement français de prendre un nouveau décret pour respecter le principe d'égalité.

La ministre de la culture, tout en annonçant sa décision de « proposer au Premier ministre un nouveau texte donnant aux architectes français, justifiant des qualifications et de l'expérience requises, la possibilité d'assurer la maîtrise d'œuvre de la restauration des monuments classés dans les mêmes conditions qu'aux ressortissants de l'Union européenne »[277], a tenu à rappeler « son attachement au maintien d'un niveau de qualification très élevé pour les architectes appelés à intervenir sur les monuments classés »[278].

La position de l'État est délicate : l'abandon du monopole d'intervention des architectes en chef répond aux critiques formulées sur le monopole jugé excessif des architectes en chef des monuments historiques[279]. L'État doit donc respecter la liberté de choix des propriétaires publics ou privés de monuments historiques classés et à ce titre abandonner une pratique qui lui permettait de contrôler très étroitement la préservation du patrimoine. Mais en contrôlant les professionnels autorisés à intervenir sur les monuments classés par l'examen de leurs aptitudes professionnelles, le service des Monuments historiques garde un moyen fort (mais délicat et susceptible de contestation devant le juge) pour assurer le respect de l'intérêt supérieur des monuments classés.

---

[276] C.E. 6 octobre 2008 Requêtes n° 310146 et 311080 *Compagnie des architectes en chef des monuments historiques, et Association Architectes du patrimoine.*
[277] Communiqué de presse du 13 octobre, précité
[278] *ibidem*
[279] Dans son rapport annuel pour l'année 2005, page 221, la Cour des comptes critique sévèrement le monopole des ACMH et des Vérificateurs des monuments historiques.

Pour le corps des architectes en chef des monuments historiques le changement est brutal. Leur situation, qui a été longtemps prestigieuse et qui le demeure, est l'objet d'inquiétude de la part des intéressés[280] qui voient depuis quelques années s'amenuiser d'une manière conséquente les crédits d'État consacrés aux monuments historiques (et par voie de conséquence leur capacité d'intervention et donc une de leurs sources de revenus).

En outre, collaborateurs directs de l'Administration centrale des monuments historiques et à ce titre, forts de leurs privilèges acquis, ils attendent avec une certaine inquiétude la montée en puissance de la décentralisation, qui les contraindra à travailler avec des élus locaux dont l'approche vis-à-vis des monuments historiques risque d'être différente de celle qu'ils ont avec l'État.

Si la mise en concurrence rend plus difficile l'exercice de leur activité il n'en reste pas moins que nombre de maîtres d'ouvrages publics ou privés les jugent irremplaçables. L'étendue de leurs compétences dans le cadre de l'étude, de la conduite et de la surveillance des travaux sur les édifices classés en fait un maillon essentiel de la sauvegarde du patrimoine français. De Mérimée à nos jours, en passant par l'action de Viollet-le-Duc et ses disciples, les conditions d'intervention sur le monument historique ont largement évolué en fonction des époques, des lieux et des sensibilités. L'époque moderne a introduit des règles générales (notamment dans le cadre de la Charte de Venise), et la pratique d'études préalables pluridisciplinaires et de décisions prises après une réflexion collégiale qui nécessitent la présence d'un « chef d'orchestre », rôle que l'architecte en chef des monuments historiques est généralement le plus apte à assumer.

SECTION 3 UNE ADMINISTRATION ETATIQUE QUI SE RAPPROCHE DES ACTEURS LOCAUX

La nécessité pour l'Administration de se rapprocher des réalités locales et d'opérer un mouvement profond de déconcentration s'est manifestée pour le Ministère des affaires culturelles, avec la création en 1977 des directions régionales des affaires culturelles qui ont

---

[280] PONSOT Patrick, 2006, *L'architecte en chef des monuments historiques : profiteur ou bouc émissaire ?* http://www.latribunedelart.com/Debats/Debats_2006/Ponsot_ACMH_482.htm Consultation du 15 janvier 2007.

progressivement installé dans les régions, parfois même dans les départements, des agents de l'État situés sur le terrain, en contact avec les élus locaux et les administrés. Ce processus de déconcentration a trouvé deux illustrations majeures dans le domaine du rapprochement des experts techniques au plus près des réalités locales : ce fut d'abord la création, au lendemain de la Seconde Guerre, des agences des bâtiments de France, localisées dans chaque département, et animées par un nouveau corps de fonctionnaires, les architectes des bâtiments de France. Le deuxième événement important fut la décision de transférer aux préfets de régions les décisions de protection des monuments « inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques », désormais dénommés « inscrits au titre des monuments historiques »[281], accompagnée de la création d'une Commission régionale du patrimoine et des sites, dotée d'un certain nombre de compétences consultatives auprès du préfet de région, dans le domaine du patrimoine et des sites.

§ 1 Les architectes des bâtiments de France

Les architectes des bâtiments de France constituent dans le domaine de l'expertise et de la protection des édifices et monuments protégés les représentants de l'État les plus proches de la réalité patrimoniale quotidienne. Ils sont devenus en outre, depuis la décentralisation des opérations d'urbanisme, les derniers défenseurs étatiques du patrimoine architectural et de son environnement.

Officiellement créés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, en 1946, les architectes des bâtiments de France revendiquent une plus lointaine origine, qui trouve sa source en 1897 : « C'est au 30 mars 1897 en effet que remonte l'organisation territoriale du service d'architecture des monuments historiques qui comporte pour la première fois des architectes des monuments historiques résidant sur les lieux et spécialement chargés des travaux d'entretien »[282].

---

[281] Article 11 de l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005, précitée, J.O. du 9 septembre 2005, p. 14667, qui modifie les articles L 621-25, 621-26,621-27 et 621-29 du Code du patrimoine.
[282] PRESCHEZ Philippe, 1997, L'architecte des bâtiments de France d'hier à aujourd'hui 1897-1996, *La pierre d'angle* N° 21-22, octobre 1997 p. 32.

Mais c'est en fait le décret du 12 avril 1907 [283] qui organise précisément leur activité en créant dans chaque département (article 5) des architectes ordinaires des monuments historiques chargés, sous l'autorité de l'architecte en chef des monuments historiques territorialement compétent, d'assurer la prévision, le suivi et le règlement des travaux d'entretien des monuments classés. À l'image des architectes en chef, les architectes ordinaires étaient des architectes libéraux exerçant dans le département et choisis en fonction de leurs compétences dans le domaine des monuments historiques. Nommés par le ministre pour quatre ans ils étaient rémunérés par des honoraires et vacations fixés par arrêté ministériel.

Préfigurant la réforme profonde qui intervient en 1946 avec la création d'un corps de fonctionnaires d'État, un décret du 20 décembre 1935[284] réorganise la fonction des architectes ordinaires qui deviennent « architectes des monuments historiques » (article 1). Ils sont recrutés sur concours par examen (suivi d'un stage probatoire) ouvert aux candidats ayant entre 28 et 45 ans. Bien que rémunérés « au moyen d'honoraires et de vacations, ils sont soumis à l'autorité hiérarchique des architectes en chef et de l'administration, et peuvent être l'objet, de la part du ministre, de mesures disciplinaires » (article 6).

Ce sont surtout deux décrets du 21 février 1946[285] qui constituent le socle de la nouvelle organisation. Sont ainsi créées dans chaque département des agences des bâtiments de France placées sous la responsabilité d'un nouveau corps de fonctionnaires publics, les architectes des bâtiments de France qui encadrent une équipe spécialisée. Héritiers des architectes ordinaires des monuments historiques, ils sont cependant investis de missions plus larges. Ces agences seront-elles mêmes transformées par un décret du 6 mars 1979[286] en services départementaux de l'architecture et du patrimoine aux missions plus étendues.[287]

---

[283] Décret du 12 avril 1907. J.O 7 mai 1907, p. 3370-3371
[284] Décret du 20 décembre 1935. J.O. du 28 décembre 1935, p. 13698
[285] Décret n° 46-271 du 21 février 1946 portant organisation d'agences des bâtiments de France, J.O. du 22 février 1946, p. 1577-1578 ; décret n° 46-272 du 21 février 1946 portant organisation d'agences de bâtiments de France pour l'entretien des bâtiments civils et des palais nationaux, J.O. du 22 février 1946, p. 1578.
[286] Décret n° 79-180 du 6 mars 1979 instituant des services départementaux de l'architecture, J.O. du 7 mars 1979 p. 528-529
[287] *Services départementaux de l'architecture et du patrimoine* Brochure éditée par le Ministère de la culture et de la communication (DAPA) et l'Association nationale des architectes des bâtiments de France PARIS décembre 2001

I) Statut et missions

Les agences des bâtiments de France, créées dans chaque département, sont placées sous l'autorité d'un fonctionnaire d'État. Celui-ci, déjà titulaire d'un diplôme d'architecte, est recruté à la suite d'un examen sur titres et sur épreuves. L'examen des titres tient compte des « services rendus en qualité d'architecte des monuments historiques et des bâtiments civils et palais nationaux, ainsi que de la possession d'un diplôme d'études supérieures pour la connaissance et la conservation des monuments anciens » (article 3 al. 3).
Ce diplôme délivré par le Centre d'études supérieures pour la connaissance et la conservation des monuments anciens, devenu le Centre des hautes études de Chaillot[288], est le même exigé pour les candidats au concours des architectes en chef des monuments historiques, ce qui situe le haut niveau d'expertise requis pour le recrutement de ces nouveaux fonctionnaires. À l'issue du concours sur épreuves, ils sont nommés par arrêté ministériel (article 5) puis titularisés à l'issue d'un stage. Leur carrière de fonctionnaire public se déroule selon une classification fixée par le décret et leur traitement est assuré conformément à une échelle de rémunération fixée par un décret du 21 février 1946[289]. Ce dispositif a fait l'objet d'une refonte dans le cadre d'un décret du 27 février 1984[290].

Leurs attributions, fixées par le décret de 1946, en font les correspondants permanents de l'État dans les départements pour le suivi du contrôle et de l'entretien des monuments historiques, mais également dans le domaine des sites, perspectives et paysages. En effet, l'article 9 dispose que l'architecte des bâtiments de France « a les attributions dévolues par les règlements en vigueur à l'architecte ordinaire des monuments historiques, sous l'autorité de l'architecte des monuments historiques » et qu'« il est chargé des travaux d'entretien et de réparations ordinaires dans les bâtiments civils et palais nationaux de sa circonscription ».

En décidant, dans l'article 11 du même décret, que « les fonctions de l'architecte sont exclusives de toute activité privée. Il ne peut être chargé de travaux autres que ceux qui lui sont confiés par l'administration », les auteurs du texte entendent que ce fonctionnaire public

---

[288] L'Ecole de Chaillot, Cité de l'architecture et du patrimoine, in *La Pierre d'Angle*, N° 42, juin 2006, p. 4-13.
[289] Décret n° 46-273 du 21 février 1946 relatif à la rémunération des architectes, chefs d'agence des bâtiments de France, J.O. du 22 février 1946, p. 1578-1579.
[290] Décret n° 84-145 du 27 février 1984 portant statut particulier du corps des architectes des bâtiments de France J.O. du 29 février 1984 p. 735-736

consacre l'intégralité de son activité à l'exécution de sa mission, à la différence des architectes en chef des monuments historiques partagés entre activités publique et libérale. Néanmoins, le même texte, en prévoyant des dérogations à cette exigence d'exclusivité, ouvre la voie à des débats sur l'indépendance d'esprit de ce fonctionnaire (surtout lorsque les architectes des bâtiments de France sont appelés à exercer les compétences régaliennes de l'État dans le domaine de l'urbanisme en vue d'assurer le respect des monuments historiques et de leurs abords), qui ne sont réglés que par l'article 100 de la loi du 13 août 2004[291], qui dispose que « les architectes des Bâtiments de France ne peuvent exercer aucune mission de conception ou de maîtrise d'œuvre à titre libéral ».

La compétence de l'architecte des bâtiments de France est progressivement étendue : à sa mission traditionnelle d'intervention sur les monuments historiques (héritée des compétences de l'ancien architecte ordinaire) s'ajoutent de nombreuses autres missions, notamment celles concernant l'exercice de la fonction régalienne de l'État. Il intervient ainsi dans le cadre de l'instruction des autorisations liées au droit des sols, afin de faire respecter les règles inhérentes à la protection des monuments historiques, des sites, des secteurs sauvegardés et des zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager.

A) La gestion de l'entretien des immeubles protégés de l'État

Représentant du ministre de la culture dans le département il lui revient normalement d'assurer la maîtrise d'œuvre des travaux d'entretien et de réparation des édifices protégés appartenant à l'État (cette mission qui comprenait antérieurement les seuls immeubles affectés au ministère de la culture ou affectés au Centre des monuments nationaux s'applique désormais à tous les immeubles protégés appartenant à l'État, à l'exclusion des immeubles qui ont été remis en dotation au Centre des monuments nationaux).

B) Le contrôle des travaux réalisés sur les immeubles protégés

D'une manière générale le Service départemental de l'architecture et du patrimoine (donc le ou les architectes des bâtiments de France) a la responsabilité de la tenue des « fiches sanitaires » de tous les édifices protégés au titre des monuments historiques situés dans le

[291] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales J.O. du 17 août 2004, p. 14545-14598.

département. En ce qui concerne les travaux réalisés sur les immeubles protégés, les procédures ont été profondément simplifiées et clarifiées depuis les modifications apportées au régime des permis de construire et aux autorisations d'urbanisme par l'ordonnance du 8 décembre 2005[292] et le décret du 5 janvier 2007[293], et au régime des monuments historiques et des espaces protégés par l'ordonnance du 8 septembre 2005[294] et le décret du 30 mars 2007[295].

Les travaux d'entretien et de réparations ordinaires ou de réparations d'entretien sont désormais dispensés de toute autorisation ou déclaration mais l'architecte des bâtiments de France reste généralement un interlocuteur précieux pour les propriétaires concernés.

Pour les travaux soumis aux dispositions du code du patrimoine[296] et nécessitant soit une autorisation préalable soit une déclaration préalable (travaux sur les immeubles classés, sur les immeubles adossés à un immeuble classé, ou sur les immeubles inscrits), le Service départemental de l'architecture et du patrimoine est le guichet unique de réception des demandes et d'enregistrement. Mais c'est la Direction régionale des affaires culturelles et plus spécialement la conservation régionale des monuments historiques qui procède à l'instruction de la demande, l'architecte des bâtiments de France lui transmettant ses observations.

C) Le contrôle de certains travaux soumis au Code de l'urbanisme

Ce rôle est devenu particulièrement sensible depuis la décentralisation de l'urbanisme réalisée en 1983, la planification et la réglementation de l'occupation de l'espace ayant été largement transférées aux collectivités territoriales et les autorisations d'urbanisme étant désormais délivrées par les exécutifs locaux (maires ou présidents d'établissements publics de coopération intercommunale). En effet, en vertu du principe d'indépendance des

---

[292] Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, J.O. du 9 décembre 2005, p. 18997.
[293] Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, J.O. du 6.1.2007, p. 225.
[294] Ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés, J.O. du 9 septembre 2005, p. 14666.
[295] Décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, J.O. du 31 mars 2007, p. 6046.
[296] Circulaire du ministre de la culture et de la communication n° 2007/013 du 1er octobre 2007 relative à la réforme du régime des autorisations de travaux sur les immeubles protégés au titre des monuments historiques, B.O. culture n° 163, sept-oct. 2007, p20-30.

législations[297], l'exercice de certaines polices spéciales continue d'être assuré, d'une manière indépendante, par les représentants locaux de l'État (D.D.E ou A.B.F le plus souvent). Ainsi dans le domaine de la police des monuments historiques et des espaces protégés, l'architecte des bâtiments de France occupe une place privilégiée[298], puisqu'il lui revient d'intervenir dans le cadre des autorisations d'urbanisme pour faire respecter les règles de protection des monuments historiques (classés ou inscrits) d'une part ou des espaces protégés (secteurs sauvegardés ou Z.P.P.A.U.P.) d'autre part. Dans le premier cas il lui revient d'assurer le contrôle des travaux réalisés dans les abords des monuments historiques et qui pourraient porter atteinte aux immeubles protégés. Dans le second cas il lui revient d'assurer la conformité des travaux aux règles définies dans le cadre des ensembles protégés (plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé, ou règlement de la Z.P.P.A.U.P.). Ses pouvoirs sont exercés discrétionnairement, mais ils ont été encadrés par le législateur à deux reprises, la première fois par la loi du 28 février 1997[299] suivie en 1999 de son décret d'application[300] puis d'une circulaire[301] puis une nouvelle fois par l'article 112 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité[302] suivie en 2004 de son décret d'application[303] puis d'une circulaire[304]. Sans remettre en cause son pouvoir discrétionnaire, les dispositions législatives de 1999 et de 2002 avaient pour objectif de soumettre d'éventuels désaccords sur ses avis à un recours hiérarchique devant le préfet de région décidant après consultation de la commission régionale du patrimoine et des sites.

---

[297] DELHOSTE Marie-France, 2001, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations,* Thèse de doctorat en droit public. L.G.D.J., Bibliothèque de droit public N° 214, Paris.
[298] CORINALDESI Chantal et STEMMER Bernard, 1996, A propos de l'architecte des bâtiments de France *J.C.P.N.* 9.2.1996, p. 223
[299] Loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés, J.O. du 1er mars 1997, p. 3320.
[300] Décret n° 99-78 du 5 février 1999 relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux, JO du 7 février 1999, p. 2004.
[301] Circulaire du ministre de la culture du 4 mai 1999 relative aux conditions d'application du décret n° 99-78 du 5 février 1999 relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux.
[302] Loi n° 2202-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, J.O. du 28 février 2002, p. 3808.
[303] Décret n° 2004-142 du 12 février 2004 portant application de l'article 112 de la loi n° 2202-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, J.O. du 14 février 2004, p. 3060
[304] Circulaire du ministre de la culture n° 2004/010 du 18 mai 2004 relative aux conditions d'application du décret n° 2004-142 du 12 février 2004 portant application de l'article 112 de la loi n° 2202-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, B.O. Culture n° 143, mai-juin 2004, p. 27-40.

Ses interventions s'inscrivent désormais dans le cadre rénové des autorisations d'urbanisme[305], introduit dans un souci de simplification et de sécurisation, par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et le décret du 6 janvier 2007. Nonobstant des améliorations concernant les délais d'instruction, l'exercice par l'architecte des bâtiments de France des pouvoirs de police des monuments historiques et des espaces protégés n'a pas subi de modifications majeures et l'ABF continue donc de jouer un rôle régulateur essentiel dans des conditions qui varient en fonction de l'emplacement ou de la nature des travaux envisagés.

Dans certaines hypothèses, l'autorisation d'urbanisme délivrée par l'autorité décentralisée intègre la décision de l'autre réglementation : l'autorisation délivrée « tient lieu d'autorisation prévue par une autre législation » (en l'occurrence la police spéciale des monuments historiques) « dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité compétente » (article L 425-1 du code de l'urbanisme). C'est donc l'A.B.F. qui donnera son avis (accord, refus, ou accord sous réserve du respect de certaines prescriptions) pour les travaux :

- réalisés dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit (article R 425-1)
- réalisés dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.) (article R 425-2).

Dans d'autres cas l'autorisation doit être coordonnée avec la décision relevant d'une autre législation et lui est alors subordonnée. Il en est ainsi lorsque le projet porte sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ou sur un immeuble adossé à un immeuble classé monument historique (article R 425-16) et qui nécessite un accord préalable de « l'autorité administrative chargée des monuments historiques » (articles L 621-27 et L 621-30 du code du patrimoine), en l'occurrence l'architecte des bâtiments de France. Ces dispositions complexes ont fait l'objet d'une circulaire récente[306].

Mais il intervient également dans le cadre de la police spéciale de l'environnement pour la protection des sites. Pour les sites inscrits il transmet un avis simple, intégré à la décision délivrée par l'autorité compétente (article R 341-9 du code de l'environnement).

---

[305] JEGOUZO Yves, *Les opérations soumises à une autorisation par une législation étrangère à l'urbanisme*, A.J.D.A. 5 février 2007, p. 249-253.

[306] Circulaire du ministre de la culture n° 2007/013 du 1er octobre 2007 relative à la réforme du régime des autorisations de travaux sur les immeubles protégés au titre des monuments historiques, B.O. Culture n° 163 Sept-oct. 2007, p. 20

Pour les sites classés il donne son avis dans le cadre de l'autorisation préalable qui doit être sollicitée (article R 341-10), l'autorisation spéciale étant prise selon la nature des travaux projetés soit par le préfet, le cas échéant après consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (article R 341-11), soit par le ministre (article R 341-12).

Ainsi l'architecte des bâtiments de France exerce une autorité régalienne comme représentant de l'État pour assurer la protection des monuments historiques et des sites. Mais, en dehors de ces nouvelles compétences de contrôle qu'il exerce au nom de l'État, son apport d'expertise et d'action s'exerce surtout dans les deux domaines particuliers des secteurs sauvegardés créés par la loi du 4 août 1962, et des zones de protection du patrimoine architectural et urbain, créées par la loi du 7 janvier 1983. Dans ces deux domaines l'architecte des bâtiments de France prend une part active à l'élaboration des études préalables qui permettent d'aboutir au Plan de sauvegarde et de mise en valeur (dans le cas des secteurs sauvegardés), et aux prescriptions qui s'appliquent à l'intérieur de la zone de protection définie (dans les Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager). Il est investi ensuite du pouvoir de contrôle des règles édictées dans ces deux domaines.

II) Une fonction aux multiples facettes

Les débats parlementaires récents (notamment le rapport Hénart[307]) ont souligné la part importante de l'architecte des bâtiments de France dans le paysage patrimonial.

À la fonction initiale, très spécialisée et très technique (et à ce titre peu contestée) qui concerne les travaux d'entretien et de réparation des monuments historiques de l'État (action directe) ou des autres propriétaires publics ou privés (action de surveillance), sont venues s'ajouter des compétences moins neutres et plus exposées, dans la mesure où il assure, pour le compte de l'État, l'exercice au quotidien de nombreuses fonctions régaliennes dans le domaine des droits de l'urbanisme et de l'environnement. Dans ce dernier domaine, son rôle est particulièrement délicat en raison de sa situation au confluent d'intérêts souvent antinomiques (projets d'aménagement et de construction d'un côté, et protection du

[307] Rapport d'information du 21 mai 2003 sur l'impact de l'intervention des architectes et des services archéologiques dans les procédures de sauvegarde du patrimoine, précité

patrimoine de l'autre). Doté de larges pouvoirs il doit savoir en user avec discernement pour être crédible[308].

Dans un « guide du candidat au concours d'architecte des bâtiments de France, édité en mai 1987 par le Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports », les qualités de la fonction étaient soulignées. Le document précisait que l'estime dont bénéficiait l'architecte des bâtiments de France reposait sur trois raisons : d'une part sur sa qualité d'architecte qui en fait un technicien compétent en matière de maîtrise d'œuvre, d'autre part sur sa qualité d'expert en matière de patrimoine et d'urbanisme qui, en raison de sa résidence dans le département, en fait « un homme proche du terrain, capable de répondre rapidement à toute question posée par le préfet, les élus et les administrés », enfin, et c'est sans doute celle qui suscite admiration ou rejet, « la troisième raison relève de l'art d'user, sans en abuser, des larges pouvoirs dont dispose l'architecte des bâtiments de France. Cette modération a permis aux architectes des bâtiments de France de rester en position d'arbitre entre les partisans du laisser-faire et ceux qui voudraient figer les Monuments et les Sites dans une vision passéiste. Aujourd'hui le contexte de la décentralisation impose un esprit de concertation avec les élus tel que le législateur a pensé, judicieusement, que plutôt que de porter atteinte dans leur fondement juridique aux compétences reconnues à l'architecte des bâtiments de France, il valait mieux tabler sur le fait que ce dernier serait conduit de plus en plus à convaincre et persuader, plutôt qu'à imposer ».

Les architectes des bâtiments de France constituent ainsi le dernier maillon de ces experts que l'État a mis en place pour assurer la protection du patrimoine, dans ses facettes les plus variées du monument au paysage. Leur présence sur le terrain, au plus près des réalités locales, en fait des interlocuteurs incontournables, vilipendés ou estimés[309].

À de nombreux élus locaux, peu soucieux de la protection du patrimoine, ils apparaissent comme des entraves apportées à la libre administration des collectivités locales. Il est vrai que leur compétence très spécialisée, fondée sur un niveau d'expertise très prononcé dans le domaine du patrimoine, apparaît comme l'exercice d'une autorité sans limite, difficilement

---

[308] MORAND-DEVILLER Jacqueline Le pouvoir des architectes des bâtiments de France à l'égard des autorisations d'urbanisme : "tact et mesure" d'une réforme, *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat* N° 3 GRIDAUH Paris 1999.

[309] DEVOS-NICQ Christelle L'architecte des bâtiments de France. Bilan d'une profession en pleine mutation, *A.J.D.I.*, 10 janvier 1999 p. 5-17

supportable. Leurs décisions ont été parfois soumises à la sanction des juridictions administratives qui ont progressivement dégagé les limites de leur pouvoir. Le législateur est d'ailleurs régulièrement invité par des parlementaires, également élus locaux, à limiter leur pouvoir.

C'est ainsi que certaines réformes sont intervenues en ce sens : la plus importante a été celle introduite par l'article 112 IV de la loi du 27 février 2002[310], qui organise désormais, en cas de désaccord de l'autorité compétente ou du pétitionnaire sur l'avis rendu par l'architecte des bâtiments de France dans le cadre des autorisations d'urbanisme et spécialement les permis de construire, une voie de recours auprès du Préfet de région. Ce dernier peut, après consultation de la commission régionale du patrimoine et des sites, émettre un avis qui se substitue à celui de l'architecte des bâtiments de France. De même, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilité locales[311] interdit aux architectes des bâtiments de France l'exercice de toute « mission de conception ou de maîtrise d'œuvre à titre libéral », leur imposant de se consacrer exclusivement à leur mission régalienne, au nom de l'État.

Il n'en reste pas moins que cette activité de censeur dérange régulièrement certains élus locaux qui par la voix de leurs représentants, notamment au Sénat, s'élèvent contre un pouvoir qu'ils jugent arbitraire : ainsi, une proposition de loi fut déposée au Sénat le 2 mai 2001 par le sénateur Fauchon, qui « souhaitant renforcer le rôle de conseil de l'architecte des bâtiments de France au détriment de son rôle discrétionnaire de censeur » (oubliant que ce rôle de censeur est en permanence ouvert au contrôle éventuel du juge administratif[312]) proposait la création d'une commission départementale du patrimoine, qui pourrait imposer son avis à une décision de l'architecte des bâtiments de France.

Cette volonté de limiter le rôle de l'ABF avait d'ailleurs trouvé une concrétisation récente dans l'article 22 de la loi du 17 février 2009[313] qui modifiait l'article L. 642-3 du code du patrimoine en supprimant l'obligation antérieure d'un avis conforme de l'ABF dans

---

[310] Loi n° 2202-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, J.O. du 28 février 2002, p. 3808

[311] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales J.O. du 17 août 2004, p. 14545 et sq.

[312] BACHELIER Gilles, L'architecte des bâtiments de France et le juge administratif, *Gazette du palais* 1987 (1er semestre), p. 40-45.

[313] Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, J.O. du 17 février 2009, p. 2841.

l'examen des autorisations d'urbanisme délivrées dans le cadre des ZPPAUP, avant que le Conseil constitutionnel ne censure cette disposition[314].

Le bilan de ce dispositif se révèle cependant largement positif comme le rappelle le sénateur Gaillard qui précise que leur autonomie « a permis d'éviter une dégradation irréversible de notre environnement, à un moment où la prise de conscience des contraintes que suppose la protection du patrimoine monumental et des sites, était encore incertaine »[315]. On a cherché en effet beaucoup de mauvaises querelles aux A.B.F. en fustigeant quelques erreurs ou les effets de quelques abstentions et en refusant de voir les innombrables atteintes au patrimoine qu'ils ont évitées. Leur position charnière sur le terrain les amène dans la très grande majorité des cas à faire preuve de pragmatisme en sachant qu'ils sont d'autant plus respectés par les responsables locaux élus qu'ils savent souvent faire preuve de modération et d'écoute et parfois de fermeté.

Ainsi, pour de nombreux élus locaux, impliqués notamment dans le cadre des secteurs sauvegardés, des ZPPAUP ou des villes d'art et d'histoire, ils apparaissent comme des interlocuteurs privilégiés dans l'expertise préalable aux choix d'aménagement et de développement permettant d'assurer un équilibre harmonieux entre développement local et protection du patrimoine[316]. Pour tous les défenseurs du patrimoine, et notamment les nombreuses associations de défense du patrimoine, ils apparaissent comme les derniers recours, à l'échelon local, des compétences régaliennes de l'État pour le respect de la police spéciale assurant le respect du patrimoine.[317]

§ 2 La déconcentration de la protection des monuments inscrits

Deux décrets de 1984 introduisent une innovation dans le dispositif qui assurait depuis 1924 la protection des monuments inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques (devenus depuis l'ordonnance de septembre 2005 « les monuments inscrits au titre

---

[314] Décision n° 2008-577 DC du 12 février 2009.
[315] Rapport GAILLARD, précité, p. 135.
[316] MESNARD André Hubert, 1996, Les pouvoirs et la règle. Quels outils ? Quels appuis ? Pour ces défenseurs du patrimoine, *La pierre d'angle* N° 19, octobre 1996.
[317] Cf. Les débats de la *Huitième session des Journées juridiques du patrimoine : Le patrimoine français en grande pitié : la passion est-elle un remède suffisant ?* Paris Palais du Luxembourg 13 septembre 2005 (débats non publiés).

des monuments historiques ») : le premier (sur lequel nous reviendrons ultérieurement) transfère au préfet de région la décision, jusqu'alors détenue par le ministre de la culture, de prononcer « l'inscription sur l'inventaire supplémentaire »[318]. Le second, qui concerne plus directement notre réflexion sur le domaine de la connaissance en matière patrimoniale, a trait à la création, auprès du préfet de région, d'une commission régionale investie de certaines missions antérieurement assumées par la Commission nationale des monuments historiques.

I) Un statut évolutif

La commission consultative instituée auprès du préfet de région en matière de patrimoine et des sites, avec des compétences et un fonctionnement s'inspirant du modèle de la Commission nationale des monuments historiques, a vu son statut se modifier en suivant l'évolution de la législation et de la réglementation dans ces deux domaines.

C'est un décret du 15 novembre 1984[319]qui a institué auprès du préfet de région une commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique (CO.RE.P.H.A.E) chargée d'émettre des avis dans le domaine des monuments historiques, de l'inventaire général, de l'archéologie et plus généralement sur toute question intéressant le patrimoine. Après quelques années de pratique, une circulaire de 1990[320] a tiré les enseignements et souligné l'intérêt d'une mobilisation locale.

Une loi du 28 février 1997[321] harmonise les structures consultatives régionales en matière de patrimoine et des sites, en regroupant la CO.RE.P.H.A.E et le Collège régional du patrimoine et des sites (créé par la loi du 7 janvier 1983[322] dans le cadre de la création des zones de protection du patrimoine architectural et urbain), dans une nouvelle entité, la

---

[318] Décret n° 84-1006 du 15 novembre 1984 relatif au classement parmi les monuments historiques et à l'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, JO du 17 novembre 1984, p. 3548-3549.

[319] Décret n° 84-1007 du 15 novembre 1984 instituant auprès des commissaires de la République de région une commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique, JO du 17 novembre 1984, p. 3549 et 3550.

[320] Circulaire du ministre de la culture du 26 septembre 1990 relative au fonctionnement et aux orientations des Corephae (commissions régionales du patrimoine historique, archéologique et ethnologique) Protection du patrimoine historique et esthétique de la France Textes législatifs et réglementaires, N° 1345, Les éditions du Journal officiel, 1997, p. 115.

[321] Loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés, J.O. du 1er mars 1997, p. 3320.

[322] Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, précitée ;

commission régionale du patrimoine et des sites (C.R.P.S) à laquelle, le législateur confie, en supplément des missions confiées antérieurement aux deux entités fusionnées, la tâche d'émettre un avis dans les recours émis contre les décisions des architectes des bâtiments de France dans le cadre des autorisations d'urbanisme.

Le décret du 5 février 1999[323] donne la touche finale à une commission, intégrée en février 2004 dans le nouveau code du patrimoine (articles L 612-1 à 612-3) et qui ne connaîtra que des modifications mineures.

II) Un fonctionnement situé entre déconcentration et décentralisation

En complément d'une logique de déconcentration, qui donne au préfet de région des pouvoirs en matière de patrimoine et de sites et qui renforce le rôle des directions régionales des affaires culturelles, s'ajoute un souci de décentralisation (la composition de la commission intégrant des représentants des préoccupations locales…).

Elle manifeste en effet la volonté de l'État de laisser une place importante aux forces vives régionales impliquées dans la défense du patrimoine (article 3 du décret du 5 février 1999), volonté confirmée par une modification introduite par le décret du 30 mars 2007[324] qui a renforcé la présence des représentants d'associations ou fondations. En effet, en dehors des sept membres de droit qui représentent diverses administrations de l'État dans la région (la représentation de l'État n'est en réalité que de six membres depuis le décret du 30 mars 2007 qui a remplacé le conservateur régional de l'inventaire par le chef du service chargé des opérations d'inventaire du patrimoine culturel pour tenir compte du transfert de la compétence de l'Inventaire aux régions opéré par la loi du 13 août 2004) le reste de la représentation fait une grande part aux personnalités locales : en effet sur les vingt-cinq autres membres de la commission, nommés par le préfet de région, huit sont « titulaires d'un mandat électif national ou local », huit sont choisis parmi des « personnalités qualifiées dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme, du paysage, du patrimoine ou de l'ethnologie », et cinq sont

---

[323] Décret n° 99-78 du 5 février 1999 relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux, JO du 7 février 1999, brochure n° 1345 précitée, supplément n° 4.

[324] Décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, précité, article 1 à 6.

des « représentants d'associations ayant pour objet de favoriser la connaissance, la protection et la conservation du patrimoine ».

III) des missions progressivement élargies

Bien que la commission demeure toujours dans un cadre consultatif (la décision demeurant de la compétence du représentant de l'État dans la région) l'élargissement progressif de ses missions marque la volonté de l'État de rester proche des préoccupations des responsables locaux et de les associer à la politique patrimoniale de l'État dans la région. Le décret de 1999 lui donne un champ d'investigation étendu dans le domaine de la protection des monuments historiques (intervention dans les propositions de classement et d'instruction des demandes d'inscription d'une part, et dans le cadre de la création des zones de protection du patrimoine architectural et paysager d'autre part). À ce titre la commission apparaît ainsi comme un organe régional d'expertise technique précieux pour le représentant de l'État qui peut la saisir pour avis « sur toute question intéressant l'étude, la protection et la conservation du patrimoine de la région.

En outre, le texte initial de 1999, reprenant une disposition du décret du 15 novembre 1984 sur les COREPHAE, lui confiait une mission active puisque le quatrième alinéa de l'article 1er prévoyait : « elle propose au préfet de région des orientations pour la mise en œuvre à l'échelon régional de la politique nationale en matière d'étude, de protection et de conservation du patrimoine ». Cette disposition qui faisait de la commission régionale une instance de proposition, et non plus un organe seulement consulté sur des dossiers instruits par les services de l'État a malheureusement disparu depuis qu'un décret du 12 février 2004[325] l'a supprimée d'une manière surprenante (le décret concerne presque exclusivement une modification touchant à la saisine de la C.R.P.S dans le cadre de recours contre les avis rendus par l'A.B.F. en matière d'instruction d'autorisations d'urbanisme).

Enfin, elle est investie, d'une mission essentielle d'avis dans le cadre de recours contre des décisions des architectes des bâtiments de France prises dans le cadre de procédures d'instruction de certaines autorisations de travaux prévues dans le Code de l'urbanisme. Cette

[325] Décret n° 2004-142 du 12 février 2004 portant application de l'article 112 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations d'urbanisme, J.O. du 14 février 2004, p. 3060.

mission a d'abord été initiée par la loi du 28 février 1997 [326] qui a créé une voie de recours contre l'avis rendu par l'architecte des bâtiments de France, soit dans le cadre de la police des abords des monuments historiques (nouvel alinéa 3 de l'article 13bis de la loi du 31 décembre 1913), soit dans le cadre des autorisations de travaux dans les secteurs sauvegardés (modification de l'article L 313-2 du code de l'urbanisme). Dans ces deux hypothèses, le préfet de région, saisi d'un recours formulé par le maire (ou l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme), peut émettre, après consultation de la commission régionale, un avis qui se substitue à celui émis par l'A.B.F. La loi du 27 février 2002[327] relative à la démocratie de proximité a confirmé ce dispositif dans son article 112, en créant au sein de la commission régionale du patrimoine et des sites une section spécifique dédiée à l'examen des recours, et en élargissant la saisine du préfet de région au pétitionnaire de l'autorisation d'urbanisme.

Ainsi, dans son statut et sa composition, comme dans ses missions, la commission régionale du patrimoine et des sites occupe dans chaque région une place privilégiée. Sans porter atteinte aux compétences de l'État et de ses représentants locaux, elle constitue un nouveau lieu de concertation, voire de démocratisation, en matière de protection du patrimoine et des sites.[328]

Au terme de cette analyse des moyens d'expertise mis en œuvre par l'État pour conduire ses actions de protection du patrimoine monumental on peut mesurer combien reste prégnant le rôle des services de l'État, et notamment de ses agents spécialisés. Pour pouvoir exercer ses fonctions régaliennes dans le domaine de la protection du patrimoine et, pour conduire avec les moyens financiers du budget national une politique nationale de sauvegarde et de mise en valeur de ce patrimoine, l'État aura encore longtemps besoin de s'appuyer sur des compétences scientifiques et techniques localisées dans ses services. Mais le monopole très longtemps exercé par ces « fonctionnaires de l'histoire » tend à se modifier en même temps qu'évolue le rôle de l'État, et que se dessine un nouveau partage des rôles entre l'État central et les collectivités territoriales.

---

[326] Loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés, précitée ;
[327] Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, précitée
[328] MESNARD André Hubert, Démocratisation de la protection et de la gestion du patrimoine culture immobilier en France, *R.D.P.*, 1986, p. 741-769, et Anciens et nouveaux lieux de concertation en matière d'abords des monuments historiques de sites et de patrimoine, *R.J.E*, 1-1989, p. 17-31.

Dans ses fonctions régaliennes l'État doit agir au plus près des réalités locales et ses agents déconcentrés doivent accompagner leurs pouvoirs décisionnels d'une écoute et d'une concertation toujours plus grande avec les autorités locales. Dans ce domaine il leur faut le plus souvent convaincre, parfois contraindre.

Dans le domaine des compétences partagées et dans celui des compétences transférées, le monopole des connaissances n'est plus de mise. Les collectivités territoriales appelées désormais à conduire des politiques publiques dans le domaine du patrimoine et des sites doivent pouvoir s'appuyer sur la longue expérience étatique dans le domaine patrimonial et mettre en œuvre une collaboration étroite avec les services de l'État, tout en se dotant progressivement de compétences internes dans le domaine de la connaissance scientifique et technique.

Cette implication progressive des collectivités territoriales dans l'appropriation des connaissances s'illustre d'ailleurs par la constitution progressive au sein même des structures permanentes des collectivités territoriales de compétences scientifiques et techniques comparables à celles de l'État. Pendant longtemps en effet le transfert vers les collectivités territoriales de certaines compétences (Archives, Musées, Bibliothèques) s'accompagnaient d'un encadrement scientifique par l'État, les postes de direction de ces institutions locales étant confiées à des cadres de la fonction publique d'État. Mais confronté à l'hétérogénéité des formations et des corps de fonctionnaires des filières culturelles, l'État a choisi de normaliser les métiers et les carrières avec la création d'un corps unique de conservateurs rassemblant toutes les spécialités (archives, musées, inventaire, monuments historiques et archéologie) et issus d'une formation unique ouverte aux deux fonctions publiques. Celle-ci est assurée par l'Ecole nationale du patrimoine, créée en 1990, et devenue en 2001 l'Institut national du patrimoine, qui a reçu la mission d'organiser les concours de recrutement et la formation d'application des conservateurs du patrimoine relevant de l'État, de la ville de Paris et de la fonction publique territoriale. Cette uniformisation de la formation initiale a logiquement débouché sur la création d'un statut particulier, d'un corps unique de

conservateur du patrimoine par un décret du 16 mai 1990[329] modifié par un décret du 20 août 2007[330].

Ainsi le paysage des compétences scientifiques et techniques concentrées depuis près de deux siècles dans les services de l'État est progressivement en train de se redessiner. L'émergence de « nouveaux conservateurs du patrimoine »[331] répartis dans les services de l'État et dans les collectivités territoriales, le recrutement par les régions, les départements et les communes de collaborateurs issus des mêmes universités, écoles et centres de formation que ceux recrutés par la fonction publique étatique, vont progressivement recomposer les domaines de la connaissance patrimoniale, même si dans ce cadre l'État est appelé à garder un rôle essentiel.

CONCLUSION

L'évolution de la société française durant tout le XXe siècle, marquée par les progrès scientifiques et techniques, mais également par l'élévation générale de la formation liée à la généralisation de l'instruction publique obligatoire, a naturellement entraîné de nouveaux centres d'intérêt et des besoins manifestés dans les mouvements d'éducation populaire puis de culture populaire (comme l'a montré la période du Front populaire), et conduit les responsables publics, État et collectivités territoriales, à introduire le domaine culturel dans les politiques publiques. L'attrait pour le patrimoine, notamment en terme de connaissances historiques et artistiques, procède de ce mouvement général. Les sphères très spécialisées de la recherche patrimoniale, comme l'élaboration d'un inventaire exhaustif des richesses artistiques et historiques, la recherche archéologique, ou l'histoire de l'architecture et de l'urbanisme et les techniques qui y sont liées ne pouvaient rester durablement dans le pré carré de l'État. Les collectivités locales et les particuliers (individuellement ou organisés

[329] Décret n° 90-404 du 16 mai 1990 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine, J.O. du 17 mai 1990, p. 5904.
[330] Décret n° 2007-1245 du 20 août 2007 modifiant le décret n° 90-404 du 16 mai 1990 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine, J.O. du 22 août 2007, @ 193-75.
[331] BENHAMOU Françoise, MOURAU Nathalie, 2006, Les nouveaux conservateurs Enquête auprès des conservateurs formés par l'Institut national du patrimoine (promotions 1991 à 2003) Les notes de l'observatoire culturel N° 46 – août 2006, http://www.culture.gouv.fr/dep/telechrg/noec46.pdf Consultation du 2 juillet 2008.

collectivement) ont progressivement participé à cette mutation de la connaissance patrimoniale.

TITRE SECOND

LA PROTECTION DU PATRIMOINE DU MONOPOLE ÉTATIQUE AUX POUVOIRS PARTAGÉS

INTRODUCTION

La place, très longtemps exclusive, occupée par l'État dans le domaine de la connaissance du patrimoine, a d'abord trouvé sa justification dans des considérations historiques et pratiques issues de la Révolution française et de la Monarchie de juillet et à des choix politiques opérés par les premiers acteurs d'une administration des monuments historiques qui se mettait en place. L'ampleur de la tâche a progressivement conduit à associer les acteurs locaux à ces recherches cognitives. Les élus locaux associés à l'action de l'État ne pouvaient rester à l'écart d'un approfondissement des connaissances sur leur patrimoine et leur identité. De même les érudits ou amateurs locaux longtemps écartés des travaux de l'administration étatique ont été progressivement réintégrés dans le processus, et les académies ou sociétés savantes locales ont peu à peu retrouvé leur lustre d'antan avant que la passion patrimoniale ne vienne mobiliser un public de plus en plus important à travers de nombreuses associations militantes.

Mais dans le domaine de la protection et de la sauvegarde du patrimoine, l'action opérationnelle demeure déterminante : il convient en effet de mettre en œuvre très concrètement les moyens humains, techniques et surtout financiers qui permettent de conduire une politique patrimoniale efficace et pérenne. Se pose alors pour le pouvoir politique le problème de la mobilisation de tous les acteurs dans l'accomplissement de cette tâche : l'État d'abord, principal détenteur des grands monuments de l'histoire et de l'art de la Nation, mais également les collectivités locales propriétaires d'un patrimoine important, surtout depuis le transfert des biens cultuels, notamment les églises paroissiales, et enfin les nombreux propriétaires privés détenteurs de monuments également chargés d'histoire ou de valeur artistique.

Durant une longue période, initiée par la Révolution et formalisée par la Monarchie de juillet, la concentration dans les rouages étatiques de toute la politique de sauvegarde du patrimoine est apparue comme naturelle. La création de l'identité nationale, objectif majeur de la protection des monuments, justifiait que l'État détenteur de la fonction régalienne et distributeur des moyens financiers s'approprie la conduite et le contrôle de la protection. Ainsi, les relations avec les collectivités locales ont longtemps été marquées par une pratique de tutelle étatique, malgré l'attachement affirmé à la longue tradition des libertés locales et

elles ont donné lieu à des tensions soit nationales, comme l'ont montré de nombreux débats parlementaires, notamment au Sénat, à l'occasion du vote des lois patrimoniales comme celle du 30 mars 1887, soit locales lors d'affrontements entre les autorités locales et les représentants de l'État sur des problèmes de sauvegarde de monuments. Les relations avec les propriétaires privés de monuments historiques ont longtemps été dominées par le respect du droit de propriété, traditionnellement considéré comme inviolable et sacré. Le principe est strictement respecté par la loi de 1887 mais il est abandonné à partir de la loi de 1913 qui érige la supériorité de l'intérêt général (très exceptionnellement admis par l'expropriation pour cause d'utilité publique créée par la loi du 5 mai 1841).

À partir du moment où l'État central peut disposer au début du XXe siècle de moyens humains et financiers mieux adaptés aux besoins, et s'appuyer sur un corpus législatif et réglementaire adéquat, l'accent peut être mis sur une politique globale mêlant connaissance et action concrète. Les priorités nationales visent alors la généralisation des actions de protection, de sauvegarde (entretien et restauration) et de mise en valeur du patrimoine. Le premier domaine investi est le monument, pris dans son individualité mais protégé, avec son environnement immédiat (lois de 1887 et de 1913). Suit très rapidement la protection des monuments naturels et des sites puis des paysages (lois de 1906 et 1930). La préoccupation de protection et de mise en valeur des ensembles architecturaux urbains ou ruraux est plus tardive et n'intervient qu'avec le développement de l'urbanisation et l'extension de la conception du patrimoine. Dans ces trois domaines caractérisés par un intérêt public national et dans un cadre marqué par la tradition jacobine, c'est l'État qui est naturellement appelé à mettre en œuvre les moyens humains, financiers et juridiques nécessaires.

La politique publique de protection et de mise en valeur du patrimoine français s'instaure donc pour une longue période dans un contexte de monopole étatique avant que des considérations politiques et financières ne conduisent à un partage des responsabilités avec les autres acteurs directement concernés et en tout premier lieu les collectivités territoriales. À celles-ci sont fixées des obligations dans le cadre de transfert de certaines compétences dans le domaine patrimonial et leur légitimité est reconnue d'œuvrer à la sauvegarde d'un patrimoine étroitement lié à leur identité et à leur culture.

Ce passage d'un monopole étatique à des pouvoirs partagés s'est réalisé d'une manière différenciée et hétérogène dans les trois domaines du patrimoine culturel :

- dans le champ classique de la protection du monument historique, classé ou inscrit, l'action de l'État demeure exclusive (chapitre I).

- dans le domaine des sites et monuments naturels le dispositif, initialement conçu dans un cadre déconcentré, revient dans le giron de l'État qui, avec l'extension aux paysages, puis avec le développement de préoccupations environnementales et de développement durable, garde la position dominante (chapitre II).
- dans le domaine de la protection des ensembles architecturaux ou paysagers, le transfert des compétences en matière d'urbanisme aux communes (ou aux établissements publics de coopération intercommunale) a conduit à adapter le système initialement étatisé des secteurs sauvegardés pour les placer dans un système de gestion partagée, et à créer un nouveau dispositif plus souple et décentralisé : les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.). La protection de ces ensembles est passée d'une gestion autoritaire à une gestion partagée (chapitre III).

CHAPITRE 1

LA PROTECTION DU MONUMENT : DOMAINE EXCLUSIF DE L'ACTION DE L'ÉTAT

INTRODUCTION

Si l'action étatique pour la conservation et la protection du patrimoine est apparue dès la Révolution française, dans un contexte ambivalent de protection et de destruction, il faut attendre la Monarchie de juillet et l'ère Guizot pour voir l'État s'intéresser d'une manière plus méthodique à la protection du monument.

De 1830, date fondatrice de l'institution des monuments historiques à l'initiative de Guizot et de la création du poste d'inspecteur général des monuments historiques, jusqu'à la loi du 30 mars 1887 organisant le dispositif juridique de protection des monuments historiques, l'attitude de l'État est caractérisée par une double préoccupation : d'une part la nécessité de mettre en place une protection suffisamment efficace des monuments présentant un intérêt pour la Nation sur le plan artistique ou historique et d'autre part le respect des libertés individuelles garanties par la déclaration des droits de l'homme de 1789 (le droit des propriétaires d'immeubles) ou collectives (l'autonomie des collectivités locales),

Dans cette double motivation, c'est cependant le premier aspect qui progressivement prédomine : l'État se fait d'abord historien pour inventorier les meilleurs éléments du patrimoine national, puis financier, avec les moyens du budget national, pour assurer directement ou soutenir de façon incitative la restauration, la réparation et l'entretien des immeubles classés selon leur rang de priorité (sous le double aspect de l'intérêt du monument et de l'urgence de l'intervention). Dans la perspective de la satisfaction de l'intérêt général, cette double fonction d'historien et de financier justifie la mise en place progressive de services de plus en plus étoffés, dédiés à la seule sauvegarde des monuments historiques : inspecteur général, commission supérieure et architectes en chef des monuments historiques

Mais, pour donner plus d'efficacité à ces services, dotés des moyens d'intervention que représentent les crédits budgétaires, il leur faut également disposer de moyens juridiques. C'est la mise en place progressive de ce dispositif de contrainte juridique, sous l'autorité de l'État, qui s'est effectuée depuis 1830.

La forte motivation politique de l'État en faveur des monuments doit, en effet, trouver une concrétisation normative adaptée, dans le contexte spécifique d'un État gendarme, non interventionniste, respectueux des droits et libertés des individus, qui constitue la société politique issue du siècle des Lumières et de la Révolution française. Dans ce cadre, face à l'inertie des propriétaires privés ou publics de monuments historiques, et face au vandalisme, l'État ne dispose que de deux moyens coercitifs : l'expropriation et la sanction pénale. L'expropriation pour cause d'utilité publique est certes possible et se justifie dans le cas de l'imprévoyance ou du désintérêt des particuliers, propriétaires de monuments historiques en péril, mais cette possibilité est largement limitée par l'insuffisance des moyens budgétaires de l'État. La sanction intervient également avec l'insertion dans le Code pénal de l'article 257 qui réprime la destruction ou la dégradation de monuments dans une intention délictuelle, même si la peine encourue n'est pas dissuasive.

En dehors de ces deux moyens, aux limites évidentes, c'est essentiellement par le moyen d'instructions et circulaires ministérielles et de notes et rapports[1] qu'est définie, dans un premier temps (1830-1887), la réglementation que les agents de l'État sont chargés de faire appliquer.

Par la loi du 30 mars 1887, le législateur consacre, sous la pression d'une administration des monuments historiques qui s'est progressivement mise en place, l'autorité de l'État dans le domaine de la protection des monuments historiques. Cette législation consacre l'autorité entière de l'État par rapport aux collectivités locales, qui, près de vingt ans plus tard, se trouvent confrontées, par le transfert des églises aux communes opéré par la loi de séparation de l'Eglise et de l'État du 9 décembre 1905, aux problèmes de gestion d'un patrimoine particulièrement important. Le législateur ne franchit cependant pas l'obstacle que représente l'exercice du droit de propriété pour de nombreux propriétaires privés d'édifices remarquables sur le

---

[1] *"Note, circulaires et rapports sur le Service de la conservation des monuments historiques"* Imprimerie impériale, Paris, cité dans VERDIER Paul, *Le service des monuments historiques*, Paris, précité, p. 243

plan de l'histoire ou de l'art, qui sont laissés libres d'entrer ou non dans le nouveau dispositif de protection du patrimoine.

L'application de la loi de 1887 s'est révélée plus facile que ne l'avaient fait craindre les affrontements qui avaient eu lieu lors de la discussion du projet de loi, tant de la part de ceux qui contestaient les atteintes portées au droit de propriété, que de la part des défenseurs des collectivités locales qui s'insurgeaient contre les atteintes portées aux libertés locales. « Les conflits avec les municipalités, les fabriques ou autres collectivités propriétaires sont rares. L'administration fait, d'ailleurs, preuve d'un grand esprit de libéralisme, recherchant toujours l'entente amiable, s'efforçant, par des propositions transactionnelles, de concilier les intérêts en présence, n'ayant pour ainsi dire jamais recours aux mesures coercitives prévues dans la loi »[2].

Cette application harmonieuse de la loi de 1887 et la montée en puissance de l'administration étatique chargée d'assurer la protection des monuments historiques permettent de passer à une ultime étape, marquée par un très long destin. C'est la loi du 31 décembre 1913 qui consacre le plein exercice de l'autorité régalienne et qui est parvenue jusqu'à la période actuelle sans modifications substantielles, devenant le Titre II du Livre VI du Code du patrimoine. Elle crée une rupture notable dans la politique patrimoniale. En effet, la loi de 1887 vise avant tout la protection des immeubles appartenant aux collectivités publiques, l'État principalement, mais également les collectivités territoriales (malgré les réticences que nous avons soulignées, venant d'un certain nombre d'élus, notamment quelques sénateurs, dont Emile Combes, défenseurs de l'autonomie des départements et surtout des communes). Pour le législateur, soucieux du respect de la propriété privée, les immeubles appartenant à des particuliers sont très peu concernés puisque le classement est subordonné au consentement exprès du propriétaire, ce qui n'a pratiquement jamais été le cas, les propriétaires demeurant particulièrement méfiants vis-à-vis de l'intervention étatique.

En 1913, l'approche se révèle différente : le législateur, éclairé par l'expérience de l'application de la loi de 1887, choisit d'imposer, pour des motifs d'intérêt général, la protection des monuments historiques, quels qu'en soient les propriétaires. L'exercice de cette

[2] VERDIER Paul, *ibidem*, p. 139.

mission régalienne est d'ailleurs assorti de l'usage de prérogatives de puissance publique, tant dans la procédure de protection de l'immeuble, que dans les conséquences des décisions administratives.

Ce dispositif se révèle efficace puisque, presque un siècle plus tard, il reste en place dans ses grands principes[3]. En effet, entre la loi du 31 décembre 1913 et l'ordonnance du 20 février 2004 constituant la partie législative du Code du patrimoine, le texte initial n'a été modifié ou complété que par une vingtaine de lois et une dizaine de décrets. Encore convient-il de préciser que les principes fondateurs de la loi de 1913 demeurent pratiquement intacts, les modifications ou ajouts n'ayant touché que les modalités d'exécution de la loi et ayant intégré l'évolution du champ patrimonial en tenant compte notamment de la montée en puissance de la décentralisation. D'ailleurs, la similitude est si grande que sur les quatre chapitres du Livre VI du Code du patrimoine consacré aux monuments historiques, trois reprennent le libellé des chapitres de la loi du 31 décembre 1913 (chapitre I : les immeubles, chapitre II : les objets mobiliers, et chapitre IV/5 les dispositions pénales).

Pour toutes ces raisons, la description du régime juridique actuel des monuments historiques nous amène à présenter les dispositions du Code du patrimoine, mais en rappelant parfois les dispositions originelles de la loi de 1913 et en soulignant les quelques réformes intervenues entre 1913 et 2004, notre propos restant centré sur la problématique du rôle dévolu à l'État central dans ce dispositif juridique.[4]

Avant de procéder à son examen, il convient de souligner un point essentiel : si le dispositif central de la réglementation des monuments historiques (classés ou inscrits) demeure très spécifique et fait une part quasi exclusive au rôle de l'État dans la décision de protection (section I) et dans le contrôle de son application (section II), une extension importante de cette mission étatique est apparue à partir de 1943 avec la législation des abords qui, en étendant le contrôle de l'État à tous les immeubles situés dans le champ de visibilité des monuments protégés, a considérablement élargi son champ d'investigation. Aux 43 000

---

[3] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1985, Les procédures spécifiques de protection du patrimoine culturel, in JEGOUZO Yves (dir.) *Droit du patrimoine culturel immobilier,* précité, p. 67-80

[4] Pour une analyse détaillée de ce régime, les travaux de référence restent ceux (déjà cités) de FRIER Pierre Laurent *Le droit du patrimoine culturel,* (1997) et BRICHET Robert *Le régime des monuments historiques en France* (1952) et Monuments historiques, in *Jurisclasseur administratif,* fascicule 465-10 (2001), auxquels on peut ajouter un ouvrage plus récent (mais moins détaillé) MIRIEU de LABARRE Eric, 2006, *Droit du patrimoine architectural,* Lexis Nexis LITEC, Paris.

immeubles protégés au titre de la réglementation des monuments historiques, il convient d'ajouter les autorisations d'urbanisme (entre 400 000 et 600 000 autorisations délivrées chaque année[5]) soumises au contrôle du représentant de l'État chargé d'assurer la protection des monuments historiques. Cette extension considérable du rôle de l'État est actuellement d'autant plus mal vécue, par de nombreux élus locaux, que depuis les années 1983 la décentralisation, inscrite dans le texte constitutionnel, connaît un développement continu et que les collectivités territoriales ont bénéficié de transferts de compétences, notamment dans le domaine de l'urbanisme. Dans ce contexte, le maintien des prérogatives de l'État dans le contrôle exercé dans le champ de visibilité des édifices protégés (section III) fait l'objet de débats et de critiques particulièrement vifs.

SECTION 1 : LA MESURE DE PROTECTION, UN PRIVILÈGE ÉTATIQUE

Usant de ses prérogatives de puissance publique afin d'assurer la satisfaction de l'intérêt général et convaincu par l'expérience acquise depuis 1830 que la liberté laissée aux particuliers et aux responsables locaux ne peut assurer une protection suffisante du patrimoine, le législateur choisit d'imposer des règles normatives précises à un patrimoine dont il définit le contenu.

§ 1) La qualification juridique du bien : classement et inscription

La protection du « monument historique », entendue au sens large, puisqu'elle concerne les immeubles et les meubles, est une des prérogatives de l'État, qui use de ses pouvoirs de puissance publique pour faire assurer cet objectif d'intérêt général. Le service des

[5] Chiffre variable selon les sources : dans leur ouvrage *Patrimoine culturel, bâti et paysager*, précité, Louis BACHOUD Louis, JACOB Philippe et TOULLIER Bernard évoquent (page 30 n° 223) "près de 400 000 dossiers", en s'appuyant sur les statistiques 1998 du Ministère de la culture Direction de l'architecture et du patrimoine. Le chiffre de 600 000 est avancé par le sénateur Philippe RICHERT, dans un rapport n° 356, établi dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de Monsieur Pierre FAUCHON relative à la création d'une commission départementale du patrimoine, ainsi que par GONDRAN François, Les architectes des bâtiments de France et la loi de 1913, in CRIDEAU/CNRS *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* Volume *I*. L'HARMATTAN, PARIS 2004, p. 134

monuments historiques souligne d'ailleurs qu'il s'agit d'une obligation : « dès lors qu'un immeuble présente un intérêt public d'art ou d'histoire, l'État a le devoir et pas seulement la faculté d'en assurer la conservation par le classement »[6].

S'agissant plus spécialement des immeubles, le principe général n'a pas varié entre 1913 et 2008, puisque, à part de légères modifications, le dispositif de la loi de 1913 demeure la trame majeure de l'actuel Titre II du Livre VI du Code du patrimoine.

Ainsi, l'article L 621-1 du Code du patrimoine reprend intégralement l'article 1 de la loi du 31 décembre 1913 : « Les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative ».

Dans l'esprit du législateur, le rôle de l'État est de mettre en exergue les immeubles présentant un intérêt public sur le plan historique ou artistique et de leur donner, par l'autorité d'une décision administrative de classement, un statut privilégié. Mais le classement dans une liste d'immeubles protégés et appelés à obtenir le soutien de l'État ne pouvait constituer qu'un premier choix dans les priorités et il est apparu immédiatement nécessaire d'accompagner cette liste des immeubles classés d'un inventaire supplémentaire d'immeubles susceptibles de faire l'objet d'une décision ultérieure de classement.

Le législateur de 1913 a ainsi prévu d'établir, dans un délai limité à trois ans, « un inventaire supplémentaire de tous les ou parties d'édifices publics ou privés qui, sans justifier un classement immédiat, présentent cependant un intérêt archéologique suffisant pour en rendre désirable la préservation » (article 2 alinéa 4 de la même loi).

Le développement constant de l'intérêt porté par l'État aux monuments historiques, l'élargissement de la conception initiale des monuments à protéger, va conduire à maintenir ce deuxième type de protection, en le rendant pérenne et autonome.

Le Code du patrimoine, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 8 septembre 2005[7] maintient l'existence de cette protection étatique mais supprime le lien de dépendance par

---

[6] JAMOT Francis, MARX Jean, AUDIBERT Martine et DENANTE Sylvie, *La protection des immeubles au titre des monuments historiques. Manuel méthodologique*, p. 15, Ministère de la culture. Direction de l'architecture et du patrimoine www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/guides Consultation du 12 avril 2006.

[7] Article 11 de l'ordonnance n° 2005-1128, précitée, J.O. du 9 septembre 2005, p. 14667.

rapport au classement, en abandonnant la notion d'inventaire supplémentaire, considérée comme susceptible de confusion avec l'inventaire général du patrimoine culturel.

La protection des immeubles, décidée par l'État, pour des motifs d'intérêt public, se décline donc désormais sous deux formes : le classement ou l'inscription au titre des monuments historiques.

§ 2 Un large champ d'application

I) Les biens concernés : les immeubles par nature et leurs abords

Alors que la loi de 1887 avait donné le même sort aux immeubles par nature et aux immeubles par destination, ces derniers sont désormais assimilés aux objets mobiliers et suivent donc un régime juridique différent. Le législateur consacre donc les immeubles par nature tels qu'ils sont définis par les articles 516 et suivants du Code civil : « les fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par nature » (article 518).

La notion d'immeuble par nature est d'ailleurs précisée dans le manuel méthodologique élaboré par la Direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture pour l'instruction des dossiers de protection[8] :

- Pour les fonds de terre : « Tous les sols, parcs, jardins, bois, plantations adhérentes au sol entrent donc dans cette catégorie. Le sous-sol également, notamment les mines (article 24 du Code minier) et carrières ».
- Pour les bâtiments : « l'ensemble des constructions incorporées au sol et qui, sauf détérioration, résistent à tout déplacement. Tous les éléments constituants des bâtiments (plâtre, peintures, ciment, charpente, brique, carrelage, tuiles, ardoises) procèdent du bâtiment lui-même et de sa qualité d'immeuble par nature. De même, toutes les composantes des bâtiments qui leur sont matériellement incorporées et qui concourent aux fonctions traditionnelles d'habitabilité, de solidité, de sécurité, de clos et de couvert : portes, fenêtres,

---

[8] *La protection des immeubles au titre des monuments historiques. Manuel méthodologique,* précité, p. 18. Dans le même sens WOLKOWITSCH Gilles, 1993, Distinction entre les meubles, les immeubles et les immeubles par destination dans la législation sur les Monuments historiques, in *Entretiens du patrimoine, Actes des colloques de la Direction du patrimoine*, Editions Ministère de la culture – C.N.M.H.S, Diffusion PICARD, Paris, p. 26-30 et FRIER Pierre Laurent, La loi de 1913, aujourd'hui, in CRIDEAU/CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* Tome II, précité p. 249-251.

volets, rampes d'appui d'escaliers, garde-corps, gouttières, vitraux, cheminées, plafonds, peints ou non, peintures et fresques murales, papiers peints muraux, boiseries conçues pour le bâtiment et incorporées à lui »[9]. C'est ainsi que, dans un arrêt célèbre[10], ont été considérées comme immeubles par nature les boiseries d'un hôtel particulier de Paris dans la mesure où conçues et posées lors de la construction de l'immeuble elles lui étaient intimement incorporées.

C'est donc ce terme général d'immeuble que l'on retrouve d'une manière constante depuis la loi de 1913, à une nuance près. En effet, le législateur de 1913, qui évoque, dans l'article 1 de la loi, les immeubles classés, utilise, dans son article 2 consacré à l'inventaire supplémentaire, la notion d'édifices, terme d'ailleurs repris dans la loi du 23 juillet 1927[11], qui fixe les modalités des travaux entrepris sur les « édifices » inscrits. Cette distinction entre immeuble et édifice qui amène le Conseil d'État, en 1954[12], à refuser la décision d'inscription à l'inventaire supplémentaire d'une carrière, est supprimée par le décret n° 61-428 du 12 avril 1961, qui lève l'ambiguïté et consacre la seule notion d'immeubles[13].

Le Code du patrimoine reprend cette notion d'immeubles, en distinguant, dans le chapitre Ier du Titre II du Livre VI « Monuments historiques, sites et espaces protégés » :

- le classement des immeubles (section I : article L 621-1 et suivants)
- l'inscription des immeubles (section II : article L 621-25 et suivants).

La décision de protection, classement ou inscription, concerne donc l'immeuble nu ou bâti : même si le législateur tient à évoquer explicitement les « monuments mégalithiques » (qui avaient constitué une part importante dans la liste qui figurait en annexe de la loi du 30 mars 1887) et « les terrains qui renferment des stations ou gisements préhistoriques », c'est cependant surtout l'immeuble bâti qui est concerné. C'est donc sur l'immeuble individualisé, bâti ou non, mais sous la condition qu'il présente, au niveau de l'histoire ou de l'art, un intérêt public que vont se concentrer les mesures de protection.

La décision de protection (classement ou inscription) peut ne retenir qu'une partie de l'immeuble. Il s'agit d'une pratique courante du service des monuments historiques (sont

---

[9] *La protection des immeubles au titre des monuments historiques. Manuel méthodologique*, précité, p. 17-18

[10] Arrêt *de Bauffremont-Courtenay et Carlhian* Cass. crim.13 janvier 1938 : S.1939.1.118 ; Gaz. Pal. 1938, 1, p. 72.

[11] J.O. du 26 juillet 1927, p. 7722.

[12] C.E. 12 novembre 1954, *Maire de Natzwiller*, Rec.p.592.

[13] Article 1 du décret n° 61-428 du 18 avril 1961 portant modification de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, J.O. du 6 mai 1961, p. 4179.

ainsi protégées les parties extérieures, toitures et façades, et parfois même quelques éléments d'architecture) qui trouve sa justification dans l'existence de modifications ou altérations qu'a pu connaître l'immeuble aux différentes périodes de son existence.

Mais cette protection, concentrée sur l'immeuble, nécessite cependant de s'intéresser à son environnement et donc à ses abords immédiats. Dans un premier temps, c'est un souci curatif (voire chirurgical) qui anime le législateur de 1913, préoccupé « d'isoler, de dégager ou d'assainir l'immeuble classé ou en instance de classement » afin de le mettre en valeur. « Les édifices d'art ne remplissent, en effet, toute leur destination qu'à la condition de pouvoir être vus » estime Théodore Reinach, rapporteur du projet de loi devant la Chambre des députés[14]. Ainsi le classement des immeubles voisins ne trouve sa justification que dans la nécessité de permettre, par l'utilisation de l'expropriation pour cause d'utilité publique, leur acquisition, puis leur destruction, de manière à mieux protéger et mettre en valeur l'immeuble classé. Les premiers exemples célèbres concernent les dégagements des théâtres ou amphithéâtres d'Arles et d'Orange et des monuments mégalithiques de Carnac. Mais, cette vision libératrice des abords du monument évolue progressivement et s'élargit, dans une seconde étape que nous examinerons ultérieurement, pour donner naissance à la loi du 25 février 1943[15] qui établit une police spéciale des abords des monuments historiques.
C'est ce dispositif global, protégeant le monument lui-même et ses abords, qui figure dans le Code du patrimoine.

II) La prise en compte de l'intérêt local

Alors que les premières mesures de classement, telles qu'elles sont décidées, à partir de 1830, reprennent les conceptions dégagées par la Révolution en exigeant l'existence d'un intérêt national au titre de l'histoire ou de l'art, les critères justifiant l'intervention de l'État vont progressivement s'élargir.
En 1913 la justification de la mesure de protection devient « l'intérêt public », critère moins restrictif que le critère antérieur « d'intérêt national » qui limitait la mesure aux monuments essentiels de la nation. Selon les termes de l'article 1 de la loi, l'intérêt public est apprécié sur le plan de l'histoire ou de l'art, ou les deux (comme c'est le cas pour le château de Versailles).

---

[14] Cité par VERDIER Paul, article précité, p. 193.
[15] Loi n° 92 du 25 février 1943. J.O. du 4 mars 1943, p. 610.

C’est donc une volonté d’élargissement des mesures de protection qui anime le législateur, mais cette orientation est tempérée par une autre considération, d’ordre budgétaire. Le classement doit, en effet, également tenir compte de la capacité financière de l’État d’intervenir pour sauvegarder le monument. Depuis la circulaire de Montalivet du 10 août 1837, il s’agit bien, sans remettre en cause la nécessité d’un intérêt public, de définir des priorités. La modestie des moyens financiers de l’État conduit la Commission des monuments historiques à définir des critères sélectifs : ne sont retenus que les éléments les plus significatifs d’une époque ou d’une architecture : c’est la pratique des « monuments types ».

C’est d’ailleurs cette nécessité de procéder à une sélection rigoureuse, justifiée par des raisons financières, qui conduit à imaginer une autre mesure de protection pour d’autres monuments, provisoirement écartés, dans l’attente d’amélioration des moyens financiers étatiques. Cet élargissement est concrétisé par la distinction entre les mesures de classement au titre des monuments historiques, et l’inscription sur une liste complémentaire dénommée « l’inventaire supplémentaire » organisé par l’article 2 de la loi de 1913. Sont ainsi inscrits sur l’inventaire supplémentaire « les édifices ou parties d’édifices publics ou privés qui présentent un intérêt archéologique suffisant pour en rendre désirable la préservation ». Conçue à l’origine comme une mesure provisoire (limitée à trois ans par l’article 2 alinéa 4 de la loi) dans l’attente d’un classement éventuel ultérieur, cette protection va acquérir son autonomie à partir de 1927.[16]

Tout en définissant les nouvelles règles de choix, applicables après 1913, le législateur commence à intégrer les sélections antérieures. Il reprend ainsi dans son article 2 : « les immeubles inscrits sur la liste générale des monuments classés, publiée officiellement en 1900 par la direction des beaux-arts » ainsi que « les immeubles, compris ou non dans cette liste, ayant fait l’objet d’arrêtés ou de décrets de classement, conformément aux dispositions de la loi du 30 mars 1887 ». D’un millier d’immeubles retenus dans les listes originelles de 1840 jusqu’aux 4 800 de 1913, provenant de la conjonction des listes anciennes et des nouveaux choix, un trait constant demeure dans la sélection, notamment au niveau des périodes privilégiées : les grottes préhistoriques et les monuments mégalithiques d’une part, les monuments antiques, essentiellement de la période romaine, et enfin et surtout le moyen

[16] Article 1er de la loi du 23 juillet 1927, précitée.

âge constituent l'essentiel des mesures de protection. Les autres périodes, la Renaissance et les XVIIe et XVIIIe siècles sont peu représentées, à l'exception des monuments ou palais indissociables de l'histoire de France, comme le château de Versailles, le Louvre ou le palais du Luxembourg.

La prudence et la rigueur initiales dans l'établissement du classement des monuments historiques qui ont marqué la loi de 1913 laissent progressivement la place à un élargissement des choix : à partir des années 1920-1930 l'évolution est rapide, qui prend en compte toutes les périodes de l'histoire de l'architecture, notamment les XVIe, XVIIe et XVIIIe siècles, avec quelques incursions dans le XIXe siècle. Mais, l'autonomie donnée à l'inventaire supplémentaire à partir de la loi du 23 juillet 1927 accélère le processus de protection : au-delà du classement qui demeure réservé aux édifices majeurs, l'inscription sur l'inventaire supplémentaire permet de retenir plus largement des immeubles intéressants à conserver, en même temps qu'évoluent les conceptions sur l'intérêt patrimonial.

Il faut cependant attendre la période d'après guerre, et surtout l'avènement de la Ve République, pour voir la notion de patrimoine à protéger s'élargir considérablement : toutes les époques ont désormais vocation à être protégées, et notamment, sous l'impulsion d'André Malraux, les architectures des XIXe et XXe siècles[17]. Après lui la notion de patrimoine s'élargit au patrimoine rural (et notamment l'architecture vernaculaire), le patrimoine urbain récent, le patrimoine industriel, scientifique et technique, et les jardins. Cette évolution s'accentue enfin d'une manière notable en franchissant la frontière des immeubles et en prenant désormais en compte des éléments immatériels : les lieux de mémoire, les curiosités, les arts et traditions populaires (avec l'apparition du patrimoine ethnologique).

Ce critère d'exigence d'un intérêt public sur le plan artistique ou historique a donc évolué depuis 1913 et son champ s'est considérablement élargi (comme nous l'avons souligné dans notre introduction générale). Mais concentré à l'origine sur le monument lui-même, qu'il convient éventuellement de dégager pour mieux le mettre en valeur (dans une perspective « d'isolationnisme »[18]), il s'intéresse rapidement aux abords immédiats dans lesquels il a été

---

[17] LAURENT Xavier, 2003, *Grandeur et misère du patrimoine, d'André Malraux à Jacques Duhamel*, Mémoires et documents de l'Ecole des chartes – 70 – Travaux et documents du comité d'histoire du ministère de la culture-Diffusion La documentation française, Paris.
[18] FRIER Pierre Laurent, La loi de 1913, aujourd'hui, précité, p. 249.

conçu : ainsi les parcs et jardins sont progressivement intégrés dans la protection (même si les paysages arborés sont appelés à évoluer différemment du monument). Puis l'intérêt porté sur le monument et son environnement est considérablement élargi par la prise en compte de considérations esthétiques.

Dans un premier temps, avec la « loi Chastenet », le législateur se préoccupe des « perspectives monumentales »[19] : à la suite de constructions d'immeubles qui nuisent à l'environnement de monuments parisiens, le sénateur Chastenet propose en 1911 une modification du décret-loi du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris. Est alors introduit dans la loi de finances du 13 juillet 1911[20] un article 118 qui ajoute au dispositif réglementant l'urbanisme de la capitale l'obligation d'assurer « la conservation des perspectives monumentales ». Cette disposition, reprise et étendue à l'ensemble du territoire national par l'article 5 alinéa 3 de l'ordonnance du 27 octobre 1945[21] demeure un élément actuel du permis de construire (article R 111-21 du code de l'urbanisme).

Dans un second temps, le législateur accorde, à partir de la loi du 25 février 1943, une attention toute particulière au champ de visibilité du monument historique (cf. infra section III).

Cette évolution des critères d'appréciation de l'intérêt public, au niveau de l'art ou de l'histoire, pour justifier la décision de protection demeure toujours le privilège exclusif de l'État, y compris lorsque sont déconcentrées, d'une part les instructions de demandes de protection au titre des monuments historiques (classement et inscription), d'autre part les décisions d'inscription au titre des monuments historiques. Dans cette dernière hypothèse, en effet, la décision est prise localement, mais elle appartient souverainement au préfet de région, représentant de l'État central, même si une commission régionale du patrimoine est appelée à exprimer son avis. D'ailleurs, la nuance introduite dans les deux mesures de protection réside uniquement dans une certaine hiérarchie des valeurs : peuvent être classés les immeubles qui présentent « au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public », alors que peuvent être inscrits les immeubles qui « présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre

---

[19] FRIER Pierre Laurent, 1979, *La mise en valeur du patrimoine architectural, les monuments historiques et leurs abords, aspects réglementaires et jurisprudence*, Editions du Moniteur, Paris, p. 53-55.
[20] Loi portant fixation du budget général des dépenses et recettes 1911 du 13 juillet 1911, JO du 14 juillet 1911, p. 5690.
[21] Ordonnance n° 45-2542 du 27 octobre 1945, JO du 28 octobre 1945, p. 7001.

désirable la préservation ». C'est d'ailleurs ce privilège étatique que rappelle l'administration à propos du classement : « Dès lors que l'intérêt public peut qualifier les activités les plus diverses des collectivités publiques, il n'est plus un moyen de sélection assez précis pour limiter l'extension du champ de classement. En pratique, intérêt public équivaut désormais à intérêt de premier ordre, intérêt majeur, voire grand intérêt. C'est une qualification, ce n'est plus un critère »[22].

Ainsi, sous la seule autorité de l'État, la protection du monument est assurée avec une grande rigueur pour les décisions de classement et d'une manière plus large pour l'inscription. Mais, dans les deux hypothèses, la politique de l'État demeure malthusienne. En comparaison avec d'autres pays voisins, le chiffre de 43 000 immeubles protégés[23] paraît faible : « de l'ordre de 500 000 en Angleterre, près du million sans doute en Allemagne, et rien que 15 000 pour la ville de Leipzig »[24]. La raison de cette faiblesse ne se situe pas dans l'insuffisance des biens qui mériteraient une protection (de nombreuses demandes font l'objet de refus ou restent en attente d'instruction), mais très certainement dans des raisons financières (les crédits d'État affectés au patrimoine sont très notoirement insuffisants et les exonérations fiscales consécutives aux mesures de protection sont très fortement encadrées par le ministère des finances). Pour faire face aux attentes suscitées par le développement important de l'attrait pour le patrimoine, l'État, comme nous le verrons ultérieurement, cherche à imaginer depuis les trente dernières années les moyens de répondre, notamment en mobilisant les collectivités territoriales, aux besoins de protection qui se manifestent pour des monuments d'intérêt mineur ou d'intérêt local. À ce titre, il a lui-même créé une ligne budgétaire spécifique de la loi de finances permettant d'intervenir en faveur du patrimoine rural non protégé (P.R.N.P), crédits désormais transférés aux départements par la loi du 13 août 2004[25].

---

[22] *La protection des immeubles au titre des monuments historiques. Manuel de méthodologie,* précité, p. 15
[23] Au 31 décembre 2006, 42 644 monuments étaient protégés (14 308 classés et 28 336 inscrits) Statistiques de la culture. Chiffres clés Edition 2008, précité, p. 19.
[24] FRIER Pierre Laurent, La loi de 1913 aujourd'hui, précité p. 257.
[25] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, précitée.

Dans le domaine de la protection au titre des monuments historiques, le choix de l'État demeure discrétionnaire, la seule limite imposée à l'État dans l'appréciation de l'intérêt public est le contrôle du juge administratif qui s'exerce sur la qualification des faits[26].

III) Une initiative partagée

L'article 1 du décret du 18 mars 1924[27] prévoit que la procédure de protection est mise en œuvre « soit sur la demande du propriétaire, soit sur l'initiative du ministre des beaux-arts ». Le décret du 15 novembre 1984[28], qui a remplacé les dispositions de 1924, a gardé la même économie, en tenant compte des mesures de déconcentration intervenues au niveau de l'État. L'initiative étatique appartient donc au ministre de la culture pour le classement et au préfet de région pour l'inscription. Le propriétaire privé de l'immeuble conserve également l'initiative de la demande de classement ou d'inscription qui est désormais instruite par le préfet de région, mais le texte de 1984 crée une innovation en ouvrant l'initiative de la demande de protection « à toute personne physique ou morale y ayant intérêt ». On pense naturellement à des associations de défense du patrimoine désormais susceptibles de prendre une telle initiative.

Mais, l'initiative étant prise, la mesure de protection n'a pas la même signification selon qu'il s'agit d'un immeuble appartenant à l'État ou une autre personne publique, ou au contraire d'un immeuble appartenant à une personne privée. Dans cette dernière hypothèse, l'intérêt public que représente le classement de l'immeuble peut entrer en conflit avec le droit de propriété, garanti par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (articles 2 et surtout 17).

Pour les immeubles appartenant à l'État, à des collectivités territoriales ou à des établissements publics, la solution est théoriquement aisée : qu'il s'agisse d'un intérêt national (loi de 1887) ou d'un intérêt public (loi de 1913), la personne publique, propriétaire de

---

[26] Voir par exemple, pour le classement d'un théâtre municipal : CE, 5 mai 1993, *Commune de Mirecourt,* D.A. juillet 1993 n° 351, et, pour le classement de l'immeuble parisien La Pagode ("témoignage de l'intérêt pour l'art japonais… à la fin du XIX° siècle": *CE* 28 juillet 1993, *société Foch- Dauphine*, Rec.T.888.
Pour le contrôle juridictionnel sur les conditions de la protection : FRIER Pierre Laurent *Droit du patrimoine culturel*, précité p. 84-85, et note sous C.E. 29 juillet 2002 *Caisse d'allocations familiales de Paris, A.J.D.A.* 21 octobre 2004, p. 1023-1027.
[27] Décret en forme de règlement d'administration publique du 18 mars 1924 pour l'application de la loi du 31 décembre 1913. J.O. du 29 mars 1924. p. 2978-2981.
[28] Décret n° 84-1006 du 15 novembre 1984. J.O. du 17 novembre 1984, p. 3548-3550.

l'immeuble, ne devrait, en théorie, pas faire obstacle. Dans la réalité, les responsables locaux, notamment les maires, soucieux de leurs prérogatives en matière d'urbanisme, peuvent avoir des opinions divergentes. C'est pourquoi la procédure prévoit, en conformité avec le principe d'autonomie des collectivités locales, que les organes délibérants de ces collectivités doivent donner leur avis avant que le ministre ne prenne sa décision. Mais l'article L 621-5 du Code du patrimoine (qui reprend l'article 4 de la loi de 1913) dispose qu'« en cas de désaccord, le classement est prononcé par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale des monuments historiques ».

Il n'en est pas de même pour les immeubles relevant de la propriété privée, compte tenu de la confrontation entre deux droits légitimes, la propriété privée d'une part et l'intérêt public d'autre part. Le législateur de 1887 avait tranché en exigeant le consentement préalable du propriétaire à toute décision administrative de classement. La solution actuelle, instaurée par la loi de 1913 et reprise dans l'article L 621-6 du code du patrimoine fait prévaloir l'intérêt général. Si le propriétaire privé ne consent pas à la mesure de classement, la décision peut lui être imposée par l'autorité administrative par la voie d'un décret en Conseil d'État. Dans cette hypothèse du classement d'office, le propriétaire peut être indemnisé pour le préjudice que cette décision unilatérale lui fait subir (article L 621-6, 3e alinéa, qui reprend l'article 5 de la loi de 1913).

Ces dispositions de classement d'office justifiées à l'origine en raison des réticences manifestées par de nombreux propriétaires privés sont désormais moins courantes car, dans de très nombreux cas, c'est le propriétaire privé qui prend l'initiative de solliciter de l'État la décision de classement ou d'inscription, en raison des avantages que confère cette mesure.

§3 La décision de protection, acte unilatéral et discrétionnaire de l'État

La décision de classement ou d'inscription au titre des monuments historiques a toujours été, depuis l'origine, un acte administratif pris discrétionnairement par l'État. Considéré comme seul investi de la compétence de déterminer l'intérêt public pour assurer la protection d'un immeuble, l'État est seul maître de la décision finale. Sur la nature juridique

de la décision la doctrine s'est longtemps interrogée[29] : acte administratif individuel, dans la mesure où elle crée des droits et obligations concernant le seul propriétaire de l'immeuble protégé, ou acte réglementaire, en raison des contraintes collectives imposées aux tiers et notamment aux propriétaires d'immeubles situés aux abords des immeubles protégés ? Le Conseil d'État a tranché en 1992 en estimant que ces décisions ne sont ni des actes réglementaires[30], ni des actes individuels[31], mais qu'ils constituent des actes intermédiaires, comme la déclaration d'utilité publique en matière d'expropriation.

En ce qui concerne le classement, c'est toujours le ministre qui prend la décision, après avis de la Commission nationale des monuments historiques. Même si la décision n'appartient, en dernier ressort, qu'au seul ministre, cette dernière a un rôle essentiel depuis l'origine, car elle assure « la garde » de la doctrine sur les monuments historiques et sur son adaptation. Comme nous l'avons précisé antérieurement la Commission, malgré un élargissement récent de sa composition à des personnalités extérieures à l'administration, reste très majoritairement composée de fonctionnaires représentant les services de l'État.

En ce qui concerne l'inscription, la procédure a évolué. Dans le cadre de la réforme de l'État et notamment des mesures de déconcentration, une partie des pouvoirs du ministre a été déléguée aux préfets de région, dans un premier temps (décret du 6 février 1969)[32] pour les attributions de subvention d'État destinées aux travaux d'entretien et de réparation des immeubles inscrits, puis, dans un deuxième temps (décret du 15 novembre 1984)[33], pour intervenir directement dans la procédure de protection du monument, d'une part au stade de l'instruction et de la transmission éventuelle à l'échelon ministériel pour les demandes de classement et d'autre part au stade de la décision définitive pour les demandes d'inscription au titre des monuments historiques. Dans cette dernière hypothèse, le préfet de région s'appuie sur l'avis qui lui est donné par une commission spécialisée à l'échelon régional.
Le rôle de cette commission consultative s'apparente à celui de la Commission nationale des monuments historiques près du ministre. La première structure mise en place a été la Commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique

---

[29] FRIER Pierre Laurent, *La mise en valeur du patrimoine architectural*, précité, p. 93-95.
[30] CE 22 mai 1992 *Jean Gabriel FREDET*, Requête 100660.
[31] CE 7 février 1992 *Ministre de la culture c/SCI du Vieux château, Droit Administratif*, mars 1992, n° 158
[32] Décret n° 69-131 du 6 février 1969. J.O. du 7 février 1969, p. 1423-1424.
[33] Décret n° 84-1006 du 15 novembre 1984 précité.

(COREPHAE) créée par le décret du 15 novembre 1984[34]. Présidée par le Préfet de région qui nommait ses trente membres (dix fonctionnaires de l'État, seize personnalités qualifiées dont huit élus locaux, et quatre représentants d'association œuvrant dans le domaine patrimonial) elle avait pour mission d'assister le Préfet en donnant des avis dans les procédures de protection ou sur les orientations et les travaux dans le domaine du patrimoine. En fusionnant avec le Collège régional du patrimoine et des sites, créé également en 1984[35], institué auprès du préfet de région et consulté sur les questions d'environnement, de sites et de patrimoine, elle est devenue la Commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS) créée par le décret du 5 février 1999.[36]

Placée par le Code du patrimoine[37] en parallèle, comme institution locale, avec la Commission nationale des monuments historiques, elle émet des avis notamment sur les propositions de classement ou d'inscription, de création des Zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) et depuis 2007 sur les propositions de création des périmètres de protection adaptés[38]. Elle avait initialement la mission générale (supprimée en 2004) de proposer au préfet de région des orientations pour la mise en œuvre, à l'échelon régional, de la politique patrimoniale de l'État.

Enfin, elle est obligatoirement consultée dans le cadre du recours effectué auprès du préfet de région contre un avis rendu par l'architecte des bâtiments de France dans le cadre de l'instruction de certaines autorisations de travaux, comme nous l'évoquerons ultérieurement (infra section III).

---

[34] La COREPHAE, citée dans l'alinéa 1 de l'article 5 du décret précité, a été organisée par un décret n° 84-1007 du 15 novembre 1984, J.O. du 17 novembre 1984, p. 3549-3550, et une circulaire du 24 janvier 1985, J.O. du 15 juin 1985, brochure précitée p. 95 et suivantes, et une circulaire du 17 juillet 1987, non publiée au JO, brochure précitée p. 107 et suivantes.
[35] Décret n° 84-305 du 25 avril 1984 JO Brochure p. 193
[36] Décret n° 99-78 du 5 février 1999 relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux, J.O. du 7 février 1999. brochure précitée, supplément n° 4, p. 3-13.
[37] Code du patrimoine article L 612-1
[38] Décret n° 2007-487 du 30 mars 2007, précité.

§ 4 L'usage de prérogatives de puissance publique

L'importance que revêt pour l'État l'exercice de sa mission de protection des monuments historiques justifie qu'il puisse disposer de prérogatives exorbitantes du droit commun : c'est ainsi qu'il peut user des mesures d'expropriation et de la procédure particulière d'instance de classement.

I) L'expropriation pour cause d'utilité publique

La loi du 3 mai 1841 qui consacre le droit pour l'État et les collectivités publiques de porter atteinte à la propriété privée pour des motifs d'intérêt général avait inclus les monuments historiques dans le champ possible des expropriations[39], consacrant ainsi une tradition ancienne qui avait permis de dégager des édifices antiques.
Cette possibilité restait, dans le cadre de la loi du 31 mars 1887, le seul moyen de surmonter le refus d'un propriétaire privé d'accepter la proposition de classement de son immeuble (article 5).

Depuis la loi de 1913, cette possibilité devient le corollaire de la décision autoritaire prise par l'État de classer un immeuble pour « isoler, dégager ou assainir un immeuble classé » (article 1 de la loi du 31 décembre 1913, devenu l'article L 621-1 du Code du patrimoine). Elle demeure également un moyen pour l'État d'assurer lui-même, dans certains cas, la protection de l'immeuble (articles L 621-13 et L 621-18 du code du patrimoine).

II) L'instance de classement

Pour renforcer l'autorité de l'État dans sa mission de protection du patrimoine, le législateur a prévu, en 1913, une procédure particulièrement efficace : l'instance de classement. Afin d'éviter les risques inhérents aux longs délais nécessaires à l'instruction d'une mesure de classement, l'article 1 alinéa 3, prévoit que la simple notification faite par l'administration au propriétaire concerné de sa proposition de classer l'immeuble emporte l'application immédiate des effets du classement.

---

[39] AUDUC Arlette, *Quand les monuments construisaient la nation*, précité, p. 130-136.

L'administration dispose d'un délai relativement court (6 mois) pour prendre la décision de classement, mais ce délai a été allongé à douze mois par la loi du 27 août 1941[40]. Ce dispositif intégralement repris par le Code du patrimoine (article L 621-7) a cependant fait l'objet d'une modification introduite par l'ordonnance du 8 septembre 2005. L'article 6 de l'ordonnance a en effet ajouté à l'article du code un alinéa qui limite l'usage de l'instance de classement à l'hypothèse d'une menace sur l'immeuble : « Lorsque la conservation d'un immeuble est menacée, l'autorité administrative peut notifier au propriétaire par décision prise sans formalité préalable une instance de classement ». Mais les effets de l'instance de classement demeurent les mêmes et ils « cessent de s'appliquer si la décision de classement n'intervient pas dans les douze mois de cette notification ».

Même avec des conditions réduites, il s'agit d'une arme redoutable par son efficacité car il suffit que l'administration (dès qu'elle considère qu'une menace, précise ou supposée, existe sur un immeuble qui lui paraît présenter un intérêt public) notifie au propriétaire sa décision d'instance de classement pour figer la situation de l'immeuble. Cette instance de classement déclenche immédiatement tous les effets de protection de l'immeuble qui sont attachés au classement que nous allons examiner.

SECTION 2 : LES CONSÉQUENCES DE LA MESURE : L'ÉTAT GARANT DE LA PROTECTION DE L'IMMEUBLE

Une fois prise la décision administrative de protection, le propriétaire, public ou privé, voit son bien grevé d'un certain nombre de servitudes d'utilité publique, qui apparaissent comme une limitation de ses droits, au seul bénéfice de l'immeuble considéré comme participant à une mission d'intérêt public, dont l'État doit demeurer le garant. Cette situation génère pour le propriétaire un certain nombre de contraintes, mais afin d'associer les propriétaires à la mission des monuments historiques, l'État va leur assurer, notamment pour les particuliers, des compensations juridiques et financières.

[40] Loi du 27 août 1941 augmentant à titre temporaire certains délais fixés par les lois du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites, J.O. du 30 août 1941, p. 662.

§1 Les contraintes imposées au propriétaire

Elles varient, en intensité, selon la nature de la protection : pendant longtemps, elles étaient beaucoup plus rigoureuses pour les immeubles classés monuments historiques que pour les immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. Cette différence s'est largement atténuée mais l'esprit général, précisé par le Code du patrimoine, demeure le même : « Le propriétaire ou l'affectataire domanial a la responsabilité de la conservation du monument historique classé ou inscrit qui lui appartient ou lui est affecté »[41]. C'est donc bien exclusivement l'intérêt de l'immeuble qui est visé puisque le Code ajoute que « les effets du classement ou de l'inscription au titre des monuments historiques suivent l'immeuble ou la partie d'immeuble en quelques mains qu'il passe »[42]. Selon une formule largement exprimée, le propriétaire d'un monument historique apparaît comme le dépositaire provisoire d'un bien qu'il doit transmettre aux générations suivantes.[43]

I) Des contraintes concernant la protection de l'immeuble

Afin d'assurer une protection optimale de l'immeuble le propriétaire doit d'une part assurer la pérennité de l'immeuble, mais également n'entreprendre les travaux de conservation, de restauration ou d'entretien que dans le respect de l'intérêt de l'immeuble, l'État veillant dans ces deux hypothèses au respect de ces règles.

A) l'interdiction des atteintes portées à son existence ou à son intégrité

L'objectif essentiel des mesures de protection de l'immeuble concerne sa protection physique. Il est en effet logique que l'État, malgré ses erreurs passées[44], soit le rempart institutionnel contre le vandalisme et protège l'immeuble en empêchant sa démolition totale

---

[41] Article L 621-29-1 du Code du patrimoine, ajouté au texte initial du Code du patrimoine (précité) par l'article 15 de l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés. J.O. du 9 septembre 2005, p. 14668.
[42] *Ibidem*, article L 621-29-5 de la même ordonnance.
[43] "Je pense qu'il faut que nous nous battions avec énergie, à la fois pour le patrimoine que nous avons reçu et pour le patrimoine que nous léguerons" Bertrand DELANOE, Maire de Paris, site de la Commission du vieux PARIS http://www.paris.fr/
[44] REAU Louis, *Histoire du vandalisme*, précité.

ou partielle. Malheureusement, cette interdiction de principe est souvent difficile à mettre en œuvre car les infractions ne sont pas ou peu sanctionnées et les exemples ne manquent pas de collectivités territoriales et parfois de propriétaires privés[45] qui, au mépris des règles de droit, détruisent ou laissent détruire des immeubles protégés pour l'exécution d'opérations d'urbanisme ou d'aménagement. De la même manière, il convient d'empêcher le propriétaire négligent (volontairement ou non) de laisser à l'abandon son immeuble et de le transformer en ruine. C'est à ces deux objectifs que l'État s'est attaché avec la mise en place de la police spéciale des monuments historiques.

Dès 1913, en effet, le législateur prévoit que l'interdiction de détruire ou déplacer l'immeuble classé ne peut être levée qu'avec le consentement du représentant de l'État (à l'origine, le ministre des Beaux arts : article 9 alinéa 1 de la loi de 1913 ; puis le préfet de région : article 3 du décret du 14 juin 1996[46]). La démolition totale ou partielle n'est donc pas possible « sans autorisation de l'autorité administrative »[47]. Il faut une décision expresse de l'autorité administrative (le ministre ou le préfet de région), le consentement tacite ne pouvant plus s'appliquer.

Cette disposition n'a pas été remise en cause par l'importante réforme des autorisations d'urbanisme intervenue dans le cadre de l'ordonnance du 8 septembre 2005[48]. Le permis de démolir d'un immeuble classé relève en effet de la police spéciale des monuments historiques et précisément des dispositions de l'article L 621-9 du Code du patrimoine. Bien plus, la même réforme (qui a pourtant assoupli les dispositions concernant le permis de démolir) a renforcé le contrôle de l'État sur le régime des immeubles inscrits et des immeubles adossés à un immeuble classé.

Les immeubles inscrits au titre des monuments historiques, ainsi que les immeubles adossés à un immeuble classé, sont maintenus dans le champ d'application du permis de démolir tel qu'il est organisé par les articles L 421-3 et R 421-28 b du Code de l'urbanisme. Dans ces deux hypothèses, en effet, le permis de démolir ne pourra être délivré par l'autorité

---

[45] EVIN Florence, Patrimoine : Un procès oppose l'État à un propriétaire. Des milliardaires réaménagent les hôtels particuliers parisiens, *Le Monde* 23 et 23 novembre 2008, p. 1 et 19.
[46] Décret n° 96-541 du 14 juin 1996 portant déconcentration de certaines procédures relatives aux monuments historiques. J.O. du 19 juin 1996 p. 9128.
[47] Nouvel article L. 621-9 du Code du patrimoine modifié par l'article 7 de l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005, précitée.
[48] Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, précité

compétente (généralement le maire) « sans l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques » (articles L 621-27 et L 621-30 du Code du patrimoine).

B) Une interdiction accompagnée de mesures coercitives

La mesure de protection, prononcée par l'État, impose donc un certain nombre de contraintes au propriétaire, au premier rang desquelles son obligation première d'administrer « en bon père de famille » l'immeuble dont la préservation a été reconnue d'intérêt public. Restauration, réparation et entretien sont les trois missions qui lui sont imposées, sous le contrôle de l'État et la pratique montre qu'elles sont généralement correctement assurées. Mais il convient d'envisager la défaillance, volontaire ou involontaire du propriétaire. C'est pourquoi, l'article L 621-11 du Code du patrimoine, qui reprend intégralement l'article 9 de la loi de 1913, inscrit la nécessité de la substitution de l'État dans l'hypothèse de manquements graves du propriétaire vis-à-vis de ses obligations. « L'autorité administrative peut toujours faire exécuter par les soins de son administration et aux frais de l'État, avec le concours éventuel des intéressés, les travaux de réparation ou d'entretien qui sont jugés indispensables à la conservation des monuments historiques n'appartenant pas à l'État ».

Cette disposition, conforme aux missions d'intérêt général de la puissance publique, s'accompagne, en cas de défaillance de l'initiative privée, d'une possibilité d'action coercitive de l'État, introduite par la loi n° 66-1042 du 30 décembre 1966[49], reprise par les articles L 621-12 à L 621-15 du Code du patrimoine. L'État, gardien de l'intégrité de l'immeuble, peut user de ses prérogatives de puissance publique pour pallier la négligence, l'incurie ou la mauvaise volonté du propriétaire. Cette action coercitive, qui demeure soumise au contrôle du juge administratif,[50] peut prendre trois formes :

- la mise en demeure (de faire des travaux) suivie d'une exécution par le propriétaire,
- l'exécution d'office des travaux par l'administration,
- la procédure d'expropriation de l'immeuble.

---

[49] Article 2 de la loi n° 66-1042 du 30 décembre 1966 modifiant la loi du 31 décembre 1913, JO du 31 décembre 1966, p. 11752.
[50] C.E. 18 mars 1981 *Société fermière et de participations*, Rec.p.149.

1) La mise en demeure du propriétaire d'effectuer les travaux

Lorsque l'État estime que le propriétaire ou l'affectataire n'entreprend pas les travaux de réparation et d'entretien qu'il juge indispensables à la conservation de l'immeuble, il peut le mettre en demeure d'exécuter ces travaux. Après consultation de la Commission nationale des monuments historiques qui donne son avis sur le plan scientifique et technique, l'administration met en demeure le propriétaire d'entreprendre les travaux. Cette procédure prend la forme d'un arrêté (suffisamment motivé[51]) de mise en demeure, notifiée au propriétaire, et qui définit les modalités d'exécution :

- l'État s'engage sur la prise en charge d'une partie des travaux (dans la proportion d'un minimum de 50 % fixé par la loi) et qu'il règle sous forme de subvention versée au propriétaire,
- la nature des travaux (description et estimation) est proposée par l'administration et acceptée par la Commission nationale des monuments historiques,
- la maîtrise d'œuvre est confiée à un architecte en chef des monuments historiques choisi par le propriétaire (qui dispose pour ce choix d'un délai de quinze jours à partir de l'arrêté de mise en demeure) ou à défaut désigné par l'État[52],
- le délai d'ouverture et d'exécution des travaux.

Les droits du propriétaire sont cependant sauvegardés puisque la faculté lui est ouverte, par l'article L 621-12 alinéas 2 et 3 du Code du patrimoine, dans le cadre d'un recours suspensif, de contester cette mise en demeure devant le tribunal administratif qui « statue sur le litige et peut, le cas échéant, après expertise, ordonner l'exécution de tout ou partie des travaux prescrits par l'administration ».

2) L'exécution d'office des travaux

Si le propriétaire refuse de se conformer à la mise en demeure qui lui a été notifiée ou d'exécuter la décision de la juridiction administrative, l'État peut procéder à l'exécution

---

[51] C.A.A. de Douai, 13 novembre 2001, *Ministre de la culture et de la communication c/Société Kennedy Roussel*, RJE 3/2002/J note NEGRI Vincent.

[52] Article 27 alinéa 2 du décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, J.O. du 31 mars 2007, p. 6046.

d'office des travaux en lieu et place du propriétaire. Les contraintes imposées au propriétaire sont alors importantes :

- l'administration conduit les travaux, le cas échéant en procédant à l'occupation temporaire, dans le cadre d'une autorisation délivrée par le préfet, des immeubles concernés par les travaux et le cas échéant des immeubles voisins.

Le coût des travaux, assurés en régie par l'État, est supporté par le propriétaire, déduction faite de la prise en charge de l'État, selon des modalités déterminées par l'administration (échelonnement des remboursements sur une durée maximale de 15 ans -sous réserve d'une saisine éventuelle du juge administratif qui pourra modifier l'échelonnement – montant des intérêts calculés au taux légal sur les sommes dues en fonction de l'échelonnement).

- les droits de l'État sur la créance peuvent être garantis par une hypothèque légale inscrite sur l'immeuble, et le recouvrement des sommes dues est assuré par l'État « selon la procédure applicable aux créances de l'État étrangères à l'impôt et aux domaines » (article L 621-14 du Code du patrimoine).

3) L'abandon du propriétaire : l'expropriation

Pour s'exonérer des obligations que lui impose l'administration pour la protection de son immeuble, le propriétaire peut répondre en sollicitant du préfet de région l'engagement de la procédure d'expropriation. Il dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification d'exécution des travaux d'office pour effectuer cette demande dans laquelle il doit préciser « l'indication du prix proposé pour la cession de son immeuble »[53] Le préfet instruit la demande et dispose d'un délai maximum de six mois pour statuer (l'absence de réponse vaut décision de rejet), ce délai de réflexion n'ayant pas d'effet suspensif sur l'exécution des travaux imposés.

Si l'expropriation est décidée, celle-ci est mise en œuvre par l'État, ou par une collectivité territoriale ou un établissement public qui peuvent se substituer à l'État, avec son accord.

Si l'expropriation est refusée, le propriétaire est tenu au règlement des travaux. Il peut alors vendre son immeuble, la totalité des sommes dues au titre des travaux étant récupérée par

[53] Article 28 alinéa 2 du décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 précité

l'État sur le montant de la vente, à moins que l'État n'ait accepté la substitution du nouveau propriétaire qui restera débiteur des sommes dues à l'État. Mais, le propriétaire peut également s'acquitter de sa dette « en faisant abandon de son immeuble à l'État » (article L 621-14 alinéa 2 du Code du patrimoine).

II) Des contraintes pesant sur le régime des travaux

En dehors des cas atypiques dus à sa défaillance ou à sa mauvaise volonté, pour lesquelles l'État met en œuvre les réponses les plus appropriées, le propriétaire d'un immeuble protégé doit normalement assurer la conservation et la gestion de son bien « en bon père de famille ». Mais si cette responsabilité du propriétaire ou de l'affectataire du monument est désormais rappelée par le nouvel article L 621-29-1 du Code du patrimoine introduit par l'ordonnance du 8 septembre 2005, sa liberté est depuis longtemps largement encadrée par l'État, garant de l'intérêt de l'immeuble.

L'étatisation de la protection du patrimoine a ainsi conduit l'État à mettre en œuvre, dès l'origine, un processus de contrôle de l'entretien, de la conservation et de la restauration des monuments historiques dont l'intensité variait en fonction de la mesure de protection édictée :

- les immeubles classés, considérés comme des éléments essentiels du patrimoine, tombaient sous un contrôle particulièrement strict de l'État et de ses agents spécialisés.
- les immeubles inscrits, considérés comme présentant un intérêt moindre, étaient soumis à un régime plus souple, l'État se réservant la possibilité d'intervenir par le biais de l'instance de classement en cas de risque excessif causé à l'immeuble.

Cet encadrement particulièrement rigide pour les monuments classés et étonnamment souple pour les monuments inscrits (alors que les travaux réalisés dans le périmètre de protection des monuments protégés étaient au contraire étroitement surveillés) ne pouvait résister aux très nombreuses critiques formulées. L'ordonnance du 8 septembre 2005 a apporté une première réponse justifiée par la nécessité de simplifier le droit des monuments historiques afin de « le rendre plus lisible et plus compréhensible pour le citoyen mais aussi plus cohérent et plus efficace »[54]. La réforme des permis de construire et des autorisations d'urbanisme introduite

[54] Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés, J.O. du 9 septembre 2005, p. 14665.

par l'ordonnance du 8 décembre 2005[55] a nécessité des mesures d'adaptation et de coordination entre les nouvelles règles du droit de l'urbanisme (régies par le Code de l'urbanisme) et les dispositions spéciales de la police des monuments historiques (régies par le Code du patrimoine). Deux décrets du 5 janvier 2007[56] et du 30 mars 2007[57] sont intervenus pour mettre en application ces deux réformes. Leur contenu modifie sensiblement le régime des travaux sur les immeubles protégés au titre des monuments historiques, mais également celui des travaux situés dans l'environnement des immeubles protégés (immeubles adossés à un monument historique classé, et immeubles situés dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit).

L'orientation générale de simplification et de clarification qui émane de ces deux dispositifs est de privilégier le nouveau droit commun des autorisations d'urbanisme tout en préservant l'exercice de la police spéciale des monuments historiques par les autorités qui en sont chargées[58]. Ainsi, en dehors des travaux réalisés sur les immeubles classés qui relèvent exclusivement des dispositions de l'article L 621-9 du Code du patrimoine, les autres travaux entrent dans le champ des dispositions du Code de l'urbanisme et l'articulation des décisions délivrées à ce titre avec les règles de la police spéciale des monuments historiques se fait selon deux méthodes : soit l'autorisation d'urbanisme délivrée intègre l'autorisation prévue dans l'autre police (cette intégration se fait également selon deux méthodes : dans certains cas l'autorisation d'urbanisme « tient lieu de l'autorisation prévue par une autre législation dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité compétente », dans d'autres cas la décision est subordonnée à l'intervention préalable de l'accord requis au titre de l'autre législation). Par ce moyen les pétitionnaires n'ont, en principe qu'un seul interlocuteur, les autorités locales compétentes en matière d'autorisations d'urbanisme, mais les travaux entrepris sur les immeubles protégés au titre de la police spéciale des monuments historiques et sur leur environnement demeurent largement soumis au contrôle des autorités chargées de

---

[55] Dossier spécial : La réforme des autorisations d'urbanisme *A.J.D.A.* 5 février 2007 et spécialement PHEMOLANT Brigitte, Présentation générale de la réforme, p. 230-236 ; PRIET François, Une réelle clarification des règles applicables à l'instruction des autorisations d'urbanisme, p. 237-243 ; et JEGOUZO Yves Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère à l'urbanisme, p. 249-253 ;
[56] Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, J.O. du 6 janvier 2007, p. 225.
[57] Décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, J.O. du 31 mars 2007, p. 6046.
[58] JEGOUZO Yves, *ibidem*.

cette police spéciale (avec une graduation dans l'intensité de contrôle en fonction de la nature de la protection des immeubles concernés) selon des modalités et des délais qui tiennent compte de cette articulation entre les deux polices.

C'est dans ce même esprit de simplification que « les travaux d'entretien et de réparations ordinaires ou de réparations d'entretien sont désormais dispensés de toute autorisation ou déclaration au titre de chacun des deux codes »[59]

A) Les travaux sur les immeubles classés

Le principe initial posé par la loi de 1913, s'inscrivait dans la même logique d'intervention étatique qui avait justifié la décision de classement. L'article 9 prévoyait, en effet que « L'immeuble classé ne peut [...] être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, si le ministre des beaux arts n'y a donné son consentement » et le décret du 18 mars 1924 qui détaillait, dans son article 10, l'étendue des travaux concernés, précisait que le ministre statuait sur la demande d'autorisation effectuée par le propriétaire « après avis de la commission des monuments historiques ». Ce dispositif, en raison de sa centralisation extrême, était dans la pratique peu suivi. Il faudra cependant attendre l'intervention tardive du décret du 14 juin 1996[60] pour assouplir les règles initiales et transférer aux préfets de région les autorisations de travaux sur les monuments classés ou inscrits.[61]

Nonobstant cette mesure de déconcentration, le principe initial a été maintenu presque intégralement par l'actuel article L 621-9 alinéa 1 du Code du patrimoine : « L'immeuble classé au titre des monuments historiques ne peut […] être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque sans autorisation de l'autorité administrative ».
Le décret du 30 mars 2007 explicite les modalités de cette « surveillance » de l'État : la nature des travaux est précisée par l'article 19 qui dispose que sont concernés « les constructions ou travaux, de quelque nature que ce soit, qui sont de nature soit à affecter la consistance ou

---

[59] Circulaire n° 2007/013 du 1er octobre 2007 relative à la réforme du régime des autorisations de travaux sur les immeubles protégés au titre des monuments historiques, B.O. Culture n° 163 – Septembre-octobre 2007, p. 20-25.
[60] Décret n° 96-541 du 14 juin 1996 portant déconcentration de certaines procédures relatives aux monuments historiques, J.O. du 19 juin 1996, p. 9128-9129.
[61] PRESCHEZ Philippe, 1996, Compétences nouvelles des préfets de région pour les travaux sur les monuments classés ou inscrits, *La Pierre d'angle*, N° 19, octobre 1996, p. 33-35.

l'aspect de la partie classée de l'immeuble, soit à compromettre la conservation de cet immeuble » et qui fournit une liste non limitative de travaux concernés. L'article 20 définit les modalités de la demande d'autorisation et le contenu très précis et très documenté du dossier (sont ainsi exigées « les études scientifiques et techniques préalables à la réalisation des travaux, en fonction de la nature, de l'importance et de la complexité de ceux-ci »).

Après instruction du dossier l'autorisation est normalement délivrée par le préfet de région (mais dans des circonstances exceptionnelles d'évocation par le ministre, l'autorisation est signée par lui). Cette autorisation étant délivrée le propriétaire concerné assume normalement la maîtrise d'ouvrage mais ne peut confier la maîtrise d'œuvre qu'à un professionnel dont la compétence est appréciée par l'État, et les « travaux autorisés [...] s'exécutent sous le contrôle scientifique et technique des services de l'État chargés des monuments historiques » (article L 621-9 alinéa 2 du Code du patrimoine).

Les nouvelles règles posées depuis l'ordonnance du 8 septembre 2005 clarifient les diverses missions intervenant dans les travaux entrepris sur un immeuble classé.

1) La maîtrise d'ouvrage

Jusqu'à la réforme introduite en 2005, à la suite des recommandations de la Commission Bady (déjà citée supra), l'État considérait qu'il avait vocation à assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux dès lors qu'il apportait son soutien financier, alors même que, selon une jurisprudence constante[62], le financement par l'État d'une partie des travaux n'avait pas pour effet de transférer la qualité de maître d'ouvrage à l'État.

La maîtrise d'ouvrage assurée par l'État avait le mérite de la simplicité et de l'efficacité : la commande de la maîtrise d'œuvre, généralement auprès de l'architecte en chef des monuments historiques territorialement compétent, était établie par la conservation régionale des monuments historiques, dès lors que le subventionnement des travaux était prévu dans le cadre des crédits budgétaires. L'ensemble des contrats étaient conclus par l'État : mission de maîtrise d'œuvre avec l'architecte en chef et les divers intervenants et marchés passés avec les entreprises conformément aux règles de passation des marchés publics. La surveillance des travaux, le règlement des factures et la réception des travaux

[62] Tribunal des conflits 28 avril 1980 *Prunet c/Le Bras* A.J.D.A. 20.10.1980, p. 541

étaient assurés par l'État, le propriétaire se contentant de payer la partie des travaux restant à sa charge dans le cadre de la convention d'offre de concours conclu préalablement entre l'État et lui-même.

Cette tutelle technique et scientifique de l'État sur les travaux entrepris sur les monuments historiques classés ayant toujours fait l'objet de controverses, les propriétaires privés ou publics se plaignant de la contrainte qui leur était imposée, la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 a introduit une modification à l'article 9 de la loi de 1913, en ouvrant la possibilité pour l'État de confier au propriétaire le soin de faire exécuter les travaux, dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée[63]. Le propriétaire, qui avait sollicité cette possibilité, devenait maître d'ouvrage délégué, et intervenait alors en qualité de mandataire, le contenu de sa mission et ses obligations étant fixés dans le cadre d'une convention conclue avec l'État. Dans la réalité, l'État conservait le contrôle des travaux.

Ce dispositif a été abandonné dans le cadre de la réforme introduite par l'ordonnance du 8 septembre 2005. Le nouvel article L 621-29-2 du Code du patrimoine érige en principe général que le maître d'ouvrage des travaux sur l'immeuble classé ou inscrit est le propriétaire ou l'affectataire de l'immeuble. L'intervention de l'État demeure cependant possible à titre d'assistance gratuite lorsque le propriétaire est dans l'incapacité financière et technique d'assurer cette mission. Une assistance à maîtrise d'ouvrage est également possible, mais à titre onéreux, lorsque le propriétaire constate la carence de l'offre privée et des autres collectivités publiques pour l'assister dans sa mission.

2) La maîtrise d'œuvre

Lorsque les travaux sont subventionnés par l'État, l'intervention d'un architecte en chef des monuments historiques comme maître d'œuvre pour les travaux de restauration et de réparation a longtemps été exigée par l'État. Nous avons évoqué précédemment la part prise par Mérimée et la Commission des monuments historiques dans cette exigence consacrée par la création de la fonction spécifique des architectes en chef des monuments historiques. Ce

[63] Nouvel alinéa 4 de l'article 9 de la loi du 31 décembre 1913, ajouté par l'article 20-2 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, J.O. du 13 juillet 1985, p. 7916.

principe n'a pourtant été consacré que tardivement par le décret du 20 novembre 1980[64] qui prévoyait que l'architecte en chef était en effet « chargé, en qualité de maître d'œuvre, d'établir les projets et les devis et de diriger l'exécution des travaux sur les immeubles classés lorsque la maîtrise d'ouvrage est assurée par les services relevant du ministère de la culture ou lorsque les propriétaires ou affectataires reçoivent une aide financière de l'État ». Sa rémunération, assurée selon un forfait, et sa mission étaient alors définies dans les conditions fixées par décret[65]. Le propriétaire devait normalement faire appel à l'architecte en chef territorialement compétent mais, après 1980[66], il pouvait solliciter du ministre de la culture l'autorisation de recourir à un autre architecte en chef. En pratique, l'administration lui proposait, à sa demande, de faire son choix sur une liste de trois noms. En outre, l'architecte était obligatoirement assisté dans sa mission par un vérificateur des monuments historiques[67] rémunéré dans des conditions identiques.

Ce dispositif contraignant et contesté a été abandonné et l'exclusivité de l'intervention des architectes en chef dans la maîtrise d'œuvre sur des immeubles classés n'a été maintenue que pour ceux qui sont la propriété de l'État ou qu'il a remis en dotation[68]

Lorsque les travaux ne bénéficient pas d'une aide financière de l'État, le propriétaire reste soumis à l'obligation de solliciter l'autorisation préalable du service des monuments historiques. Dans sa rédaction initiale, l'article L 621- 9 alinéa 2 du Code du patrimoine disposait que les travaux ainsi autorisés devaient être exécutés sous « la surveillance de l'autorité administrative ». L'ordonnance du 8 septembre 2005 a modifié cette disposition en soumettant ces travaux au « contrôle scientifique et technique des services de l'État », et ajouté un nouvel alinéa 3 : « Un décret en Conseil d'État précise les catégories de professionnels auxquels le propriétaire ou l'affectataire d'un immeuble classé au titre des monuments historiques est tenu de confier la maîtrise d'œuvre des travaux »[69].

---

[64] Décret n° 80-911 du 20 novembre 1980 portant statut particulier du corps des architectes en chef des monuments historiques, précité ;
[65] Décret n° 87-312 du 5 mai 1987 relatif aux honoraires et vacations alloués aux architectes en chef des monuments historiques et vérificateurs, J.O. 10 mai 1987, p. 5149-5150.
[66] Article 4 du décret n° 80-911 du 20 novembre 1980 précité
[67] Article 9 du décret du 22 mars 1908. J.O. 1er avril 1908, p. 2280.
[68] Article 3 III du décret n° 2007-1405 du 28 septembre 2007 portant statut particulier des architectes en chef des monuments historiques et adaptation au droit communautaire des règles applicables à la restauration des immeubles classés, précité.
[69] Article 7 de l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés, précité.

Le décret du 28 septembre 2007 qui a réformé le statut des architectes en chef des monuments historiques organise désormais, comme nous l'avons indiqué précédemment, les conditions de la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration des monuments classés :

Pour les travaux concernant les immeubles appartenant à l'État ou remis par lui en dotation elle est assurée par l'architecte en chef territorialement compétent.

Pour les travaux concernant les immeubles appartenant à d'autres propriétaires publics ou privés, elle peut être assurée par un architecte en chef des monuments historiques librement choisi par le maître d'ouvrage, mais également par un autre professionnel « ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen » (et depuis l'arrêt du Conseil d'État du 6 octobre 2008 par un professionnel exerçant en France) et présentant les compétences requises. Celles-ci sont normalement les conditions requises pour se présenter au concours sur titre ouvert pour le recrutement des architectes en chef des monuments historiques (article 9 alinéa 1 du décret du 28 septembre 2007). L'appréciation de ces compétences est alors effectuée (article 9 alinéa 2 du même décret) par les services déconcentrés du Ministère de la culture qui apprécient les « justifications utiles de nature à établir que la formation et l'expérience professionnelle de ce maître d'œuvre attestent de connaissances historiques, architecturales et techniques nécessaires à la conception et à la conduite des travaux sur l'immeuble faisant l'objet de l'opération de restauration ».

Une troisième hypothèse paraît avoir été également ouverte dans une autre situation qui concerne l'expérimentation prévue par l'article 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (qui permet aux régions ou aux départements de gérer des crédits d'État affectés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques, classés ou inscrits, n'appartenant pas à l'État), un décret en Conseil d'État a prévu que si le propriétaire ou l'affectataire ne souhaite pas confier la surveillance des travaux à l'architecte des bâtiments de France territorialement compétent, il doit « confier la maîtrise d'œuvre de ces travaux à un architecte titulaire du diplôme délivré par le Centre d'études supérieures d'histoire et de conservation des monuments anciens, ou par le Centre des hautes études de Chaillot, ou à compter du 1er janvier 2005, par la Cité de l'architecture et du patrimoine »[70].

---

[70] Décret n° 2005-837 du 20 juillet 2005. J.O. du 23 juillet 2005.p.12032.

3) Le contrôle scientifique et technique

Même si la liberté du propriétaire est désormais mieux assurée, le contrôle scientifique et technique exercé par le service des monuments historiques demeure très fort, d'abord en amont puisque « l'autorisation peut être assortie de prescriptions, de réserves ou de conditions » (article 21 alinéa 2 du décret) puis en aval puisque « la conformité des travaux réalisés est constatée par les services déconcentrés du ministre chargé de la culture » (article 25 qui prévoit la fourniture par le propriétaire d'un « dossier documentaire » particulièrement détaillé). C'est d'ailleurs la production de ce dossier qui va permettre de débloquer le « versement du solde des subventions publiques ».

Ainsi, malgré un assouplissement des règles imposées aux propriétaires publics ou privés, l'intervention sur l'immeuble classé demeure encore très encadrée par l'État dans le droit fil d'une tradition qui ne s'est pas démentie depuis Mérimée.

Cette même règle s'est trouvée reprise en ce qui concerne les interventions sur les immeubles inscrits, la réforme intervenue en 2005 posant des exigences plus fortes que celles qui étaient en vigueur antérieurement.

B) Les travaux sur les immeubles inscrits

Considérés comme des éléments moins importants dans l'échelle des valeurs des immeubles protégés, les immeubles inscrits au titre des monuments historiques faisaient l'objet d'une surveillance moins rigoureuse de la part des services de l'État[71].

Le régime initial des immeubles inscrits se révèle assez souple en matière de contraintes. La loi de 1913 prévoit seulement, dans son article 2 alinéa 4, l'obligation faite au propriétaire, qui souhaite effectuer une modification de l'immeuble, d'aviser l'autorité préfectorale « quinze jours auparavant » (délai porté à deux mois par la loi du 13 juillet 1927, puis à quatre mois par la loi du 27 août 1941). S'agissant, à l'origine, d'immeubles figurant sur un inventaire complémentaire destiné à alimenter la liste des immeubles classés, il est en effet possible à l'État, pour empêcher les modifications projetées, de s'y opposer en

[71] PLANTEY Alain, 1955, L'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, *Recueil Dalloz* 1955, Chronique, p. 27-32.

déclenchant l'instance de classement, puis éventuellement ultérieurement le classement lui-même, si l'intérêt de l'immeuble le justifiait.

Mais, à partir du moment où l'État décide de donner une autonomie à l'inventaire supplémentaire et d'intervenir financièrement pour permettre la restauration, la réparation et l'entretien des immeubles inscrits, il devient logique que soit instauré un contrôle plus strict de ces édifices. Ceci est d'autant plus indispensable que le dispositif créé en 1943 des périmètres de protection autour des immeubles protégés (classés ou inscrits) a conduit à soumettre aux représentants de l'État les projets de travaux situés dans le champ de visibilité des monuments protégés : ainsi des travaux réalisés sur des immeubles non protégés se révèlent plus encadrés que ceux réalisés sur des immeubles inscrits qui peuvent par contre bénéficier d'aides financières de l'État (subventions et allégements fiscaux).

Cette anomalie a été supprimée par la double réforme de 2005 (Code de l'urbanisme et Code du patrimoine).

Ainsi les immeubles inscrits relèvent désormais du droit commun des nouvelles dispositions prévues par le Code de l'urbanisme, mais le service des monuments historiques exerce un contrôle beaucoup plus étroit qu'antérieurement qui les rapproche du régime des immeubles classés. Ces nouvelles règles sont désormais définies par l'article L 621-27 du Code du patrimoine[72] et précisées par le décret du 30 mars 2007 et une circulaire du 1er octobre 2007[73].

Le Code du patrimoine fixe désormais aux propriétaires d'immeubles inscrits une obligation générale de « ne procéder à aucune modification de l'immeuble ou partie de l'immeuble inscrit, sans avoir, quatre mois auparavant, avisé l'autorité administrative de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent de réaliser » (article L 621-27 1er alinéa). Cette obligation permet aux services chargés des monuments historiques de choisir la meilleure réponse à apporter dans l'intérêt du monument concerné.

Si les travaux envisagés entrent dans les hypothèses prévues par le code de l'urbanisme pour les permis de construire, le permis de démolir, ou les simples déclarations

---

[72] Article L 621-27 et notamment les alinéas 3, 4 et 5 introduits par l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 précitée.

[73] Circulaire du ministre de la culture et de la communication n° 2007/013 du 1er octobre 2007 relative à la réforme du régime des autorisations de travaux sur les immeubles protégés au titre des monuments historiques, B.O. Culture n° 163 Septembre-octobre 2007, p. 20

de travaux, la demande est faite auprès de l'autorité compétente en matière d'urbanisme, généralement le maire. Mais la délivrance du permis ou la décision prise sur la déclaration préalable sont subordonnés à l'intervention préalable de « l'autorité administrative chargée des monuments historiques », en l'occurrence l'architecte des bâtiments de France territorialement compétent, qui dispose d'un délai suffisant (le délai d'instruction est alors porté à six mois par l'article R 423-28 du code de l'urbanisme) pour donner son accord, le cas échéant assorti de prescriptions particulières ou de réserves. Le défaut d'une notification expresse par l'A.B.F dans le délai d'instruction prescrit « vaut décision implicite de rejet » (article R 424-2 c du Code de l'urbanisme).

Si les travaux envisagés n'entrent pas dans les hypothèses prévues par le code de l'urbanisme et ne nécessitent pas un permis ou une décision prise sur une déclaration préalable, et si le service des monuments historiques veut s'y opposer, il ne peut le faire qu'en engageant une procédure de classement de l'immeuble.

Une fois accordée l'autorisation d'urbanisme, le propriétaire va pouvoir entreprendre les travaux avec une liberté plus grande que dans le cas des immeubles classés puisqu'il exerce normalement la maîtrise d'ouvrage (article L 621-29-2 du Code du patrimoine précité), fait appel au maître d'œuvre de son choix, et arrête librement les marchés avec les entreprises compétentes. Mais le service des monuments historiques va pouvoir exercer « son contrôle scientifique et technique » sur l'exécution des travaux réalisés (nouvel alinéa 4 de l'article L 621-27 du Code du patrimoine) et vérifier ainsi le respect des prescriptions ou des réserves émises. Le contrôle est d'autant plus contraignant si une subvention publique a été accordée.

III) Une protection donnée au statut de l'immeuble[74]

La qualité reconnue par l'État à l'immeuble et sa sélection pour figurer parmi les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, justifiaient dès l'origine de la réglementation par l'État que sa spécificité fasse l'objet d'une publicité suffisante, pour permettre :

- à l'administration des monuments historiques de pouvoir exercer une surveillance et un contrôle permanents sur ces immeubles

[74] FRIER Pierre Laurent *La mise en valeur du patrimoine architectural*, précité, p. 95-99.

- aux autres administrations de pouvoir intégrer dans leurs décisions les servitudes attachées à l'immeuble protégé
- à l'acquéreur éventuel d'un immeuble protégé de connaître l'existence des contraintes pesant sur le bien ainsi que les privilèges qui y sont attachés
- aux tiers de connaître les contraintes et privilèges attachés au statut des monuments historiques (interdiction d'affichage, protection des abords, etc.)

Ainsi, la nécessité de transcription de la décision de classement par l'administration elle-même au bureau des hypothèques a-t-elle été prévue dès la loi de 1913 (Article 1 alinéa 4) qui prévoit que cette formalité est effectuée par l'administration et ne donne lieu à aucune perception au profit du Trésor. En outre, il appartient à l'Administration d'assurer une publicité suffisante des décisions de protection (classement ou inscription) pour que celles-ci soient opposables aux tiers.[75]

Ces principes de transcription et de publicité sont des éléments essentiels pour permettre l'exercice effectif de toutes les règles afférentes à la police spéciale des monuments historiques. En effet, le principe jurisprudentiel de l'indépendance des législations posé en 1959 par le Conseil d'État dans l'arrêt Piard[76], signifie « qu'en l'absence de dispositions législatives contraires chaque ensemble normatif issu d'une législation particulière s'applique séparément, indépendamment des autres ensembles normatifs et fait l'objet d'un contrôle administratif et juridictionnel propre »[77]. Même si ce principe jurisprudentiel est contesté en raison des complexités qu'il engendre[78] il permet de garantir le respect de la police des monuments historiques comme nous l'avons évoqué dans le cadre des autorisations de travaux.

Ainsi, les mesures de classement ou d'inscription au titre des monuments historiques constituent une servitude administrative, et figurent dans la liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, annexée à l'article R 126-1 du code de l'urbanisme. À ce titre, les plans locaux d'urbanisme doivent les faire figurer dans leurs annexes (article L 126-1 du code de l'urbanisme) compte tenu de leur opposabilité aux tiers.

---

[75] C.E. 21 juillet 1970, *Société GEPRO*, Recueil Dalloz-Sirey, 1970, p. 707-710, conclusions GREVISSE
[76] C.E. 1er juillet 1959, *PIARD*, Rec. p. 413
[77] JACQUOT Henri et PRIET François, 2008, *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz 6° édition Editions DALLOZ, Paris, p. 143.
[78] DELHOSTE Marie France, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, précité

C’est d’ailleurs pour ces multiples raisons que la propriété de l’immeuble ne peut être acquise par prescription (article L 621-17 du code du patrimoine qui reprend l’article 12 alinéa 2 de la loi de 1913).

§ 2 Les privilèges consentis au propriétaire de l’immeuble

Nonobstant le fait que la protection des monuments historiques s’inscrit désormais dans un contexte d’intérêt patrimonial qui s’est largement développé et qui suscite un intérêt grandissant de la part de nombreuses collectivités territoriales (qui souhaitent en faire un vecteur de promotion de leurs activités culturelles et touristiques), ainsi que de la part de nombreux particuliers attirés par la qualité de demeures chargés d’histoire, les immeubles classés ou inscrits ont longtemps constitué de lourdes charges (jugées parfois insupportables) pour leurs propriétaires, publics ou privés. Il n’est que de rappeler les pages fortes de Maurice BARRES s’inquiétant de la grande misère des églises de France pour relever que l’État s’est préoccupé, très tôt, de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour aider les propriétaires à restaurer, réparer, entretenir, et plus récemment à mettre en valeur tous les éléments, divers et variés, qui constituent le patrimoine d’intérêt public.

Le soutien apporté par l’État aux propriétaires de monuments historiques s’est progressivement accentué, et a pris plusieurs formes :

- les mesures propres à assurer la protection des immeubles et leur environnement
- les mesures financières en faveur des propriétaires des immeubles protégés.

I) La protection objective de l’immeuble

Il s’agit tout d’abord d’apporter les moyens de la puissance publique pour protéger l’immeuble par rapport à d’éventuelles agressions ou contraintes extérieures, et de veiller ainsi à préserver son intégrité.

A) La protection contre l’affichage et les enseignes

Au même titre que les sites ou les paysages, les monuments historiques s’apprécient en raison de leurs qualités esthétiques, de leur beauté (selon l’expression déjà citée de Victor HUGO) et il convient donc de veiller à ce que ceux qui veulent admirer cette beauté puissent le faire dans les meilleures conditions visuelles. C’est ce qui justifie les règles de police des abords des monuments historiques, mais également la réglementation de l’affichage et des

enseignes sur et aux abords des monuments. Mais l'édiction de règles de police dans ces domaines entre en conflit avec le respect d'autres règles comme la liberté d'affichage et la liberté du commerce et de l'industrie.

Une première loi du 20 avril 1910[79] a interdit l'affichage sur les monuments classés et autorisé le préfet à interdire l'affichage dans un périmètre déterminé aux abords des monuments classés. Cette interdiction est reprise dans un décret loi du 30 octobre 1935 qui l'étend aux monuments inscrits et qui inclut les enseignes.[80]

Mais c'est surtout la loi du 12 avril 1943[81] qui assure une protection des monuments historiques vis-à-vis de la publicité sous ses formes les plus variées. Dans son article 5 la loi interdit toute publicité sur les immeubles classés ou inscrits, et sur les immeubles situés dans un périmètre de 100 m autour d'eux, mais également « sur les édifices et monuments qui, bien que non classés ou inscrits, présentent un caractère artistique, esthétique ou pittoresque ». Cette protection a été reprise dans le Code de l'environnement article L 581-4[82] qui interdit toute publicité sur les immeubles classés ou inscrits, et autorise le maire, ou à défaut, le préfet, « à interdire par arrêté toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque ».

Dans son article 9 la loi soumet à l'autorisation préalable de l'administration des monuments historiques la pose d'une enseigne sur un immeuble classé ou inscrit.

Par contre, dans la perspective d'aider le propriétaire sur le plan financier la loi n° 2006-166 du 21 décembre 2006[83] a créé un article L 621-29-8 du Code du patrimoine qui permet à l'autorité chargée des monuments historiques « d'autoriser l'installation de bâches d'échafaudage comportant un espace dédié à l'affichage » à l'occasion de travaux sur les immeubles classés ou inscrits, mais dans ce cas « les recettes perçues par le propriétaire du monument pour cet affichage sont affectées par le maître d'ouvrage au financement des travaux ».

---

[79] Loi du 20 avril 1910, J.O.22 avril 1910, pages 3693-3694
[80] Décret-loi du 30 octobre 1935, J.O. 31 octobre 1935, pages 11531-11532
[81] Loi n° 217 du 12 avril 1943 relative à la publicité par panneaux-réclame, par affiches et aux enseignes, J.O. du 15 avril 1943, p. 1030-1031.
[82] Article L 581-4 du Code de l'environnement, tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 2004-1199 du 12 novembre 2004, J.O. du 14 novembre 2004
[83] Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, J. O du 27 décembre 2006, p. 19641. Les modalités de ce dispositif ont été précisées par le décret n° 2007-645 du 30 avril 2007 pris pour l'application de l'article L 621-29-8 du code du patrimoine, J.O. du 2 mai 2007, p 7753.

B) La protection contre les atteintes externes

Il s'agit, dans l'esprit du législateur de 1913, de protéger l'immeuble bénéficiant d'une mesure de classement contre les atteintes qui peuvent altérer son intégrité et menacer sa qualité de bien d'intérêt public. Les articles 11 et 12 de la loi de 1913 protégeaient ainsi les immeubles des risques d'une expropriation, et de toute servitude légale ou conventionnelle, en exigeant un agrément préalable du ministre. Ces dispositions ont été pratiquement toutes reprises dans l'actuel code du patrimoine au bénéfice des seuls monuments classés :

1) L'interdiction de contiguïté gênante

La protection de l'immeuble justifie que soit interdite toute contiguïté gênante, comme peut l'être une construction adossée et qui altère ses qualités et son aspect. Ainsi dès 1913 le législateur a prévu la possibilité d'étendre la mesure de classement à des immeubles voisins déjà existants « pour isoler, dégager ou assainir » l'immeuble classé. Cette procédure toujours en vigueur (article L 621-1 alinéa 2 b) a été rarement mise en œuvre. Et le législateur a ajouté : « Aucune construction neuve ne peut être adossée à un immeuble classé sans une autorisation spéciale du ministre des beaux-arts » (article 12 alinéa 1 de la loi de 1913). Cette rédaction reprise dans l'article L 621-30 du Code du patrimoine lors de sa création par l'ordonnance du 20 février 2004 a été abandonnée par l'ordonnance du 8 septembre 2005 qui a élargi la réglementation des immeubles adossés à un immeuble classé, non plus à la seule hypothèse de travaux de construction d'un nouvel immeuble mais également à tous travaux d'aménagement ou de démolition d'un immeuble existant adossé. Le nouvel article L 621-30 du code du patrimoine (dont l'entrée en vigueur a été coordonnée avec les nouvelles dispositions concernant les autorisations d'urbanisme c'est-à-dire au 1er octobre 2007) régit désormais la situation des immeubles adossés avec une précision et une rigueur renforcées.

Lorsque les travaux concernés sont soumis à un permis de construire, de démolir, d'aménager ou de déclaration préalable, l'autorité locale désormais compétente ne peut délivrer le permis qu'après avoir obtenu l'accord préalable de l'autorité administrative chargée des monuments historiques. Lorsque les travaux envisagés ne sont pas soumis à une demande de permis ou à une déclaration préalable, deux hypothèses sont envisagées : S'ils « sont de nature à affecter la bonne conservation de l'immeuble classé » ils « ne peuvent être réalisés sans autorisation de l'autorité administrative chargée des monuments historiques »(article L 621-30 alinéa 2). Cette autorisation est instruite selon la procédure

identique à celle des travaux sur les immeubles classés[84]. Si ces mêmes travaux ne sont pas de nature à affecter la bonne conservation de l'immeuble classé ils sont alors « considérés comme des travaux portant sur des immeubles situés dans le champ de visibilité des immeubles classés et restent donc soumis à l'autorisation prévue à l'article L 621-32 du Code du patrimoine »[85].

Ainsi la protection de l'immeuble classé se trouve véritablement renforcée, l'administration veillant rigoureusement à empêcher toute contiguïté gênante.

2) L'impossibilité de servitudes légales ou conventionnelles

Cette disposition prévue dès 1913 est conservée dans le code du patrimoine. L'article L 621-16 dispose que « les servitudes légales qui peuvent causer la dégradation des monuments ne sont pas applicables aux immeubles classés ». Il en est ainsi notamment avec la servitude d'alignement.

De même, sont impossibles les servitudes issues de conventions qui grèvent l'immeuble, sauf accord préalable donné par l'autorité administrative, l'ordonnance du 8 septembre 2005 frappant d'ailleurs de nullité une telle servitude et précisant qu'il appartenait à la même autorité de faire constater cette nullité (article L 621-16 2e alinéa).

3) L'encadrement de l'expropriation

L'article 11 de la loi de 1913 exige l'accord préalable du ministre lorsqu'un immeuble classé est « compris dans une enquête aux fins d'expropriation ». Le principe a été atténué par le code du patrimoine qui, dans son article L 621-18 rend possible, à l'initiative de l'État ou des collectivités territoriales, l'expropriation d'un immeuble classé ou en instance de classement.

II) Un propriétaire aidé financièrement et fiscalement

C'est l'élément essentiel qui permet de soutenir les propriétaires de monuments historiques. Si les grands propriétaires publics (État, régions, départements et grandes villes

---

[84] Article 48 du décret n° 2007-487du 30 mars 2007 précité, et circulaire du ministre de la culture n° 2007/013 précitée, p. 24.
[85] *Ibidem*, circulaire n° 2007/013

ou établissements publics intercommunaux) peuvent généralement faire face aux dépenses conséquentes entraînées par la restauration et l'entretien d'édifices imposants, il n'en est pas de même des très nombreuses communes, rurales notamment, qui confrontées à l'importance des charges occasionnées par leurs monuments historiques, essentiellement les églises. Ce phénomène touche également de nombreux propriétaires privés de châteaux, ou demeures, souvent incapables d'assurer l'entretien de propriétés familiales transmises depuis plusieurs générations.

Dès l'origine de la politique nationale de protection des monuments historiques, il n'a pas échappé à MERIMEE qu'il ne pouvait convaincre les propriétaires publics ou privés, notamment les élus locaux, les responsables de fabriques, ou les particuliers, de la nécessité impérieuse de sauvegarder leur patrimoine qu'en les assurant du soutien de l'État, beaucoup plus qu'en les menaçant de dispositions législatives ou réglementaires, voire même de sanctions.

Il apparaît très vite que le soutien financier de l'État est la contrepartie normale des contraintes que l'État, en vertu de sa fonction régalienne visant à assurer l'intérêt général, impose aux propriétaires de monuments historiques. Ce sentiment est d'ailleurs si fortement ancré dans les esprits que l'article 11 du décret du 18 mars 1924 juge nécessaire de rappeler que « le classement d'un immeuble n'implique pas nécessairement la participation de l'État aux travaux de restauration, de réparation ou d'entretien ».

Néanmoins, la conviction que l'État est le soutien financier principal des propriétaires dans la protection des monuments historiques ne s'est pas démentie depuis l'ère Guizot. En dehors de l'effort souvent important que l'État a consacré à ses propres monuments (notamment les cathédrales), la montée en charge de l'implication financière de l'État a été progressive depuis le XIXe siècle pour atteindre un niveau important à la fin du XXe siècle, notamment dans le cadre de lois-programmes en faveur du patrimoine. Même si depuis les dernières années, cet effort financier de l'État s'est ralenti, le subventionnement des actions de restauration, réparation ou entretien du patrimoine monumental demeure essentiel.

Cette intervention, alimentée chaque année par le budget de l'État, a été complétée, en faveur des particuliers, par des aides fiscales. Le soutien financier de l'État se présente donc sous deux formes, d'une part des aides financières directes, d'autre part des avantages fiscaux.

A) Les aides financières directes

Elles s'adressent à l'ensemble des propriétaires, publics et privés. Elles s'inscrivent dans la logique de la politique nationale en faveur des monuments historiques, mais elles demeurent discrétionnaires, l'État demeurant toujours libre de son action.

Sous l'empire des lois de finances régies par l'ordonnance du 2 janvier 1959[86], elles sont inscrites chaque année dans les crédits votés du ministère de la culture. Elles se répartissent, entre les « Dépenses de transfert », et les « Dépenses en capital » :

Dans les dépenses de transfert, le Titre IV « Interventions publiques » concerne l'aide aux monuments historiques (publics ou privés) au titre des « Subventions de fonctionnement à caractère économique, social ou culturel ».

Dans les dépenses en capital, les interventions de l'État se répartissent entre, le Titre V, « Investissements exécutés par l'État » (lorsque les travaux sont assurés par le service des monuments historiques - le propriétaire intervenant sous la forme d'un fonds de concours), et le Titre VI, « Subventions accordées par l'État ».

La loi organique sur les lois de finances, dite L.O.L.F. du 1er août 2001[87] a modifié profondément le processus de la dépense publique, en substituant à l'autorisation annuelle de moyens budgétaires votés par le parlement, un objectif de performance (articulé autour de trois notions : la mission, les programmes et les actions). Ainsi, dans la mission « culture » du Ministère de la culture et de la communication, le programme « patrimoine monumental et archéologique définit trois objectifs, dont le premier est d'améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines ». La mise en place d'indicateurs qui permet au Parlement de contrôler l'efficacité de l'action de l'Administration ne suffit cependant pas à répondre aux problèmes posés par la décrue constante des moyens financiers consacrés par l'État au patrimoine.

Cette réforme, totalement opérationnelle depuis la loi de finances de 2006, ne remet pas en cause les principes traditionnels d'intervention de l'État sur certains monuments, et notamment d'aide financière apportée aux propriétaires publics ou privés. Elle maintient

---

[86] Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, J.O. du 3 janvier 1959, p. 180.

[87] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, J.O. du 2.8.2001, p. 12480.

l'évolution amorcée d'un transfert progressif des compétences vers les propriétaires de patrimoine.

Les hypothèses d'intervention directe de l'État sur les monuments appartenant à des propriétaires publics et privés deviennent exceptionnelles, le nouvel article L.621-29-2 du code du patrimoine, issu de l'ordonnance du 8 septembre 2005, confiant désormais la totale responsabilité des travaux au propriétaire ou à l'affectataire de l'immeuble. L'État ne peut désormais intervenir que dans le cadre d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans certains cas prévus et selon des modalités fixées par une convention signée avec le propriétaire ou l'affectataire et les sommes affectées au titre V pour ses actions directes s'en trouvent donc réduites.

En outre, dans le cadre de l'expérimentation, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu, dans son article 99 la possibilité pour les régions, ou à défaut les départements, d'assurer la gestion des crédits budgétaires nationaux affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles classés ou inscrits. Mais aucune région n'ayant sollicité une telle mesure, la voie alors ouverte aux départements n'a fait l'objet que d'une seule demande (celle du Département du Lot).

Quelles que soient les modalités d'affectation des crédits budgétaires, il s'agit, dans tous les cas, de contributions financières de l'État, sans aucune contrepartie exigée de la part des propriétaires : ainsi, la perception de subventions n'entraîne pas l'obligation d'ouvrir l'édifice aux visites du public.

Néanmoins, il existe quelques cas où l'intervention de l'État constitue une dépense obligatoire : l'indemnité pour préjudice, et l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le premier cas est prévu à l'article L 621-6 3e alinéa du Code du patrimoine qui dispose qu'en cas d'absence de consentement du propriétaire à la décision de classement de son immeuble « le classement d'office peut donner droit à une indemnité au profit du propriétaire s'il résulte, des servitudes et obligations dont il s'agit, une modification à l'état ou l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain ». Le principe de l'indemnisation prévu dans la loi de 1913 (article 5 alinéa 2) a été précisé dans ses modalités par la loi n° 66-1042 du 30 décembre 1966 modifiant la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, et le décret n° 70-836 du 10 septembre 1970. Ce sont ces modalités qui sont reprises par le code du patrimoine : l'indemnisation, qui n'est pas automatique pour le propriétaire qui refuse son consentement à la décision de classement, doit être sollicitée par le propriétaire qui s'estime « victime » d'un préjudice. Ce dernier bénéficie préalablement d'un certain nombre de garanties : la Commission nationale des monuments historiques,

sollicitée préalablement sur la proposition de classement, doit donner un nouvel avis après le refus exprimé par le propriétaire. De plus, le Conseil d'État doit donner son avis conforme avant que la décision ne soit prise sous la forme d'un décret du premier ministre. Le classement au titre des monuments historiques ne saurait constituer un préjudice pour le propriétaire récalcitrant. Il devra apporter la preuve d'un préjudice certain causé, non par le classement lui-même (qui apparaît une décision favorable à l'immeuble), mais par les servitudes et obligations liées au classement : c'est en effet le décret de classement qui « détermine les conditions du classement et notamment les obligations et les servitudes qui en découlent » (article L 121-6 du code du patrimoine). En outre, une circulaire ministérielle du 12 juillet 1968 a précisé les conditions dans lesquelles l'indemnité était due.[88] À défaut d'accord amiable avec l'administration, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation. Cette indemnisation versée par l'État, soit après accord amiable, soit en application d'une décision judiciaire, est peu fréquente et n'entraîne pas des dépenses importantes. De toute manière, l'État a la possibilité, dans le cas d'une indemnisation qu'il jugerait excessive, de renoncer au classement d'office (article L 621-7 alinéa 4 du code du patrimoine).

Le deuxième cas de dépense de la part de l'État, mais accompagnée d'une contrepartie, est la procédure de l'expropriation de l'immeuble. Cette hypothèse est apparue en 1913 comme une réponse possible lorsque le propriétaire refuse la mesure de classement (la loi de 1887 ne permettait pas de passer outre à ce refus). L'article 6 de la loi de 1913, repris par l'article L 621-18 du code du patrimoine, permet à l'État, ainsi qu'aux départements et aux communes d'exproprier un immeuble déjà classé ou en instance de classement. Mais, elle peut aussi intervenir à l'initiative de l'État ou à la demande du propriétaire lorsque celui-ci s'estime incapable d'assumer les travaux indispensables à la sauvegarde de l'édifice.

[88] Circulaire du 12 juillet 1968 relative à l'application de la loi n° 66-1042 du 30 décembre 1966 modifiant la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. In *Protection du patrimoine historique et esthétique de la France*, Brochure JO précitée, p 91-92.

B) Les avantages fiscaux[89]

Ils constituent un moyen important de soutien aux propriétaires de monuments historiques privés, surtout si leur niveau d'imposition est élevé. Il s'agit, là encore, de l'exercice d'un pouvoir régalien de l'État, qui peut, ainsi, limiter le niveau de ses interventions directes (réalisation ou subventionnement des travaux) par un transfert de charges auprès des propriétaires. Mais ils soulèvent évidemment des problèmes d'ordre politique : s'agissant d'exonérations fiscales ils constituent une entorse à la règle d'égalité devant l'impôt. Parfois étendus lorsque l'État y trouve intérêt, parfois restreints lorsque l'État s'attaque aux « niches fiscales » pour répondre à des contraintes budgétaires, ils ont généralement survécu à tous les régimes politiques.

À l'exception des cas particuliers des immeubles qui ont fait l'objet d'un agrément fiscal accordé par la Direction des services fiscaux ou qui ont obtenu le label de la Fondation du patrimoine, ce régime dérogatoire ne bénéficie qu'aux propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, dans des conditions et selon des modalités très encadrées par l'administration fiscale, sous le contrôle du juge administratif.

En matière d'impôt sur le revenu, les monuments historiques privés dont la gestion ne constitue pas, sur le plan fiscal, une activité commerciale ou professionnelle (location meublée, exploitation hôtelière, par exemple) relèvent d'un traitement fiscal différent, selon que l'immeuble est productif ou non de recettes. Il s'agit :

- soit du régime des revenus fonciers, lorsque l'immeuble est productif de recettes, qu'il s'agisse d'une location nue ou de la perception de droits de visite et lorsque le monument n'est en aucune façon affecté à l'usage privatif du propriétaire (art.31.I du CGI) ; le déficit foncier est déductible du revenu global du contribuable ;
- soit du régime spécial instauré par la loi du 23 décembre 1964 en faveur des monuments dont le propriétaire se réserve la jouissance (article 41 E à 41 J de l'annexe III au CGI) lorsque l'immeuble ne génère aucune recette ; les charges déductibles sont déduites

[89] PELLAS Jean Raphaël, 2003, *La fiscalité du patrimoine culturel*, L.G.D.J, Paris, et tout spécialement la Deuxième partie *Fiscalité du patrimoine culturel immobilier*, pp 133-192.
Les associations de défense du patrimoine publient régulièrement, à l'attention de leurs adhérents propriétaires de monuments historiques, des fiches pratiques actualisées. Voir notamment *Le régime fiscal (I.R.) des monuments historiques privés ou assimilés*, Fiche pratique éditée en avril 2007 par l'Association "La Demeure historique" et le Bureau Francis Lefebvre.

directement du revenu global, dans des proportions qui varient : pour les travaux subventionnés par l'État 100 % du montant restant à sa charge, et pour les autres charges foncières dont l'imputation est autorisée : 100 % si l'immeuble est ouvert à la visite gratuite, 50 % s'il n'est pas ouvert à la visite.

- soit concurremment des deux régimes (revenus fonciers et régime spécial des monuments historiques) dans le cas où le propriétaire perçoit des recettes (de visites payantes ou de location nue d'une partie de sa demeure) tout en réservant l'autre partie à son usage privatif.

Compte tenu des avantages importants que constituent ces dispositions fiscales pour certains contribuables, l'administration fiscale veille scrupuleusement à leur usage. Ainsi, les principales charges foncières déductibles sont limitativement prévues : elles ne peuvent concerner que des travaux de réparation et d'entretien et certaines autres dépenses qui sont liées à la conservation de l'immeuble et elles ne peuvent porter que sur les parties protégées.

Sur tous ces points, l'interprétation restrictive de l'administration fiscale est généralement suivie par le juge administratif.

Ces avantages fiscaux sont en outre limités par le fait que la déductibilité n'est ouverte que pour les travaux qui font l'objet d'une subvention de l'État. Certes, dans de nombreux départements ou régions les collectivités locales ont suppléé à la raréfaction des subventions accordées par l'État en apportant une aide financière aux propriétaires privés. Mais cette dernière ne donne pas droit aux déductions fiscales qui concernent un impôt d'État. Lors de la discussion de la loi de 2004 sur les libertés et responsabilités locales, un amendement d'origine parlementaire a proposé que « les subventions des régions et départements pour la réparation et l'entretien des monuments historiques » soient « à l'instar de celles de l'État, déductibles de l'impôt sur le revenu des propriétaires »[90]. Nonobstant le problème de la constitutionnalité d'une telle disposition (qui permettrait à une collectivité territoriale d'accorder, par le biais d'une subvention, une mesure d'exonération sur un impôt d'État), cette proposition a été rejetée à la demande du gouvernement au motif qu'une telle disposition était d'ordre réglementaire et non législatif[91].

---

[90] Amendement n° 578. Examen de l'article 74 du projet de loi sur les libertés et responsabilités locales. Séance de l'Assemblée nationale du jeudi 4 mars 2004.

[91] *Ibidem* Réponse du ministre délégué aux collectivités locales. J.O. Débats Assemblée nationale du 5 mars 2004, p. 8.

Dans un contexte de tensions fortes dans le budget de l'État, et de la mise en cause récurrente des « niches fiscales », ce dispositif fiscal spécifique est présenté par les grandes associations du patrimoine, regroupant les propriétaires de monuments historiques privés[92], comme doté de deux avantages essentiels : financier d'une part dans la mesure où les déductions fiscales pèsent d'un poids modeste dans les ressources budgétaires, et économique d'autre part dans la mesure où les travaux d'entretien et de restauration qu'il génère sont particulièrement bénéfiques pour les entreprises spécialisées (travaux de bâtiment et métiers d'art) qui présentent la particularité d'employer une main-d'œuvre plus nombreuse et plus qualifiée que les entreprises habituelles.

Néanmoins ce dispositif a ouvert un débat particulièrement animé (sur lequel nous reviendrons ultérieurement) : en effet en avril 2008 le gouvernement a remis aux commissions des finances des deux assemblées un « rapport évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant » qui a été suivi d'un premier rapport d'information de la commission des finances de l'assemblée nationale [93] suscitant une réaction immédiate de très nombreuses associations ou organismes de sauvegarde du patrimoine[94]

Quelle que soit l'issue de ce débat le principe d'intervention de l'État en faveur des propriétaires privés d'immeubles protégés, soit sous forme de subventions, soit sous forme d'avantages fiscaux, demeure une constante étatique en faveur des monuments historiques et n'a été remis en cause par aucun des régimes politiques.

Il trouve sa justification pour l'État dans son incapacité à assumer seul les charges importantes que génère sa mission de sauvegarde des monuments historiques, mais aussi dans sa volonté d'associer les propriétaires des immeubles protégés, en leur permettant de faire face aux lourdes charges qu'implique la conservation de ces immeubles et de les inviter ainsi à participer directement à cette mission d'intérêt public.

---

[92] Notamment La Demeure historique, et les Vieilles Maisons Françaises, qui avec le soutien technique de cabinets de fiscalité, comme le cabinet Francis Lefebvre, mettent à la disposition de leurs adhérents et des lecteurs de leurs revues des rubriques spéciales dédiées à la fiscalité du patrimoine culturel et les assistent éventuellement lors d'un contentieux fiscal.

[93] Rapport d'information n° 946 de la commission des finances, de l'économie générale et du plan du 5 juin 2008 sur les niches fiscales

[94] Déclaration solennelle pour le patrimoine, juillet 2008, http://www.lepinay.org/patrimoine/index.html/ Consultation du 24.07.2008

Pour les propriétaires privés ces avantages (aides financières ou avantages fiscaux) généralement accompagnés de contraintes (notamment d'ouverture au public) constituent des éléments d'incitation à contribuer à cette mission de sauvegarde du patrimoine monumental. Mais, depuis quelques années, compte tenu du désengagement de l'État, ils sont contraints de faire appel aux aides financières des collectivités territoriales qui sont de plus en plus nombreuses à intervenir pour assurer les travaux de réparation et d'entretien de nombreux monuments historiques privés, considérés comme des éléments indispensables du patrimoine local.

Enfin, depuis la loi du 1er août 2003 sur le mécénat, ils peuvent bénéficier d'aides indirectes : en effet, par le biais d'associations spécifiques « concourant à la préservation et à la mise en valeur d'un monument présentant un intérêt historique ou architectural », peuvent être financés par le parrainage d'entreprises ou le mécénat des particuliers (avec les avantages fiscaux qui sont liés) des travaux ou activités en faveur de leur monument.

Ainsi, à travers ses interventions directes, soit pour réglementer, soit pour apporter le soutien de la collectivité nationale aux propriétaires publics ou privés de monuments historiques, l'État apparaît comme le garant suprême de la protection de l'immeuble protégé. Afin d'assurer pleinement cette mission, l'État est allé encore plus loin : dans le contexte de l'important développement urbain intervenu au cours du XXe siècle, il a considéré nécessaire d'étendre la protection de l'immeuble à son environnement, en mettant en place une police spéciale des abords.

En organisant ainsi les contraintes et les avantages qu'il impose au monument auquel il confère une qualification juridique particulière, l'État se situe au centre d'un dispositif patiemment élaboré pour assurer la protection et la conservation d'un patrimoine considéré comme d'intérêt public. Mais est apparue très tôt la nécessité de protéger l'immeuble ainsi qualifié par l'État, dans son environnement global : c'est le dispositif progressivement mis en place par la police spéciale des abords du monument historique.

SECTION III : L'EXTENSION DES POUVOIRS DE L'ÉTAT : LA POLICE DES ABORDS DU MONUMENT

Les dispositions juridiques organisant la protection du monument historique, classé ou inscrit, constituent la conséquence logique de l'attachement de l'État français en faveur du

patrimoine, et les propriétaires, publics ou privés, mesurent, à travers les contraintes et avantages attachés à ces immeubles, la fonction qu'ils assument dans la satisfaction de cette mission d'intérêt public. Elles ont toujours constitué un dispositif suscitant un large consensus au niveau des instances supérieures de l'État (gouvernement et parlement), même si les moyens financiers mis en œuvre se sont révélés rarement à la mesure des besoins.
Mais, un autre dispositif connexe, mis en place pour assurer une protection de l'immeuble, et générant des contraintes spécifiques pour les tiers, a suscité, et suscite encore, des débats récurrents : il s'agit de la police spéciale des abords du monument historique, et tout spécialement du contrôle du champ de visibilité du monument protégé.

§ 1 Le principe de la protection des abords

La conservation et la mise en valeur du monument justifient que l'on puisse se préoccuper de son environnement immédiat[95]. Dès 1913, le législateur a eu le souci de le protéger sous le double aspect de son intégrité physique et esthétique.

De son intégrité physique, tout d'abord, car des éléments parasites ont pu, au gré des événements, être réalisés sur ou dans le monument, qui portent atteinte à sa conservation : constructions édifiées à l'intérieur d'un ensemble monumental ou adossées à lui (sans évoquer les exemples, fréquents, d'édifices abandonnés et envahis par une végétation dévastatrice), causant ainsi des risques d'altération ou de dégradation du monument lui-même. Les exemples sont nombreux des constructions réalisées sur les remparts ou fortifications de Carcassonne, ou du Mont Saint Michel, adossées aux cathédrales, ou réalisées à l'intérieur d'abbayes ou de couvents.

De son intégrité esthétique, d'autre part, car la qualité essentielle du monument est de pouvoir être admiré, comme le rappelait le rapporteur de la loi de 1913. On peut ajouter que cette appréciation esthétique doit pouvoir s'exercer sur le monument considéré dans son ensemble et avec l'environnement qui le valorise. Nombre de châteaux ne peuvent s'imaginer en dehors des parcs et jardins qui les entourent.

---

[95] NEGRI Vincent, 2002, L'environnement du monument. Histoire d'une protection, in CORNU Marie, FERAULT Marie-Agnès, FROMAGEAU Jérôme (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, L'HARMATTAN, Paris, pp 29-41

Avant 1913, l'État se préoccupe déjà de protéger les monuments historiques des agressions physiques ou esthétiques extérieures. Ainsi, dans une circulaire du 19 février 1841, les préfets sont invités à « débarrasser les édifices remarquables des constructions modernes qui en obstruent les abords »[96]. Dans le même esprit, l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911[97], (reprenant une proposition de loi déposée par le sénateur Chastenet) ajoute à l'article 4 du décret-loi du 26 mars 1852[98], qui organise la réglementation des rues de Paris, une disposition intégrant « la conservation des perspectives monumentales » (préoccupation encore présente dans l'article R 111-21 du code de l'urbanisme), afin de préserver la vue sur certains monuments remarquables.

Les deux procédures prévues en 1913 pour « isoler, dégager ou assainir » l'immeuble classé ou proposé au classement (le classement et l'expropriation) nécessitent des moyens financiers qui font défaut. Elles n'ont donc été appliquées que dans des cas extrêmes ou pour assurer la protection de monuments majeurs et se sont révélées insuffisantes pour assurer une protection efficace de l'ensemble des monuments.

Dans le même esprit, certaines lois ultérieures ont permis de considérer d'une manière globale les monuments et leur environnement, essentiellement en milieu urbain où les menaces étaient les plus importantes. Ainsi, l'article 1 de la loi du 14 mars 1919[99], complétée par celle du 19 juillet 1924[100], impose aux villes de plus de dix mille habitants, l'élaboration des premiers plans d'urbanisme, déterminant notamment « les servitudes… archéologiques et esthétiques ». Ce dispositif s'impose également « aux agglomérations, quelle qu'en soit l'importance, présentant un caractère pittoresque, artistique ou historique, et inscrites sur une liste qui devra être établie par les commissions départementales des sites et monuments naturels instituées par la loi de 1906 »[101]. Dans ces communes, les plans d'aménagement peuvent donc comprendre des règles venant en appui de ces servitudes archéologiques ou esthétiques : « espaces libres à réserver, hauteur des constructions » et même imposer des

---

[96] BRICHET Robert, 1952, *Le régime des monuments historiques en France*, Librairies techniques, Paris, p. 47.
[97] Loi portant fixation du budget général des dépenses et recettes 1911, J.O. du 13 juillet 1911
[98] Décret-loi du 26 mars 1852, Le Moniteur universel 26 mars 1852, p. 492.
[99] Article 1-2°, alinéa 4 de la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, J.O., p. 2726-2727.
[100] Loi du 19 juillet 1924 complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, J.O. du 22 juillet 1924, p. 6538-6541.
[101] Article 1-3° de la loi du 14 mars 1919, précitée.

contraintes architecturales, comme le traitement des façades, y compris leur couleur, ou définissant les matériaux à employer.

Plus tard, la loi du 2 mai 1930 « ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque »[102] permet à l'État de soumettre à un examen de l'administration préfectorale tout projet de travaux ou de construction, envisagé dans des sites urbains classés ou inscrits.

Comme pour les monuments historiques, les exigences manifestées par l'État sont plus fortes dans les sites classés que dans les sites inscrits.

Cette protection des abords des monuments historiques, qui se renforce par touches successives, depuis 1913, est parachevée par la loi n° 92 du 25 février 1943 [103] qui apporte d'importantes innovations dans la protection des abords des monuments historiques. En effet, l'article 4 de la loi ajoute des articles 13 bis et 13 ter à l'article 13 de la loi de 1913, qui prévoit notamment : « Aucune construction nouvelle, aucune transformation ou modification de nature à affecter l'aspect d'un immeuble ne peut être effectuée sans une autorisation préalable [...] si la construction nouvelle ou si l'immeuble transformé ou modifié se trouve situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit ».

La police des abords sera d'ailleurs renforcée par l'article 4 de la loi n° 66 1042 du 30 décembre 1966 qui élargit les travaux soumis à autorisation préalable, et est reprise dans l'actuel article L 621-31 du Code du patrimoine.[104]

§ 2) Son champ d'application

I) Les immeubles protégés

C'est bien essentiellement dans l'intérêt du monument historique, classé ou inscrit, que la police spéciale des abords est instituée et qu'une servitude automatique se met en place qui concerne tous les immeubles situés dans l'environnement du monument protégé.

---

[102] Loi du 2 mai 1930, J.O. 4 mai 1930 p. 5002-5005

[103] Loi n° 92 du 25 février 1943 portant modification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, précitée.

[104]MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2006, Patrimoine architectural et urbain. Monuments historiques. Abords, *Jurisclasseur Environnement* fascicule 3630, ou *Jurisclasseur Collectivités territoriales* Fascicule 1170-30 Editions LexisNexis, Paris.

L'emploi de deux termes différents, immeuble et édifice, pour qualifier le monument protégé a instauré un doute que nous avons déjà relevé antérieurement et qui est désormais levé par le Code du patrimoine qui ne retient que la notion d'immeuble.

Mais l'ambiguïté demeurait pour la protection des abords. En effet, alors que la loi de 1913 établissait une distinction entre l'immeuble classé monument historique et l'édifice inscrit sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et ne prévoyait un classement possible des immeubles voisins pour « isoler, dégager ou assainir » le seul immeuble classé, la loi du 25 février 1943 introduisait, dans le nouvel article 13 bis, le contrôle du champ de visibilité « d'un immeuble classé ou inscrit ». La situation allait être rendue complexe par la loi du 30 décembre 1966 qui modifiait l'article 13 bis et évoquait désormais « le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit ».

Cette distinction n'était pas neutre comme le soulignait Pierre Laurent Frier qui en tirait la conclusion que cette disposition ne protégeait désormais que l'édifice (« terme juridiquement différent d'immeuble : les abords de jardins classés par exemple ne sont pas protégés »)[105].

La question est désormais tranchée : en effet, si l'alinéa 1 de l'article L 621-31 du Code du patrimoine consacre la protection du champ de visibilité de l'édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques, l'ordonnance du 8 septembre 2005 inclut désormais les immeubles non bâtis dans la protection au titre des abords. En effet, l'article L 621-31 introduit désormais, dans son nouvel alinéa 2, une protection étendue au « parc ou jardin classé ou inscrit ne comportant pas d'édifice », dans la mesure où le périmètre de protection de ce parc ou jardin a été délimité dans les nouvelles conditions de délimitation prévues dans le Code du patrimoine (article L 621-30-1, 2e et 3e alinéas).

II) Le périmètre de protection : la notion de champ de visibilité

Reprenant les dispositions de 1943, le Code du patrimoine, dans son article L 621-2, donne la définition du champ de protection : « Est considéré [...] comme étant situé dans le

[105] FRIER Pierre Laurent, 2000, Monuments historiques, *in Droit de l'Urbanisme*, N° 5767, Dalloz Le Moniteur, Paris, p. 712. Cette remarque est d'ailleurs confortée par le manuel méthodologique du ministère de la culture, précité, p. 20, qui définit l'édifice comme "un bâtiment ou groupe de bâtiments affectés à une même destination, construits sur un terrain d'un seul tenant et formant une unité de propriété appelée le fonds"

champ de visibilité d'un immeuble classé [...] tout autre immeuble [...] visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre n'excédant pas 500 mètres ».

L'utilisation du terme périmètre est sans doute inadaptée, car au sens strict, elle ne concernerait qu'une zone correspondant à un carré de 125 mètres de côté et d'une superficie de 1,5 ha environ[106], alors que, dès l'origine, l'administration a toujours considéré qu'il s'agissait d'un rayon de 500 mètres. Les conséquences sont différentes puisqu'elles aboutissent à concerner une superficie d'environ 78,5 hectares autour de chaque monument protégé. Cette interprétation administrative a d'ailleurs été entérinée par le juge administratif, qui considère que « l'expression périmètre […] doit s'entendre de la distance de 500 m entre l'immeuble classé ou inscrit et la construction projetée »[107].

La loi retient donc un double critère : géométrique et optique[108].

A) Le critère géométrique

Il a un aspect automatique et aboutit à tirer un rayon de 500 mètres à partir de l'immeuble protégé, tous les immeubles situés à l'intérieur de ce cercle étant alors soumis au régime de l'autorisation préalable, en cas de travaux. Les conséquences sont importantes, surtout en milieu urbain où les centres des villes anciennes sont directement concernés.

Ce critère géométrique ne connaît que trois exceptions :

-une distance inférieure, de 100 mètres autour du monument, mais qui ne concerne que la police de la publicité, des enseignes et des préenseignes (évoquée plus haut) et qui protège l'immeuble (et non l'édifice) classé ou inscrit.

-une distance supérieure : la loi n° 62-284 du 21 juillet 1962 [109] rend possible « à titre exceptionnel » un périmètre supérieur, pris par décret en Conseil d'État. Destinée à protéger les monuments exceptionnels, cette disposition n'a été appliquée, à ce jour, qu'au Château de Versailles, en vertu d'un décret du 15 octobre 1964[110], organisant une surface de protection, en « trou de serrure » (périmètre combinant un rayon de 5 000 m d'un côté, et un rectangle de

---

[106] FRIER Pierre Laurent, *La mise en valeur du patrimoine architectural* précité p. 76.
[107] C.E. 29.1.1 971 S.C.I. La Charmille de Monsoult, précité.
[108] Fiche n° 11 "*Considérer les abords de monument historique*" Ministère de la culture, http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/fiches/fiche11.htm Consultation du 15 juillet 2005.
[109] Loi n° 62-284 du 21 juillet 1962 complétant l'article 1er de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, modifiée par la loi du 25 février 1943, J.O. du 22 juillet 1962, p. 7228.
[110] J.O. du 17 octobre 1964, p. 9323.

6 000 m de long et de 5 500 m de large de l'autre). Ce dispositif, repris intégralement par l'article L 621-2 du code du patrimoine a été récemment modifié. En effet, cet article, abrogé par l'ordonnance du 8 septembre 2005, a été remplacé par l'article L 621-30-1. Celui-ci maintient l'éventualité de fixation d'une distance supérieure à 500 m, mais, en raison des conséquences induites sur le droit de l'aménagement des territoires concernés[111], la subordonne à l'accord préalable de la commune (ou des communes) intéressée(s), le nouveau périmètre étant désormais « créé par l'autorité administrative après enquête publique ».

-une distance adaptée : pour remédier aux conséquences rigides de ce « rond bête et méchant » de 500 m, contesté par un certain nombre d'élus locaux, le législateur a prévu plusieurs adaptations permettant d'intégrer plus de souplesse dans l'application du périmètre de protection.

Le premier assouplissement a été introduit dans le cadre des zones de protection du patrimoine architectural urbain (ZPPAU) créées par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983. À la notion habituelle d'un périmètre de protection autour de certains monuments est substitué un règlement d'ensemble applicable à l'intérieur d'une zone de protection créée spécifiquement autour d'un monument, d'un quartier ou d'un site. Dans cette zone ainsi créée, l'ensemble des servitudes, et notamment celle du périmètre des 500 m, ne s'appliquent plus, et c'est le règlement de la ZPPAU (devenue ultérieurement Z.P.P.A.U.P.) qui définit avec précision les critères de protection applicables.

De même, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dans son article 40, prévoit que « lors de l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme, le périmètre de 500 m [...] peut, sur proposition de l'architecte des bâtiments de France et après accord de la commune, être modifié ». La zone de protection modifiée (P.P.M) est alors fixée en fonction des « ensembles d'immeubles et des espaces qui participent de l'environnement du monument » à protéger, et ce projet est intégré à l'enquête publique prévue pour ce document d'urbanisme. L'objectif visé par cette procédure de modification du périmètre de protection est « de réserver l'action de l'architecte des bâtiments de France (ABF) aux zones les plus intéressantes situées autour d'un monument historique et

[111] Le décret de 1964 avait suscité de très vives critiques de la part de la municipalité de Versailles qui voyait ses capacités d'aménagement urbain limitées par le nouveau périmètre de protection du château.

d'exclure de son champ d'intervention obligatoire celle qui sont dénuées d'intérêt patrimonial et paysager »[112].

Enfin, le nouvel article L 621-30-1 alinéas 2e et 3e introduit plusieurs innovations qui permettent de sortir du caractère contraignant des 500 m. Dans une première hypothèse qui concerne une nouvelle procédure de protection d'un immeuble (classement ou inscription) ou une instance de classement, l'architecte des bâtiments de France peut proposer « en fonction de la nature de l'immeuble et de son environnement, un périmètre adapté » (P.P.A.) qui peut être inférieur ou supérieur à 500 m. Si le périmètre proposé est inférieur celui-ci est créé, après accord de la C.R.P.S., par un arrêté du préfet de département après enquête publique (l'accord de la commune n'est pas nécessaire). Si le périmètre proposé est supérieur l'accord de la commune est obligatoire (à défaut, le périmètre créé après enquête publique ne peut l'être que par un décret en Conseil d'État après avis de la Commission nationale des monuments historiques)[113].

Enfin la possibilité de périmètre de protection modifié (P.P.M) qui n'était possible en raison de la loi S.R.U que dans le cadre de l'élaboration ou de la révision du PLU l'est désormais depuis l'ordonnance du 8 septembre 2005 à tout moment et pour l'ensemble des communes.

B) Le critère optique

L'intérêt de l'édifice à protéger ne justifie pas que tous les immeubles situés dans l'espace défini soient concernés. En fonction d'un second critère, seuls sont concernés les immeubles entrant dans le champ de vision de l'immeuble protégé. Intervient alors la règle de la visibilité considérée sous un double aspect :

-soit l'immeuble est visible depuis l'immeuble protégé

-soit l'immeuble est visible en même temps que l'immeuble protégé (notion de covisibilité).

Compte tenu de la difficulté de donner une définition exhaustive de cette disposition, le législateur a décidé qu'il appartenait au représentant de l'État, en l'occurrence l'architecte des bâtiments de France, d'apprécier souverainement (sous le contrôle éventuel du juge

---

[112] Circulaire du ministre de la culture n° 2004/017 du 6 août 2004 relative aux périmètres de protection modifiés autour des monuments historiques, B.O. Culture n° 144, juillet-août 2004.

[113] Circulaire du ministre de la culture n° 2007/008 du 4 mai 2007, précitée, p. 13-14.

administratif) si les travaux projetés étaient susceptibles d'affecter visuellement l'édifice protégé.

III) Les travaux concernés

Le nouvel article 13 bis créé en 1943 visait d'une manière générale toute construction ou toute modification d'immeuble existant susceptibles de porter atteinte à l'esthétique visuelle du monument historique. Le texte évoquait, en effet, « toute construction nouvelle ou toute transformation ou modification de nature à affecter l'aspect d'un immeuble ». La loi du 30 décembre 1966 est beaucoup plus précise en ouvrant la voie à d'autres cas, puisque sont ajoutées aux deux hypothèses précédentes celles de la démolition et du déboisement.
Ces dispositions sont naturellement reprises dans le code du patrimoine. L'article L 621-31 dispose « Lorsqu'un immeuble est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé au titre des monuments historiques ou inscrit, il ne peut faire l'objet, tant de la part des propriétaires privés que des collectivités et établissements publics, d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboisement, d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect sans une autorisation préalable ».

Cette police spéciale est prise en compte dans les nouvelles dispositions du Code de l'urbanisme : l'article R 425-1 entré en vigueur depuis le 1er octobre 2007 prévoit en effet que « lorsque le projet est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques… le permis de construire, le permis d'aménager, le permis de démolir ou la décision prise sur la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L 621-31 du Code du patrimoine dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'architecte des bâtiments de France »

§ 3 L'autorisation préalable du représentant de l'État

La solution retenue par l'article R 425-1 du code de l'urbanisme s'inscrit dans la longue tradition du contrôle par l'administration des monuments historiques de la protection des abords des monuments protégés. Dès la création de cette protection les instances centrales se sont préoccupées de définir une doctrine générale d'appréciation de ce qu'il est possible

d'admettre à proximité des monuments historiques : c'est ainsi qu'une nouvelle section des abords fut créée au sein de la Commission supérieure des monuments historiques,[114] et que des débats animés s'ouvrirent sur les choix architecturaux admissibles pour des constructions nouvelles aux abords des monuments historiques (ainsi aux abords immédiats des cathédrales de Beauvais, d'Amiens, d'Orléans)[115].

Mais, dans la majorité des cas, il fallait, compte tenu du développement spectaculaire de l'urbanisation dans l'après guerre, un interlocuteur proche des réalités locales et apte à donner des réponses rapides. Cela aurait pu être le préfet, représentant local de l'État, mais l'appréciation qu'il convenait de porter sur un projet susceptible d'affecter un immeuble protégé au titre de la législation des monuments historiques, supposait une compétence technique très particulière, comme celle qui avait justifié, au XIXe siècle, que l'État choisisse de confier les travaux sur les immeubles protégés à des techniciens spécialement formés par lui.

Ainsi, la loi du 25 février 1943, dans son article 4, a initialement confié la délivrance de l'autorisation préalable au préfet (avec le visa de l'architecte départemental des monuments historiques dans l'hypothèse d'un permis de construire), mais avec la possibilité d'appel au ministre compétent en cas de non-réponse ou de réponse jugée insatisfaisante. En cas de silence de l'administration la demande est alors présumée rejetée.

Ce dispositif se révélant particulièrement lourd, la compétence est confiée, par délégation préfectorale, à un fonctionnaire d'État spécialisé, l'architecte des bâtiments de France, fonction créée dans le cadre de l'organisation en 1946 des agences des bâtiments de France[116] (qui deviennent, en 1979, les services départementaux de l'architecture[117], puis les services départementaux de l'architecture et du patrimoine). « Le fonctionnaire de l'État est investi depuis cinq décennies de compétences propres qui font appel à ses qualités d'homme de l'art, à sa formation particulière et à son expérience locale ».[118] À ce titre, il est l'autorité chargée de délivrer les autorisations d'urbanisme et de veiller ainsi au respect de la protection des monuments historiques.

---

[114] Décret n° 64-444 du 21 mai 1964, J.O. du 27 mai 1964.
[115] LAURENT Xavier, *Grandeur et misère du patrimoine*, précité, p. 147-162.
[116] Décret n° 46-271 du 21 février 1946, précité
[117] Décret n° 79-180 du 6 mars 1979, précité
[118] Fiche n° 11 "*Considérer les abords de monument historique*" Ministère de la culture, précitée

Il lui appartient donc de donner ou de refuser, comme représentant de l'État, son accord aux travaux envisagés. Cette autorisation prend la forme d'un avis conforme, éventuellement assorti de réserves. Cet avis lie l'autorité chargée de délivrer l'autorisation d'urbanisme sollicitée, car l'avis de l'architecte constitue une autorisation préalable.

L'architecte doit donner son accord dans le délai de deux mois (article R 423-24) L'absence de réponse de sa part équivaut à un accord tacite, ce qui constitue un progrès par rapport à la solution initiale.

L'avis délivré par l'architecte des bâtiments de France est fondé sur une appréciation, discrétionnaire, faite sur les conséquences du projet par rapport à l'immeuble protégé, mais l'omnipotence du représentant de l'État est tempérée par deux dispositions :

I) Dans l'hypothèse de permis ou déclaration

Dans le cas d'une demande de permis de construire, de démolir ou une déclaration de travaux, une procédure de recours existe contre la décision prise par l'architecte des bâtiments de France.

Dans un premier temps, le décret du 9 mai 1995[119] a, dans son article 3, ajouté à l'article R 421-38-4 du code de l'urbanisme un dernier alinéa ouvrant la voie d'un recours auprès du ministre chargé des monuments historiques en cas de refus d'accord de l'architecte des bâtiments de France ou d'une décision assortie de prescriptions. Le permis de construire ne peut alors être délivré qu'avec l'accord du ministre. En cas de non-réponse du ministre à cet appel, ce n'est pas l'accord tacite qui est présumé, mais au contraire la confirmation de la position de l'architecte des bâtiments de France.

Dans un second temps, répondant aux demandes de parlementaires, le législateur a introduit dans la loi n° 97-179 du 28 février 1997[120] une voie de recours contre l'avis de l'architecte des bâtiments de France : « En cas de désaccord du Maire ou de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ou le permis de construire » le Préfet de région peut, après avoir sollicité l'avis de la commission régionale du patrimoine et des sites, émettre « un avis qui se substitue à celui de l'architecte des bâtiments de France » (articles 2 et 3).

---

[119] Décret n° 95-667 du 9 mai 1995 modifiant la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et le code de l'urbanisme, J.O. du 10 mai 1995 p. 7736

[120] Loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés, JO du 1er mars 1997, p. 3320.

Ce mécanisme de protection contre l'arbitraire éventuel de l'architecte des bâtiments de France a été notoirement renforcé par de récentes modifications législatives et réglementaires. Ainsi, l'article 112 de la loi du 27 février 2002[121] a largement complété l'organisation de la procédure :

- une section de la commission régionale du patrimoine et des sites est spécialement instituée pour l'examen des recours (article 112 I alinéas 2 et 3)
- la voie de recours, antérieurement ouverte au maire ou à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ou le permis de construire[122] est désormais ouverte au pétitionnaire de la demande (article 112 II alinéa 2).

Ces dispositions ont été précisées par le décret du 12 février 2004[123], et intégrées dans le Code du patrimoine (article L 621-31 du code du patrimoine)[124].

Certes, la décision finale appartient au préfet de région, mais il apparaît que, dans la majorité des cas, les avis émis par la commission (entérinant le plus souvent l'avis rendu par l'architecte des bâtiments de France) sont suivis par le préfet. En outre, cette procédure n'empêche pas le ministre d'évoquer le dossier, l'autorisation ne pourra alors être délivrée qu'avec l'accord exprès du ministre (alinéa 3 du même article L 621-31).

Ce dispositif n'a pas été modifié par les dernières réformes de 2005, le Code de l'urbanisme prévoyant seulement dans son article R 423-35 une prolongation de trois mois du délai d'instruction en cas de recours contre la décision de l'ABF (de manière à permettre au préfet de région d'émettre son avis après consultation de la CRPS).

II) Dans toutes les autres hypothèses

Une procédure de recours hiérarchique existe : l'autorisation est sollicitée auprès de l'autorité administrative (généralement le préfet) qui statue dans un délai de quarante jours, après avoir sollicité l'avis de l'architecte des bâtiments de France. La non-réponse de l'autorité administrative équivaut à un rejet. Dans ce cas ou dans celui de réponse non

---

[121] Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, précitée.
Décret n° 2004-142 du 12 février 2004 portant application de l'article 112 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux, JO du 14 février 2004, p 3060
[122] Article 2 de la loi n° 97-179 du 28 février 1997 précitée.
[123] Article 14 du décret n° 2004-142 du 12 février 2004, précité
[124] GOZE Maurice, 1997, La fin du règne des architectes des bâtiments de France ? *Etudes foncières* N° 75, juin 1997, p. 12-13.

satisfaisante, le pétitionnaire peut saisir le ministre dans le cadre d'un recours hiérarchique (article L 621-32 du code du patrimoine).

En dehors de ces hypothèses de recours, le principal contrôle de l'avis rendu par l'architecte des bâtiments de France demeure évidemment celui exercé par le juge administratif[125]. Ce dispositif a d'ailleurs donné lieu à une abondante jurisprudence.[126] En effet si l'Architecte des bâtiments de France est seul compétent pour apprécier si un projet est de nature à porter atteinte à un monument protégé, son pouvoir de décision, discrétionnaire s'agissant d'apprécier les atteintes portées à l'esthétique[127], ne peut être arbitraire et demeure soumis au contrôle du juge. Mais, l'avis de l'architecte des bâtiments de France étant un acte préparatoire à la décision administrative, c'est cette dernière qui peut être contestée auprès du juge administratif, dans le cadre du recours pour excès de pouvoir.

Le juge assure un contrôle large[128] puisqu'il vérifie les motifs de droit mais également les motifs de fait.

En ce qui concerne les motifs de droit, il vérifie notamment que l'avis :

- est rendu dans le cadre de l'article L 621-31 du code du patrimoine (ancien article 13 bis de la loi de 1913, créé par la loi du 25 février 1943) [129]
- est rendu exclusivement en fonction de considérations d'ordre esthétique [130]
- est fondé sur la nécessité de protection du seul site protégé[131].

En ce qui concerne les motifs de fait, le juge en assure un contrôle très large : Il ne se contente pas de contrôler l'exactitude matérielle des faits et de vérifier, éventuellement en se rendant sur place[132] : si le projet concerné est situé à l'intérieur du périmètre des 500 m[133], s'il apporte

---

[125] BACHELIER Gilles, *L'architecte des bâtiments de France et le juge administratif*, précité p. 42

[126] Voir AUDRERIE Dominique, 1996, Le champ de visibilité des monuments historiques et la jurisprudence, *Droit et Ville*, p. 38-53 ; PRIET François, 1984, Contrôle juridictionnel et pratique administrative du permis de construire aux abords d'un monument historique, *R.J.E.* 3-1984, p. 196-207 ; de même la note *Le contrôle du bien fondé du refus d'accord de l'Architecte des bâtiments de France, in Code de l'urbanisme* Dalloz 2005, sous article L.421-6, p. 809-813 ; et TEILLIAIS Georges, 1997, La protection des abords des monuments historiques, *A.J.P.I.* 1997 pp 1051-1053.

[127] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1993, Esthétique et patrimoine, *A.J.D.A.* 20 mai 1993, p. 91

[128] GUISELIN Emmanuel-Pie, 1998, Le contrôle juridictionnel de la protection administrative des abords des monuments historiques, *C.J.E.G* octobre 1998, p. 371.

[129] C.E. 11 février 1976 *S.A. Le toit de la famille parisienne*, Rec.p.136

[130] C.E. 11.02.1976 *Société Union des assurances de Paris*, Rec.p.94

[131] T.A. de Nice 1er mars 1990 *Epoux Gouyer et autres*, Rec.T.p.878.

[132] Dans leur note sous T. A de Lille 24 OCTOBRE 1978 *Association de défense de Flers Bourg et quartiers limitrophes à Villeneuve d'Asq c/Préfet du Nord*, A.J.D.A. 20 JANVIER 1982, p. 53, Bernard TOUTLEMONDE et Patrick LOQUET, rappellent que "la visite des lieux… est une mesure d'instruction à part

effectivement une atteinte au monument protégé[134], ou s'il est effectivement visible depuis l'édifice protégé[135]. Il vérifie, en outre, la qualification juridique correcte des faits et détermine si la délivrance de l'autorisation d'urbanisme sollicitée est de nature à porter une atteinte grave à l'immeuble protégé.[136]

Nonobstant les contrôles juridictionnels exercés sur les avis rendus par l'architecte des bâtiments de France, et les possibilités d'appel désormais introduites auprès du préfet de région contre ces avis, il n'en reste pas moins que ce représentant de l'État demeure le dernier protecteur contre les atteintes éventuellement portées aux monuments protégés dans leur environnement.

Cette réalité, qui paraissait évidente, voire banale, lorsque les règles générales de la police de l'urbanisme étaient conçues et mises en œuvre par l'État et ses représentants (Préfet et services départementaux déconcentrés), apparaît excessive dans le cadre du développement de la décentralisation qui a confié aux collectivités territoriales la maîtrise de l'urbanisme et de la gestion du droit des sols. L'architecte des bâtiments de France apparaît alors, pour certains élus, comme le dernier survivant d'une période, désormais révolue, de l'autocratie de l'État et suscite, à ce titre, une animosité soutenue.[137]

Il n'est pour s'en convaincre que de lire certains rapports parlementaires, notamment sénatoriaux, pour mesurer la tension manifestée contre les fonctionnaires de l'État chargés d'assurer la protection des monuments historiques. Nous limiterons notre illustration à deux interventions provenant de la haute assemblée.

Lors de la session ordinaire de 2000-2001, une proposition de loi de Monsieur Pierre FAUCHON relative à la création d'une commission départementale du patrimoine, propose de transférer le pouvoir d'avis conforme des architectes des bâtiments de France à une

---

entière, notamment dans le domaine de la protection des sites et monuments historiques, où elle devrait être systématique"

[133] C.E. 14 avril 1976 *Ministre de l'équipement c/ Kenneth-Duffy,* Rec. T.1010.

[134] C.E. 7 décembre 1990 *Vaillant,* req. N° 78523

[135] T.A. de Nantes, 28 juillet 1988, *Mme Papin-Brigaud, req. n° 915/97*

[136] CE 3 novembre 1982 *Ministre de l'environnement et du cadre de vie c/Leicher,* DA 1982 n°433 (compte tenu de son volume et de sa situation par rapport au château, la construction ne porte pas atteinte au château inscrit) (rejet). De même, CE 28 décembre 2005 *Ville de Lille et communauté urbaine de Lille,* Req. n° 284863, *Le Moniteur des TP,* 31 mars 2006, p. 496 : le projet de construction du stade porte atteinte à la citadelle de Vauban (annulation)

[137] MIRIEU de LABARRE Eric, 2003, Plaidoyer pour un nouveau régime des abords, in CRIDEAU/CNRS. *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* Précité, p. 11-62.

commission départementale du patrimoine, et de « substituer à un homme seul un collège réduit composé d'une manière équilibrée et placé sous l'autorité du représentant de l'État ». Le rapport qui accompagne cette proposition, rédigé par le sénateur Philippe Richert, vilipende « l'étatisme des procédures de protection » ou « le caractère autoritaire des procédures ».

Cette proposition n'ayant pas été suivie, les sénateurs ont repris leur charge, à l'occasion de la révision du dispositif législatif sur l'archéologie préventive (cf. Supra) comme en attestent les propos exprimés par les parlementaires dans le cadre de l'élaboration du rapport Hénart qui évoquent tout à la fois le rôle excessif des architectes « publics » et dénoncent des abus qui doivent être combattus.[138].

Cette forte animosité manifestée contre l'architecte des bâtiments de France peut certes trouver sa motivation dans « l'exercice solitaire du pouvoir que la loi confère » à cet agent de l'État, mais il convient de rappeler que certaines dispositions sont venues tempérer l'arbitraire éventuel d'un tel pouvoir discrétionnaire.

Cette animosité s'appuie-t-elle sur une pratique administrative avérée d'abus de position dominante de ces architectes ? Il semble, en réalité, que les appels contre les avis délivrés soient peu nombreux, et surtout très peu souvent réformés par les préfets qui suivent généralement les avis donnés par les commissions régionales du patrimoine et des sites. En effet, selon des informations provenant de la Sous direction des monuments historiques et des espaces protégés, le nombre de recours déposés auprès des C.R.P.S. entre 1999 et 2004 auraient été de 59 pour lesquels 12 auraient fait l'objet d'une décision d'infirmation de la part du préfet de région. Pour l'année 2005 le nombre de recours serait plus important (36) entraînant 7 décisions d'infirmation du préfet de région. De nombreux défenseurs du patrimoine, élus et associations, considèrent que les architectes des bâtiments de France sont souvent les derniers remparts contre le laxisme, voire le vandalisme, de certains élus locaux, et estiment que « l'intervention de ces spécialistes éclairés a évité d'innombrables gâchis en se fondant sur des critères tout à fait judicieux dans l'ensemble ».[139]

---

[138] Rapport d'information sur l'impact de l'intervention des architectes et des services archéologiques dans les procédures de sauvegarde du patrimoine, du 21 mai 2003, précité

[139] JEGOUZO Yves, La protection du patrimoine culturel à travers les procédures de gestion des sols, de l'urbanisme et de l'architecture, *Revue administrative* 1985, p. 460.

Cette divergence apparaît plutôt d'ordre politique et symptomatique d'un fossé de plus en plus profond entre l'État, garant de la protection des monuments historiques, et nombre d'élus locaux admettant difficilement que le processus de décentralisation, qui leur a transféré la majorité des pouvoirs en matière d'urbanisme et de droit des sols, ne les affranchisse pas d'une tutelle étatique dans le domaine patrimonial. Ce décalage apparaît particulièrement marqué en ce qui concerne la police des abords. Si de nombreux élus locaux sont en effet disposés à respecter l'intervention des spécialistes de l'État (ACMH et ABF) quand il s'agit d'assurer l'intervention sur le monument historique lui-même, la contestation intervient souvent lorsqu'il s'agit de solliciter, dans un périmètre aussi vaste (78,5 hectares) entourant un monument, une autorisation d'urbanisme pour des travaux concernant un autre immeuble, non protégé, et surtout, en fonction de critères aussi difficiles à apprécier que celui de l'esthétique.

C'est en grande partie pour sortir de cet affrontement, que le législateur a introduit dans la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État[140] l'innovation des zones de protection du patrimoine architectural urbain (Z.P.P.A.U.), permettant aux communes de cogérer avec l'État la protection de leur patrimoine et la maîtrise du droit des sols.

Mais il arrive parfois que la protection des abords des monuments historiques, apanage des services de l'État, et source habituelle de conflits avec les élus locaux, soit mise en défaut, soit par une défaillance involontaire de l'État, soit pour des motifs d'opportunité politique. Dans ces hypothèses, la défense ultime du monument est alors laissée à l'appréciation du juge administratif. Ainsi, deux arrêts récents du Conseil d'État ont attiré l'attention des médias et du grand public sur la protection du champ de visibilité des monuments historiques.

La première affaire concerne la Ville et l'Agglomération de Lille [141]. Alors que le ministre de la culture, garant suprême de la protection du patrimoine, avait autorisé, malgré un avis défavorable émis par la Commission supérieure des monuments historiques, un projet d'agrandissement d'un stade de la ville de Lille, situé à proximité de la Citadelle construite par Vauban, le Conseil d'État a donné raison à deux associations de défense du patrimoine

---

[140] Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, J.O. du 9 janvier 1983, p. 215-230.
[141] C.E. 28 décembre 2005, *Ville de Lille et Communauté urbaine de Lille*, précité.

(« Renaissance du Lille ancien » et « Sauvons la Citadelle de Lille »), en considérant qu'« eu égard, notamment à son caractère volumineux, à sa forme et à sa hauteur, la construction envisagée était de nature à porter une atteinte importante et pérenne à l'aspect et au caractère de la Citadelle ».

La deuxième affaire est beaucoup plus emblématique, dans la mesure où elle concerne le Sénat qui à l'issue d'une longue saga juridico-politique semble être désormais exonéré des règles de droit commun concernant la protection des abords des monuments historiques. En l'espèce, les services du Sénat, afin de permettre le développement du Musée du Luxembourg ont en effet procédé en 2002 à des constructions et aménagement dans le périmètre du Palais du Luxembourg sans solliciter l'autorisation de l'administration des monuments historiques. Afin de « régulariser » ces actions, le sénateur Charasse a introduit un amendement devenu l'article 76 de la loi du 2 juillet 2003 dite « urbanisme et habitat » qui prévoit que « les règles applicables à la gestion du patrimoine constitué par le jardin du Luxembourg… ainsi que les règles relatives aux constructions, démolitions, travaux, aménagements et installations dans le périmètre et sur les grilles du jardin, sont fixées par les autorités compétentes du Sénat ». Fortes de cette disposition législative les autorités du Sénat ont pris le 3 juillet 2003 « un arrêté définissant les règles spéciales à certaines autorisations d'occupation temporaire dans le jardin du Luxembourg », et prévoyant, dans son article 17 que « le contrôle du respect des prescriptions imposées au titre de la réglementation sur les monuments historiques, sur les monuments et sites classés, sur la protection des espaces boisés, monuments naturels et sites inscrits est assuré par les questeurs, après avis du service de l'architecture, des bâtiments et des jardins du Sénat, et notamment de l'architecte du palais et du conservateur des jardins ». Dans un premier temps, le juge administratif, saisi par des riverains a annulé le permis de construire l'installation autorisée étant « de nature à porter atteinte à un immeuble protégé » (l'entrée du presbytère Saint-Sulpice inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques) avec lequel il est en covisibilité. L'autorisation délivrée est jugée « entachée d'erreur d'appréciation » en raison du défaut d'autorisation donnée par l'architecte des bâtiments de France et méconnaît la législation sur les monuments historiques [142] (le commissaire du gouvernement a d'ailleurs souligné que : « il résultait des débats en deuxième

[142] T.A.de PARIS 6 octobre 2005 M. *Apfelbaum et autres,* A.J.D.A. 27.02.2005, p. 447-451 conclusions P. MESLAY

lecture au Sénat que le législateur a entendu autoriser le Sénat à arrêter une réglementation particulière afin d'échapper aux règles de droit commun »). Dans un second temps le juge de l'appel a donné raison aux autorités du Sénat[143] en estimant que les questeurs du Sénat dans leur arrêté contesté ont entendu maintenir les règles de fond de droit commun en matière de monuments historiques, mais seulement écarté leur soumission à « l'avis, à l'approbation, ou au contrôle d'autorités extérieures au Sénat ». La Cour administrative d'appel a ainsi admis que le Sénat peut décider « d'écarter l'exigence d'un accord de l'architecte des bâtiments de France » pour lui substituer « une simple consultation du service de l'architecture, des bâtiments et des jardins du Sénat, et notamment de l'architecte du palais et du conservateur des jardins ». Dans cette dernière affaire, on ne peut que souhaiter que le Conseil d'État soit appelé à se prononcer afin de savoir si le droit commun de la protection des monuments historiques s'impose également à ceux qui sont chargés de défendre l'intérêt général.

CONCLUSION

Au terme d'une lente évolution, commencée à la période révolutionnaire, et systématisée par GUIZOT et l'action déterminée de MERIMEE, la protection du monument historique est restée l'apanage exclusif de l'État, et cette situation est apparue encore plus prégnante, avec la création, en 1943, de la police spéciale des abords, dans une période de développement urbanistique. C'est d'ailleurs dans ce contexte que le décalage apparaît important entre plusieurs réalités : d'une part le développement du processus de décentralisation (notamment avec l'acte I des années 1983), et d'autre part la diminution des moyens financiers de l'État et donc de sa capacité à peser sur la protection d'un patrimoine qui ne cesse de s'étendre, sous la pression d'une société préoccupée de la qualité de son cadre de vie.

Pour toutes ces raisons, on comprend que l'État s'interroge sur la possibilité d'aménager son monopole sur la protection du monument, sans renoncer pour autant à ses responsabilités régaliennes, et associe plus étroitement les collectivités territoriales à sa

---

[143] C.A.A de Paris 10 mars 2008 Président du Sénat c/M. Apfelbaum et autres, A.J.D.A. 26 mai 2008, p. 1007-1012 conclusions B. BACHINI

politique générale de protection du patrimoine. À travers différentes étapes, et dans un cadre territorial plus vaste qui se préoccupe des ensembles, ce glissement a d'ailleurs commencé avec la protection des sites et paysages, puis a connu un développement hautement symbolique avec la création, en 1962, des secteurs sauvegardés. Avec la création en 1983, dans un dispositif législatif consacrant l'autonomie des collectivités locales, d'une politique de cogestion avec les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (avant qu'une loi de 1993 n'y ajoute un volet paysager), ce transfert progressif allait connaître une ultime étape, sans doute provisoire, avec la possibilité offerte aux collectivités territoriales, à travers les procédures de gestion des sols, de l'urbanisme et de l'architecture, de mener une politique locale volontariste en faveur de la protection du patrimoine.

CHAPITRE 2

LES SITES ET MONUMENTS NATURELS : DE LA DÉCONCENTRATION À LA RECENTRALISATION

INTRODUCTION

En raison de sa très lente maturation, commencée lors de la Révolution française et formalisée à partir de 1830, le régime des monuments historiques constitue une organisation très spécifique du droit français, et, à la différence de nombreux autres pays européens, l'étatisation du champ patrimonial y reste particulièrement forte.

Nous avons évoqué, dans notre première partie, de quelle manière ont été écartées de l'institution patrimoniale qui se met en place les sociétés savantes qui ont pourtant contribué, durant une très longue période, à faire connaître et à défendre le patrimoine de la France. Et nous avons rappelé le rôle d'initiateurs qu'ont joué les grands voyageurs du XVIIe siècle (aristocrates, intellectuels ou artistes) conciliant voyages et découvertes à travers la France ou à l'étranger, dans le seul but d'approfondir leurs connaissances et de les transmettre au plus grand nombre à travers les récits de leurs voyages, illustrés le plus souvent de dessins et plans et d'une description architecturale et artistique. La plupart du temps cette démarche ne se limite pas aux seuls monuments bâtis mais s'élargit aux paysages, aux « monuments naturels », éléments étroitement liés aux sites historiques ou artistiques des civilisations anciennes. Ce phénomène reste cependant circonscrit à un public limité, composé dans de nombreuses régions des élites intellectuelles regroupées dans les académies ou sociétés savantes, ou parmi les artistes et écrivains.

Il n'en est pas de même à la fin du XIXe siècle et au début du XXe qui voit ce même mouvement se renouveler mais avec une ampleur exceptionnelle. En effet, l'évolution des modes de vie engendrés par la société industrielle et le développement des vacances (créées

dans le cadre de la mise en place de l'enseignement public obligatoire) étendent progressivement vers des couches sociales de plus en plus nombreuses des préoccupations de voyages et découvertes.[144] La découverte des monuments voisins ou lointains ne constitue qu'une partie de cette activité qui s'étend également aux paysages, sites et monuments naturels.

Avant d'évoquer l'importance de ce phénomène et son action sur l'apparition d'un droit du patrimoine culturel et paysager dès les premières années du XXe siècle, et son explosion à la fin du même siècle avec le développement du tourisme de masse (qui a fait du tourisme culturel un outil économique important), il convient de souligner quelques éléments de vocabulaire car les textes juridiques, en ce domaine, ont emprunté à des termes courants les significations les plus diverses. En effet, les deux notions apparues pour la première fois dans la loi du 21 avril 1906[145], reprises dans la loi du 2 mai 1930[146] et figurant encore dans l'actuel Code de l'environnement dans le titre IV du Livre Troisième, sont les termes de monuments naturels et des sites. Il faut attendre une ordonnance de 1945 pour que soit ajoutée la notion de paysage,[147] à laquelle une loi de 1993[148], dite « loi paysage » donne une importance toute particulière. Les termes de sites (qui recouvrent les monuments naturels et les sites) et des paysages sont désormais très étroitement associés : le Livre III du Code de l'environnement consacré aux Espaces naturels leur réserve deux titres : le titre IV pour les sites, et le titre V pour les paysages. On les retrouve également dans le Code du patrimoine (Le livre VI associe monuments historiques, sites et espaces protégés) et dans le Code de l'urbanisme (l'aménagement du cadre de vie et la protection des milieux naturels et des paysages apparaissant dès le premier article du code – article L 110 – comme l'une des règles générales d'aménagement et d'urbanisme).

Aucun de ces termes n'ayant fait l'objet, à la différence des monuments historiques, de définitions précises, il convient d'en souligner le contenu.

---

[144] BERTHO-LAVENIR Catherine, *La roue et le stylo. Comment nous sommes devenus touristes*, précité.

[145] Loi organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, du 21 avril 1906, J.O. du 24 avril 1906, p 2762.

[146] Loi ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire et pittoresque, du 2 mai 1930, J.O. du 4 mai 1930, p 5002.

[147] Ordonnance n° 45-2633 du 2 novembre 1945 modifiant la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites, JO du 3 novembre 1945, p. 7194.

[148] Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, JO du 9 janvier 1993, p. 503.

La notion de paysage est sans doute la plus ancienne : « Le mot paysage apparaît pour la première fois dans le dictionnaire français-latin de Robert Estienne publié en 1549. Il désigne à cette époque une toile de peintre représentant une vue champêtre ou un jardin. Les historiens et les critiques d'art continuent d'ailleurs à l'utiliser dans ce sens et, pour beaucoup de Français, le mot paysage désigne le milieu naturel non transformé (sous-entendu gâté) par l'homme »[149]. D'une manière générale, le paysage peut être défini comme « l'étendue du pays que l'on voit d'un seul aspect » (Littré)[150], ou « partie d'un pays, étendue de terre que la nature présente à l'observateur » (Robert)[151] ou enfin « relation qui s'établit en un lieu et un moment donnés, entre un observateur et l'espace qu'il parcourt du regard » (Encyclopaedia Universalis)[152]. Mais cette apparence matérielle que paraît objectiver la vision de l'œil n'est qu'une partie de la réalité. En fait, le concept de paysage peut être considéré comme une « invention », car la réalité apparaît à travers le prisme de celui qui la voit, et l'analyse à travers son mode de perception : l'art pictural des paysages offre de nombreuses et riches illustrations de cet aspect, dans toute l'histoire de la peinture. La littérature française, à travers le roman, le théâtre ou la poésie des auteurs romantiques du XIXe siècle, a donné une place importante aux paysages, à travers notamment les paysages de ruines. « La visualisation d'un site, quelque composé qu'il soit par l'artiste, assigne à ce qui est représenté une valeur de vérité »[153]. Et cette notion a trouvé une dimension collective avec l'extension du champ du patrimoine culturel : « Au-delà du paysage œuvre d'art et du paysage nature est ainsi en train d'émerger un nouveau paradigme paysager : celui du paysage concerté, expression visible d'un pacte symbolique passé entre les hommes et avec le territoire »[154].

Mais, cette notion de paysage n'a été consacrée par le droit qu'à une période récente.[155] et d'ailleurs « le juriste se montre prudent à l'égard des paysages »[156]. Elle apparaît

---

[149] PITTE Jean Robert, LAVERGNE Didier, Paysages (Environnement), in *Encyclopaedia universalis*, version 11, précitée.
[150] LITTRE Paul-Émile *Dictionnaire de la langue française*, tome III, édition Encyclopaedia universalis, p. 4565, repris dans Le LITTRE, Editions Le Figaro/Editions Garnier, tome XIV, p. 389.
[151] ROBERT Paul, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, tome V, édition précitée, p. 381-382
[152] Encyclopaedia universalis, citée par LEROUSSEAU Bernard, Le nouveau droit des paysages in *Annuaire 1995 du GRALE* (Groupement de recherches sur l'Administration locale en Europe) PARIS
[153] CAUQUELIN Anne, 2000, *L'invention du paysage*, Quadrige/Presses Universitaires de France, Paris, p 81.
[154] BRIFFAUD Serge, 2003, Le paysage comme patrimoine, réflexion sur l'évolution récente d'une patrimonialisation des apparences, in ROUSSO Henry, *Le regard de l'histoire*, précité, p. 251.
[155] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1994, Environnement et paysage, *A.J.D.A.*20 septembre, p. 588-595.

en 1945 quand l'ordonnance du 2 novembre élargit la compétence de la commission départementale des sites et monuments naturels pour y adjoindre les paysages, mais sans qu'en soit donnée une définition juridique. La loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture[157] précise que « le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public ». La première véritable organisation des paysages n'intervient qu'avec la loi du 8 janvier 1993[158] qui affirme notamment que « sur des territoires remarquables pour leur intérêt paysager… l'État peut prendre des directives de protection et de mise en valeur des paysages » (article 1), ouvrant ainsi la voie aux diverses directives paysagères[159]. Cette préoccupation pour la protection des paysages est ultérieurement consacrée par la Convention européenne des paysages ouverte à la signature des États en 2000 à Florence, entrée en vigueur en France le 1er juillet 2006[160]. Celle-ci définit le paysage comme « une partie du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action des facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (article 1 a de la convention), et souligne surtout l'engagement des États signataires de « reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité » (article 5a).

La notion de monument naturel paraît plus facile à appréhender car elle fait référence à la notion de monument, d'origine très ancienne mais que la législation des monuments historiques a formalisée depuis 1830. Par comparaison au concept de monument, qui s'intéresse essentiellement, (comme nous l'avons développé dans notre première partie) aux ouvrages d'architecture ou de sculpture façonnés par l'homme, le concept peut être étendu à des paysages façonnés par la nature, et qui méritent un attachement et une préservation. C'est d'ailleurs cette formule que retiennent les promoteurs de la loi du 21 avril 1906 et que l'on retrouve dans la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel,

---

[156] MORAND-DEVILLER, 2006, L'identification des sites protégés, *A.J.D.A* 30 octobre, Dossier Cent ans de protection des sites, p. 1986-1992.
[157] Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, JO du 4 janvier 1977, p. 71.
[158] Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions en matière d'enquêtes publiques, JO du 9 janvier 1993.
[159] JEGOUZO Yves, 1994, Les plans de protection et de gestion de l'environnement, *AJDA* 20 septembre, p. 610, qui précise que le décret n° 94-283 du 11 avril 1994 (JO du 12 avril 1994.p.5399) fait des directives paysagères "sans ambiguïté un instrument de planification sectorielle comportant à partir d'une analyse des paysages des prescriptions applicables à des territoires identifiés par des documents graphiques"
[160] Décret n° 2006-1643 du 20 décembre 2006 portant publication de la convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000, J.O. du 22 décembre 2006 page 19375.

adoptée le 16 novembre 1972 à Paris par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Dans l'article 2 de cette convention, consacré au « patrimoine naturel », les monuments naturels y sont définis comme « constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique ». C'est à ce titre qu'ont été intégrés dans la classification des monuments naturels figurant au patrimoine mondial de l'Unesco, 160 biens naturels qui comprennent notamment : les Iles Galápagos (Equateur-1978) ; le grand canyon (USA – 1979), les calanques de Piana en Corse (France-1983) et le Val de Loire (France-2000). C'est cette même approche que reprend une circulaire ministérielle de 2000, intitulée « Orientations pour la politique des sites »[161], qui propose cette définition du monument naturel « par analogie avec le monument réalisé par l'homme, sous les nombreux aspects que recouvre désormais ce mot, il s'agit d'un élément naturel isolé particulièrement remarquable et identifiable, occupant un espace restreint et bien circonscrit (exemple : les "blocs de grès siliceux" d'Evenos (Var) classés en 1931) ».

Le terme de site, qui est repris dans la législation, est plus précis. C'est, pour Littré, une « partie de paysage considérée relativement à l'aspect qu'elle présente, à son exposition »[162], et pour Robert « un paysage considéré du point de vue de l'esthétique, du pittoresque »[163]. Le terme est riche et composite et se décline en multiples réalités : sites naturels ou sites urbains, sites historiques ou artistiques. Cette conception réaliste « vise quelque chose qui fait partie de notre monde quotidien, aisément montrable : les sites panoramiques, classés, paysagers, protégés appartenant au patrimoine de l'humanité, ou de la nation »[164]. La loi du 21 avril 1906 évoque les « sites et monuments naturels de caractère artistique » et la loi du 2 mai 1930 est plus précise, en visant « la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ». Mais à la différence de la notion de patrimoine désormais définie par le Code du patrimoine, la notion de site n'a jamais fait l'objet d'une définition légale (la commission

---

[161] Circulaire DNP/SP n° 2000-1 du 30 octobre 2000 (non publiée) du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, annexe technique p. 3.
[162] LITTRE, *ibidem*, tome III, p 5918, et tome XV, p. 324.
[163] ROBERT, *ibidem*, tome VI, p 480.
[164] CAUQUELIN Anne, 2002, *Le site et le paysage*, Quadrige/Presses Universitaires de France. Paris, p 21

du Sénat chargée d'examiner le projet de loi de 1906 en avait cependant proposé une définition[165]). Puisée à l'origine dans les concepts de nature chère à Jean-Jacques Rousseau, elle n'a cessé de se développer et d'intégrer les multiples facettes de la nature façonnée par les mains de l'homme, dont la conservation et la préservation répondent à un intérêt général. La loi du 2 mai 1930, qui va organiser avec précision la protection des monuments naturels et des sites n'est pas plus explicite. Une étude des travaux préparatoires de cette loi a conduit un auteur à proposer une formule assez générale : « Un site est une portion de paysage d'un aspect particulièrement intéressant, par exemple, le cirque de Gavarnie »[166].

La circulaire ministérielle du 30 octobre 2000, pour définir le site, précise « La notion d'espace qui semble indissociable de celle de paysage sera un critère de différenciation essentiel avec le "monument naturel". Cependant, il ne saurait y avoir d'exclusive : une vaste cavité souterraine, la grotte du Cirque à Assier (Lot), classée en 1997 a reçu du Conseil d'État la qualification de "monument naturel" et non de "site" ».[167]

Si la notion de site peut donc s'adapter à des portions de paysage naturel, généralement dans les territoires ruraux, il convient cependant de rappeler que c'est d'abord dans le cadre des villes qu'est apparue la protection de certains sites contigus de monuments remarquables : ainsi nous avons antérieurement souligné que des problèmes d'esthétique urbaine ont amené certains monarques de la Renaissance à procéder à des expropriations pour dégager les abords de certains sites de l'antiquité romaine, puis plus tard à fixer des règles d'organisation des villes. Mais, c'est essentiellement à partir du XIXe siècle qu'apparaît véritablement la préoccupation de la protection des sites et des monuments naturels, et dont la première traduction législative est opérée par la loi du 21 avril 1906.

Mais, par un paradoxe étonnant dans la pratique administrative française, la réglementation assurant la protection des sites et monuments a connu une première phase inspirée par une véritable volonté décentralisatrice, avant de laisser la place, compte tenu de l'insuccès de l'expérience, à une seconde phase marquée par un retour à la centralisation

---

[165] Un site est « un ensemble pittoresque, un fragment de paysage dont le caractère esthétique est lié au contour des lignes, à l'originalité de l'exposition, à l'effet des couleurs, à des conditions multiples d'aspect qui ne sauraient faire l'objet d'une description rigoureuse et littérale » in AUDUC Arlette, *Quand les monuments construisaient la nation*, précité p. 329

[166] BRICHET Robert, 2000, Protection des sites, Loi du 2 mai 1930, *Jurisclasseur administratif, Editions du jurisclasseur 2000, fascicule 467-10*, p. 5.

[167] Circulaire précitée, *ibidem*, p. 3.

étatique. Cette dernière étape va elle-même évoluer à la fin du XXe siècle dans le cadre de l'apparition d'un nouveau droit, centré sur la protection de l'environnement, lui-même intégré dans une préoccupation mondiale de développement durable.

SECTION 1 : UNE VOLONTÉ D'IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES : LA LOI DU 21 AVRIL 1906

Malgré son abrogation formelle par la loi de 1930, la loi de 1906 garde encore une certaine importance dans la mesure où certains de ses dispositifs figurent encore dans notre droit positif actuel fixé par le Code de l'Environnement.

§ 1 Un contexte porteur

La consécration par la loi d'une conception de l'intérêt général, justifiant des mesures de conservation et de protection des sites et monuments naturels, trouve son origine dans l'apparition de plusieurs événements ou mouvements nés à la fin du XIXe siècle et les premières années du XXe siècle. Relayés par un groupe de parlementaires conduits par un député du Doubs Charles BEAUQUIER, ils donnent naissance à la première législation sur la défense de l'environnement.

L'origine de ce mouvement apparaît avec la création, par un groupe de vélocipédistes parisiens, du Touring Club de France, en 1890, à l'image d'une structure analogue créée quelques années plus tôt en Angleterre. Il connaît un succès immédiat qui dépasse les espérances de ses promoteurs : il atteint vite les 20 000 adhérents, puis 75 000 en 1900 et 100 000 en 1906, lors du vote de la loi sur les sites et monuments naturels, et a compté jusqu'à 700 000 membres, avant de connaître une décrue progressive jusqu'à sa liquidation en 1983[168].

Ce mouvement de tourisme collectif s'inscrit dans un cadre général d'une réaction collective contre l'apparition d'une « France défigurée » par l'intrusion de la société industrielle et urbaine, les ravages de l'affichage et de la publicité, et les dégâts causés par le

[168] http://www.mediatheque-patrimoine.culture.gouv.fr/ Consultation du 12.08.2006

développement des transports collectifs (chemin de fer, routes et tramways) dans les sites naturels. À partir d'un principe simple « écrire et rouler : un plaisir collectif », le Touring club s'appuie sur des valeurs particulières qui jouent un rôle majeur dans le mouvement de prise en compte de la défense des monuments bâtis, mais également des sites et paysages. Fondé tout d'abord sur l'aspect de promotion du sport par la marche à pied, puis surtout du vélo et, enfin (mais d'une manière plus sélective) de l'automobile, il privilégie le développement d'un tourisme culturel qui s'assigne comme objectifs, d'une part la découverte des paysages, des sites et des monuments, mais surtout une fonction didactique : par l'écriture il convient de transmettre les relations de voyages, les descriptions des sites découverts, mais également de faire partager des conseils pratiques pour les autres voyageurs. Dans cette optique, des concours de photos sont organisés afin de montrer et célébrer les richesses de la France en matière de monuments et sites. Mais l'élément majeur de ce mouvement demeure sa connotation collective, fondée sur le militantisme, qui justifie d'ailleurs les choix du législateur de 1906 dans l'organisation de la protection des sites. En effet, « la passion normative des touristes nouveaux s'étend au-delà des hôtels et des auberges [...] Au tournant du siècle naissent, dans toute l'Europe, des sociétés de protection des paysages [...] Ces instruments d'appropriation du territoire sont élaborés par une frange de voyageurs militants, dont l'action est d'autant plus irrésistible qu'ils sont convaincus d'œuvrer pour le bien collectif »[169]. Par son organisation très structurée le Touring club de France constitue une référence dont s'inspire le législateur : En effet « le Touring club de France possède une structure pyramidale composée de comités départementaux coiffés par un Comité central des sites et monuments pittoresques qui centralise les études »[170]. Les comités départementaux, comme les prochaines commissions départementales des sites, assurent des missions de recensement, de promotion et de défense des sites et paysages.

Ce mouvement de tourisme de masse qui s'intéresse notamment aux villages pittoresques, aux forêts, aux rivages maritimes ou fluviaux, au thermalisme, à la montagne, connaît un fort mouvement d'opinion à l'occasion d'un conflit dont l'issue constitue pour les défenseurs de l'environnement, une victoire hautement symbolique, l'affaire de la source du

---

[169] BERTHO-LAVENIR Catherine, opus cité, p. 241.
[170] BLEYON Jean Benoît, 1979, *L'urbanisme et la protection des sites La sauvegarde du patrimoine architectural urbain*, L.G.D.J., Paris, p. 23.

Lizon[171]. Située dans le Jura, la source qui constitue un site touristique fréquenté, est à l'origine d'un différend, à partir de 1899, entre le propriétaire d'un moulin désireux de capter la source pour produire de l'électricité et la commune soucieuse de protéger le site, et soutenue dans son combat par le député Charles BEAUQUIER. Après plusieurs procès, la commune, (qui a été rejointe dans sa démarche par la Société pour la protection des paysages de la France, de création récente, qui s'est constituée partie civile), obtient gain de cause, la cour d'appel de Besançon jugeant, le 27 novembre 1902, que la réduction du débit de la source causerait un préjudice, « ce qui nuirait à la beauté du site que la commune a intérêt à conserver ».

C'est dans ce même esprit de défense de l'environnement que se réunit à Paris, le 1er juillet 1901, l'assemblée constitutive de la Société pour la protection des paysages de la France (« S.P.P.F. »), qui est une des premières associations créées sous l'empire de la loi promulguée le même jour[172]. Son fondateur, médecin et poète, Henri Cazalis, dit Jean Lahor, fait partager au plus grand nombre (notamment à travers la revue de l'Association « Sites et monuments »[173]) sa passion des paysages. Il mobilise autour de lui ses relations littéraires, artistiques et politiques : Sully Prudhomme (qui devient le premier Président) et Frédéric Mistral (vice président). Sully Prudhomme est très vite remplacé, pour des raisons de santé, par le député Charles Beauquier qui préside l'association durant quinze années et qui fait adopter la loi du 20 avril 1906 sur la protection des sites, ainsi que la loi du 21 avril 1910 qui réprime les abus de l'affichage. Lui succède (1916-1930) Joseph Cornudet, auteur des lois du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes[174] (qui impose aux villes de plus de 10 000 habitants « d'avoir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension »), et surtout la loi du 2 mai 1930[175], qui réorganise profondément le dispositif

---

[171] Sites et Monuments, n° spécial janvier 2001, *Cent ans au service du patrimoine 1901-2001*, p. 33 : *Source du Lizon Une victoire symbolique.*
BARRAQUE Bernard, La source du Lizon ou les limites historiques du droit de l'environnement en France, *Sites et Monuments* N° 138.
[172] Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, J.O. du 2 juillet 1901, p. 4025.
[173] Publiée en janvier 1902 sous le titre *Bulletin de la Société pour la protection des paysages de la France*, la revue est devenue, depuis 1958, *Sites et monuments*, et fait l'objet d'une publication trimestrielle.
[174] Loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, J.O. du 15 mars 1919, p. 2726-2727, ainsi que la loi du 19 juillet 1924 complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, J.O. du 22 juillet 1924, p 6538-6541.
[175] Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, J.O. du 4 mai 1930, p 5002-5005.

de la loi Beauquier de 1906. La Société, qui fusionne en 1955 avec la Société pour la défense de l'esthétique générale de la France, devient la Société pour la protection des paysages et l'esthétique générale de la France (S.P.P.E.F), qui poursuit depuis sa création le même combat en faveur des paysages (comme le montre sa mobilisation actuelle contre l'implantation anarchique des éoliennes qu'elle estime dommageable à la qualité des paysages).

Ce mouvement d'opinion, « orchestré » dès le début du XXe siècle par le Touring Club de France et la S.P.P.E.F, et relayé par un fort lobbying politique, va déboucher sur la consécration par les pouvoirs publics d'une protection juridique des sites et monuments naturels, qu'un auteur a qualifié « d'étatisation du paysage français », soulignant que le paysage y était investi d'une valeur identitaire dans la construction d'une conscience nationale individuelle et collective. [176]

§ 2 Le choix d'un système déconcentré : la loi du 21 avril 1906

I) Le principe général de protection

Le législateur reprend, pour les sites et monuments naturels, les principes posés par la loi du 30 mars 1887 pour les monuments historiques et crée une police spéciale des monuments naturels et des sites : la protection des « propriétés foncières dont la conservation peut avoir, au point de vue artistique ou pittoresque, un intérêt général » est assurée par le ministre de l'instruction publique et des beaux arts qui prononce le classement par arrêté (article 3 alinéa 2), et qui donne son approbation à l'éventuelle autorisation spéciale, délivrée pour toute destruction ou modification de l'état des lieux ou leur aspect (article 3 alinéa 1). Comme pour les monuments historiques le classement de l'immeuble :

- requiert l'accord préalable du propriétaire (article 3)
- ouvre la possibilité d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, conduite par le préfet au nom du département ou par le maire au nom de la commune (article 4)

[176] VEITL Philippe, L'étatisation du paysage français. La loi du 21 avril 1906 pour "la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, précité. L'auteur insiste sur la valeur identitaire donnée au paysage regardé comme "l'expression tangible, l'indice matériel, de l'identité française"

- entraîne l'établissement d'une servitude d'utilité publique grevant l'immeuble classé et dont la violation est susceptible de sanctions pénales (article 5).

II) L'ancrage local : la commission départementale des sites

Prenant résolument le contre-pied des dispositions prises dans le domaine de la protection des monuments historiques, concentrée au niveau de l'administration étatique (inspecteur général des monuments historiques, commission supérieure des monuments historiques et architectes en chef des monuments historiques), le législateur, sous l'impulsion de Charles BEAUQUIER, consacre l'enracinement local de la protection des sites et paysages qu'avaient si bien mis en place le Touring club de France et ses comités départementaux.

Ainsi, est constituée, dans chaque département, une « commission des sites et monuments naturels de caractère artistique » (article 1 alinéa 1), dont les effectifs sont peu importants (11 membres), et caractérisée par son ancrage local. En effet, cette commission, comprend seulement quatre représentants de l'État : le Préfet, qui la préside et trois fonctionnaires des services techniques (l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, l'agent voyer[177] en chef, et le chef de service des eaux et forêts). La majorité est constituée de représentants locaux : deux conseillers généraux et « cinq membres choisis par le conseil général parmi les notabilités des arts, des sciences et de la littérature » (article 1).

Sa mission consiste à dresser « une liste des propriétés foncières dont la conservation peut avoir, au point de vue artistique ou pittoresque, un intérêt général » (article 2). Ces immeubles sont, en cas de consentement de leurs propriétaires, proposés au classement par un arrêté du ministre de l'instruction et des beaux arts.

Ainsi, l'initiative de la protection et de la détermination des propriétés foncières qui peuvent être classées, est laissée à une commission locale[178].

---

[177] CAPITANT René, cité par *Le Grand Robert de la langue française*, précité, tome VI, p. 1964 qui en donne la définition "Agent des Ponts et Chaussées chargé de surveiller l'état des voies de communication, de la voierie des villes".

[178] VEITL Philippe, *ibidem*, souligne la stratégie d'action des promoteurs de la loi : l'accent mis sur la décentralisation, sur la libre initiative des Sociétés, et sur l'éducation esthétique, participe de choix d'actions politiques qui vont caractériser l'action de la SPPF : s'investir dans les sociétés, ligues, comités pour guider l'État dans ses interventions et l'aider à appliquer sa politique d'intérêt général.

La conséquence essentielle de ce classement est la conservation en l'état des fonds concernés « leur protection entraînait mise sous cloche, toute évolution équivalant à une destruction de l'élément protégé »[179].

Mais ce dispositif, qui s'inscrit dans un phénomène de société préoccupée de la défense des paysages et monuments naturels, ne connaît pas l'important développement souhaité par ses promoteurs. La volonté de décentralisation a conduit à confier « aux communes et aux départements le soin de mener à bien les expropriations des propriétés de particuliers non consentants, sans aide financière de l'État »[180] ce qui explique le nombre très faible de classements. Ainsi, durant cette période d'un quart de siècle, le bilan demeure modeste puisque les classements effectués avant 1930 concernent 589 sites. « La typologie des sites classés sous l'empire de la loi de 1906 est très marquée par la volonté de préserver des éléments ponctuels menacés et des curiosités naturelles. Ainsi [...] on dénombre, et c'est une curiosité de cette loi, 107 arbres isolés regroupés sur 32 départements, 92 rochers ou groupes de rochers regroupés dans 25 départements. À elles seules, ces deux catégories représentent un tiers du total des sites classés »[181]

Seuls signes précurseurs d'une politique de protection des grands paysages qui n'intervient que beaucoup plus tardivement avec la création des parcs naturels nationaux ou régionaux, deux grands sites naturels de montagne font l'objet d'une protection : le massif alpin du Pelvoux classé en 1911 (7 300 hectares) et le site pyrénéen du Gave de Cauterets classé en 1928 (15 000 hectares).

Les commissions départementales qui ont la mission de proposition de classement en fonction de leur appréciation du caractère remarquable du site ou du monument naturel vont également prendre en compte les conséquences juridiques induites par les mesures de protection. Les classements sont en effet subordonnés à l'accord des propriétaires et l'éventuelle expropriation est à la charge des communes et les choix sont malaisés : pour ces

---

[179] TURLIN Monique, L'évolution des politiques de sauvegarde, *A.J.D.A.* 30 octobre 2006 Dossier Cent ans de protection des sites, p. 1994.
[180] AUDUC Arlette, *Quand les monuments construisaient la nation* précité p. 440
[181] TURLIN Monique, 2006, L'évolution de la politique des sites : du monument naturel au paysage, *Sites et Monuments* N° 195 Octobre-novembre-décembre 2006, p. 11-15.

raisons « les sites considérés sont avant tout des sites ponctuels, et majoritairement des propriétés publiques, domaniales ou communales »[182].

En effet, l'efficacité du dispositif repose sur un préalable difficile à réaliser : l'accord du propriétaire. Si l'on peut imaginer que les personnes publiques (État ou collectivités territoriales) peuvent être théoriquement sensibles à la satisfaction d'un besoin d'intérêt général, (encore que cet objectif peut entrer en conflit avec d'autres choix politiques) il n'en est pas de même pour les propriétaires privés, qui, même animés par un penchant favorable aux sites et paysages, peuvent légitimement s'inquiéter de voir leur bien grevé d'une servitude administrative d'utilité publique (comme le montre l'affaire précitée de la source du Lizon).

C'est pourquoi, les objectifs recherchés par les promoteurs de la loi de 1906, et les ambitions généreuses qui les motivaient n'ont trouvé, en un quart de siècle, qu'une application limitée. Cet échec, dont il est difficile de dire s'il est imputable au désintérêt de l'État et de ses représentants locaux, ou au manque de mobilisation des acteurs locaux pour défendre leur patrimoine, est sanctionné par le vote de la loi du 2 mai 1930 qui replace sous l'autorité étatique centrale la protection des sites et monuments naturels. Il faut alors attendre la fin du XXe siècle et l'apparition des mouvements écologiques (et leur représentation politique avec l'apparition des partis « verts »), pour que réapparaisse un nouveau partage des rôles entre l'État et les acteurs locaux (collectivités territoriales et associations militantes dans le domaine de l'environnement).

SECTION 2 : LA LOI DU 2 MAI 1930 : UNE ORGANISATION ÉTATIQUE RENFORCÉE

En raison du succès relatif du dispositif de 1906, voire de son échec, le législateur affiche clairement sa volonté de réformer la loi, comme en témoigne l'intitulé de la loi du 2 mai 1930 qui se fixe « pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites ». Il fait, en outre, en décidant d'abroger la loi de 1906 (article 30), le choix d'une réforme en profondeur : à la brièveté de la loi de 1906, qui ne comporte que 6 articles, la loi du 2 mai 1930 répond par une réglementation beaucoup plus précise fondée sur un texte de 30

[182] TURLIN Monique, L'évolution des politiques de sauvegarde, précité p. 1994

articles. Ce nouveau dispositif amélioré va d'ailleurs se révéler pérenne puisqu'il constitue le Titre IV du Livre III de l'actuel Code de l'environnement.

Dans la loi de 1930 la protection des monuments naturels et des sites repose sur un double objectif : d'une part consacrer le rôle central de l'État et de ses structures dans le dispositif, et d'autre part mettre en œuvre « une politique d'État au service de l'intérêt général ».

§ 1) La consécration du rôle de l'État

Le recentrage du dispositif sur l'État et ses services va s'organiser autour de trois grands axes : le domaine d'action de la protection est notablement élargi, l'organisation de la protection est assurée par l'État central et ses services, et le dispositif juridique reprend celui des monuments historiques

I) Un domaine d'action élargi

Il s'agit toujours, comme en 1906, de protéger « des monuments naturels et des sites présentant un intérêt général au point de vue artistique ou pittoresque », mais le champ d'action est élargi, puisque les motifs justifiant l'intérêt général s'étendent également aux domaines « historique, scientifique ou légendaire ». En outre le nouvel objectif n'est plus la seule conservation (notion assez neutre), mais également la « préservation », notion plus active, qui suppose un certain nombre d'actions visant à assurer une protection efficace.

Enfin, la protection du site est améliorée par l'instauration de zones de protection autour du site classé qui doit permettre d'en assurer une préservation plus large.

Cet élargissement du champ d'intervention de l'État se prolonge jusqu'à la période actuelle. La notion initiale de « monuments naturels et des sites », qui se transforme, dès l'ordonnance du 2 novembre 1945, en une notion plus large de « sites, perspectives et paysages », fait l'objet à partir de 1930 d'une vague importante de mesures de protection mais qui se développent en deux phases caractérisées par un rythme lent durant les quarante premières années et un rythme accéléré après 1970. Entre 1930 et 1970, le dispositif, même amélioré, notamment avec la distinction entre sites classés et sites inscrits, ne connaît qu'un succès limité essentiellement en raison des faibles moyens mis en œuvre par l'État l'action étant confiée au service des Beaux Arts et à la Caisse nationale des monuments historiques (pour les expropriations).

La Ve République très attachée à la protection du patrimoine architectural et notamment des monuments historiques met en œuvre, à partir des années 1970, une politique plus active en matière de sites et paysages sous l'effet de deux éléments : d'une part la création d'un ministère de l'environnement en 1971 qui permet la mise en place d'une administration étatique spécifique (services régionaux avec des équipes d'inspecteurs des sites) et d'autre part l'élaboration d'une politique dynamique des sites (Robert Poujade le premier titulaire du poste préconise « le classement de grands paysages accompagné des actions permettant de contrôler leur évolution » et souligne que « la notion de paysage naturel ne suffit pas, celle de paysage vivant est nécessaire » [183]). Cette conception dynamique s'inscrit d'ailleurs parfaitement dans une évolution générale de la conception des sites et paysages qui a conduit quelques années plus tôt à étendre la notion de sites aux ensembles urbains et à concevoir la protection des paysages urbains, qui trouve une application majeure dans la loi MALRAUX de 1962 sur les secteurs sauvegardés.

C'est dans cette même perspective dynamique que les lois de décentralisation de 1983, prenant en compte le caractère assez rigide et fortement étatisé des secteurs sauvegardés, ainsi que de la police des abords des monuments historiques, procèdent à la création d'un régime assoupli de protection des ensembles urbains, avec l'institution des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU), qui deviennent avec la loi paysage du 8 janvier 1993, les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P).

Cette évolution constante du domaine d'action conduit ainsi aux chiffres significatifs actuels des sites et paysages : « Au 31 décembre 2005, soit 100 ans après la première loi, le territoire national compte 2 639 sites classés pour une superficie de 826 241 hectares, et 4 784 sites inscrits pour une superficie de 1 680 391 hectares. Au total ce sont près de 4 % du territoire national qui sont concernés par ces protections ». [184]

---

[183] TURLIN Monique, *ibidem*, p. 1995

[184] http://www.ecologie.gouv.fr *Les sites et monuments naturels classés et inscrits : des outils au service de la protection des paysages* Consultation du 12.08.2006 ; Dans son article précité, p. 1995, Monique TURLIN établit un bilan détaillé de cent ans de protection des sites et souligne la richesse et la diversité des sites classés avec notamment dix-sept sites de plus de 10 000 hectares répartis sur douze régions, du plus grand le massif du Mont Blanc (26 000 hectares) au plus petit le massif cantalien (10 000 hectares).
Voir également GARNIER Jean Luc, 2006, *Lieux de beauté et lieux de mémoire*, Ouvrage réalisé par le Ministère de l'écologie et du développement durable à l'occasion du centenaire de la loi de 1906 Editions de Vecchi, Paris

II) La protection des sites : une responsabilité de l'État

Les évolutions du domaine d'action des sites et paysages et la concertation nécessaire avec les collectivités territoriales pour la protection des ensembles urbains n'ont jamais remis en cause les fondements centralisés de la loi de 1930, comme en atteste le contenu d'une circulaire de 1985[185] : « Les changements intervenus dans le domaine de l'urbanisme à l'occasion de la décentralisation ont pu susciter un certain nombre d'interrogations quant au devenir de la politique de protection des sites fondée sur la loi de 1930 [...] La loi du 7 janvier 1983 portant répartition des compétences n'a laissé subsister aucune ambiguïté à cet égard puisqu'elle consacre le principe selon lequel la protection du patrimoine reste au premier chef une responsabilité de l'État, notamment pour ce qui concerne les sites et paysages, la loi du 2 mai 1930 n'étant pas modifiée de ce point de vue ».

Cette analyse désormais ancienne n'a donc pas été remise en cause, y compris dans l'acte II de la décentralisation. La loi de 1930, désormais intégrée dans le Code de l'environnement, créé par les ordonnances N° 2000-914 du 18 septembre 2000 et N° 2001-321 du 11 avril 2001 (Livre Troisième Titre IV Articles L 341-1 à L 341-22 et R 341-1 à R 341-31), consacre toujours la primauté de l'État dans la protection des sites. Seule la protection des paysages (Titre V du même Livre III du code) consacre une approche plus concertée avec les collectivités territoriales notamment dans le cadre des Z.P.P.A.U.P (article L 350-2 du Code qui reproduit les articles L 642-1 et L 642-2 du code du patrimoine) que nous analyserons ultérieurement.

Cette position centrale de l'État dans le dispositif de protection des monuments naturels et des sites s'est trouvée largement amplifiée par le développement du nouveau droit de l'environnement consacré par l'intégration dans la Constitution française des droits et devoirs définis dans la charte de l'environnement de 2004, telle qu'elle a été adoptée par la loi constitutionnelle du 1er mars 2005[186]. Au domaine initial de 1930, limité à la protection des monuments naturels et des sites, puis des paysages, sont venus s'ajouter de très nombreux secteurs regroupés dans les espaces naturels, donnant ainsi naissance, compte tenu de la

---

[185] Circulaire n ° 85-42 du 31 mai 1985, J.O. Recueil Protection du patrimoine historique et esthétique de la France, précité, p 169

[186] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, J.O. du 2 mars 2005.

symbiose avec le droit des monuments historiques, à un vaste ensemble souvent dénommé « patrimoine culturel et naturel », qui demeure largement dominé par l'État jacobin.

III) Un dispositif juridique emprunté à la police des monuments historiques

Afin d'assurer une bonne protection des monuments naturels et des sites, le législateur reprend quasi intégralement le dispositif appliqué aux monuments historiques : la qualification juridique des sites demeure une compétence étatique, et entraîne une police spéciale consacrée notamment par des servitudes d'utilité publique attachées aux éléments protégés. En outre, s'inspirant de l'intérêt que le législateur de 1913 avait apporté à la protection de l'environnement immédiat du monument historique, il innove en rendant possible la création, autour des monuments naturels et des sites, de zones de protection. Celles-ci s'adressent principalement aux sites et monuments naturels mais sont également ouvertes aux monuments historiques eux-mêmes, qui en profitent assez largement[187], avant que la loi du 25 février 1943 n'organise une politique plus spécifique de protection des abords de monuments historiques.

La loi de 1930 reprend également la distinction mise en œuvre pour les monuments historiques par les lois du 31 décembre 1913 et du 23 juillet 1927, entre deux niveaux de protection : les monuments naturels et les sites peuvent désormais faire l'objet, en fonction de leur intérêt, soit d'une inscription sur une liste départementale, avec des effets limités, soit d'un classement, accompagné de fortes contraintes.

Enfin, l'originalité de l'ancrage local de la commission départementale des sites, (devenue depuis 2006 la commission départementale de la nature, des paysages et des sites) qui constituait la charnière centrale du système mis en place en 1906, est désormais gommée (même si des mesures récentes ont amélioré la représentation des élus locaux). Et surtout, à l'instar de la Commission supérieure des monuments historiques, est d'abord créée une structure nationale, la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages, puis ultérieurement est mise en place une structure régionale, la commission régionale des patrimoines et des sites.

---

[187] FRIER Pierre-Laurent, *La mise en valeur du patrimoine architectural* précité, p. 66.

Ainsi, ces trois orientations générales de la loi de 1930 se retrouvent dans le dispositif juridique de la police spéciale des sites, étant précisé que, dans notre analyse, l'expression « sites » recouvre l'ensemble des sites et monuments naturels.

§ 2 La protection des sites : « une politique d'État au service de l'intérêt général »

La volonté du législateur, à travers la loi du 2 mai 1930, est sans ambiguïté : la protection des sites est désormais une compétence d'État au service de l'intérêt général et doit se décliner à travers les modes opératoires habituels de l'État régalien : la définition de la norme, sa mise en œuvre et son contrôle.

I) La protection des sites, une mission confiée à l'État et ses services

De l'économie de déconcentration qui sous-tendait la loi de 1906, la loi du 2 mai 1930 prend le contre-pied et, en s'inspirant de l'expérience de la législation des monuments historiques, choisit tout d'abord de replacer sous l'autorité de l'administration centrale, le ministre et ses services, la protection générale des sites, puis reprend intégralement, et dans les moindres détails, les modalités de protection en usage pour les monuments historiques.

Ce dispositif, désormais codifié dans le Code de l'environnement, articles L 341-1 à 22 pour la partie législative, et R 341-1 à 31 pour la partie réglementaire, ne soulève aucune ambiguïté pour le ministère de l'écologie, qui le présente sur son site Internet[188] comme une politique d'État au service de l'intérêt général, et qui précise « La mise en œuvre de cette législation relève de la responsabilité de l'État, et fait partie des missions du ministre de l'écologie. Les programmes et projets de protection sont préparés par les directions régionales de l'environnement, et soumis pour avis aux commissions départementales des sites »[189].

C'est donc tout naturellement une organisation très centripète qui conduit à la définition de la qualification juridique du site ou du monument naturel qu'il convient de protéger. Les organes décisionnels sont naturellement localisés dans les plus hautes instances

---

[188] http://www.ecologie.gouv.fr/Les-sites-et-monuments-naturels.html / Consultation du 8 août 2008.
[189] *Ibidem*.

étatiques, mais la décision définitive est éclairée par le travail d'instances consultatives locales ou nationales.

A) Les organes décisionnels

Dans un contexte de centralisation étatique c'est donc naturellement au sommet de l'État que se situe l'organe décisionnel.

De la même manière que la protection des monuments historiques demeure l'apanage depuis 1830 du ministre des Beaux arts, devenu sous la Ve République ministre de la culture, la protection des monuments naturels et des sites est désormais confiée à un ministre appuyé par une administration centrale, relayée par des services déconcentrés au niveau de la région et du département. Avant que la charte et le Code de l'environnement ne placent définitivement cette compétence entre les mains du ministre de l'environnement, actuellement ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, en liaison plus ou moins étroite avec le ministre de la culture, le titulaire du ministère des sites a varié, oscillant entre le ministre responsable de l'urbanisme et de l'équipement, voire de l'aménagement du territoire, ou le ministre de la culture.

Dans le dispositif de 1906, le ministre des sites n'intervenait pour prononcer le classement d'un site que sous une double condition : d'une part que la commission départementale des sites l'ait jugé utile, et d'autre part que le propriétaire ait donné son consentement pour l'inscription sur l'inventaire départemental. Désormais, le ministre concentre toujours entre ses mains le pouvoir de décision, soit par un arrêté ministériel en cas d'accord du propriétaire, soit par un décret en Conseil d'État (nécessitant la signature du chef de l'exécutif) en cas de refus. Mais surtout, il impulse désormais, par ses services centraux ou déconcentrés, l'action politique en matière de protection des sites. La circulaire ministérielle du 30 octobre 2000 qui fixe les orientations pour la politique des sites en atteste qui invite les représentants de l'État (préfets de départements, directeurs régionaux de l'environnement, chefs des services départementaux de l'architecture et du patrimoine, directeurs départementaux de l'équipement, et directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt) à établir une évaluation précise de l'application de la législation sur les sites, les invite à « poursuivre une politique active de recensement et de protection des nombreux sites de qualité qui ne bénéficient pas encore des mesures prévues par le code de l'environnement », et leur rappelle les règles de suivi de la gestion des sites protégés.

L'évolution de la conduite de l'action de l'État au cours du XXe siècle a naturellement conduit, pour des raisons d'efficacité à mobiliser l'ensemble des représentants locaux de l'État, en accentuant le rôle des services déconcentrés.

Le préfet de département qui constitue, dès l'origine au plan local, la charnière centrale de la protection des sites demeure, sous l'autorité de l'administration centrale (le ministre et ses services) le représentant de l'État chargé de conduire l'action dans le département. Il lui revient notamment d'animer la commission départementale, qu'il préside et dont il nomme certains membres au titre de personnalités qualifiées. Le siège de la commission est d'ailleurs la préfecture (article 2), et le préfet possède l'initiative des réunions (article 2) : le minimum fixé est deux réunions par an. Il est cependant possible de réunir la commission plus fréquemment, soit à l'initiative du préfet ou du représentant du ministre, mais également à la demande de trois de ses membres. Le représentant de l'État dans le département est d'ailleurs appuyé dans son action par deux services de l'État, appelés à intervenir au quotidien : la Direction départementale de l'équipement (DDE) et le Service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP). Mais dans le cadre de la régionalisation des services de l'État, le Préfet de région est également devenu un correspondant important de l'administration centrale, avec l'assistance de structures régionales[190]. Après une brève existence, la Délégation régionale à l'architecture et à l'environnement (D.R.A.E.) a laissé la place, dans chaque région, à une Direction Régionale de l'Environnement (DI.R.EN) qui constitue désormais le pôle essentiel d'animation de la protection des sites dans la région. L'accroissement progressif des effectifs du ministère de l'environnement dans les régions a d'ailleurs permis, dans certaines d'entre elles, d'affecter un inspecteur des sites (fonction créée en 1946 auprès des conservateurs régionaux des bâtiments de France, mais dont les effectifs ont été longtemps insuffisants) à chaque département, faisant alors de lui un interlocuteur privilégié du préfet dans la politique départementale des sites.

---

[190] PRIEUR Michel, 2004, *Droit de l'environnement*, Précis DALLOZ, Paris, p. 228 décrit l'organisation des services déconcentrés régionaux à l'environnement depuis 1971.

B) Les organes consultatifs

La volonté profonde de réforme qui animait le législateur de 1930 ne pouvait cependant pas supprimer définitivement l'instance qui constituait l'élément central du dispositif de 1906 : la commission départementale des sites est donc maintenue, mais elle est désormais « coiffée » par une instance nationale comparable à la commission supérieure des monuments historiques.

1) La commission départementale de la nature, des paysages et des sites

Maintenue dans la loi de 1930, la commission départementale des monuments naturels et des sites (devenue en 1993 la commission des sites, perspectives et paysages[191], avant de devenir la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites[192]) a cependant vu sa composition plusieurs fois modifiée, une première fois en 1945, puis en 1970, 1993 et 1998, et enfin en 2006.

La loi de 1930 apporte des modifications substantielles à la commission de 1906 : le poids des représentants de l'État est augmenté (le chiffre passe de 3 à 9), alors que la représentation du conseil général est maintenue (2 élus). Mais la modification la plus remarquable concerne la représentation des personnalités qualifiées. Alors qu'elles étaient antérieurement désignées par le Conseil général, elles le sont désormais par des organismes locaux (chambres de commerce, d'agriculture, d'industrie thermale et climatique), des associations de tourisme et syndicats d'initiative, ou de sociétés littéraires et artistiques. Enfin deux personnalités qualifiées représentant des sociétés littéraires artistiques ou scientifiques sont désormais désignées par le préfet (et non plus par le Conseil général).

L'ordonnance du 2 novembre 1945[193], complétée par le décret d'application du 23 août 1947[194], parachève la transformation en lui donnant une nouvelle qualification :

---

[191] Article 22 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 précitée

[192] Article 20 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administrative, J.O. du 8 juin 2006, p. 8636.

[193] Ordonnance n° 45-2633 du 2 novembre 1945 modifiant la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites, J.O. du 3 novembre 1945, p. 7194.

[194] Décret n° 47-1 593 du 23 août 1947 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 2 mai 1930 modifiée par l'ordonnance n° 45-2633 du 2 novembre 1945 (protection des monuments naturels et des sites), J.O. du 26 août 1947, p. 9484-9486.

commission des sites, perspectives et paysages, et en la restructurant d'une manière plus contrôlée. Son effectif maximum de 30 membres est dominé par le poids important de l'administration : le premier collège des membres de droit comporte quatorze fonctionnaires représentant l'État, dont le Préfet (président) et le représentant du ministre chargé des sites (vice président). Le second collège des élus comporte deux conseillers généraux élus par le conseil général. Le troisième collège dont les membres sont choisis par le préfet comprend deux maires et au maximum douze autres membres représentant les associations de tourisme et les sociétés littéraires artistiques et scientifiques. Les élus locaux sont donc largement minoritaires, puisqu'en plus des deux maires nommés par le préfet, seuls deux conseillers généraux sont élus par le Conseil général.

Le décret du 31 mars 1970[195] maintient le principe de la nomination par le préfet des personnalités qualifiées, et des deux maires, mais réduit les effectifs de la commission qui passe de 30 à 19 membres.

La loi paysage du 8 janvier 1993 augmente les effectifs de la commission qui passent à 24 membres et surtout introduit un certain paritarisme avec les collectivités territoriales. En effet, aux sept représentants de l'État font pendant sept représentants élus des collectivités territoriales, et les dix autres personnalités qualifiées sont désignées par moitié par le préfet et par moitié par le président du Conseil général (article 22 de la loi).

Le décret du 23 septembre 1998[196] introduit d'importantes innovations : la première concerne sa composition : l'effectif revient à nouveau à 19 membres répartis en trois collèges : six représentants de l'État (auxquels vient s'ajouter le préfet qui préside), six représentants des collectivités territoriales (trois conseillers généraux désignés par le conseil général et trois maires désignés par l'assemblée départementale des maires), et six personnalités qualifiées désignées par le préfet ce qui assure ainsi un « rééquilibrage »[197] au sein de la commission. La seconde concerne ses conditions de fonctionnement : la

[195] Décret n° 70-288 du 31 mars 1970 abrogeant certaines dispositions de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque et portant règlement d'administration publique sur la composition et le fonctionnement des commissions départementales et de la commission supérieure instituée en application de ladite loi. J.O. du 4 avril 1970, p. 3230-3231.

[196] Décret n° 98-865 du 23 septembre 1998 fixant les missions, la composition, le mode de désignation et les modalités de fonctionnement des commissions départementales des sites, perspectives et paysages et de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages. J.O. du 27 septembre 1998, p. 14749.

[197] COULAUD Nathalie : Sites et paysages : un décret renforce le rôle des élus, *Le Moniteur des T.P*. N° 4955 du 13 novembre 1998

commission départementale est désormais subdivisée, en fonction des thèmes étudiés, en quatre formations (sites et paysages, protection de la nature, faune sauvage captive, publicité), chacune bénéficiant, outre la présence des membres de la commission départementale, de personnalités qualifiées spécialisées (dans le thème spécifique de la formation) désignées par le préfet.

Le décret du 7 juin 2006[198] (dont les dispositions sont désormais codifiées aux articles R 341-16 à R 341-21 du code de l'environnement) prévoit désormais la composition de la commission en quatre collèges (représentants de l'État, élus des collectivités territoriales, personnalités qualifiées et représentants d'associations, et personnes compétentes dans les domaines d'intervention des formations spécialisées) mais le nombre des membres est désormais laissé à l'appréciation du préfet, celui-ci étant invité à respecter le principe de la parité entre les collèges et à prévoir un nombre suffisant de membres dans chaque formation spécialisée afin qu'elle constitue un lieu effectif de débat. Le nombre des formations spécialisées de la commission est porté à six (les deux nouvelles formations sont : carrière, et unités touristiques nouvelles), chaque formation étant composée à parts égales de membres de chacun des quatre collèges (article R 314-18).

2) La commission supérieure des sites, perspectives et paysages

La création auprès du ministre des Beaux-arts d'une Commission supérieure des monuments naturels et des sites (articles 1 et 3 de la loi de 1930) devenue, depuis l'ordonnance du 2 novembre 1945, la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages, est un autre signe de la volonté centripète du législateur.

Comme la commission départementale, sa composition évolue dans ses effectifs et dans son équilibre politique. Sa composition initiale d'une trentaine de membres est renforcée par le décret du 23 août 1947 qui la porte à 56 membres : 21 membres de droit (3 parlementaires et 18 fonctionnaires représentant les services de l'État) et 32 membres choisis par le ministre (dont vingt sur proposition de la commission elle-même). Elle est réduite par le décret du 21 mars 1970 qui la ramène à 30 membres.

---

[198] Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administrative, précité

Ses équilibres internes sont également modifiés : les parlementaires passent de trois (décret de 1947) à huit membres (loi « paysage » du 8 janvier 1993), le nombre des fonctionnaires représentant les services de l'État est réduit (18 dans le décret de 1947, 12 dans le décret du 31 mars 1970, et 8 dans le décret du 23 septembre 1998).

Sa composition actuelle fixée par l'article R 341-29 du code de l'environnement (qui reprend les dispositions du décret du 23 septembre 1998) comprend, outre le Ministre (ou son représentant) qui la préside, 30 membres répartis en trois groupes (8 représentant les ministères, 8 parlementaires – 4 députés et 4 sénateurs – et 14 personnalités qualifiées désignées par le ministre).

3) La création d'un organe régional : la Commission régionale du patrimoine et des sites (C.R.P.S.)

La décentralisation a peu affecté le domaine de la protection des sites qui a été essentiellement marquée par la déconcentration, dans les régions, des services de l'État, notamment avec la création des DIREN. La loi de décentralisation du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, ne crée une structure régionale, le collège régional du patrimoine et des sites (article 69 de la loi) que dans le strict cadre du fonctionnement des Zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU).

En outre, dès 1984, c'est dans une même perspective de déconcentration que chaque ministère concerné, désireux de se rapprocher du terrain, crée son organe consultatif régional : le collège régional du patrimoine et des sites[199], placé sous la tutelle du ministère de l'Equipement et animé par la direction régionale de l'environnement (DIREN), et la Commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique (COREPHAE)[200], placée sous la tutelle du ministère de la Culture et animée par la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

---

[199] Décret n° 84-305 du 25 avril 1984, J.O. du 27 avril 1984, p. 1258-1259.
[200] Décret n° 84-1007 du 15 novembre 1984, J.O. du 17 novembre 1984, p. 3549-3550.

Dans un souci de cohérence et de transversalité, cette situation duale a disparu avec la loi du 28 février 1997[201], les deux commissions étant désormais fondues dans une commission unique, la commission régionale du patrimoine et des sites (C.R.P.S.).

II) La qualification juridique des sites : une compétence étatique

La loi du 2 mai 1930 opère un changement sensible par rapport au régime antérieur, en adaptant aux monuments naturels et sites la législation applicable aux monuments historiques, et en allant bien au-delà des ambitions essentiellement esthétiques défendues par les promoteurs de la loi de 1906.

Cette connexion étroite avec le droit des monuments historiques perdure : le Livre VI du Code du patrimoine consacré aux monuments historiques, sites et espaces protégés consacre son titre III aux sites et les architectes des bâtiments de France participent activement à leur protection.

Mais la police spéciale des sites est désormais intégrée dans un ensemble beaucoup plus vaste, le droit de l'environnement (dont nous présentons les grands traits de l'évolution dans notre section III). C'est ainsi que les principes posés par la loi de 1930 sont désormais repris dans le Code de l'environnement qui en devient le support principal (l'article L 630-1 du Code du patrimoine consacré aux sites se limite à préciser « les règles relatives à la protection des monuments naturels et des sites sont fixées par les articles L 341-1 à L 341-22 du Code de l'environnement ci-après reproduits »).

Dans les deux cas cependant c'est la même conception régalienne de l'État qui s'impose, considérant que « l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains »[202] et que « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les intérêts fondamentaux de la nation » [203].

Dans ce cadre, il appartient donc à l'État d'assurer la qualification juridique des biens, monuments naturels et sites qu'il convient de protéger. Celle-ci reprend les caractéristiques des monuments historiques : la protection peut être ainsi assurée par une simple inscription sur un inventaire départemental des sites, ou par le moyen plus contraignant du classement.

---

[201] Loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés, précitée.
[202] Alinéa 6 du Préambule de la charte de l'environnement.
[203] *Ibidem*, alinéa 9 du Préambule.

De même, pour assurer, dans l'intérêt général, la protection d'un site déterminé, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est également possible, et ainsi que pour les monuments historiques elle est ouverte à l'État, mais également aux collectivités territoriales. Enfin, comme pour les monuments historiques, les abords des monuments naturels et des sites peuvent être protégés, soit d'une manière étatique dans le cadre antérieur d'une zone de protection créée dans les conditions prévues aux articles 17 à 20 de la loi du 2 mai 1930, soit désormais dans le cadre d'un dispositif géré conjointement entre l'État et la collectivité territoriale concernée, à travers une Zone de protection du patrimoine architectural urbain, créée dans la loi de décentralisation de 1983, et à laquelle la loi de 1993 a ajouté son volet paysager.

La qualification juridique des sites à protéger s'appuie sur un champ d'investigation commun de l'intérêt général, mais s'articule en deux dispositifs juridiques distincts : l'inscription, et le classement.

Le champ d'intervention ouvert à la protection des monuments naturels et des sites est particulièrement large, puisque le législateur considère que l'intérêt général peut être apprécié, au point de vue artistique, historique, (critères retenus par la législation des monuments historiques), mais également au point de vue scientifique, légendaire ou pittoresque. Il s'agit là d'un champ particulièrement vaste qui laisse une large latitude aux commissions départementales chargées de prendre l'initiative des inscriptions et des classements, et d'émettre un avis sur les projets relatifs à ces classements et inscriptions (article R 341-16 II 1°) et dont les appréciations, issues d'une concertation très ouverte, sont le plus souvent suivies par le juge administratif[204].

La concision et la généralité des critères retenus par le législateur laissent à l'Administration une large liberté d'appréciation comme le montre le contenu de la circulaire du 30 octobre 2000 qui fournit les commentaires suivants :- Caractère artistique : le lieu est associé à la vie et à l'œuvre d'un artiste (peintre, architecte, écrivain…). Quelques exemples : Giverny (Claude Monet), la Montagne Sainte-Victoire (Paul Cézanne), le domaine de Malagar (François Mauriac).

---

[204] MORAND-DEVILLER Jacqueline, L'identification des sites protégés, précité, p. 1989, qui présente une analyse précise de la jurisprudence en la matière.

- Caractère historique : le lieu est associé à un événement marquant de l'histoire (bataille, personnalité exceptionnelle, fête mémorable…). Tels la pointe du Hoc, la Carrière des Fusillés de Châteaubriant, Colombey-les-Deux-Eglises, et plusieurs dizaines d'arbres de la Liberté. Il peut aussi porter la marque d'activités socio-économiques anciennes ou encore existantes, ayant contribué à la création de paysages remarquables représentatifs de l'histoire ou de l'image d'une région : ainsi des marais salants de Guérande.
- Caractère scientifique : le lieu, l'élément naturel, la création dont l'intérêt scientifique égale ou dépasse la valeur esthétique peuvent relever de l'application de la législation sur les sites (espaces riches en faune et flore rares, grottes à concrétions, ouvrages d'art…). Ainsi ont été récemment classés, entre autres, l'ascenseur à bateaux des Fontinettes, le canal du Midi.
- Caractère légendaire : le lieu est associé à une légende locale ou nationale. Ce thème a été peu mobilisé à ce jour. Exemple : l'ensemble des sites dits « des romans de la Table ronde ».
- Caractère pittoresque : généralement, voire systématiquement évoqué pour justifier l'inscription ou le classement d'un site, et de même mis en doute par la suite au contentieux, le « caractère pittoresque » des monuments naturels et des sites rattache clairement la législation sur les sites aux législations de protection patrimoniale d'ordre culturel et esthétique, en tant que pittoresque signifie « qui frappe l'attention par sa beauté, son agrément » (LAROUSSE), « qui est digne d'être peint, attire l'attention, charme ou amuse par un aspect original » (ROBERT). S'imposera là le plus souvent la notion de paysage remarquable, relayée fréquemment par celle de paysage culturel mise en œuvre depuis quelques années par le Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO »[205].

Peu rigoureux, ces critères laissent une large liberté d'appréciation aux autorités chargées de mettre en œuvre les mesures de protection, mais celles-ci ont surtout à choisir, dans le cadre d'une protection hiérarchisée, en fonction de l'intérêt du site ou monument naturel à protéger. Comme pour les monuments historiques, le choix peut s'opérer soit dans le cadre de l'inscription, soit dans le cadre du classement.

---

[205] Circulaire du 30 octobre 2000 précitée, p. 4.

A) L’inscription à l’inventaire : une protection limitée

L’instruction de la demande reste conforme à la configuration originelle voulue par les promoteurs de la loi de 1906 : c’est la commission départementale, présidée par le préfet, qui a un rôle majeur dans l’inscription à l’inventaire départemental des sites. En effet, elle prend l’initiative des inscriptions qu’elle juge utiles et donne son avis sur les propositions d’inscription qui lui sont soumises (articles 4 et 5 repris dans L 341-16 du Code de l’environnement).

Outre cette mission première, la commission a la mission générale de « veiller sur les sites… du département et d’intervenir, à cet effet, toutes les fois que ceux-ci sont menacés » (article 1 alinéa 2 du décret du 23 août 1947). Elle a, enfin, la mission spécifique de donner des avis dès qu’un texte législatif ou réglementaire le prévoit (par exemple en matière d’urbanisme) ou lorsque le ministre ou le préfet la saisit (article 2- 4° et 5° du décret du 23 septembre 1998).

Dans cette procédure déconcentrée, le poids des collectivités territoriales demeure modeste, même si des améliorations sont intervenues depuis le décret du 23 septembre 1998 (la commission composée, outre le préfet, de 18 membres comprend un groupe de six représentants des collectivités territoriales choisis par le conseil général et l’association départementale des maires). Dans la composition de la commission, et notamment dans la formation sites et paysages, la représentation des élus locaux reste faible (6 sur 23 membres en raison de l’ajout de cinq autres personnalités qualifiées désignées par le préfet) En outre, la proposition d’inscription est communiquée par le préfet « pour avis du conseil municipal aux maires des communes dont le territoire est concerné par ce projet » (article R 341-1 alinéa 1 du code de l’environnement), l’absence de réponse dans les trois mois valant réponse réputée favorable. Il s’agit donc d’une procédure dépendant très largement des services de l’État et contrôlée par lui.

Sur les bases du dossier instruit, il revient alors à l’autorité compétente de prendre la décision juridique de qualification du site ou monument naturel qu’il convient de protéger. La décision d’inscrire un monument naturel ou un site sur l’inventaire d’un département relève du ministre en charge des sites, l’acte administratif étant un arrêté ministériel. La seule

exception concerne la Corse, où la décision est prise par une délibération de l'Assemblée de Corse, après avis du représentant de l'État[206].

Il s'agit d'un acte réglementaire unilatéral. Le consentement du propriétaire n'est pas requis et aucune indemnité n'est due. Mais, la publicité de la décision s'impose afin que l'acte puisse avoir un effet « *erga omnes* » : c'est généralement la publication au Journal officiel de la liste des sites inscrits au cours de l'année qui assure cet effet. En ce qui concerne les propriétaires concernés, la décision doit leur être notifiée, soit par le biais d'une notification individuelle, soit par le moyen d'une publicité dans l'hypothèse « du nombre élevé de propriétaires [...] ou de l'impossibilité pour l'administration de connaître l'identité ou le domicile du propriétaire » (article L 341-1 alinéa 2 du Code de l'environnement).

Les effets de l'inscription restent limités car la seule obligation imposée aux propriétaires de terrains compris dans un site inscrit est celle « de ne pas procéder à des travaux autres que ceux de l'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention » (article L 341-1 alinéa 3 du code de l'environnement).

Ce contrôle exercé par l'administration revient théoriquement au représentant de l'État, le préfet qui recueille préalablement l'avis du correspondant départemental de l'administration des sites, en l'occurrence l'architecte des bâtiments de France. Dans la pratique, par le jeu de délégation explicite donnée par le préfet, c'est le service départemental de l'architecture et du patrimoine qui assure ce contrôle. Mais celui-ci s'exerce désormais dans le cadre des nouvelles dispositions du Code de l'urbanisme.

En dehors des travaux d'exploitation courants des fonds ruraux et d'entretien normal des constructions existantes qui sont dispensés de toute formalité, l'architecte des bâtiments de France doit normalement être avisé, quatre mois à l'avance par le propriétaire situé dans un site inscrit, des autres utilisations des sols qui ne sont pas soumises à permis ou déclaration par le code de l'urbanisme.

Pour la généralité des cas pour lesquels un permis de construire, de démolir ou d'aménager, ou une déclaration préalable sont exigés le contrôle de l'A.B.F. est exercé à

---

[206] Article 24-X de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002, intégré dans l'article L 341-1 du Code de l'environnement.

l'occasion de sa saisine par l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme (généralement le maire). L'avis rendu par l'ABF est alors un avis simple à l'exception du cas du permis de démolir où l'avis conforme est exigé (article R 425-18 du code de l'urbanisme).

Dans certains cas, le service départemental de l'architecture et du patrimoine consulte la formation « sites et paysages » de la commission départementale des sites s'il estime que les autorisations sollicitées sont de nature à porter atteinte au site inscrit.

Ce contrôle lourd et inefficace (sauf en cas de permis de démolir) a d'ailleurs conduit les ministres concernés à demander à leurs services de procéder à la radiation de l'inscription des sites les plus dégradés (dans lesquels la contrainte de délivrance d'un avis simple apparaît superflue) [207].

Néanmoins le principe du contrôle demeure même si les moyens d'action, voire de coercition, de l'administration restent modestes pour cette protection considérée comme accessoire. La circulaire du 30 octobre 2000 estime cependant que sa fonction n'est pas totalement négligeable car « le statut de site inscrit permet, grâce en particulier à l'action à la fois directive et pédagogique des architectes des bâtiments de France, de promouvoir dans de très nombreux et souvent vastes espaces une évolution de qualité »[208].

B) Le classement des sites : une protection aux fortes contraintes

De même que pour les monuments historiques, l'État intervient d'une manière forte pour assurer la protection des sites, tant aux différentes étapes de la procédure que pour assurer le respect des mesures de protection.

1) La procédure

En ce qui concerne l'initiative, la loi de 1930 maintient le rôle originel confié par le législateur de 1906 à la commission départementale dans la procédure de classement. Le code de l'environnement, dans son article L 341-2 confirme ce choix en lui confiant « l'initiative des classements qu'elle juge utiles », et en obligeant la commission supérieure à lui renvoyer, pour avis, une demande de classement dont elle aurait été directement saisie. Mais la

---

[207] Circulaire interministérielle du 10 mai 2007 relative à l'évolution de la politique des sites inscrits, B.O. culture n° 161, juillet-août 2007, p. 32-46.
[208] Circulaire du 30 octobre 2000, précitée, p. 5.

possibilité est désormais ouverte à l'Administration de prendre l'initiative du classement, la commission devant seulement émettre son avis « sur les propositions de classement qui lui sont soumises ».[209]

Dans l'instruction du dossier le consentement du propriétaire concerné par le classement est recherché : si le site appartient au domaine public ou privé de l'État, l'accord préalable du ministre concerné et du ministre des finances est nécessaire (article L 341-4 qui reprend l'ancien article 6 de la loi de 1930), celui de l'organe délibérant s'il appartient à un département, une commune ou un établissement public (article L 341-5) ou du ou des propriétaires privés dans les autres cas (article L 341-6).

Dans l'hypothèse d'un refus de consentement, le classement est prononcé par décret en Conseil d'État dans le cas des propriétaires publics. Si le refus provient du (ou des) propriétaire(s) privé(s), la règle a évolué : alors que la loi de 1906 n'autorise pas le classement en cas de refus du propriétaire, la loi de 1930 choisit une procédure plus expéditive : l'administration peut passer outre et imposer le classement après avoir obtenu un avis favorable de la commission supérieure (article 8 de la loi de 1930). La loi du 28 décembre 1967 a atténué ce dispositif autoritaire en ajoutant un nouvel article 5-1 à la loi de 1930. Celui-ci (repris par l'article L 341-3 du Code de l'environnement) prévoit que « les intéressés sont invités à présenter leurs observations selon une procédure qui sera fixée par décret en Conseil d'État ». Cette procédure, fixée par un décret du 13 juin 1969[210] (repris dans les articles R 341-4 et R 341-5 du Code de l'environnement), prévoit, dans son article 4, une enquête publique préalable, organisée par un arrêté du préfet, dans des conditions comparables aux enquêtes publiques prévues en matière d'urbanisme, et ouverte au(x) propriétaire(s) concerné(s), mais également à toute personne intéressée, les observations recueillies lors de l'enquête étant transmises à la commission départementale.

Des améliorations ont été ainsi apportées à l'instruction de la proposition de classement. Si elles répondent aux évolutions du droit en matière d'urbanisme, par le biais des enquêtes publiques préalables, elles ne prennent pas en compte, d'une manière paradoxale, l'avis des communes intéressées, l'avis du conseil municipal, sollicité pour l'inscription

---

[209] C.E. 8.12.1993 *M. et Mme Charles Amelin et autres*, note JEGOUZO Yves et LAMARQUE, *Revue de droit de l'immobilier*, chronique, janvier mars 1994, p 28.
[210] Décret n° 69-607 du 13 juin 1969.

(article L 341-1 alinéa 1 précité) ne l'est pas pour le classement. Dans un arrêt de 1994[211] le Conseil d'État a estimé, en effet, « qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit que les propositions de classement de site doivent être soumises à l'avis du conseil municipal, sauf dans le cas où le site classé est compris dans le domaine public ou privé de la commune ».

En ce qui concerne la décision de classement, l'autorité de l'État ne s'est jamais démentie depuis la loi du 2 mai 1930. Alors que la loi de 1906 ne prévoit l'intervention du ministre des Beaux arts que pour valider un choix de la commission départementale accepté par le propriétaire de l'immeuble, la loi de 1930 place le ministre au centre du dispositif.

Lorsque la proposition de classement recueille le consentement du propriétaire (public ou privé), la décision administrative de classement appartient au ministre en charge des sites (article L 341-4, L 341-5 et L 341-6 du code de l'environnement).

C'est seulement en cas de refus de consentement que le classement est opéré par décret en Conseil d'État, après que la Commission supérieure des sites a donné son avis (articles L 341-5 et 341-6) (sauf dans l'hypothèse où l'État est propriétaire car dans ce cas le décret ne requiert pas l'avis préalable de la commission).

Cette intervention autoritaire de l'État pour la qualification juridique du monument naturel ou du site classé, malgré le refus du propriétaire, entraîne d'ailleurs, comme pour les monuments historiques, l'ouverture d'un droit à indemnisation pour le propriétaire privé qui subit un préjudice en raison du classement. Cette disposition a été expressément prévue par l'article 8 de la loi de 1930, qui dispose que le classement imposé, contre l'avis du propriétaire, ouvre droit « au paiement d'une indemnité lorsqu'il entraîne un dommage pour le propriétaire ».

Les modalités, assez floues à l'origine, permettant l'indemnisation, ont fait l'objet d'une modification introduite par la loi du 28 décembre 1967[212]. L'article 5 de la loi, devenu article L 341-6 2e alinéa du Code de l'environnement, prévoit des conditions strictes et ouvre le droit à indemnité, uniquement si le classement « entraîne une modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain » (le législateur

---

[211] C.E. 16.2.1994 *Commune d'Aiguines* Requête n° 120261.
[212] Loi n° 67-1174 du 28.12.1967 relative à la restauration des monuments historiques et à la protection des sites, précitée.

reprend d'ailleurs strictement la formulation de la loi du 30 décembre 1966[213] ouverte pour les conséquences du classement au titre des monuments historiques).

Enfin, la décision unilatérale de qualification juridique du bien qu'opère le décret de classement, contre l'avis du propriétaire, demeure soumise au contrôle du juge administratif, dans le cadre d'un contrôle normal sur l'acte de classement.[214] Dans ce cadre, l'information du ou des propriétaires concernés doit être faite dans le respect de ses droits légitimes. La loi de 1930 n'avait prévu de notification individuelle que dans le cas de « prescriptions particulières tendant à modifier l'état ou l'utilisation des lieux », l'article 6 posant la règle générale de la seule publication au Journal officiel. Le Conseil d'État a ainsi estimé que le classement d'un site « ne présente pas le caractère d'une décision individuelle » et ne nécessite donc pas une notification individuelle[215]. Mais, saisie pour la même affaire, la Cour européenne des droits de l'homme, dans une décision du 16 décembre 1992[216] a considéré que les dispositions du droit français ne respectaient pas l'article 6 § 1 de la convention européenne des droits de l'homme, qui garantit à tout citoyen le droit d'accès à un tribunal et un délai raisonnable de la procédure.

2) Les effets

Comme pour les monuments historiques, les effets du classement sont particulièrement importants, car l'objectif majeur est d'assurer la protection et la conservation du site ou du monument naturel. La première exigence concerne l'interdiction de destruction, qui peut faire l'objet de sanctions pénales et qui peut amener le juge à exiger une remise en l'état. La seconde, qui demeure très contraignante, concerne le régime des autorisations de travaux en site classé.

En vertu du principe posé selon lequel « les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits, ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale » (article L.341-10 du Code de l'environnement – ancien article 12 de la loi de 1930),

---

[213] Loi n° 66-1042 du 30 décembre 1966 modifiant la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, précitée.
[214] C.E. 16 décembre 2005 *Groupement forestier des Ventes de Nonant,* AJDA 13 février 2006, p. 320, conclusions Yann Aguila ; et LE CORRE Laurent *Protection des monuments naturels et des sites* Jurisclasseur Environnement, fascicule 542, n° 30, p. 7.
[215] C.E. 7 novembre 1986 *Geouffre de la Pradelle* AJDA 1987, p 124, note X. Prétot
[216] Cour européenne des droits de l'homme, 16 décembre 1992, *Affaire Geouffre de la Pradelle,* R.F.D.A. septembre octobre 1993, p 996

le principe général retenu est que, à l'exception des travaux d'entretien normal des constructions et d'exploitation courante des fonds ruraux, seuls peuvent être autorisés les travaux compatibles avec le site, et sous la réserve que ces travaux aient fait l'objet d'une autorisation spéciale délivrée par l'État. Le législateur avait initialement prévu que les autorisations devaient être délivrées par le ministre des sites. Compte tenu de la lourdeur de cette règle, un décret de 1988[217] a, dans un souci d'efficacité, déconcentré une partie des autorisations désormais réparties entre le préfet et le ministre.

Les autorisations de destruction devant demeurer exceptionnelles, c'est donc dans le domaine des travaux et aménagements que la contrainte exercée par l'État est la plus forte, car l'objectif général est d'assurer la conservation intégrale du site et de n'admettre que des travaux strictement compatibles avec son intérêt.

Toutes les opérations intervenant dans un site classé ou en instance de classement suivent donc le régime prévu par la police spéciale des sites classés. Son exercice qui repose sur les fondements des articles L 341-10 et L 341-7 du code de l'environnement est cependant coordonné avec les nouvelles dispositions du code de l'urbanisme entrées en vigueur en octobre 2007.

Pour toutes les modifications apportées à l'état des lieux ou à leur aspect dans le périmètre d'un site classé, l'autorisation préalable intervient selon les hypothèses suivantes :

- les travaux qui en raison de leur nature sont désormais dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme (notamment les constructions nouvelles visées aux articles R 421-2 et R 421-4 à R 421-8) demeurent soumis au régime de la police des sites : l'autorisation est délivrée par le préfet du département après avis de l'architecte des bâtiments de France (article R 341-10 alinéa 1 1e du code de l'environnement).
- pour les autres travaux qui sont soumis à un permis (de construire, de démolir, ou d'aménager) ou à une décision prise sur la déclaration préalable, conformément au code de l'urbanisme, la décision est subordonnée à l'autorisation délivrée au titre de la police spéciale des sites soit par le préfet, soit par le ministre (article R 425-17 du code de l'urbanisme). Pour les travaux soumis à déclaration préalable, l'accord est donné par le préfet après avis de l'ABF. Dans tous les autres cas l'accord est donné par le ministre après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (et chaque fois qu'il le juge utile de la

[217] Décret n° 88-1124 du 15 décembre 1988, J.O. du 17 décembre 1988, p. 15789

commission supérieure des sites, perspectives et paysages). À titre dérogatoire, si les travaux envisagés sont situés dans un périmètre protégé à l'intérieur d'un parc national l'autorisation est délivrée par le directeur de l'établissement public du parc national (Article R 341-10 alinéa 2 du code de l'environnement).

Ainsi en exigeant un régime très strict d'autorisation préalable de la part de l'État, le législateur tient à assurer une étroite surveillance de la protection des sites et monuments naturels. Ce dispositif demeure évidemment soumis à la censure éventuelle du juge administratif. Cet examen de la légalité des autorisations amène ainsi le juge administratif à vérifier, le cas échéant en procédant à une visite des lieux, l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation de la part de l'autorité administrative. Il le fait d'une manière souveraine, se réservant la possibilité d'étendre son contrôle. Ainsi, a-t-il introduit dans un arrêt de 1985[218], le principe de la compensation[219] ou la notion de bilan avantages-inconvénients[220] en considérant que des atteintes peuvent être tolérées dans un site dans la mesure où elles sont largement compensées par des mesures en faveur de ce site. Mais il veille très scrupuleusement à ce que l'intérêt de l'opération projetée n'excède pas les atteintes portées au site.[221]

Au-delà du régime particulier des autorisations de travaux, l'importance accordée à la protection du site a généré un certain nombre de prescriptions ou interdictions qui ont été reprises dans le code de l'urbanisme ou le code de l'environnement. Ainsi :

- la publicité est interdite (article L. 581-4.2e du code de l'environnement). L'interdiction touche également les pré-enseignes (article L 581-19 avec cependant quelques dérogations possibles)[222]. Quant aux enseignes l'article L 581-18 les soumet à autorisation (du maire après avis conforme de l'architecte des bâtiments de France[223]) :

---

[218] C.E. 27 novembre 1985 *Commune de Chamonix Mont blanc* RJE 1986-4, p. 381, note UNTERMAIER. Sur cet arrêt voir la note très critique de BRICHET Robert *La protection des sites classés à la lumière de la jurisprudence récente du Conseil d'État* dans la Revue *Sites et monuments* de la SPPEF n° 11 4° trimestre 1987, p. 6

[219] LE CORRE Laurent, 2003, La protection des monuments naturels et sites, *Jurisclasseur environnement Fascicule 542*, Paris, p. 8-9.

[220] BRICHET Robert, Protection des sites, *Jurisclasseur administratif*, précité n° 180-181.

[221] CE 10 juillet 2006 *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon*, Requêtes n° 288108 et 289393.

[222] Décret n° 82-211du 24 février 1982 portant règlement national des enseignes et fixant certaines dispositions relatives aux pré-enseignes, JO du 2 mars 1982, p. 722.

[223] *Ibidem*, article 8 et suivants.

- l'effacement des réseaux électriques et téléphoniques (Article L 341-11 du code de l'environnement) est imposé. Le Conseil d'État exerce un contrôle des dérogations éventuellement accordées par l'autorité administrative.[224]
- l'expropriation pour cause d'utilité publique ou l'établissement d'une servitude, concernant tout ou partie d'un site classé, sont soumis à l'examen préalable du ministre des sites (article L.341-14 du code de l'environnement).

III) Un régime juridique comparable à celui des monuments historiques

Les dispositions juridiques applicables aux monuments historiques se retrouvent appliquées aux sites et monuments naturels
Le classement, comme l'inscription, constitue une servitude administrative d'utilité publique, grevant le bien considéré.

Par voie de conséquence, cette servitude doit faire l'objet d'une publicité à la Conservation des hypothèques, et figurer dans de nombreux documents d'urbanisme, afin de pouvoir exercer ses effets « *erga omnes* ». Enfin, les sites inscrits ou classés doivent faire l'objet d'une publication au Journal officiel, à l'initiative du ministre des sites (article 26 de la loi de 1930 devenu L. 341-15 du code de l'environnement)

La procédure spécifique de l'instance de classement est également reprise : l'administration peut s'opposer à une menace grave sur un monument naturel ou un site dont la protection présente un intérêt, en prononçant l'instance de classement qui emporte, durant la période précédant le classement effectif, les mêmes effets juridiques que le classement (article 9 de la loi, actuel article L 341-7 du code de l'environnement).

Le législateur a également ouvert la possibilité à l'État et aux collectivités territoriales, de procéder par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique à l'acquisition d'un bien justifiant sa protection au titre des monuments naturels, sites ou paysages, afin de pouvoir en assurer directement ou par affectation à un tiers, la conservation et la mise en valeur. Le lancement de la procédure d'expropriation emporte l'application immédiate de tous

---

[224] C.E. 10 juillet 2006 *Association interdépartementale et Intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon, précité.* Saisie par plusieurs associations et collectivités locales, la Haute assemblée a annulé l'arrêté ministériel déclarant d'utilité publique la construction d'une ligne électrique à très haute tension, estimant que "les atteintes graves portées par ce projet à ces zones d'intérêt exceptionnel excèdent l'intérêt de l'opération et sont de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique"

les effets du classement (article 16 de la loi, actuel article L. 341-12 du code de l'environnement).

La décision de classement suit le monument naturel et le site quel qu'en soit le propriétaire (article 11 de la loi, actuel article L.341-9 du code de l'environnement)

Afin d'assurer la protection du site, des sanctions pénales peuvent être prononcées par le juge pour réprimer les violations portées à la réglementation des sites (articles 21 et 22 de la loi, actuels articles L. 341-19 et L. 341-20 du même code)

Enfin, par le jeu du parallélisme des formes, un site qui ne justifierait plus, pour les raisons les plus diverses, son maintien dans le régime de protection des sites, doit faire l'objet d'une décision formelle de déclassement, en l'occurrence un décret en conseil d'État (article 14 de la loi, actuel article L. 341-13 du code).

IV) Le régime spécial des zones de protection

Avant même que le législateur ne décide, par la loi du 25 février 1943[225], d'organiser d'une manière précise la protection des abords des monuments historiques (inscrits ou classés), la loi du 2 mai 1930 avait organisé un système original de protection des abords des monuments naturels et des sites. [226] Ainsi, un titre III de la loi est consacré aux sites protégés (articles 17 à 20) qui pose le principe de la possibilité d'établir, autour des monuments naturels et des sites inscrits ou classés, une « zone de protection », en respectant certaines conditions fixées par la loi. Ce dispositif conçu principalement pour les monuments naturels et les sites avait été étendu aux monuments historiques par l'article 28 de la loi.

La procédure de création de la zone de protection était lourde et complexe et se déroulait en deux phases, à l'échelon local, puis à l'échelon national.

Il revenait tout d'abord au préfet d'établir un projet de délimitation précise de la zone de protection (avec indication des parcelles concernées) et des prescriptions qui y seraient applicables (article 17 alinéa 2). Cette initiative préfectorale devait être précédée de consultations préalables et d'une enquête publique : le préfet devant tout d'abord solliciter

[225] Loi n° 92 du 25 février 1943 portant modification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, J.O. du 4 mars 1943, p. 610.
[226] FRIER Pierre Laurent, *La mise en valeur du patrimoine architectural*, précité, p. 61-72.

l'avis de la commission départementale des sites d'une part[227], et des conseils municipaux concernés d'autre part. Une enquête publique était ensuite diligentée, qui prévoyait l'audition des propriétaires et services concernés (et de toutes autres personnes) par la commission départementale, et qui se concluait par des propositions arrêtées par la commission. Le préfet transmettait ensuite la proposition de la commission départementale, et il revenait alors au ministre, après avoir, éventuellement [228] sollicité l'avis de la commission supérieure des sites, de faire déclarer d'intérêt général la zone de protection par un décret en Conseil d'État.

Les créations de telles zones de protection ont été suspendues par la loi du 7 janvier 1983 mais les zones créées sous l'empire de la loi de 1930 « continuent à produire leurs effets jusqu'à leur suppression ou leur remplacement par des zones de protection du patrimoine architectural et urbain » (article 72 alinéa 3). Ainsi, elles imposent d'une part aux propriétaires des parcelles concernées le strict respect des prescriptions fixées par le décret (la loi leur ouvrait cependant durant l'année qui suivait la publication du décret un recours en indemnisation contre les conséquences éventuelles de ces prescriptions[229]). Surtout, elles soumettent « tous les projets de grands travaux de quelque nature qu'ils soient, intéressant tout ou partie de cette zone » à l'avis préalable du ministre (article 20).

Le succès de ces zones de protection fut modeste : 44 zones seulement ont été créées entre 1930 et 1983[230] et concernent pour la plus grande part la protection des abords de monuments historiques.

L'article 72 de la loi du 7 janvier 1983[231], en abrogeant les articles de la loi de 1930 consacrés aux zones de protection, a mis fin à leur création, et mis en place un dispositif plus adapté : les zones de protection du patrimoine architectural et urbain.

---

[227] Le décret n° 69-825 du 28 août 1969, article 57 a transféré cette compétence à la commission régionale des opérations immobilières, de l'architecture et des espaces protégés.
[228] L'article 17 alinéa 6 de la loi de 1930 qui imposait au ministre de solliciter l'avis de la commission supérieure, a été modifié le même article 57 du décret du 28 août 1969 précité, prévoit que le ministre "peut consulter" la commission supérieure.
[229] FRIER Pierre Laurent, *La mise en valeur du patrimoine architectural*, précité p. 64-66 qui cite la jurisprudence intervenue dans ce domaine.
[230] FRIER Pierre Laurent, *Droit du patrimoine culturel*, précité, note 1 p. 243, et *La mise en valeur du patrimoine architectural*, précité, p. 66 et notes 40 à 43.
[231] Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, précitée.

SECTION 3 : LA PROTECTION DES SITES : DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT AU DROIT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Compte tenu de son imprécision la notion de site a connu un très large développement, la politique des monuments naturels et des sites, conçue dans un premier temps (d'abord en 1906 puis surtout en 1930) dans un cadre restreint, s'est progressivement étendue à des ensembles plus spécifiques, les paysages, le littoral, la montagne, et les ensembles urbains, pour ne prendre que quelques exemples. « Le site fait partie de ces notions passe-partout qui, en elles-mêmes ne signifient pas grand-chose mais qui tirent de cette banalité la possibilité de s'adapter à de multiples qualifications juridiques dès lors qu'elles sont accompagnées »[232]. Cette politique de protection couvre désormais un large spectre d'un patrimoine culturel naturel, bâti et paysager en développement continu et qui met en œuvre des instruments juridiques de plus en plus nombreux et complexes (notamment dans le cadre des sites et paysages urbains protégés dans les secteurs sauvegardés, les Z.P.P.A.U.P. ou les plans locaux d'urbanisme) qui soulèvent des problèmes de cohérence et d'efficacité[233]. Le droit du patrimoine qui s'était largement imbriqué avec le droit de l'urbanisme est désormais en relation étroite avec un nouveau domaine juridique en pleine expansion, le droit de l'environnement.

§ 1) Le droit du patrimoine paysager : une insertion dans le droit de l'environnement

Les promoteurs de la loi de 1906 ont été surtout animés par des préoccupations esthétiques, en étendant aux monuments naturels et aux sites un système de protection que le législateur avait amorcé pour les monuments historiques. L'échec du dispositif de 1906 allait alors amener le législateur à introduire la profonde réforme de 1930 et à « ancrer » très

[232] MORAND-DEVILLER Jacqueline, L'identification des sites protégés, précité, p. 1986.
[233] MAKOWIAK Jessica, 2006, La protection des sites : analyse comparative et efficacité des instruments, *A.J.D.A*, 30 octobre 2006 Dossier Cent ans de protection des sites, p. 2001-2010.

fortement la protection des sites au droit des monuments historiques. Cette situation aurait pu perdurer et la protection des monuments naturels et des sites aurait dû demeurer ce qu'avaient imaginé ses promoteurs en 1930, à savoir une réplique de la législation des monuments historiques, consacrant ainsi un droit du patrimoine culturel bâti et non bâti. L'histoire des institutions en a décidé autrement. L'évolution de la société, dans la deuxième moitié du XXe siècle, éloigne progressivement cette police spéciale des monuments naturels et des sites de la police des monuments historiques pour l'intégrer dans un ensemble beaucoup plus vaste de la protection de l'environnement, qui a donné naissance à une discipline spéciale, le droit de l'environnement, dont l'importance est consacrée par son insertion dans le préambule de la Constitution au titre des garanties des droits, par une charte de l'environnement de valeur constitutionnelle, et par un vaste ensemble de règles codifiées.

Avant que ce processus ne s'inscrive durablement dans la vie politique et juridique française à partir des années 1969-1970, quelques éléments précurseurs ont amorcé cette évolution. La loi du 2 mai 1930 ouvre timidement la voie en réservant une place spéciale à la protection des « lacs et cours d'eaux susceptibles de produire une puissance électrique » (articles 6 alinéa 2 et article 8 alinéas 4 et 5). Mais c'est surtout la loi du 1er juillet 1957[234] qui ajoute un article 8 bis à la loi de 1930 donnant la possibilité de créer des réserves naturelles. « Sur la proposition du conseil national de la protection de la nature en France et après avis des commissions départementales et supérieure des sites, perspectives et paysages », le ministre des sites peut désormais, avec l'accord du ministre de l'agriculture, décider que « le classement prévoit la conservation ou l'aménagement d'un site ou d'un monument naturel en réserve naturelle où des sujétions spéciales pourront être imposées en vue de la conservation et de l'évolution des espèces ».

Dans le même esprit, et s'inspirant de l'expérience américaine, la loi du 22 juillet 1960[235] crée en France les parcs nationaux, considérant qu'un « intérêt spécial » s'attache à la « conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux, en général d'un milieu naturel ». Dans ce cadre sept parcs nationaux ont été créés entre 1963

[234] Loi n° 57-740 du 1er juillet 1 957 complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, J.O. du 2 juillet 1957, p. 6530.
[235] Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, J.O. du 23 juillet 1960, p. 6751.

et 1989, avant que la loi du 14 avril 2006[236] ne réforme le fonctionnement des parcs nationaux et en crée deux supplémentaires. Cette politique de protection des parcs naturels d'importance nationale est ensuite prolongée par la création le 1er mars 1967[237] des parcs naturels régionaux, dont l'existence est consacrée par deux lois de 1983[238]. Mais c'est surtout à partir des années 1969-1970 que le mouvement en faveur de la protection de la nature s'amplifie d'une manière considérable et conduit inexorablement à l'intégration de la police spéciale des monuments naturels et des sites dans le droit de l'environnement.

Dans le sillage du mouvement des scientifiques et des associations de protection de la nature (relayé par une forte mobilisation de l'opinion publique) apparu aux États-Unis dans les années 1960, la France développe une politique active dans ce domaine. Tirant les leçons de la crise de mai 1968, qui met notamment en relief les excès engendrés par la société de consommation et un développement industriel anarchique, les pouvoirs publics commencent à se préoccuper des mesures à prendre dans le domaine de l'environnement. Cette volonté trouve une illustration symbolique dans la création dès 1971 du premier ministère de l'environnement[239]. Si la fonction ministérielle connaît des « hauts et des bas », en fonction de la personnalité de son titulaire ou des préoccupations politiques du moment, son autorité et son champ de compétences ne cessent de s'étendre, grâce au développement du poids politique des partis écologiques, et de l'intégration des préoccupations écologiques dans les programmes des partis politiques.[240]

La création d'une fonction ministérielle, qui prend désormais sous son autorité la protection des monuments naturels et des sites, est confortée par la mise en place progressive des structures administratives nationales spécialisées relayées, à l'échelon local, par la mise en place, dans le cadre de la déconcentration des services de l'État, des Directions régionales de l'environnement (DI.R.EN) et des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (D.R.I.R.E.).

---

[236] Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JO du 15 avril 2006, p. 5682.
[237] Décret n° 67-158 du 1er mars 1967 instituant des parcs naturels régionaux, JO du 2 mars 1967, p. 2131.
[238] Loi n° 83-8 du 7 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, précitée, et la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983, dite Loi Bouchardeau, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, ", JO du 13 juillet 1983, p. 2156.
[239] Robert POUJADE est nommé le 7 janvier 1971, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, à la suite du remaniement du gouvernement de Jacques CHABAN DELMAS, J.O. du 8 janvier 1971.
[240] PRIEUR Michel, 2006, Environnement (droit et politique), *Encyclopaedia universalis*, Version 11.

Mais surtout, cette nouvelle politique en faveur de l'environnement s'accompagne d'une intense activité législative et réglementaire qui dessine le nouveau droit du patrimoine culturel naturel et paysager. Comme le rappellent pertinemment certains auteurs : « Si le droit du patrimoine bâti possède un tronc unique, la loi de 1913, le droit du patrimoine paysager, qui devient rapidement une partie du droit de l'environnement, s'est mis plus à ressembler à une forêt de textes et de règles dont les objectifs et les origines diverses se recoupent, se superposent, s'additionnent parfois »[241].

§ 2) Le droit du patrimoine paysager : une insertion dans la politique du développement durable

Bien que ce nouveau domaine n'entre pas strictement dans notre étude limitée au patrimoine culturel immobilier, les liens sont particulièrement étroits entre patrimoine culturel et patrimoine naturel[242]. En effet, l'extension quasi infinie de la protection du patrimoine naturel, qui prend sa source dans la protection des monuments naturels et des sites au début du XXe siècle (1906 et 1930), mérite quelques réflexions directement en rapport avec notre problématique.

De la même manière que le domaine du patrimoine culturel s'est sans cesse élargi jusqu'à atteindre des territoires lointains avec l'ethnologie ou le patrimoine immatériel, de même la protection de l'environnement n'a cessé de se développer dans une même optique que l'on peut qualifier de patrimoniale.

Dans un premier temps, la préoccupation est d'éviter les excès d'un développement industriel ou urbanistique qu'il convient de contrôler : c'est dans ce contexte que se situent notamment la loi du 10 juillet 1973[243] sur les espaces boisés, la loi du 10 juillet 1976[244] sur la

---

[241] BACHOUD Louis, JACOB Philippe, TOULIER Bernard, *Patrimoine culturel bâti et paysager* précité p. 94.
[242] Ce thème a d'ailleurs fait l'objet d'un colloque organisé les 12 et 13 décembre 1994 par l'Ecole nationale du patrimoine, dont les actes ont fait l'objet d'une publication *Patrimoine culturel, patrimoine naturel* La documentation française, PARIS 1995.
[243] Loi n° 73-626 du 10 juillet 1973 dite U.H.A. JO du 11 juillet 1973, p. 7487, qui modifie notamment la loi foncière de 1967 et introduit un nouvel article 19 prévoyant le classement en espaces boisés par les plans d'occupation des sols ;
[244] Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JO du 13 juillet 1976, p. 4203.

protection de la nature, la loi du 19 juillet 1976[245] relative aux installations classées. Dans le même esprit, les lois du 31 décembre 1975[246] et 31 décembre 1976[247] sur l'urbanisme intègrent les exigences de protection de l'environnement, en dégageant la notion de « règle de constructibilité limitée » dans les documents d'urbanisme. Comme nous le verrons plus loin pour la protection des immeubles remarquables qui peut être mise en œuvre sur la base de l'article L 123-1 7e du Code de l'urbanisme, un dispositif identique existe pour les sites et paysages. Ainsi, l'article L 112-1 alinéa 5 du code de l'urbanisme dispose que les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) « déterminent les espaces et sites naturels ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation et la délimitation ». De même, l'article L 121-1 du même code assigne aux documents d'urbanisme la mission de déterminer « les conditions permettant d'assurer une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux… la préservation des sites et paysages naturels ou urbains ».

À partir des années 1980, les dispositifs législatif et réglementaire se développent sans discontinuer[248] :

- pour assurer une protection autoritaire de certains espaces sensibles, dénaturés par le développement parfois anarchique de l'urbanisation et des grands équipements publics : sont ainsi pris en compte : la montagne en 1985[249], le littoral et les rivages lacustres en 1986[250], et les entrées de ville en 1995[251]. Ce dispositif sectoriel est complété par une loi d'ensemble du 8 janvier 1993, dite loi paysage[252] qui donne une forme légale aux Zones naturelles d'intérêt

---

[245] Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO du 20 juillet 1976, p. 4320.
[246] Loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975, dite Loi Galley, portant réforme de la politique foncière, JO du 3 janvier 1976, p. 132.
[247] Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, JO du 1er janvier 1977.
[248] BARRAQUE Bernard et THEIS Jacques (direction), 1998, *Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération : 1971-1995,* Editions Recherches, Paris. De même, voir un tableau de synthèse des grandes étapes législatives, in BACHOUD Louis, JACOB Philippe, TOULIER Bernard *Patrimoine culturel bâti et paysager*, précité p. 153.
[249] Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, J.O. du 10 janvier 1985, p. 320.
[250] Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, J.O. du 4 janvier 1986, p. 200.
[251] Loi n° 95-101 du 2 février 1995, dite Loi BARNIER, relative au renforcement de la protection de l'environnement, J.O. du 3 février 1995, p. 1840.
[252] MORAND-DEVILLER Jacqueline, Environnement et paysage, précité, p. 588-595.

écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) antérieurement créées par une circulaire ministérielle du 14 mai 1991[253].

- pour mettre en place des mesures concrètes de protection des milieux et espèces naturels : dans la suite logique de la conférence de Stockholm de 1972, qui souligne que « les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore, et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir », la législation française s'attache notamment à la protection de la faune et de la flore en 1976[254], à l'eau en 1992[255], et à l'air en 1996[256]. Cette politique conduit, dans le cadre du développement du droit de la communauté européenne, à la création de zones spécialement identifiées à l'intérieur desquelles s'appliquent des mesures particulières : on peut relever notamment les zones spéciales de conservation (ZSC) pour la conservation des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces, les zones de protection spéciale (ZPS) pour la conservation des habitats des espèces d'oiseaux (zones d'intérêt communautaire pour les oiseaux, dites ZICO).

Mais cette abondance de textes législatifs et réglementaires se trouve amplifiée par l'apparition de préoccupations mondiales en faveur de l'environnement et la multiplication de conventions internationales, ou de textes et directives de la communauté européenne repris en droit français. Ces préoccupations qui ont touché les domaines les plus variés ont connu une application singulière avec l'apparition de la recherche d'un développement durable.

Issue du rapport Brundtland de 1987[257], et formalisée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en juin 1992, (dont le protocole a été adopté par 173 États), la notion de développement durable s'appuie sur le principe que le développement doit répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. Elle s'inscrit dans le cadre de la réaction de nombreuses associations nationales ou internationales au dérèglement

---

[253] Circulaire n° 91-71 du 14 mai 1991 (non publiée au JO), in Code de l'environnement 2006 Editions LITEC, annexe 411-5, p. 1652.
[254] Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JO du 13 juillet 1978, p. 4203.
[255] Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO du 4 janvier 1992, p. 187.
[256] Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, JO du 1er janvier 1997, p. 11.
[257] Publication du rapport BRUNDTLAND du nom de la Norvégienne Gro Harlerm BRUNDTLAND qui, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, préside la Commission mondiale sur l'environnement et le développement "Our common future (Notre avenir à tous) qui définit l'objectif du développement durable.

écologique mondial, accéléré durant la seconde moitié du XXe siècle. Ses quatre principes fondateurs : précaution, prévention, réparation par le pollueur payeur, et participation du citoyen, ont été repris dans le droit interne français, notamment par la loi Barnier de 1995. Dans le même esprit, la loi Voynet de 1999[258] impose l'intégration du concept de développement durable dans tout projet de territoire. De même, la loi S.R.U du 13 décembre 2000 et la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 qui la réforme ont maintenu, tout en renforçant l'autonomie des collectivités locales dans l'élaboration des documents d'urbanisme[259], l'obligation pour les Plans locaux d'urbanisme de comporter un projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.). L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme issu de la loi SRU fait également obligation aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales, « d'assurer :

1°) un équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et […] la protection des espaces naturels et des paysages d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable […]

3°) une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels […] la préservation de la qualité[…] des milieux, sites et paysages naturels ou urbains[…] la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti ».

La protection de l'environnement, à l'intérieur de laquelle se situe désormais la protection des sites et monuments naturels, est donc devenue une préoccupation sociétale majeure conduisant l'État à intervenir pour fixer les règles susceptibles de répondre à l'intérêt général. Mais dans ce domaine, comme dans celui des monuments historiques, le dilemme reste toujours difficile à résoudre entre les nécessités de protection des sites, monuments naturels et paysages qui paraissent justifier une présence normative forte de l'État[260], comme garant de ce patrimoine commun, et le respect des libertés locales, qui dans le cadre du développement de la décentralisation, conduit logiquement à transférer aux autorités locales le

---

[258] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999, dite loi VOYNET, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO du 29 juin 1999, p. 9515.

[259] LEBRETON Jean Pierre, 2003, Le contenu du plan local d'urbanisme après la loi du 3 juillet 2003, *AJDA* 8 septembre 2003, p. 1542-1551.

[260] JODELET Denise, SCIPION Carole, 1998, *Gouverner ou composer avec l'environnement ? Le ministère vu par d'autres administrations à la fin des années 1980* in *Les politiques d'environnement Evaluation de la première génération : 1971-1995* Editions Recherches, Paris, p. 49-63.

soin d'intégrer la protection de tous ces éléments patrimoniaux dans leur choix d'aménagement et de développement territorial.

Si l'équilibre apparaît difficile à trouver dans le domaine des monuments historiques, entre les prérogatives de l'État et le respect des libertés locales, l'équilibre semble encore plus difficile à assurer dans le domaine de la protection des sites, monuments naturels et paysages, surtout depuis que ces éléments sont intégrés dans l'ensemble beaucoup plus vaste, que constitue le droit de l'environnement.

L'exercice est d'autant plus malaisé que l'histoire de la protection des monuments naturels et des sites s'est établie sur l'échec du système fortement décentralisé mis en place en 1906. La recentralisation opérée avec la loi de 1930, désormais intégrée dans le code de l'environnement, s'est en outre trouvée confortée, voire renforcée, par une évolution mondiale de la société de la fin du XXe confrontée à une problématique qui nécessitait une intervention forte des États.

Dans le même temps, la conception des espaces à protéger s'est elle-même largement développée, soit parce que des législations sectorielles paraissent inéluctables pour faire face aux menaces (protection de l'air, de l'eau, des espèces, du littoral, de la montagne, notamment), soit parce que l'appréhension sociale des domaines à protéger s'élargit, comme on l'a d'ailleurs constaté pour le patrimoine bâti. Il en est ainsi pour les sites et monuments naturels : leur protection est conçue à l'origine d'une manière élitiste : elle nécessite que soit avéré un intérêt général au point de vue artistique, historique, scientifique, ou légendaire et seul le point de vue pittoresque peut ouvrir la voie à des interprétations plus subjectives. Leur insertion dans le droit de l'environnement leur ouvre désormais des perspectives beaucoup plus vastes, notamment avec l'élargissement de la notion de paysages à protéger.

Dans ce cadre général, l'action de l'État reste prépondérante, même dans les domaines où les intérêts de l'État et des collectivités territoriales paraissent communs. Ainsi en est-il pour les parcs nationaux, les parcs naturels marins et les parcs naturels régionaux, qui engendrent des activités économiques florissantes, et contribuent à l'animation de l'économie locale. Ainsi, la loi du 14 avril 2006 renforce l'ancrage local des parcs naturels régionaux en faisant une plus grande place aux collectivités locales et aux usagers dans les conseils d'administration, mais maintient leur statut juridique d'établissement public sous le contrôle strict de l'État.

Dans d'autres secteurs, où les enjeux sont particulièrement sensibles, la volonté d'un retour à l'État, considérée comme le meilleur garant de la protection et de la mise en valeur du territoire national, patrimoine commun des Français, est évidente : il en est ainsi dans le

domaine de la protection du littoral ou de la montagne, où l'État se révèle le meilleur défenseur de l'intérêt général face aux pressions de toutes sortes qui s'exercent sur les élus locaux, dans un contexte de flambée des prix de l'immobilier ou d'une volonté de développement local sans limite.

Dans certains domaines le rôle de l'État est considéré comme primordial comme l'ont montré les grands débats qui ont animé la campagne de la dernière élection présidentielle française, au point de contraindre les candidats à s'engager sur des positions précises. Ainsi le succès dans l'opinion publique des thèses d'ardents défenseurs de l'environnement (notamment le pacte écologique élaboré par Nicolas Hulot « pour que les enjeux écologiques et climatiques soient au cœur de l'action publique » et signé par plus de 700 000 Français, parmi lesquels les principaux candidats à l'élection présidentielle) a placé parmi les priorités politiques la défense de l'environnement. Les échanges et les confrontations qui ont ensuite marqué le « Grenelle de l'environnement » de 2007 ont permis de dégager des conclusions (lutter contre le changement climatique, préserver et gérer la biodiversité et les milieux naturels, préserver la santé et l'environnement tout en stimulant l'économie, et instaurer une démocratie écologique) dont certaines ont déjà trouvé une traduction législative[261].

Mais, dans tous ces domaines, de plus en plus nombreux compte tenu de l'extension permanente du droit de l'environnement, l'État s'est attaché à exercer son autorité au plus près des réalités locales et à mobiliser dans cette action l'ensemble des acteurs locaux. Ainsi dans les dépenses de protection de l'environnement (qui progressent à un rythme supérieur à l'économie nationale et représentent désormais plus de 2 % du P.I.B.) les collectivités territoriales occupent une place importante (avec 25 % de la dépense totale) notamment dans la protection de la biodiversité et des paysages.

Si dans ces domaines la conjonction des efforts de l'État et des collectivités territoriales pour un développement durable se révèle indispensable, il reste également certaines compétences où la prise en compte des spécificités locales justifie une gestion de proximité. Il en est ainsi dans les domaines où la décentralisation a transféré aux autorités locales les compétences en matière d'aménagement et de définition des droits des sols. Le domaine le plus vaste concerne le droit de l'urbanisme, notamment dans le cadre de la

---

[261] Loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, J.O. du 2 août 2008, p. 12361.

définition des objectifs d'aménagement et de développement territorial, dans le cadre des SCOT, des PLU ou des cartes communales, ou dans le cadre plus spécifique de la délivrance, par les autorités locales, des autorisations d'urbanisme. Dans ce dernier cas, le plus courant, le législateur a laissé le soin aux responsables locaux d'exercer leur rôle de vigilance : dans le cadre de la loi paysage de 1993, le code de l'urbanisme, a intégré, dans son article L 421-2, un volet paysager, en exigeant, dans l'instruction du permis de construire, que « le projet architectural précise, par des documents graphiques ou photographiques, l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments, ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords ».

Ainsi, à travers la protection des monuments naturels et des sites, toujours régis par les principes posés en 1906 et en 1930, mais désormais appréciés dans un cadre plus vaste de la protection de l'environnement, se recherche en permanence l'équilibre, toujours difficile à réaliser, entre les prérogatives de l'État régalien et l'exercice des libertés locales.

CHAPITRE 3

LA PROTECTION DES ENSEMBLES : LES SECTEURS SAUVEGARDÉS ET LES ZONES DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL URBAIN ET PAYSAGER : DE LA GESTION AUTORITAIRE À LA GESTION PARTAGÉE

INTRODUCTION

Nos propos antérieurs nous ont permis de souligner une constante du droit patrimonial français : le dispositif juridique, mis en place progressivement depuis le XIXe siècle et très sensiblement perfectionné au cours du XXe siècle, reste marqué par la finalité artistique et historique de la protection.

Notre chapitre premier a mis en exergue la préoccupation exclusive du législateur pour la protection du monument (qualifié de « monument historique ») pris dans son individualité et sa spécificité. Cette exigence de protection ciblée a conduit à étendre la protection à l'environnement du monument, soit pour en protéger la vue (perspectives monumentales), soit pour éviter que des constructions ou démolitions d'immeubles ne viennent altérer directement ses qualités (police spéciale des abords). Mais cette protection étendue aux abords du monument historique, d'une manière limitée dans la loi de 1913, et d'une manière importante à partir de la loi de 1943, ne s'intéresse qu'au seul monument qu'il convient de protéger et de

mettre en valeur, même si les zones de protection prévues par cette dernière loi ont parfois permis de protéger des ensembles architecturaux incluant des monuments historiques[262].

Notre chapitre second a montré que cette même préoccupation esthétique ou historique a amené le législateur, en 1906, à étendre aux sites et monuments naturels la protection des monuments historiques, précédemment réservée aux seuls immeubles bâtis. Mais, ici encore, le dispositif de protection ne concerne, à l'origine, qu'un site ou monument naturel individualisé et caractérisé spécifiquement. C'est seulement la réforme opérée en 1930 qui permet de protéger, au titre des sites, mais d'une manière que l'on peut qualifier d'accessoire, certains villages ou quartiers anciens de certaines villes. C'est en effet à partir de cette période qu'apparaissent des sites urbains classés ou inscrits, mais la condition essentielle de cette mesure de protection est toujours liée à la présence, au sein du site concerné, de plusieurs monuments protégés au titre des monuments historiques.

À ces rares exceptions près, la protection est réservée aux seuls monuments ou sites majeurs sur le plan historique ou architectural, qui bénéficient, à ce titre, de servitudes d'utilité publique. Comme nous l'avons développé dans notre Première partie, consacrée à la naissance du droit patrimonial français, cette protection est limitée aux monuments ou sites investis d'une forte valeur culturelle : monuments publics, édifices cultuels (cathédrales, abbayes, églises), ou édifices privés remarquables (châteaux). En dehors de ce dernier exemple consacré à l'habitat domestique, les ensembles groupés d'habitat, notamment dans les villes anciennes, ne sont pas pris en compte, même si leurs qualités architecturales ou historiques apparaissent actuellement incontestables. Dans la plus grande partie des cas, des considérations pratiques (nécessité de reloger les occupants des immeubles à détruire, et existence d'espaces disponibles à la périphérie des villes) amènent à se désintéresser du sort des quartiers anciens des villes généralement occupés par les populations modestes. Le développement urbain s'est en effet effectué par création, en strates successives, de faubourgs[263] au-delà des fortifications, elles-mêmes plusieurs fois repoussées pour tenir compte du développement de la ville. C'est ce qui explique que la plupart des villes françaises

---

[262] FRIER Pierre-Laurent, *La mise en valeur du patrimoine architectural*, précité, p. 66 et note 46.

[263] Au sens étymologique, le terme, parfois orthographié « faux bourg » au Moyen Âge, provient de la contraction du mot *fors* (latin *foris :* hors de) et du mot *bourg* (latin *burgus* : fortification, ville fortifiée). Il apparaît au Moyen Âge lorsque la ville n'offre plus d'espace disponible aux nouveaux arrivants, majoritairement issus des campagnes voisines, Sources : Dictionnaire de l'Académie française, neuvième édition, version informatisée, http://atilf.atilf.fr/academie9.htm/ http :// Consultation du 15 septembre 2006.

ont gardé, généralement intacts, jusqu'au début du XIXe siècle, leurs quartiers anciens, essentiellement médiévaux.

Mais la situation se modifie profondément à partir du XIXe siècle, en raison du développement accéléré des villes généré par la société industrielle. Comme par le passé, la ville demeure organisée autour des échanges politiques, culturels et commerciaux, et donc autour des axes de communication (« La ville est née avec la route » affirme l'historien Georges Duby). Mais, à la différence de la civilisation de la ville ancienne au développement progressif et continu, la révolution industrielle du XIXe siècle crée des besoins et des problématiques jusqu'alors inconnus. Le passage d'une économie agricole à une économie industrielle, l'évolution de la démographie[264], l'accroissement de la population urbaine généré par les besoins des usines, et le développement des moyens de transports (qui bénéficient des progrès techniques) accroissent la consommation des espaces, et accélèrent le processus d'urbanisation. Ce phénomène (limité durant le XIXe siècle et la première partie du XXe, mais très fortement accentué après la Seconde Guerre mondiale) conduit tout naturellement à l'extension des périphéries urbaines (où se trouvent les espaces disponibles) et pose directement ou indirectement le problème des fonctions de la ville ancienne où sont traditionnellement localisées les fonctions administratives et politiques.

L'exemple de Paris, sous le Second Empire, est très caractéristique de cette évolution. Les choix de développement urbain, effectués par le Préfet de la Seine, le Baron Haussmann, sous l'autorité de l'Empereur, répondent aux objectifs politiques retenus pour la capitale. Dans une perspective d'embellissement, d'hygiène et de sécurité, la réalisation de grands équipements publics et de boulevards larges et rectilignes (à des fins de défense et de sécurité publiques), aboutit à une politique systématique de destruction du tissu urbain existant qui ne prévoit d'épargner que quelques monuments remarquables. Sans les réactions d'historiens et d'artistes, relayées par des mouvements d'opinion (c'est à cette époque qu'est créée la Commission du vieux Paris) plusieurs quartiers anciens de Paris disparaissaient définitivement.

---

[264] « La population urbaine mondiale est passée de près de 47 millions vers 1700 (taux d'urbanisation 8 %) à 75 millions vers 1800, et à 335 millions en 1910 (taux d'urbanisation 19 %). En 1950, la population urbaine mondiale regroupait environ 724 millions d'individus (33 % de la population totale), en 1980, 1,806 milliard (taux d'urbanisation supérieur à 50 %) » BONNET Jacques *Géographie urbaine*, in Encyclopaedia Universalis 2006, précité.

Face à l'importance des besoins, les villes françaises se trouvent confrontées à la même problématique d'un développement urbain accéléré. « La société industrielle est urbaine. La ville est son horizon. Elle produit les métropoles, conurbations, cités industrielles, grands ensembles d'habitation »[265]. L'urbanisation laisse la place à la notion moderne d'urbanisme[266], qui renvoie à une approche systémique de l'organisation de la ville et de son développement.

La naissance et le développement de l'urbanisme moderne ont été largement développés par les historiens[267] qui ont notamment souligné la grande hétérogénéité des réponses apportées par les hommes politiques, mais également par les architectes et ingénieurs, sur les choix d'aménagement des villes. Mais l'élément majeur de l'histoire de l'urbanisme est le développement d'une théorisation de l'aménagement urbain systématisée dans de nombreuses villes françaises. Dans son ouvrage *L'urbanisme, utopies et réalités*, Françoise Choay souligne comment est conceptualisée la ville idéale et les nombreuses applications qui en sont faites. Elle souligne les deux grands courants qui s'affrontent. Le premier est l'urbanisme progressiste « pour qui la modernité met en jeu un processus de rupture et de discontinuité »[268] et dont les représentants majeurs sont, en France, Tony Garnier et Le Corbusier, et dont les principes sont formalisés dans les Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (C.I.A.M.). Le second est l'urbanisme culturaliste pour lequel l'urbanisme « est solidaire d'une conception du temps et de l'histoire comme création permanente et continuité »[269], et qui s'appuie sur le maintien des fondements de l'organisation de la ville classique, romaine ou médiévale. Les figures marquantes de ce deuxième courant sont représentées par John Ruskin[270] et Camillo Sitte[271].

---

[265] CHOAY Françoise, 1965, *L'urbanisme, utopies et réalités*, Editions du Seuil, Paris, p. 7.
[266] « Le terme urbanisme est un néologisme… créé en 1867 par l'architecte espagnol CERDA dans sa « Théorie générale de l'urbanisation », HAROUEL Jean-Louis, 1993, *Histoire de l'urbanisme*, P.U.F., Paris, p. 3.
[267] Dans la bibliographie abondante des historiens de l'urbanisme moderne, on peut relever notamment : LAVEDAN Pierre, *Histoire de l'urbanisme* PARIS (plusieurs ouvrages publiés entre 1926 et 1982 consacrés aux grandes périodes de l'urbanisme), CHOAY Françoise, 1996, *La règle et le modèle : sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*, Editions du Seuil, Paris, Urbanisme – Théories et réalisations, *Encyclopaedia universalis* 2006, version 11 ; *L'urbanisme, utopies et réalités*, précité.
[268] CHOAY Françoise, *ibidem*, p. 64.
[269] *Ibidem*, p. 64.
[270] RUSKIN John, *Les sept lampes de l'architecture* (1849), Paris 1980 Trad. G. Elwall, Les presses d'aujourd'hui.

De ces deux courants de l'urbanisme théorique, le second rencontre peu d'écho : seule la loi Cornudet du 14 mars 1919 pose plusieurs règles d'urbanisme qui permettent d'intégrer la protection d'ensembles urbains ou de quartiers anciens dans une perspective urbaine globale, mais les plans d'aménagement et d'embellissement soumis à la Commission supérieure des monuments historiques sont peu nombreux[272]. C'est donc le premier courant qui triomphe dans l'urbanisation française[273] au début du XXe siècle sous l'impulsion de responsables politiques et d'architectes urbanistes[274], dont la figure majeure est celle de Le Corbusier[275]. Spécialiste de l'urbanisme de réputation mondiale et auteur de nombreux plans de développement urbain, il est l'auteur en 1925 du plan Voisin[276], projetant d'adapter le plan de Paris aux besoins nés de la circulation automobile : dans la tradition haussmannienne, il prévoyait de raser « la plus grande partie des arrondissements I à IV pour construire à la place, dans un immense parc parcouru de voies rapides, une trentaine de gratte-ciel cruciformes capables d'héberger chacun plusieurs milliers d'habitants »[277]. Dans cette perspective, seuls étaient conservés les monuments anciens remarquables dont les abords étaient dégagés pour permettre de les mettre en relief dans des îlots de verdure.

Cette vision se trouve confortée à l'occasion de l'Assemblée des Congrès internationaux d'architecture moderne (C.I.A.M.) réunie à Athènes en 1933, qui pose les 95 principes d'une charte d'urbanisme, qui portera le nom de Charte d'Athènes.[278] Sans remettre en cause l'intérêt de sauvegarder les traces du passé, la charte considère prioritaires les besoins d'habitat, de loisir, de travail et de circulation. Ainsi, dans le chapitre consacré au

---

[271] SITTE Camillo, (1843-1903), architecte et historien d'art viennois, auteur de *L'art de bâtir les villes L'urbanisme selon ses fondements artistiques* Réédition en traduction française, mai 1996, Editions du seuil., Paris.

[272] AUDUC Arlette, *Quand les monuments construisaient la nation*, précité, p. 454-457.

[273] L'Italie, particulièrement riche en villes anciennes, a eu une attitude différente, comme le souligne Gustavo GIOVANNONI dans son ouvrage publié en 1931 *Vecchie città ed edilizia nuova*, traduit en français sous le titre *L'urbanisme face aux villes anciennes*, Editions du Seuil, 1998, Paris.

[274] LENIAUD Jean-Michel, *Les archipels du passé*, précité, notamment chapitre XI Les quartiers anciens. Patrimoine contre modernité, p. 259-286.
CHOAY Françoise, *L'allégorie du patrimoine*, précité, notamment chapitre V L'invention du patrimoine urbain, p. 130, et 144-145.

[275] Pierre JEANNERET, dit LE CORBUSIER (1887-1965), Architecte, urbaniste et peintre

[276] Du nom de son commanditaire, Gabriel VOISIN (1880-1973) constructeur d'avions (entre 1908 et 1918) puis constructeur automobile (entre 1918 et 1938).

[277] Le rêve des urbanistes, *in Histoire de l'urbanisme parisien*, http://fr.wikipedia.org, consultation du 21.09.2006.

[278] *La charte d'Athènes*, ouvrage rédigé par LE CORBUSIER, et paru sous l'anonymat en 1941, a fait l'objet d'une réimpression : LE CORBUSIER *La charte d'Athènes* Réimpression PARIS 1957 Editions de Minuit.

« patrimoine historique des villes », le principe 65 souligne que « les valeurs architecturales doivent être sauvegardées édifices isolés ou ensembles urbains) », mais le principe 66 précise : « elles seront sauvegardées si elles sont l'expression d'une culture antérieure et si elles répondent à un intérêt général » et le principe 67 apporte une restriction supplémentaire, en les préservant « si leur conservation n'entraîne pas le sacrifice de populations maintenues dans des conditions malsaines ».[279]

Ce développement consacré à l'histoire de l'urbanisme permet de mesurer la nature des choix opérés dans les politiques d'aménagement urbain et leurs conséquences importantes pour la ville ancienne et ses quartiers. La priorité donnée aux besoins de développement urbain, dans la double perspective hygiéniste (résorption de l'habitat insalubre généralement localisé dans les quartiers anciens) et fonctionnaliste (la ville nouvelle permet de répartir les fonctions urbaines : habitat, travail, commerces et loisirs) explique les politiques conduites, dans la plupart des villes françaises, durant le XXe siècle, et surtout dans la période de l'après-guerre. Cette politique systématique et doctrinale de la « *tabula rasa* » suscite la réaction de nombreux défenseurs du patrimoine urbain, mais également des doutes, chez les responsables politiques, nationaux et locaux, sur la pertinence de ces choix. Ces éléments vont justifier l'intervention du législateur, à partir des années 1960, pour permettre la sauvegarde des ensembles urbains anciens.

La protection de ces ensembles urbains est désormais considérée comme incontournable, mais elle soulève une double problématique : d'une part, celle des moyens juridiques à mettre en œuvre, et d'autre part celle des acteurs les plus aptes à conduire cette politique.

En ce qui concerne les moyens juridiques, le législateur ne reprend pas la solution de la police administrative spéciale des monuments historiques qui génère des servitudes d'utilité publique au profit des immeubles protégés, et qui l'aurait contraint à individualiser à chacun des immeubles, même modestes, le régime spécifique de protection, (et à remettre ainsi en cause le principe initial toujours maintenu d'une protection réservée aux monuments remarquables sur le plan architectural ou historique). Il choisit d'insérer cette protection dans le droit naissant de l'urbanisme, et tout spécialement de la définition du droit des sols et de la planification urbaine.

---

[279] *Ibidem*, p. 87-89.

Ce choix des moyens juridiques amène naturellement à s'interroger sur celui des acteurs chargés de conduire cette planification urbaine, et à poser un problème d'ordre politique. Si l'on pouvait admettre qu'un intérêt national supérieur ait conduit à étatiser la protection des monuments historiques, (compte tenu de leur très grand nombre sur l'ensemble du territoire national et de leur très forte hétérogénéité) et que cette même conception de l'intérêt général ait pu conduire à « recentraliser », en 1930, la protection des sites et monuments naturels (laissée à l'initiative locale en 1906), l'aménagement de l'espace urbain répond à une problématique différente : l'État est-il le mieux placé pour déterminer, d'une manière centralisée et uniforme l'organisation et l'évolution de l'espace urbain ? Les acteurs locaux, responsables élus de la collectivité territoriale et les citoyens, n'ont-ils pas une légitimité à opérer les choix sur le présent et l'avenir de leur cadre de vie ?

Face à un tel dilemme, le droit de l'urbanisme, à travers les règles assurant la protection des ensembles urbains, a donné une réponse ambivalente : en raison de l'urgence, l'État a considéré que la protection des ensembles urbains les plus remarquables nécessitait une réponse centralisée, conduite par lui selon une méthode unique. C'est la législation sur les secteurs sauvegardés, mise en place par la loi n° 62-903 du 4 août 1962,[280] que nous développons dans une Section I, en soulignant toutefois qu'à la lumière de quarante années de pratique l'étatisation du système a été assouplie par l'ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005[281] associant plus étroitement les collectivités territoriales concernées à la protection des secteurs sauvegardés.

L'extension de la protection à des ensembles urbains moins prestigieux, ainsi qu'aux villages ou bourgs ruraux anciens, nécessitait par contre, surtout dans le cadre du développement de la décentralisation et de l'affirmation des libertés locales, des réponses plus appropriées à l'attente des acteurs locaux. C'est d'ailleurs, dans le cadre particulièrement symbolique d'une des lois fondatrices de la décentralisation, la loi du 7 janvier 1983[282] qu'est apparue la création des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (Z.P.P.A.U), qui, avec l'ajout, dix années plus tard, d'un volet paysager, sont devenues des zones de

[280] Loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, J.O. du 7 août 1962, p. 7813-7815.
[281] Ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005 relative aux secteurs sauvegardés, J.O. du 29 juillet 2005, p. 12365-12366.
[282] Articles 70-71 et 72 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, précitée.

protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.) auxquelles nous consacrons notre Section II. Conçu à l'origine comme un moyen d'assouplissement des périmètres de protection des monuments historiques, cet outil est rapidement devenu un véritable élément de planification urbaine.

Entre les deux dispositifs qui correspondent à une même finalité de protection patrimoniale d'ensembles d'immeubles, les réponses apportées assurent d'une part une répartition différente des rôles entre l'État et les collectivités territoriales et se situent d'autre part dans un contexte normatif différent. En effet, le Livre VI du Code du patrimoine les inclut dans un même Titre IV consacré aux « Espaces protégés ». Mais à l'intérieur de ce titre, le chapitre Ier consacré aux Secteurs sauvegardés renvoie à des articles du Code de l'urbanisme qu'il reproduit, alors que le chapitre II consacré aux Zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager les codifie sous les articles L 642-1 à L 643-1.

SECTION 1 : LES SECTEURS SAUVEGARDÉS : DE LA GESTION ETATIQUE EXCLUSIVE A LA GESTION PARTAGEE AVEC LES POUVOIRS LOCAUX

Elément constant de la doctrine dominante du XXe siècle, la vision française du développement urbain, inspiré de la charte d'Athènes, trouve sa consécration dans la France d'après la Seconde Guerre : les immenses besoins liés à la reconstruction, à la résorption de l'habitat insalubre, aux logements nécessaires pour une population nouvelle née de l'accroissement démographique et de l'exode rural, conduisent l'État à définir, à l'occasion de la période propice de l'avènement de la Ve République, un ensemble de règles permettant d'organiser une politique globale de l'urbanisme.

Ainsi, le 31 décembre 1958, un ensemble de décrets organise les conditions de l'aménagement urbain. Le décret relatif aux plans d'urbanisme[283] qui constitue le texte fondateur de la planification urbaine et du droit des sols est suivi de plusieurs textes[284], dont

[283] Décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme, J.O. du 4 janvier 1959, p. 265-268
[284] Décrets n° 58-1466 du 31 décembre 1958 relatif aux lotissements, J.O. du 4 janvier 1959, p 270 : décret n° 58-1467 du 31 décembre 1958 relatif au permis de construire, J.O. du 4 janvier 1959, p 272 ; décret n° 58-

deux ont des conséquences importantes sur le développement des villes : le décret relatif aux zones à urbaniser par priorité,[285] et le décret relatif à la rénovation urbaine[286]. Si le décret concernant les ZUP a surtout déclenché, dans la plupart des villes françaises, la réalisation d'importants programmes de construction majoritairement localisés sur des espaces périphériques non urbanisés, il n'en est pas de même pour l'application du décret concernant la politique de rénovation urbaine, fondée sur le principe de la démolition – reconstruction, qu'un auteur a résumée sous la formule lapidaire : « La rénovation urbaine ou la politique de la table rase : détruisons »[287]. Cette orientation politique nationale initiée et soutenue financièrement par l'État conduit à la destruction, dans la plupart des villes françaises, de nombreux quartiers des centres anciens.

Face aux conséquences graves de cette politique destructrice, de nombreuses voix s'élèvent dans les plus hautes instances de l'État sollicitant l'intervention d'une législation spécifique pour assurer la protection des villes anciennes. La loi du 4 août 1962 sur les secteurs sauvegardés, qui répond à cette préoccupation, définit des objectifs d'intérêt national garantis par l'État chargé de conduire dans les secteurs urbains retenus un ensemble d'actions concrètes de protection et de remodelage urbain, dans le cadre de procédures spécifiques conduites sous son autorité. Cette politique nationale qui mobilise des moyens financiers importants aboutit à des résultats notables, mais la complexité du dispositif et l'expérience acquise nécessitent des bilans réguliers et des ajustements : c'est dans une perspective de relance et d'amélioration de cette action nationale sur les centres anciens qu'est intervenue une modification législative en 2005.

1468 du 31 décembre 1958 relatif à la conservation et à la création d'espaces boisés dans les communes tenues d'avoir un plan d'urbanisme, J.O. du 4 janvier 1959, p 272 ; décret n° 58-1469 du 31 décembre 1958 relatif aux habitations à loyer modéré, J.O. du 4 janvier 1959, p 272.

[285] Décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958, relatif aux zones à urbaniser par priorité, J.O. du 4 janvier 1959, p. 269

[286] Décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958, relatif à la rénovation urbaine, J.O. du 4 janvier 1959, p. 269-270.

[287] HUET Michel, 1998, *Droit de l'urbain. De l'urbanisme à l'urbanité,* Economica, Paris, p. 27-28. Voir également : HUET Michel, 2001, *Droit de l'architecture,* Economica, Paris, p. 191.

§ 1) Une réaction tardive de l'État contre le vandalisme de la rénovation urbaine

Dans le sillage des principes fonctionnalistes et hygiénistes de la charte d'Athènes, nombre d'élus locaux s'attachent alors, dans le cadre qui leur est offert par le décret relatif à la rénovation urbaine, et avec l'aide financière de l'État, à raser tout ou partie du centre ancien de leur ville, considéré comme dégradé et insalubre. Parmi les nombreuses destructions systématiques projetées, certaines vont mobiliser l'opinion publique et sensibiliser les responsables politiques nationaux : le quartier du Marais à Paris, le quartier Saint-Jean à Lyon et le quartier de la Balance à Avignon. Ce dernier exemple est d'ailleurs caractéristique d'une volonté farouche et obstinée d'un maire d'une grande ville de détruire totalement un quartier ancien en raison de son insalubrité[288].

La réaction, au sommet de l'État, qui débouche sur la loi sur les secteurs sauvegardés, est d'autant plus efficace qu'elle est organisée par des hommes politiques de premier plan. Si la loi du 4 août 1962 a gardé le nom d'André Malraux, Ministre des Affaires culturelles, qui sut la défendre avec panache, sa conception et sa conduite empruntent plutôt à la détermination de Michel Debré, Premier Ministre lors de l'élaboration de la loi[289], et à Pierre Sudreau, Ministre de la construction.[290].

Le premier, élu tourangeau préoccupé du sort de la petite ville de Richelieu, fixe, sur les bases d'un « rapport sur la sauvegarde du patrimoine esthétique et culturel de la France » qu'il a demandé à un conseiller d'État, Henry de Segogne[291], les lignes de l'intervention de

---

[288] LAURENT Xavier, *Grandeur et misère du patrimoine*, précité, p. 180-183, qui souligne :"Avignon donne une bonne illustration de la capacité de nuisance d'un élu local". Pour sa part, BALLE Catherine, 1997, La ville et son patrimoine : l'exemple d'Avignon, in GRANGE Daniel, POULOT Dominique, *L'esprit des lieux : le patrimoine et la cité*, précité, p. 215-229, présente une version plus nuancée de l'attitude des élus d'Avignon. Néanmoins, la mise en place du secteur sauvegardé d'Avignon n'interviendra qu'après le changement de maire.

[289] La loi sera adoptée, après un long débat parlementaire, sous le gouvernement de son successeur Georges POMPIDOU, devenu Premier ministre le 14 avril 1962.

[290] La genèse de la loi de 1962, et notamment le rôle joué par les différents protagonistes, a été utilement présentée par deux ouvrages : de ANDIA Béatrice, 1976, *La sauvegarde des villes d'art*, Paris, et notamment le chapitre III Elaboration de la loi du 4 août 1962, p. 91-115, et LAURENT Xavier, *Grandeur et misère du patrimoine*, précité, notamment chapitre VI Les secteurs sauvegardés, p. 163-186.

[291] Henry de SEGOGNE a fait recenser, à la fin des années 1940, au titre du Commissariat au Tourisme, les villes de caractère qui peuvent faire l'objet d'une valorisation touristique. Il fonde en 1967 la Fédération nationale d'associations de défense du patrimoine (FNASSEM),

l'État. Estimant que seule une loi peut assurer la protection des villes d'art face à la frénésie de construction, il est, en jacobin convaincu, persuadé que l'État doit demeurer maître de l'ensemble du dispositif.

L'apport de Pierre Sudreau a été également déterminant dans les choix juridiques retenus pour le régime des secteurs sauvegardés. Délaissant la protection passive des servitudes d'utilité publique de la législation des monuments historiques, il choisit d'intégrer la protection des quartiers anciens aux plans d'urbanisme : contre les opérations « bulldozer » de la rénovation urbaine, il choisit la voie de la restauration immobilière en créant des plans d'occupation des sols spécifiques et en mettant en place des moyens financiers pour aider les propriétaires privés à réhabiliter leur immeuble.

Face aux réactions de certains parlementaires, élus locaux,[292] André Malraux, après l'adoption du projet de loi en première lecture par le Sénat, emporte la conviction des députés, avec son lyrisme habituel[293]: « Au siècle dernier, le patrimoine historique de chaque nation était constitué par un ensemble de monuments. Le monument, l'édifice était protégé comme une statue ou un tableau. L'État le protégeait en tant qu'ouvrage majeur d'une époque, en tant que chef-d'œuvre. Mais les nations ne sont plus seulement sensibles aux chefs-d'œuvre, elles le sont devenues à la seule présence de leur passé. Ici est le point décisif. Elles ont découvert que l'âme de ce passé n'est pas faite que de chefs-d'œuvre, qu'en architecture un chef-d'œuvre isolé risque d'être un chef-d'œuvre mort, que si le palais de Versailles, la cathédrale de Chartres appartiennent aux plus nobles songes des hommes, ce palais et cette cathédrale entourés de gratte-ciel n'appartiendraient qu'à l'archéologie »[294].

La conjonction de ces trois apports explique les grandes caractéristiques du système de protection des secteurs sauvegardés qui est alors mis en place :

- la mainmise de l'État dans le choix des villes concernées, la conduite de toutes les étapes de la procédure et le contrôle de son fonctionnement, ainsi que dans le soutien financier apporté

---

[292]Lors de l'examen de la loi devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, les deux ministres, André MALRAUX et Pierre SUDREAU "ont affaire à un rapporteur particulièrement retors, le député maire de Versailles, André MIGNOT, qui a mal supporté de voir élargi le périmètre de protection du château" et pour qui " les collectivités locales [...] paraissent avoir été oubliées" (LAURENT Xavier, précité, p. 172).

[293] Le ministre Pierre SUDREAU avait reçu le renfort du rapporteur de la loi, le sénateur vendéen Jacques de MEAUPOU, par ailleurs Président de la Société pour la Protection des Paysages et l'Esthétique Générale de la France (SPPEF).

[294] J. O Assemblée nationale.2° séance du23 juillet 1962, p. 2275.

aux collectivités territoriales et aux propriétaires dans leurs actions de réhabilitation du patrimoine,

- l'insertion de la législation des secteurs sauvegardés dans le droit de l'urbanisme : la protection des quartiers anciens s'inscrit dans la logique de planification urbaine et du droit des sols, et les actions de réhabilitation s'intègrent dans les programmes publics en faveur de l'habitat,

-l'organisation et le suivi des secteurs sauvegardés, considérés comme des compléments des monuments historiques, sont confiés au ministère des affaires culturelles et à ses services, en liaison étroite avec le ministère de l'équipement et ses directions départementales.

§ 2) Les secteurs sauvegardés : des objectifs d'intérêt national garantis par l'État

Conçue comme un antidote contre la législation concernant la rénovation urbaine, considérée comme délibérément destructrice, la législation sur les secteurs sauvegardés s'inscrit dans une double perspective, politique et esthétique.

Elle répond tout d'abord à une politique nationale d'aménagement du territoire : à la notion « passive » de protection des monuments anciens, entraînant un régime de servitudes d'utilité publique, est substituée une politique active de restauration immobilière : dans un secteur délimité avec précision, il convient d'établir un véritable plan d'urbanisme détaillé, définissant des règles juridiques spécifiques, et de réaliser, à travers plusieurs phases opérationnelles conduites avec tous les acteurs concernés, la sauvegarde et la mise en valeur de l'ensemble immobilier. « Un secteur sauvegardé est un outil d'urbanisme, qui donne lieu à l'élaboration d'un document d'urbanisme, lequel présente au moins l'intérêt d'intégrer à peu près toutes les dimensions de la problématique urbaine »[295].

Cette dimension urbanistique des secteurs sauvegardés est illustrée par leur intégration dans le code de l'urbanisme : les secteurs sauvegardés sont en effet inclus dans le Livre III consacré à « l'aménagement foncier » et ils constituent avec la restauration immobilière le chapitre III du titre I consacré aux « Opérations d'aménagement ».

---

[295]MASSON Dominique, 2006, in *Actes du colloque Loi Malraux : 40 bougies pour éclairer l'avenir. Bayonne 27 au 27 mars 2003*, p. 83.

Au-delà de son objectif d'urbanisme, cette législation répond à une préoccupation esthétique et sociale que souligne André Malraux : « Sauvegarder un quartier ancien, c'est donc à la fois en préserver l'extérieur et en moderniser l'intérieur… Une opération de restauration consiste à conserver au quartier considéré son style propre, tout en transformant les aménagements internes des édifices de façon à rendre l'habitat moderne et confortable. La restauration concilie deux impératifs qui pouvaient paraître jusque-là opposés : conserver notre patrimoine architectural et historique et améliorer les conditions de vie et de travail des Français ».[296]

Le libellé même de la loi traduit cette double préoccupation de sauvegarde du patrimoine et d'opération d'urbanisme en faveur de l'habitat : « loi n° 62-903 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière ».

L'article premier de la loi de 1962 (actuel article L 313-1 du Code de l'urbanisme) réserve à l'État la création et la délimitation de secteurs sauvegardés, pour les secteurs présentant « un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles, *bâtis ou non* » (expression ajoutée à la rédaction initiale par l'article 26 de la loi S.R.U. du 13 décembre 2000[297]).

Cette primauté de l'État implique que le Plan de sauvegarde et de mise en valeur (P.S.M.V) du secteur sauvegardé se substitue au plan d'urbanisme de la commune (ou de l'établissement public intercommunal concerné) constituant ainsi ce que la doctrine a qualifié de « blancs » ou « zones blanches ». Ce caractère dérogatoire est d'ailleurs confirmé par la loi S.R.U qui prévoit, dans son article 26 que « L'acte qui crée le secteur sauvegardé met en révision le plan local d'urbanisme. »

---

[296] J.O. Débats Assemblée nationale, précité, p 2275.
[297] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO du 14 décembre 2000, p 19777.

§ 3) Les secteurs sauvegardés : des procédures conduites par l'État

Même si des aménagements ont été introduits par l'ordonnance du 28 juillet 2005[298] dans le sens d'un partenariat avec les collectivités territoriales, les procédures restent marquées par l'emprise étatique, comme le rappelle un document officiel[299]. « Le rôle de l'État dans la politique des secteurs sauvegardés a été réaffirmé dans le contexte de la décentralisation. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur est aujourd'hui le seul document d'urbanisme dont l'élaboration et la gestion sont restées de la responsabilité de l'État alors que les autres documents d'urbanisme… relèvent depuis 1983 de la compétence des communes ».

Sans entrer dans une description exhaustive des règles juridiques applicables dans les secteurs sauvegardés[300], nous en relèverons les éléments essentiels en insistant sur la répartition des rôles assignés à l'État et à la commune (ou établissement public intercommunal) concernée. Nous pourrons ainsi relever que, si des évolutions sensibles ont été introduites par la réforme de 2005[301], notamment dans le cadre d'une cohérence entre les règles d'aménagement et d'urbanisme définies par les autorités locales et les règles spécifiques du secteur sauvegardé, l'étatisation du dispositif n'a pas véritablement été remise en cause, mais seulement assouplie.

I) La création du secteur et l'élaboration de son PSMV maîtrisées par l'État

A) La sélection des localisations

---

[298] Ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005 relative aux secteurs sauvegardés, précitée.

[299] AUSSEUR DOLLEANS Chantal, 2000, *Les secteurs sauvegardés* Ministère de la culture et de la communication et Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Paris.

[300] Dans la bibliographie consacrée à ces points : FRIER Pierre Laurent *Droit du patrimoine culturel* précité, et Secteurs sauvegardés, *Droit de l'urbanisme, Dalloz Action,* précité, n° 8801 à 8849 ; MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2006, Patrimoine architectural et urbain, *Jurisclasseur Collectivités territoriales* (fascicule 1170-40)-*Environnement* (fascicule 3635), précité, COUTON Xavier, 2004, *Secteurs sauvegardés, Jurisclasseur Construction-Urbanisme,* (fascicule XV-10) Editions du Jurisclasseur, Paris ; et GALAN Pierre, 1996, Secteurs sauvegardés et restauration immobilière, *Jurisclasseur Construction* (fascicule XV) Editions du Juris-classeur, Paris.

[301] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2005, Les secteurs sauvegardés Acte II *B.J.D.U.* 6/2005, p. 398-402 ; MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2006, L'actualité des secteurs sauvegardés in *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, G.R.I.D.A.U.H Editions Le moniteur, Paris, p. 91-105 ; et PONTIER Jean-Marie, 2005, Simplification et décentralisation pour les secteurs sauvegardés et les monuments historiques, *A.J.D.A.* 14 novembre 2005, p. 2106-2111.

Le choix des villes d'art et d'histoire retenues pour la création des premiers secteurs sauvegardés s'est appuyé en partie sur des travaux réalisés dans les années 1940 par le service des monuments historiques dans le cadre de l'élaboration des plans archéologiques[302] ou par le Commissariat au tourisme dans le cadre de l'inventaire des villes d'art justifiant des actions de promotion touristique[303]. Mais c'est surtout après des études et contacts dans les différentes régions, qu'une liste de 400 villes est soumise à la Commission nationale des secteurs sauvegardés[304]. Comme en 1913 pour l'établissement du classement des monuments historiques, le critère d'urgence va être déterminant. Il va permettre de choisir en priorité les villes où les projets d'urbanisme, fondés sur les contraintes du développement, présentent le plus de risques pour la sauvegarde des centres villes historiques ou des quartiers anciens. Ainsi, priorité est donnée aux villes en développement (parfois au détriment de villages qui l'auraient mérité et qui étaient touchés par l'exode rural), le Président de la Commission nationale soulignant que « l'effort devait s'orienter en priorité vers les villes en pleine expansion. C'est sur Rennes, Versailles, Le Mans, Senlis, etc. que pèsent les plus graves menaces »[305]. Ces objectifs ont en effet conduit les choix des premiers secteurs sauvegardés : ainsi, dans la première vague de créations entre 1964 et 1969, 37 créations ont été décidées par l'État et un tiers (12) concerne des villes de plus de 100 000 habitants. Ce processus a d'ailleurs été consacré par la pratique puisque jusqu'en 2005 20 secteurs ont été créés dans les 37 villes françaises de plus de 100 000 habitants, étant souligné que toutes les villes de France dont la population est supérieure à 200 000 habitants, à l'exception de Marseille, possèdent un secteur sauvegardé.

Le caractère étatique du choix des villes retenues est d'ailleurs affiché par les promoteurs de la loi, André Malraux précisant « C'est à mon département en relation avec celui de mon collègue de la construction qu'il appartient de choisir les lieux qui appellent son application. Ce choix est établi après consultation des spécialistes. »[306] Au cours des débats parlementaires est d'ailleurs soulevé le problème du rôle des communes concernées. Le ministre, en rappelant que le dispositif « suppose d'abord une collaboration entre l'État et les

---

[302] LAURENT Xavier, précité, p. 167.
[303] Voir supra p. 7, note 27.
[304] ANDIA Béatrice de, précitée, p. 136.
[305] *Ibidem*, p. 137.
[306] J.O. débats Assemblée nationale, précité, p. 2776.

municipalités qui sont également intéressées à son succès »[307] accepte la proposition de la commission des lois de l'Assemblée nationale insérant, dans l'article 1er de la loi, l'intervention préalable des collectivités territoriales, qui seront consultées avant la création du secteur sauvegardé, et qui pourront également prendre l'initiative d'en proposer la création.

Mais, tout en acceptant cette concession de forme, le gouvernement maintient la primauté de l'État en prévoyant la possibilité de création autoritaire, par un « décret en Conseil d'État en cas d'avis défavorable de la ou des communes intéressées » (article 1 2e).

Cette exclusivité du choix par l'État est abandonnée depuis la réforme de 2005 qui prévoit que la demande de création est désormais partagée entre la commune (ou l'établissement public de coopération intercommunale doté de la compétence en matière d'urbanisme) et l'État, mais dans ce dernier cas, l'accord préalable de l'assemblée délibérante doit être sollicité, et l'absence d'avis rendu dans un délai de deux mois (quatre mois pour Paris) est considérée comme un avis défavorable. Il s'agit d'une évolution importante, dont l'argument essentiel mis en avant est celui de la cohérence avec l'évolution du droit, car « la mise en place d'une politique de conservation et de mise en valeur des quartiers anciens doit être partie intégrante, désormais, d'un projet urbain d'ensemble exprimé par la collectivité dans le cadre du projet d'aménagement et de développement durable institué par la loi S.R.U. »[308]

B) L'acte administratif de création, compétence de l'État

Il appartient à l'État de prendre la décision juridique de création du secteur sauvegardé, car il s'agit toujours d'un objectif d'intérêt national : assurer la sauvegarde de secteurs « qui présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non ». Pour affirmer le caractère régalien de cette décision, le législateur de 1962 avait prévu l'intervention conjointe du ministre des affaires culturelles et du ministre de la

---

[307] *Ibidem* p. 2776.
[308] Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-804 du 28 juillet 2005 relative aux secteurs sauvegardés, J.O. du 29 juillet 2005, p. 12364.

construction (l'arrêté interministériel étant remplacé par un décret en Conseil d'État en cas d'avis défavorable de la ou des communes intéressées).

Mais des évolutions ont été introduites dans la réforme de 2005 qui s'appuie sur une double réalité : d'une part, le constat, issu de l'expérience de plus de quarante années d'existence des secteurs sauvegardés, que le succès était toujours lié à la parfaite coopération entre l'État et les communes concernées ; et d'autre part la prise en compte des évolutions liées au développement de la décentralisation et à l'affirmation des libertés locales. Ces deux éléments expliquent les deux modifications introduites. La plus symbolique concerne la suppression de la possibilité de créer un secteur sauvegardé contre l'avis de la collectivité concernée. Certes, cette faculté n'avait jamais été utilisée, mais en supprimant un dispositif obsolète, le législateur affirme ainsi sa volonté de respecter l'autonomie locale. Dans le même esprit, la décision de création est déconcentrée : le préfet devient « l'autorité administrative » compétente pour créer, par arrêté, le secteur sauvegardé. Néanmoins, la décision de création reste une compétence étatique, et l'arrêté préfectoral doit être précédé (comme l'arrêté interministériel antérieur) de l'avis émis par la Commission nationale des secteurs sauvegardés (article L 313-1 du Code de l'urbanisme), qui apparaît ainsi comme garante de la cohérence nationale du dispositif.

Le rôle et la composition de cette commission nationale ont d'ailleurs évolué depuis l'origine. Sa création, qui ne figure pas dans le texte législatif initial (mais qui est en germe dans les déclarations de Malraux qui évoque un choix de l'État « établi après consultation des spécialistes ») est intervenue dans le cadre du décret d'application de la loi[309]. Ce texte prévoit d'ailleurs (article 1er alinéa 2) qu'il revient à cette commission de proposer « la création de secteurs sauvegardés conformément à l'article 1e de la loi n° 62-903 du 4 août 1962 ». Ce pouvoir d'initiative de la Commission nationale n'existe plus puisque le nouvel article L 313-1 du code de l'urbanisme introduit par la réforme de 2005, qui a transféré la décision de création au préfet du département, lui fait seulement obligation de recueillir préalablement l'avis de la commission (article R 313-1 du code de l'urbanisme). Même si l'on peut penser qu'il s'agit d'un avis conforme qui lie le préfet et qui permet à la commission de s'opposer à

[309] Décret n° 63-691 du 13 juillet 1963 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, J.O. 16 juillet 1963, p. 6508.

une création qu'elle jugerait incohérente par rapport à la politique nationale des secteurs sauvegardés, cette absence d'initiative la limite désormais dans une fonction de régulation.

De même sa composition a évolué dans un sens comparable à celle de la Commission nationale des monuments historiques : à l'origine, elle comporte, outre le président, nommé par arrêté conjoint des ministres des affaires culturelles et de la construction, 8 représentants des ministères intéressés et 6 « personnalités qualifiées par leur expérience professionnelle ou par l'intérêt qu'elles portent à l'urbanisme et à la sauvegarde des ensembles urbains » (article 2 alinéa 2). Sa composition a été une première fois modifiée en 1981[310] le poids de l'administration diminuant : sur les 22 membres composant la commission, les personnalités qualifiées deviennent majoritaires (14) face aux 8 représentants des ministères. Sa composition actuelle résulte du décret du 25 mars 2007[311] qui introduit un nouvel article R 313-18 dans le code de l'urbanisme et qui consacre le rôle des élus locaux. La commission, désormais présidée par un parlementaire (député ou sénateur), comprend 24 membres : 6 représentants des ministères concernés, auxquels s'ajoutent le directeur de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (A.N.A.H.), 5 élus de collectivités territoriales (dont 3 élus au moins de communes dotées d'un secteur sauvegardé) et 9 personnalités qualifiées.

C) Les conséquences locales de la décision de création

Alors que l'élaboration de la planification urbaine et l'édiction des règles d'urbanisme sont, depuis les lois de décentralisation et notamment depuis la loi SRU de 2000, entrées dans le domaine de compétence des communes (ou de leurs groupements), la législation des secteurs sauvegardés garde son aspect dérogatoire, marquant ainsi la primauté des règles nationales de sauvegarde sur les plans locaux d'urbanisme. La décision de création du secteur a un certain nombre d'effets juridiques sur le territoire communal ainsi délimité.

Dès sa publication, l'arrêté de création du secteur sauvegardé aboutit à une double conséquence : il « prescrit l'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur »

---

[310] Décret n° 81-118 du 5 février 1981 modifiant l'article R.313-21 du code de l'urbanisme, J.O. du 8 février 1981, p. 4.
[311] Décret n° 2007-452 du 25 mars 2007 relatif aux secteurs sauvegardés et modifiant le code de l'urbanisme, J.O. du 28 mars 2007, p. 5785.

concernant le secteur très précisément déterminé par l'acte de création, et « met en révision le plan local d'urbanisme lorsqu'il existe » (article L 313-1 IIe).

Mais surtout, la création a pour effet d'assurer une protection provisoire du secteur. Avant l'approbation du PSMV qui fixe avec précision les règles applicables à l'intérieur du secteur, le représentant local de l'État, l'architecte des Bâtiments de France, exerce un rôle essentiel de surveillance. Ainsi, dans sa rédaction originelle, l'article L 312-2 du code de l'urbanisme disposait : « tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis, soit à autorisation dans les conditions et formes prévues pour le permis de construire, soit à autorisation spéciale pour les travaux qui ne ressortissent pas au permis de construire. Cette autorisation ne peut être délivrée que si les travaux sont compatibles avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur » (article L 313-2 alinéa 1). Ce pouvoir était d'autant plus important qu'il lui appartenait de donner un avis en fonction d'un document en cours d'élaboration. Les réserves ou conditions formulées devaient être reprises dans l'autorisation délivrée et l'avis défavorable devait entraîner un sursis à statuer ». (Article R 313-13 alinéa 2).

Dans sa nouvelle rédaction, issue de l'ordonnance de 2005, l'article L 313-2 renvoie au droit commun du code de l'urbanisme : c'est donc l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme qui prend la décision « après accord de l'architecte des bâtiments de France ». Ce dernier continue cependant à exercer un rôle important puisqu'il peut ainsi émettre des « prescriptions auxquelles le pétitionnaire doit se conformer », et surtout, il peut demander à l'autorité compétente de prononcer « un sursis à statuer » gelant ainsi les travaux pendant un délai maximal de deux années.

Nonobstant cette modification qui s'inscrit dans un processus de simplification du droit, l'esprit initial de la loi de 1962 qui confie à un agent de l'État, l'architecte des bâtiments de France, une mission générale de surveillance du secteur sauvegardé, demeure. L'article R 313-17 du code de l'urbanisme créé par le décret du 25 mars 2007 dispose en effet « À compter de la publication de l'acte qui crée le secteur sauvegardé, l'architecte des bâtiments de France assure la surveillance générale du secteur sauvegardé en vue de préserver son caractère historique ou esthétique. Il veille à la cohérence du projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur avec cet objectif ».

Ses décisions peuvent cependant, comme celles qu'il prend dans le domaine des abords des monuments historiques, faire l'objet d'un appel devant le préfet de région (article L 313-2 alinéa 3 du code de l'urbanisme) dans des conditions identiques à celles que nous

avons évoquées précédemment (sur les recours contre les avis rendus par les A.B.F.). En outre, elles restent évidemment soumises au contrôle éventuel du juge administratif.

II) Le plan de sauvegarde et de mise en valeur (P.S.M.V.), outil de planification urbaine spécifique : du rôle exclusif de l'État à « l'élaboration conjointe »

Tout en s'inscrivant dans une logique de planification urbaine, le PSMV, en raison de la finalité d'intérêt national du secteur sauvegardé, occupe une place spécifique. Il constitue un outil de planification urbaine : à ce titre, la loi de réforme de l'urbanisme du 31 décembre 1976[312] le soumet « aux dispositions législatives relatives aux plans d'occupation des sols », puis l'article L 313-1 III du code de l'urbanisme[313] le soumet (à certaines restrictions près) « au régime juridique des plans locaux d'urbanisme » défini par l'article L 123-1 du code de l'urbanisme. Mais, en raison de son élaboration sous l'autorité de l'État, il constitue un élément spécifique venant s'intégrer dans la planification globale d'urbanisme conduite par la collectivité territoriale (ou l'établissement public de coopération intercommunale) sur son territoire. Il vient ainsi « remplir un blanc » laissé spécialement dans le plan d'ensemble, au risque parfois de s'articuler difficilement avec les autres règles d'urbanisme applicables sur le reste du territoire concerné. Cette dichotomie entre l'autorité étatique et l'exercice des libertés locales dans l'aménagement urbain a d'ailleurs été soulignée dès l'origine, à l'occasion des débats parlementaires[314] mais le ministre des affaires culturelles avait justifié le choix opéré en indiquant que l'importance des sites concernés nécessitait l'implication directe de l'État. C'est donc dans un cadre étatique que s'établit à l'origine le PSMV dont la procédure et les règles d'élaboration constituent « un véritable "*steeple chase* administratif". »[315].

Cette maîtrise de l'État a cependant été assouplie par la réforme de 2005. Alors que l'ancien R 313-5 du code de l'urbanisme (dans sa rédaction issue du décret n° 77-737 du

---

[312] Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, J.O. du 1er janvier 1977, p. 4.
[313] Issu de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, article 45, J.O. du 3 juillet 2003, p. 11176.
[314] Le député maire de Versailles, André MIGNOT, rapporteur de la commission des lois de l'assemblée nationale jugeait "souhaitable… étant donné que des servitudes importantes vont être créées… sur des secteurs entiers, d'inscrire ces règles au même titre que les autres servitudes au plan d'urbanisme, du fait également que les plans d'urbanisme sont élaborés par les collectivités locales dont les décisions sont ratifiées ensuite par le pouvoir de tutelle" (J.O. débats Assemblée nationale Séance du 23 juillet 1962, p. 2773).
[315] MORAND DEVILLER Jacqueline, 2006, Patrimoine architectural et urbain, *Jurisclasseur Collectivités territoriales* (fascicule 1170-40)- *Environnement* (fascicule 3635), précité, p. 7.

7 juillet 1977[316]) prévoit que « l'instruction du plan de sauvegarde et de mise en valeur est conduite sous l'autorité du préfet », le nouvel article R 313-7 alinéa 1 dispose désormais que la procédure d'élaboration du P.S.M.V. est conduite conjointement par le préfet et par le maire.

Cette innovation vient consacrer une nécessité apparue dans la pratique antérieure : en effet il est juridiquement souhaitable, et politiquement indispensable, d'associer les autorités locales à l'élaboration du PSMV, d'autant plus que la lourdeur des procédures étatiques puis la difficulté de mobiliser tous les moyens financiers de l'État dans des opérations très lourdes, justifient amplement la mise en place de véritables partenariats.

Le développement de la décentralisation et l'affirmation des libertés locales, notamment dans le cadre de l'urbanisme, rendent incontournable la cohérence entre le PSMV et les documents locaux d'urbanisme. Cette coordination, que la pratique a rendue indispensable, est confortée par l'ordonnance du 28 juillet 2005 et le décret du 25 mars 2007 qui ont « toiletté » les dispositions de la loi du 4 août 1962. Ces deux textes réalisent un habile compromis entre les prérogatives régaliennes de l'État dans l'organisation des secteurs sauvegardés (essentiellement urbains) considérés comme des fleurons du patrimoine national, et les libertés des collectivités territoriales, les communes ou leurs groupements, désormais autonomes dans l'aménagement de leur territoire. C'est ainsi que sont recherchés trois objectifs : l'assouplissement des procédures, le maintien du pouvoir régalien étatique et le partenariat avec la collectivité locale.

A) L'assouplissement des procédures

La réforme de 2005 a apporté des améliorations notables dans les procédures antérieures dont la logique centralisatrice entraînait la complexité et la longueur des procédures étapes prévues.

[316] Décret n° 77-737 du 7 juillet 1977 pris pour l'application des dispositions du chapitre II de la loi du 31 décembre 1976 relative aux plans de sauvegarde et de mise en valeur et à la restauration immobilière, J.O. du 8 juillet 1977, p. 3603.

1. La situation complexe antérieure

La première étape constituée par la création et la délimitation du secteur sauvegardé nécessitait un arrêté ministériel (soulignant ainsi l'intérêt national du secteur) qui valait prescription du plan de sauvegarde et de mise en valeur. Cette prescription du P.S.M.V, jusqu'à son approbation définitive entraînait une protection du secteur par des « dispositions transitoires » prévues par le décret n° 63-691 du 13 juillet 1963[317] qui confiait aux représentants locaux de l'État, notamment à l'A.B.F. des pouvoirs de contrôle importants (ainsi du sursis à statuer d'une durée de deux ans en cas d'avis défavorable de sa part). Ce système de dispositions transitoires créait une situation juridique ambiguë, l'opposabilité aux tiers des règles du PSMV ne s'appliquant qu'à compter de sa publication.

La deuxième étape, la plus longue, concernait l'élaboration du plan. Sous l'autorité du préfet, l'architecte chargé de l'étude (et son équipe) élaborait le projet en liaison étroite avec la commission locale du secteur sauvegardé (réunissant les représentants des services de l'État et des représentants élus de la commune concernée). Le projet de plan, après les avis recueillis auprès de certains organismes et associations agréées et éventuellement auprès de personnes qualifiées, était d'abord soumis à l'avis définitif de la commission locale puis du conseil municipal.

La publication du plan constituait la troisième étape : il appartenait alors au préfet de rendre public le plan et de le soumettre à enquête publique. Cette publication ouvrait une période limitée à trois années avant l'approbation définitive. Durant cette période le plan devenait opposable aux tiers pour toutes les actions réalisées à l'intérieur du périmètre du secteur sauvegardé.

La dernière étape concernait l'approbation du plan. Ce dernier, en fonction des observations du commissaire enquêteur (ou de la commission d'enquête), était soumis à l'avis de la commission locale, puis de la commission nationale des secteurs sauvegardés. Le plan pouvait alors faire l'objet d'une approbation définitive par la voie d'un arrêté interministériel (si un consensus unanime était intervenu de la part des principaux acteurs (conseil municipal, commission locale du secteur sauvegardé, commissaire enquêteur (ou commission d'enquête)

---

[317] Articles 5 à 10 du décret n° 63-691 du 13 juillet 1963, précité.

et commission nationale des secteurs sauvegardés) ou par la voie d'un décret en Conseil d'État (dans l'hypothèse contraire).

La complexité et la lourdeur de cette procédure expliquent qu'entre la décision de création du secteur sauvegardé et l'approbation du PSMV il s'écoulait en moyenne une vingtaine d'années, ce qui rendait problématique la conduite de l'exécution des plans. En outre, des révisions du plan apparaissaient très souvent nécessaires avant même que ne soit opérée son approbation définitive.

2) Les améliorations de la réforme de 2005

C'est pour tenir compte de ces difficultés, et dans une perspective de simplification du droit, que les améliorations qui paraissaient indispensables ont été apportées par l'ordonnance du 28 juillet 2005. :

La première étape a été déconcentrée : c'est désormais un arrêté du préfet qui décide de la création du secteur sauvegardé et qui fixe sa délimitation. À compter de sa publication, cette décision administrative entraîne la prescription du plan de sauvegarde et de mise en valeur, ainsi que la mise en révision du plan local d'urbanisme (s'il en existe un). Mais les dispositions transitoires qu'elle entraînait antérieurement sont abandonnées. Le contrôle de l'architecte des bâtiments de France est certes maintenu (mais dans les conditions de droit commun des autorisations d'urbanisme que nous avons rappelées précédemment), ainsi que le sursis à statuer décidé par le préfet, en cas d'avis défavorable formulé par l'ABF (article L 313-2 du code de l'urbanisme) qui doit être motivé et dont les effets sont limités à deux années (articles L 111-7 et 111-8 du même code).

La procédure d'élaboration du PSMV qui constitue l'étape la plus longue a également été simplifiée. Elle doit permettre une meilleure articulation avec les politiques d'aménagement et d'urbanisme définies localement, et elle est conçue dans un esprit de large concertation et de travail commun avec les acteurs locaux. Ainsi le nouvel article L 313-1 du code de l'urbanisme soumet le projet de plan à trois avis.

- Celui de la commission locale du secteur sauvegardé. Celle-ci voit son rôle renforcé par la volonté affichée par les auteurs de l'ordonnance de 2005 de « rendre la démarche d'établissement du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) plus accessible aux

acteurs locaux et à la population et de mieux y impliquer les communes ou groupements de communes »[318]. C'est d'ailleurs dans cet esprit que la réforme confie au préfet (en dehors de l'enquête publique à laquelle est ultérieurement soumis le projet de PSMV) le soin de définir les modalités de la concertation prévue à l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme (alors qu'il appartient habituellement au conseil municipal d'en définir les modalités). Cette volonté d'une large concertation préalable et d'un travail approfondi en amont trouve sa concrétisation dans la commission locale du secteur sauvegardé. Le nouvel article R 313-20 du code de l'urbanisme issu du décret du 25 mars 2007 renforce le rôle des acteurs locaux : la commission locale est toujours créée par le préfet qui en arrête la liste mais est désormais présidée par le maire (ou le président de l'établissement de coopération intercommunale) Sa composition procède d'un même équilibre puisqu'un tiers est composé de représentants élus par l'assemblée locale, un tiers est composé de représentants de l'État nommés par le préfet, et le derniers tiers est composé de personnes qualifiées désignées conjointement par le préfet et le maire. Le caractère « ouvert » de la commission locale apparaît à travers deux dispositions. D'une part l'article R 313-8 ouvre à certaines personnes publiques la possibilité d'être entendues à leur demande par la commission locale. Cette possibilité est également ouverte aux associations agréées. (Le texte renvoie aux associations locales d'usagers agréées, prévues par l'article L 121-5 du Code de l'urbanisme, mais on peut penser que cette faculté est également ouverte aux associations locales agréées de protection de l'environnement prévues à l'article L 141-1 du Code de l'environnement). D'autre part, le préfet ou le maire peuvent « entendre toute personne qualifiée » (dernier alinéa de l'article R 313-85 du code de l'urbanisme). La mission de la commission est essentiellement d'assurer l'examen du projet établi par l'architecte, et d'exprimer un avis. La pratique montre d'ailleurs que l'élaboration du projet de PSMV est le plus souvent le résultat d'un échange étroit et constructif entre l'architecte (et son équipe) et la commission locale. L'action de cette commission locale est d'ailleurs renforcée par le fait qu'elle est désormais compétente pour donner son avis dans le cas de révision ultérieure du PSMV : intervenant désormais à la place de la commission nationale des secteurs sauvegardés pour ces modifications du plan, elle acquiert ainsi un caractère permanent.

---

[318] Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 28 juillet 2005, précité.

- Celui du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale compétente en matière d'urbanisme. Cette disposition existait également dans le texte initial mais elle est évidemment renforcée par l'exigence de recherche d'une « élaboration conjointe » entre l'État et la collectivité territoriale. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, dans l'hypothèse d'un avis défavorable de la collectivité territoriale, le projet de PSMV ne peut être approuvé que dans la forme solennelle d'un décret en Conseil d'État (article L 313-1 II.2° alinéa).
- Celui enfin de la Commission nationale des secteurs sauvegardés : c'est désormais la seule consultation préalable de la commission. Elle était en effet, antérieurement, consultée une nouvelle fois, après l'enquête publique, pour donner son avis sur les éventuelles modifications intervenues. Il ne lui reste désormais qu'à s'assurer que le plan de sauvegarde et de mise en valeur concerné s'inscrit bien dans la politique nationale des secteurs sauvegardés.

Ces trois avis ayant été formulés, le Préfet soumet alors le projet de plan à enquête publique (article R 313-11) dans les conditions habituelles prévues par le code de l'urbanisme. Il convient de préciser que si le projet de plan comporte des dispositions incompatibles avec le plan d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme (lorsqu'il existe), l'enquête publique porte également sur les modifications nécessaires du PADD (l'ordonnance de 2005 ayant en effet prévu que la création du secteur sauvegardé entraînait ipso facto la révision du PLU). La publication du PSMV qui intervenait entre la prescription du plan et son approbation par décret en Conseil d'État est donc supprimée.

La réforme la plus significative introduite en 2005 concerne l'approbation du PSMV : après l'enquête publique, il appartient désormais au préfet de prononcer par arrêté l'approbation du plan de sauvegarde et de mise en valeur (une nouvelle consultation des commissions nationale et locale des secteurs sauvegardés n'est plus nécessaire). C'est seulement si le conseil municipal (ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent) a émis un avis défavorable que l'approbation du PSMV nécessite un décret en Conseil d'État.

B) La maîtrise étatique sur le contenu du plan de sauvegarde et de mise en valeur

Bien que la procédure du PSMV prévoie une conduite conjointe par le préfet et le maire, le rôle de l'État demeure essentiel. Le préfet intervient ainsi dans la désignation de l'architecte qui a la mission d'élaborer le projet de PSMV. Cette disposition est d'ailleurs assez paradoxale car antérieurement c'était le maire de la ou des communes intéressées qui le

désignait mais « après l'agrément conjoint des ministres des affaires culturelles et de la construction » (article 12 du décret d'application de la loi du 4 août 1962). C'était seulement en cas d'absence de décision du maire que le préfet procédait à cette désignation. La situation est désormais inversée puisque c'est le préfet qui le désigne « en accord avec le maire » (article R 313-7 alinéa 2) Certes il convient de préciser que les honoraires de l'architecte et le coût des études sont en principe pris en charge par l'État (mais les contraintes budgétaires étatiques amènent parfois le représentant de l'État à « inviter » la collectivité à participer financièrement).

Mais surtout, l'autorité de l'État se manifeste dans le cadrage du plan, qui doit répondre à des normes nationales qui sont fixées par les articles R 313-2 à R 313-6 du code de l'urbanisme (dans la rédaction fixée par le décret du 25 mars 2007). En effet, si le contenu du PSMV reprend les règles applicables aux PLU (rapport de présentation, documents graphiques, et règlement), son contenu est cependant spécifique et beaucoup plus minutieux. Il nécessite, en effet, une étude plus approfondie, au niveau de la parcelle, des immeubles concernés (extérieurs et intérieurs), pouvant justifier des prescriptions particulières. Par ailleurs l'élaboration du PSMV peut justifier la mise en place de règles exorbitantes du droit commun : ainsi les hommes de l'art concernés peuvent être spécialement habilités à visiter les immeubles (les modalités concernant la visite des bâtiments par des hommes de l'art sont très rigoureusement encadrées par les articles R 313-33 à R 313-38 du code de l'urbanisme).

À la différence du PLU, le PSMV peut « englober les parties intérieures des immeubles situés dans le secteur sauvegardé »[319]. Mais surtout, il se présente comme un plan d'urbanisme beaucoup plus précis et contraignant que le PLU puisqu'il « peut en outre comporter l'indication des immeubles ou parties intérieures ou extérieures d'immeubles a) dont la démolition ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales, b) dont la démolition ou modification pourra être imposée par l'autorité administrative à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées » (article L 313-1-III alinéa 2). C'est ce qui explique que les documents du PSMV sont beaucoup plus précis et détaillés que ceux du PLU[320]. Ainsi, le rapport de présentation doit apporter un

[319] Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-864, précité, p. 12365.
[320] Circulaire N° 78-15 du 17 janvier 1978 relative aux plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés, Brochure n° 1345 du J.O. précitée p249.

argumentaire exposant les motivations et les justifications des choix effectués, notamment en ce qui concerne « les conditions architecturales selon lesquelles est assurée la conservation des immeubles et du cadre urbain dans lequel ces immeubles se trouvent » (article R 313-4 du code de l'urbanisme). Cette précision apparaît surtout au niveau des documents graphiques qui concernent un traitement à la parcelle particulièrement détaillé. Des dispositions techniques spécifiques ont été mises au point et détaillées dans une note technique et un règlement technique, selon le principe des « légendes-types » établies au 1/500e. Les documents graphiques « sont désormais toujours polychromes et les principales légendes définissent très précisément les contraintes imposées »[321].

Parmi les légendes les plus caractéristiques on peut relever :

-légende n° 5 : immeubles ou partie d'immeubles à conserver dont la démolition et l'altération sont interdites (hachuré gris foncé)

-légende n° 7 : immeubles ou parties d'immeubles dont la démolition ou la modification peut être exigée (couleur jaune)

-légende n° 8 : emprises de construction imposée (couleur rouge)

-légende n° 11 : espaces soumis à des prescriptions particulières : D – dallages ; P – paysages ; J – jardins (hachuré gris clair).

Ces dispositions graphiques sont reprises dans le règlement du PSMV car « c'est la reprise par le règlement qui donne force juridique aux indications graphiques »[322]. C'est donc le règlement qui fixe ainsi les contraintes architecturales imposées aux propriétaires : dans une perspective de protection fine du patrimoine elles sont beaucoup plus précises que celles qui sont applicables dans les PLU.

C) L'association des collectivités territoriales à l'élaboration du Plan

Le PSMV, comme l'ensemble de l'organisation des secteurs sauvegardés, est à l'origine conçu comme un dispositif étatique qui s'insère, voire s'impose dans des réalités locales, pour sauver un centre historique ou un quartier ancien d'intérêt national.« Il faisait la part belle aux architectes du ministère de la culture. Pour lancer des projets de restauration, voulus ambitieux, les financements de l'État furent généreux. Les plans de la première

[321] Cf. MORAND DEVILLER Jacqueline, *jurisclasseur* précité, p 10.
[322] C.E. avis du 7 juillet 1987 E.D.C.E. 1988, p. 253.

génération se caractérisent par d'importantes restructurations, curetages, voiries nouvelles, dégagements de remparts, espaces verts »[323]

Cette volonté « technocratique », complétée par une procédure complexe, qui rendent problématique la mise en œuvre rapide des PSMV et leur réalisation, est vite abandonnée. La raréfaction des moyens du Budget de l'État et l'explosion des prix du foncier dans les villes, complétées par le développement des compétences des collectivités territoriales, notamment dans le domaine de l'urbanisme, désormais compétentes depuis la loi SRU, dans la définition de l'aménagement urbain, changent totalement la donne. L'expérience montre vite que le succès des secteurs sauvegardés repose plus sur l'appropriation par les élus locaux de l'outil dans leur politique urbaine que sur la mobilisation, devenue problématique, des moyens de l'État. La collecte des études historiques préalables et le long travail d'investigation sur le terrain menés par le chargé d'étude et son équipe ne peuvent en outre se concevoir sans une collaboration étroite avec les élus locaux et leurs services[324].

C'est sur la base de ces constats que l'ordonnance du 28 juillet 2005, sans remettre fondamentalement en cause le principe originel de primauté de l'État, « établit le principe d'une élaboration "conjointe" par l'État et la collectivité territoriale du PSMV ; ce principe, énoncé au niveau législatif, constitue un nouveau cadre partenarial dans lequel doit s'inscrire l'établissement du PSMV en relation, en particulier, avec le plan local d'urbanisme dont la responsabilité incombe à la collectivité territoriale »[325].

Cet objectif de partenariat avec la collectivité locale explique les aménagements introduits dans le dispositif : le rôle important donné à la commission locale du secteur sauvegardé et sa pérennité, la recherche d'un consensus avec la collectivité, l'articulation du PSMV avec l'ensemble de la politique urbaine choisie par la collectivité, et en cas d'opposition de la commune au PSMV la marge d'appréciation laissée à l'État par la formule retenue « l'approbation par décret demeure possible »[326].

---

[323] MORAND DEVILLER Jacqueline, *ibidem*, p. 9.
[324] STEFF Yves, 1993, Pour un patrimoine domestique *DIAGONAL* N° 99, février 1993, p. 35-39.
[325] Rapport au Président de la République, précité, p. 12364.
[326] *Ibidem*, p. 12365.

D) Le partage des responsabilités dans le contrôle de l'exécution du PSMV

Le contrôle du respect des règles spécifiques du plan ressortit, comme pour celui des règles du plan local d'urbanisme, de l'autorité compétente en matière d'urbanisme, c'est-à-dire le maire (ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale éventuellement compétent) auquel il revient normalement de délivrer les autorisations d'urbanisme. L'extrême précision du PSMV lui permet d'en assurer facilement le contrôle, supprimant ainsi les risques d'arbitraire dont est parfois accusé l'architecte des bâtiments de France. Mais le représentant de l'État continue d'avoir un rôle important puisque son accord est nécessaire, l'article L 313-2 du code de l'urbanisme prévoyant que « tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis à permis de construire ou à déclaration préalable [...] après accord de l'architecte des bâtiments de France [...] dont l'accord est présumé donné à l'expiration d'un délai fixé par décret en Conseil d'État. ». Il est d'autant plus important qu'il peut contrôler tous les travaux sur les parties intérieures des immeubles dans les conditions prévues au plan de sauvegarde.

Ce partage des responsabilités entre autorités locales et agents de l'État dans le respect des règles imposées par le plan de sauvegarde et de mise en valeur reste évidemment soumis à l'ultime contrôle du juge administratif et une importante jurisprudence est venue conforter la législation des secteurs sauvegardés.[327]

III) La gestion opérationnelle du plan : une exécution partagée

Les deux premières phases évoquées (création du secteur sauvegardé et élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur) sont initialement conçues pour permettre à l'État de contrôler les choix de planification urbaine et d'élaboration de règles spécifiques d'urbanisme dans un secteur urbain d'intérêt national. Cette volonté originelle demeure encore présente même si la réforme de 2005 est marquée par une coopération beaucoup plus étroite avec la collectivité concernée. La loi de 1962 vise également un deuxième objectif qui concerne la restauration immobilière, c'est-à-dire une opération de revitalisation urbaine dont le résultat doit profiter à une commune et à ses habitants. Dans ce cadre, la mobilisation des acteurs

[327] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1998, Conservation, restauration et mise en valeur dans les secteurs sauvegardés, *R.F.D.A.* novembre-décembre 1988, p. 958-965,

locaux (essentiellement la collectivité territoriale et les propriétaires concernés) devient un élément essentiel du dispositif, car si la conception du plan d'aménagement du secteur sauvegardé (études préalables et définition technique et juridique des moyens) se révèle particulièrement longue, la réalisation opérationnelle oblige à mettre en œuvre des moyens humains, techniques et financiers très complexes.

La réussite de la phase opérationnelle des secteurs sauvegardés devient donc très tôt donc un enjeu politique majeur, car il s'agit, dans l'esprit des promoteurs de la loi, et notamment le ministère de la construction, d'obtenir rapidement des résultats concrets en matière d'habitat, et de montrer que la restauration immobilière peut avoir des résultats aussi probants que les opérations « bulldozer » de la rénovation urbaine et offrir, en outre, la sauvegarde d'un patrimoine historique et esthétique, à travers un triple objectif : conserver, restaurer et mettre en valeur.

Pour mener à bien cet objectif ambitieux, l'État ne peut prétendre agir seul : il lui faut organiser la synergie de tous les acteurs possibles, au premier rang desquels figurent les responsables locaux. « Pour l'exécution, (précise André Malraux dans sa présentation aux députés) le premier rôle revient à la ville intéressée. C'est sa municipalité qui choisit les moyens d'exécuter la restauration préalablement définie. La ville peut agir directement en régie. Elle peut provoquer la constitution d'associations syndicales de propriétaires. Elle peut enfin appeler un organisme de rénovation ou le constituer. C'est sans doute cette dernière formule qui sera le plus couramment utilisée, car elle permet d'associer largement les villes à l'effort de l'État. »[328]

Sur les bases ainsi annoncées, se met alors en place un dispositif opérationnel assez complexe dont l'objectif majeur consiste à trouver les moyens rapides et efficaces pour répondre aux besoins de production d'habitat. Dans la plupart des cas, il s'agit de logements fortement dégradés et souvent insalubres avec une forte densité de population souvent paupérisée, parfois marginalisée (ainsi à Avignon le quartier de la Balance héberge une forte communauté de gitans). Il faut donc mettre en place des opérations délicates sur le plan humain, complexes sur le plan technique, et lourdes sur le plan financier. Pour toutes ces raisons, la mobilisation de l'ensemble des acteurs nationaux et locaux est indispensable pour permettre la réussite du projet.

---

[328] J.O. Assemblée nationale, précité, p. 2776.

La rapidité de l'exécution et la visibilité de la transformation étant les objectifs majeurs, la stratégie retenue consiste à isoler au sein des secteurs sauvegardés des îlots opérationnels[329] dans lesquels peuvent être conduites des opérations lourdes, en grande partie financées par l'État.

Dans ce secteur retenu, un opérateur public ou privé, national ou local, est alors chargé, dans le cadre d'une convention conclue avec la collectivité territoriale, de conduire l'intégralité des opérations (des études préalables, architecturales, démographiques, économiques, juridiques et financières jusqu'à la livraison d'un secteur restauré et rendu à ses nouvelles affectations conformément au PSMV).

En ce qui concerne les opérateurs, plusieurs formules se mettent en place : des opérateurs nationaux comme la Société Auxiliaire de Restauration du Patrimoine Immobilier d'Intérêt national (S.A.R.P.I.) créée spécialement à cet effet[330] ou des opérateurs locaux, le plus souvent des sociétés d'économie mixte (purement locales ou créées en partenariat avec une filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, la Société Centrale d'Equipement du Territoire - S.C.E.T.). La nécessité de mobiliser les propriétaires privés dans cette action conduit à la multiplication d'associations foncières urbaines (A.F.U.), associations syndicales de propriétaires, dont le développement est consacré par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985[331]. De même, afin d'offrir un soutien technique et financier à des propriétaires privés aux revenus modestes, les P.A.C.T. et les A.R.I.M[332] mettent en œuvre les moyens nécessaires pour leur permettre d'améliorer leur logement.

En ce qui concerne le montage financier de l'opération, particulièrement complexe en raison notamment de l'importance des travaux de restauration et des coûts d'acquisition foncière, il apparaît indispensable de mettre en place des moyens importants, à la dimension des enjeux.

---

[329] ANDIA Béatrice de, précité, p. 287-316.
[330] *Ibidem* pp 113 et 291.
[331] Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement, J.O. du 19 juillet 1985, p. 8152.
[332] C'est en 1942 qu'a été créé à Lyon un premier centre P.A.C.T. (Propagande et Action Contre le Taudis) et constituée en 1951 la Fédération des Centres PACT. En 1967, étaient créées des filiales les Associations de Restauration Immobilière (A.R.I.M.). En 1975, le sigle PACT change, pour signifier Protection Amélioration Conservation Transformation de l'Habitat (http://pact-arim.org). Sur le rôle des PACT dans les secteurs sauvegardés, voir ANDIA Béatrice de, *La sauvegarde des villes d'art*, précité, p 279.

Dans un premier temps, l'action essentielle est portée par l'État, par le biais du ministère de l'Equipement et des crédits spécifiques au titre de la rénovation urbaine (le Ministère des affaires culturelles n'ayant jamais eu les moyens financiers pour assumer les fonctions que lui donnait la loi Malraux). À partir de 1976, l'intervention financière de l'État, devenue plus modeste, s'inscrit alors plus dans le cadre des actions conduites pour l'amélioration de l'habitat, notamment dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

Mais l'État ne peut assurer seul la couverture des besoins, et les collectivités locales, directement concernées par la reconquête de leurs centres anciens, sont naturellement invitées à devenir des acteurs privilégiés de ces opérations, et la rapidité et le succès de nombreuses opérations ont été à la mesure de leur implication. C'est d'ailleurs dans ce même esprit que les règles de restauration immobilière, mises en œuvre en 1962 dans les secteurs sauvegardés, sont ouvertes à l'initiative de la collectivité territoriale sur des immeubles, groupes d'immeubles ou dans des périmètres urbains sous certaines conditions, récemment actualisées par le décret n° 2007-817 du 11 mai 2007[333].

Mais il faut également mobiliser les propriétaires privés pour cette action ambitieuse (les expropriations ne devant intervenir qu'à la marge). Afin de les soutenir, des aides financières sont mises en place soit sous forme de prêts bonifiés, soit sous forme de subventions (directes ou indirectes, notamment par le biais du Fonds National pour l'Amélioration de l'Habitat, remplacé en 1970[334] par l'Agence Nationale pour l'amélioration de l'Habitat (A.N.A.H). Celle-ci peut en effet accorder des subventions aux propriétaires bailleurs selon des conditions plus souples et plus avantageuses que celles qu'elle pratique dans les secteurs non protégés.

Un autre élément va se révéler d'une particulière efficacité pour aider les propriétaires d'immeubles situés dans les secteurs sauvegardés. La loi Malraux de 1962 ne comporte pas de disposition fiscale particulière et le propriétaire bailleur se trouve dans la possibilité ouverte à tout contribuable d'imputer sur son revenu global l'éventuel déficit foncier consécutif aux dépenses d'amélioration réalisées dans les logements loués à titre de résidence principale. Le

---

[333] Décret n° 2007-817 du 11 mai 2007 relatif à la restauration immobilière et portant diverses dispositions modifiant le code de l'urbanisme, J.O. du 12 mai 20047, p. 8740.
[334] Loi n° 70-1283 du 31 décembre 1970, Loi de finances rectificative pour 1970, JO du 31 décembre 1970 p. 12775.

législateur en supprimant cette disposition générale à l'occasion de la loi de finances pour 1977 la maintient cependant au seul bénéfice des propriétaires d'immeubles ayant réalisé les travaux dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière réalisée dans un secteur sauvegardé.

Cette disposition, justifiée par l'insuffisance des moyens budgétaires, vise à concentrer cet avantage fiscal sur un secteur jugé prioritaire et à favoriser, à l'intérieur des secteurs sauvegardés, la mobilisation des propriétaires privés, dans un objectif d'amélioration de l'habitat et d'incitation à produire du logement locatif.

L'utilisation de cette disposition fiscale ayant naturellement provoqué des initiatives de promoteurs proposant à une clientèle aisée ces produits de défiscalisation, l'État a très vite été amené à réduire les conditions d'accès (nature des travaux pris en compte, durée minimale du bail de location, plafonnement des loyers pratiqués) par des textes du Code général des impôts, interprétés d'une manière particulièrement restrictive par les services fiscaux, le plus souvent suivie par le juge administratif.

Malgré ces restrictions, le dispositif financier et fiscal demeure un excellent levier pour que les opérateurs publics mobilisent les propriétaires privés dans les actions de restauration immobilière dans les secteurs sauvegardés[335], et a justifié le choix pris par l'État de l'étendre aux zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager. Il demeure cependant l'objet de discussions et de controverses au sein des pouvoirs publics, notamment dans les périodes de recherches d'économies budgétaires, et sa pérennité est régulièrement remise en cause.

§ 4) Les secteurs sauvegardés : un bilan et des perspectives

Sur les 400 sites potentiels, qui avaient été identifiés en 1962 par les services du ministère de la culture dans le cadre de la préparation de la loi Malraux, un quart seulement a

[335] Sur l'ensemble de ce dispositif fiscal : PELLAS Jean Raphaël, *La fiscalité du patrimoine culturel*, précité, p. 169-179 ; MORAND DEVILLER Jacqueline, *Jurisclasseur*, précité, p. 12-14 ; et GALAN Pierre, *Jurisclasseur* précité, N° 89-96.

vu la création de secteurs sauvegardés : en effet, en 2007, soit 45 ans après le vote de la loi, 97 secteurs ont été créés[336], couvrant une superficie de près de 7 000 hectares.

Un premier constat peut donc être fait : l'ambition quantitative initiale n'a pas été satisfaite mais les résultats qualitatifs paraissent avoir été acquis au terme d'une évolution diversifiée de la pratique de la loi Malraux, qu'un auteur a résumée en trois phases : « La première fut celle des illusions lyriques des hommes des Monuments Historiques, la seconde fut l'enlisement, et la troisième le chemin ardu de la renaissance ».[337] Ces trois périodes, auxquelles il convient, peut-être, de rajouter une quatrième, ouverte avec la réforme opérée par l'ordonnance du 28 juillet 2005, ont fait l'objet de bilans détaillés à l'occasion notamment des deux derniers colloques organisés en 1992 à Dijon, et en 2003 à Bayonne.[338]

La première période (celle de « l'illusion lyrique ») qui s'étend sur une quinzaine d'années (1962-1976) voit la création de 57 secteurs sauvegardés, incluant notamment les grandes villes (sur les 18 villes ayant une population supérieure à 100 000 habitants dotées d'un secteur sauvegardé, 16 l'ont créé durant cette période). Forts de la portée symbolique de la loi Malraux et des moyens juridiques et financiers qui sont engagés, les deux ministères concernés (Culture, et Equipement) s'engagent d'une manière déterminée dans la conduite d'opérations très majoritairement confiées à des architectes en chef des monuments historiques : les études préalables sont particulièrement minutieuses, les projets sont ambitieux, et des moyens financiers sont mobilisés. Mais la longueur des études, la lourdeur du dispositif, et l'allongement des délais prévus, amènent rapidement à focaliser l'effort sur quelques secteurs opérationnels afin de pouvoir rendre visibles la pertinence de la loi Malraux. Cette période est marquée par quelques réussites spectaculaires, une procédure très technocratique et parisienne qui implique assez peu les collectivités locales, et une procédure

---

[336] Statistiques de la culture, chiffres clés 2008. La documentation française, Paris 2008, p. 23-24 qui indique la répartition par régions et départements et précise la superficie couverte (6 599 hectares).
Voir également COUTON Xavier, *Secteurs sauvegardés*, précité qui fournit en annexe p. 17 la liste des secteurs sauvegardés, elle aussi arrêtée en 2005, sans Aigues Mortes et Narbonne.
[337] HOULET Jacques, 1985, La protection des abords des monuments historiques et les secteurs sauvegardés, in JEGOUZO Yves (Dir.), *Droit du patrimoine culturel immobilier*, précité, p. 97.
[338] Voir les actes de ces deux colloques : *Les secteurs sauvegardés ont trente ans*, Dijon 1992, et *Loi Malraux, quarante bougies pour éclairer l'avenir*, Bayonne 2003.
Sur la première période, ADMINISTRATION la revue du corps préfectoral, consacre un numéro spécial (N° 72 juin 1971) aux secteurs sauvegardés, voir notamment : BOURGUIGNON François, *Les secteurs sauvegardés : premier bilan des réalisations, premiers enseignements*, p. 39-57, et DENIEUL Michel, *Les quartiers anciens du centre des villes et la loi du 4 août 1962*, p. 33-38.
Voir également la synthèse présentée par MORAND DEVILLER Jacqueline, Jurisclasseur précité, p. 4-5.

administrative longue et complexe (durant cette période quatre PSMV seulement ont été définitivement approuvés).

La seconde période (1976-1984) est effectivement celle de « l'enlisement » : les créations sont quasiment inexistantes (une seule création en 1982). L'État, fortement engagé dans la poursuite des actions entreprises dans les secteurs sauvegardés déjà créés, semble en outre avoir parfaitement intégré les critiques faites à un système trop centralisé. C'est l'époque où le tout État est remis en cause au profit d'une politique de collaboration avec les collectivités locales : dans le prolongement de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui prévoit la concertation entre l'État et la collectivité territoriale pour l'élaboration de la planification urbaine (création des Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, et plans d'occupations des sols[339]) et la création d'un nouveau régime de réalisation des opérations d'urbanisme (les Zones d'aménagement concerté, les Z.A.C.), l'État met en œuvre des actions concrètes de contractualisation : les contrats villes moyennes à partir de 1972, les contrats de pays à partir de 1975, les chartes culturelles la même année. Cette volonté, se traduit dans la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme qui introduit dans son chapitre II des dispositions concernant la protection du patrimoine et des paysages, et connaît son apogée avec les lois de décentralisation de 1982-1983 qui ancrent durablement la décentralisation, donc le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, dans le paysage politique français.

La troisième période (1985-2005) apparaît comme celle de « la renaissance » : durant ces 20 années, 33 secteurs nouveaux sont créés, avec une activité intense sur les trois années 1985, 1986 et 1987, qui voient la création de 14 secteurs. C'est durant cette même période qu'apparaissent les premières révisions des périmètres et/ou des PSMV déjà arrêtés (ainsi 7 révisions sont approuvées entre 1999 et 2003). Cette période est évidemment marquée par le changement profond introduit par la décentralisation (actes I et II) qui implique désormais la participation active des collectivités locales à la planification urbaine, y compris dans les secteurs laissés « en blanc » et maintenus dans la compétence étatique. Cette dernière orientation est d'autant plus évidente que le patrimoine culturel et notamment les secteurs

[339] La loi a notamment prévu dans son article 13-4° la possibilité offerte aux plans d'occupation des sols de délimiter « les quartiers, rues, monuments et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique », disposition constamment maintenue dans le droit de l'urbanisme (article L 123-1-7° du code de l'urbanisme).

sauvegardés apparaissent comme d'importants vecteurs de développement touristique, donc de développement économique local et de création d'emplois. C'est cette nouvelle orientation qu'est venue parachever l'ordonnance de juillet 2005 : en assouplissant les règles concernant leur création et leur gestion, le législateur a voulu marquer sa volonté de relancer les secteurs sauvegardés. Mais, la diminution des moyens budgétaires de l'État accompagnée d'une insuffisance notoire du nombre d'A.B.F., et la plus grande souplesse désormais offerte par d'autres procédures, comme les ZPPAUP, posent le problème de l'avenir de cette politique. La réforme de 2005 a été conçue dans une perspective de relance devant ouvrir une quatrième période pour les secteurs sauvegardés mais son succès demeure tributaire de la volonté commune de l'État et de la collectivité territoriale. Le débat, actuellement ouvert[340] n'est pas près de se refermer. En effet, dans un mouvement général d'évolution marqué par la progression de la décentralisation, un constat paradoxal a pu être fait. Les débats du colloque de Bayonne de 2003, comme ceux organisés chaque année lors des Journées juridiques du patrimoine, montrent un attachement fort de nombreux élus locaux au maintien d'un processus étatisé offrant de fortes garanties de protection patrimoniale. Malgré sa lourdeur, en effet, le Plan de sauvegarde et de mise en valeur offre aux élus locaux un outil de référence particulièrement riche pour l'élaboration des Projets d'aménagement et de développement durables (P.A.D.D.)[341] Lors du colloque précité, Francis Chassel, auteur d'un rapport sur les secteurs sauvegardés, a fait part de sa principale surprise, issue de ses investigations, soulignant l'adhésion unanime des maires concernés à « la procédure du secteur sauvegardé, telle qu'elle était avec son caractère étatique, voire sa lourdeur » car elle représente pour les élus locaux « un gage de solidité, un gage de sérieux dans les études », et qui manifestent leur attachement à un système qui constitue un label précieux « les secteurs sauvegardés sont en quelque sorte la « Rolls » des systèmes de protection ».

Face à cette demande de maintien de l'autorité régalienne, l'État sera-t-il capable de mettre en place les moyens humains et budgétaires, dans une période où l'accélération des transferts de compétences vers les collectivités locales apparaît à certains comme un transfert

---

[340] STEFF Yves, 2003, Quel avenir pour les secteurs sauvegardés ? *Patrimoine et cadre de vie. Les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n° 160, p. 14-17.
Ibidem ; CHASSEL Francis, 2003, Secteurs sauvegardés et ZPPAUP : complémentaires ou concurrents ? *Patrimoine et cadre de vie. Les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, p. 18-24.
[341] STEFF Yves, *ibidem*, p. 16

anormal de charges ? Le voudra-t-il alors même qu'un nouveau dispositif, la ZPPAUP, lui offre des moyens de contrôle sans être contraint de s'impliquer dans l'action ?

SECTION 2 : LES ZONES DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL, URBAIN ET PAYSAGER (Z.P.P.A.U.P.) : UNE VERITABLE CONCERTATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Si le régime des secteurs sauvegardés a été notablement amélioré par l'ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005 qui a permis tout à la fois de souligner la nécessité d'une position active de la collectivité territoriale concernée, et d'assouplir les règles concernant le dispositif, (afin de le rendre plus attractif), il n'en reste pas moins que l'État continue à maîtriser ce secteur patrimonial, considéré comme d'intérêt national.

En outre la lourdeur du dispositif (pourtant allégé par la réforme de 2005) et l'importance des moyens financiers à mettre en œuvre (même partagés entre l'État et la collectivité territoriale concernée) ne permettent pas de l'étendre d'une manière significative. De plus, quelque spectaculaires qu'aient été les résultats, les dispositions concernant les secteurs sauvegardés ne répondent pas à la nécessité d'assurer la protection d'ensembles architecturaux ou historiques situés en dehors des villes (notamment les nombreux villages anciens et pittoresques disséminés à travers la France), ou de quartiers anciens de nombreuses villes qui, sans compter de monument historique majeur, présentent cependant des ensembles intéressants sur le plan architectural ou historique.

Pour ces ensembles, urbains ou ruraux, il ne restait que la possibilité d'utiliser le dispositif de la loi sur les sites du 2 mai 1930 qui permet d'assurer la protection « des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ». Certains sites bâtis ont été ainsi protégés, comme les villages de Candes-Saint-Martin et d'Auvillar ou le centre ancien de Troyes[342]. Mais comme nous l'avons précisé précédemment, la protection visée a plutôt été conçue à destination des monuments naturels, des sites remarquables ou

[342] GARNIER Jean Luc, *Lieux de beauté et lieux de mémoire*, précité, p. 54-83

pittoresques et des paysages. En outre la protection assurée dans un site classé se révèle d'une grande efficacité mais est enserrée dans un système très étatique, alors que celle assurée dans le site inscrit se révèle plus souple mais présente en réalité assez peu d'intérêt.

Les intenses débats ouverts dans les années 1980 à propos des lois de décentralisation ont permis de résoudre cette problématique et de faire émerger un nouveau système de protection patrimoniale, particulièrement original, ouvert à des « zones » urbaines ou rurales présentant un intérêt architectural. Mais cette innovation insérée dans l'acte I de la décentralisation s'est faite dans une certaine confusion. Elle figure en effet dans le projet de loi initial, mais le gouvernement, qui choisit la procédure d'urgence, décide de retirer de la discussion un certain nombre d'articles du projet (dont ceux consacrés à la création des ZPPAU) renvoyant l'examen à une date ultérieure. Il faut alors la ténacité du Sénat, assemblée chargée de représenter les collectivités territoriales, et notamment du rapporteur de la Commission des affaires culturelles[343] pour rétablir, par voie d'amendements, la discussion sur les dispositions du projet initial retirées de l'ordre du jour (concernant l'éducation, la sauvegarde du patrimoine et l'action culturelle). C'est ainsi que la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983[344], qui définit la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, comporte un chapitre VI concernant « la sauvegarde du patrimoine et des sites » qui consacre ce nouveau dispositif.

La nouvelle législation n'est cependant pas le fruit du hasard. Elle s'inscrit en effet dans la volonté de compléter les systèmes efficaces, mais rigides et contraignants, concernant tant les monuments historiques que les secteurs sauvegardés. Elle se situe surtout dans un contexte politique favorable : la forte volonté décentralisatrice du pouvoir exécutif (qui marque l'acte I de la décentralisation) trouve auprès de certains éléments de la représentation nationale des voix favorables à l'intégration de la protection du patrimoine dans la nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

C'est dans ce contexte général que la réforme législative intervient en visant des objectifs répondant à des préoccupations diverses, ce qui explique le contenu hétérogène de la réforme. On y trouve, en effet :

---

[343] Rapport de Paul SERAMY devant la Commission des affaires culturelles du Sénat, Doc. Sénat n° 19 du 7 octobre 1982.

[344] Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, J.O. du 9 janvier 1983.

-la création d'un nouveau système de protection des ensembles bâtis présentant un intérêt patrimonial. Conçu dans la suite logique des secteurs sauvegardés, son dispositif juridique ne s'inscrit cependant pas comme ceux-ci dans une règle d'urbanisme, mais retient, comme pour les monuments historiques, la notion de servitude d'utilité publique.

-la création d'une nouvelle structure, située au niveau régional (le collège du patrimoine et des sites) et chargée tout à la fois de constituer l'élément régulateur de la création des zones de protection, mais aussi et surtout de constituer une voie de recours face à l'hégémonie de l'architecte des bâtiments de France.

-l'instauration d'un nouveau concept de protection permettant de s'affranchir des contraintes excessives du périmètre de protection des monuments historiques.

Dans son organisation générale, la protection patrimoniale assurée par la Z.P.P.AU.P. s'inscrit d'abord comme une réponse apportée aux préoccupations des élus locaux dont l'autonomie est assurée dans le dispositif. Son succès remporté au terme de vingt-cinq années de pratique explique le regain d'intérêt manifesté par de nombreuses collectivités locales.

§ 1 Une protection patrimoniale répondant aux préoccupations locales

La protection des secteurs sauvegardés a permis de résoudre, dans l'urgence, la protection d'ensembles architecturaux essentiellement urbains, mais les choix se sont généralement faits en faveur de villes importantes confrontées aux plans de rénovation urbaine, et les villes moyennes constituent des exceptions justifiées par l'importance de leur patrimoine protégé (ainsi Pézenas, Uzès, Richelieu, Tréguier, Chinon, Loches ou Guérande).

Ce dispositif demeure peu adapté à la protection des très nombreux villages français pittoresques ou des quartiers anciens d'unités urbaines plus ou moins importantes qui ne disposent alors que de « l'outil » des sites (classés ou inscrits). C'est sans doute ce qui explique que, dans une perspective de protection et de mise en valeur, notamment avec des objectifs volontaristes de développement touristique, des initiatives se sont développées à l'échelon de communes moyennes ou petites. Ainsi, le concept d'un label « petite cité de caractère » est né en Bretagne en 1975, avant d'essaimer dans plusieurs régions françaises. De même, « l'association des plus beaux villages de France », créée en 1982, se fixe la mission de promouvoir les petites communes rurales, en déterminant trois critères d'adhésion : population inférieure à 2 000 habitants, adhésion collective de la municipalité et possession de deux sites classés au minimum, et surtout « le choix d'une politique de préservation du paysage qui doit se concrétiser dans le plan d'occupation des sols. Celui-ci doit effectivement

limiter les constructions et empêcher toute installation portant atteinte à l'esthétique d'ensemble du village »[345].

Cette préoccupation est reprise par le législateur dans la création des zones de protection du patrimoine architectural et urbain, comme le souligne le rapporteur du projet au Sénat qui insiste sur l'absence dans « l'arsenal législatif » d'un « système juridique qui permette de protéger des ensembles architecturaux très cohérents, dans lesquels aucun immeuble ne mérite à lui seul une protection au titre de la loi de 1913, une inscription au titre de la loi de 1930 a des effets trop légers, le secteur sauvegardé inapplicable »[346]. C'est le premier objectif visé par la loi du 7 janvier 1983.

Le législateur introduit également de nouvelles dispositions pour corriger deux mécanismes jugés insupportables par de nombreux élus locaux :

- la rigidité du périmètre de protection des abords, qualifié de « rond bête et méchant », de 500 m qui protège indistinctement la « cathédrale célèbre implantée dans un milieu ancien [...] et un simple porche perdu dans la campagne »[347].
- l'aspect insupportable de l'autorité de l'architecte des bâtiments de France appelé à donner des avis, d'une manière discrétionnaire, sans avoir à suivre de règles ou critères préétablis, connus de tous.

Ce sont ces objectifs que vont concrétiser les règles juridiques régissant les zones de protection du patrimoine architectural et urbain, qui deviennent, à partir de 1993, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (que nous qualifierons désormais par leur sigle Z.P.P.A.U.P.). Dans cette réglementation qui fait l'objet de nombreux commentaires[348], notre analyse en relève seulement les points essentiels et met l'accent sur la

---

[345] www.wikipedia.org/ les plus beaux villages de France. Consultation du 5 décembre 2006.
[346] Rapport Paul SERAMY, précité, p. 55.
[347] *Ibidem*, p. 51.
[348] BELLESCIZE Diane de, 1986, De l'ancienne à la nouvelle législation sur la protection du patrimoine architectural et des sites : les Zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU), *R.D.P.* 1986, p. 773-813 ; BOUYSSOU Fernand, 1985, Quartiers anciens et documents d'urbanisme : secteurs sauvegardés et Z.P.P.A.U, *Droit et ville* 1985, p. 79-90 ; DELAUNAY Bénédicte, 1995, Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, *Annuaire du G.R.A.L.E. 1995*, p. 487-501 ; FRIER Pierre Laurent, 1990, *Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain*, Presses de l'Université d'ANGERS, p. 13-25, *Droit du patrimoine culturel*, précité, et Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, in *Droit de l'urbanisme*, collection Dalloz action, édition 2000/2001, précité, N° 9930-9965, p. 1279-1287 ; MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Patrimoine architectural et urbain*, précité, p. 17-26.

répartition des rôles assurés par l'État et les collectivités territoriales en soulignant l'innovation que constitue cette cogestion dans le droit patrimonial.

§ 2 Un dispositif respectueux des libertés locales

À l'intérieur du champ patrimonial, l'originalité intrinsèque du dispositif est de passer d'une logique de contrainte étatique (police spéciale des monuments historiques et de leurs abords, ainsi que celle des monuments naturels et des sites, et réglementation d'urbanisme des secteurs sauvegardés) à une logique de codécision, qui prend en compte l'émergence des libertés locales sans remettre en cause le rôle régulateur du pouvoir étatique. Le succès remporté par ce nouveau système de protection explique sans doute que le régime juridique des Z.P.P.A.U.P. ait peu évolué.

Le texte fondateur demeure en effet la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 qui s'inscrit dans l'acte I de décentralisation et dont le chapitre VI est consacré à « la sauvegarde du patrimoine et des sites (articles 69 à 72).

Deux décrets du 25 avril 1984 assurent la mise en place du dispositif, le premier, spécialement consacré aux ZPPAU[349] et le second, consacré au collège régional du patrimoine et des sites[350], appelé à intervenir dans les ZPPAU mais également dans d'autres domaines du champ patrimonial.

Mais le texte le plus détaillé pour définir l'esprit, les objectifs et la méthodologie des ZPPAU demeure l'importante circulaire du 1er juillet 1985.[351]

Ces quatre textes demeurent les éléments juridiques essentiels qui ont subi peu de modifications.

La première est intervenue dix années plus tard avec la loi du 8 janvier 1993, dite « loi paysage »[352], qui élargit le champ d'action des ZPPAU par l'ajout de trois mots : les zones

---

[349] Décret n° 84-304 relatif aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain, J.O. du 27 avril 1984, p. 1258.
[350] Décret n° 84-305 relatif au collège régional du patrimoine et des sites, J.O. du 27 avril 1984, p. 1258-1259.
[351] Circulaire n° 85-45 relative aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain, J.O. Protection du patrimoine historique et esthétique de la France, précité, p. 197-122, dont son signataire, Yves DAUGE, Directeur de l'urbanisme et des paysages au ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, a commenté l'esprit dans un article : Les ZPPAU : de nouvelles perspectives, in *Les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n° spécial Les abords des monuments historiques, n° 83, 4° trimestre 1983.
[352] Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993, précitée.

deviennent des zones de protection du patrimoine architectural, urbain *et paysager* qui peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites, *et espaces* à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique *ou culturel.*

D'autres modifications de moindre importance sont intervenues ultérieurement : la loi du 28 février 1997[353] transforme le collège régional du patrimoine et des sites (créé par l'article 69 de la loi du 7 janvier 1983) en commission régionale du patrimoine et des sites et réorganise les modalités d'appel des avis émis par les architectes des bâtiments de France (dans le cadre des abords des monuments historiques et des secteurs sauvegardés), puis un décret du 5 février 1999[354] modifie la composition et les modalités de fonctionnement de la C.R.P.S et apporte de nombreuses précisions sur les modalités de contrôle des avis rendus par les ABF dans le cadre de certaines autorisations de travaux.

Une autre modification, modeste dans son contenu, mais hautement symbolique sur le plan politique, s'inscrit dans la poursuite du processus de décentralisation : l'ordonnance du 8 septembre 2005, dans la perspective « de favoriser le développement de la politique des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager »[355] consacre définitivement le rôle central de la collectivité territoriale : l'article 29 de l'ordonnance (qui modifie l'article L 642-2 du Code du patrimoine) prévoit, dans son deuxième alinéa, que « la zone de protection est créée par décision du maire, ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme », et organise, dans un troisième alinéa, les modalités de révision et de modification de la ZPPAUP que n'avait pas prévues le texte initial. Puis le décret n° 2007-487 du 30 mars 2007[356] vient mettre en harmonie les textes antérieurs avec les dispositions introduites par l'ordonnance de 2005 : la commission régionale du patrimoine et des sites connaît des adaptations dans ses missions et dans sa composition, et le décret du 25 avril 1984 fait l'objet de modifications

---

[353] Loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés, J.O. du 1er mars 1997, p. 3320.
[354] Décret n° 99-78 du 5 février 1999 relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux, J.O. du 7 février 1999, p. 2004-2007.
[355] Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1128, précité, p. 1466.
[356] Décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, J.O. du 31 mars 2007, p. 6046.

concernant essentiellement les nouvelles règles de création des zones et des modalités de recours contre les avis de l'ABF.

Ce sont les bases juridiques sur lesquelles se déroulent les différentes étapes de la procédure.

I) L'initiative de la création

Dans l'esprit de coresponsabilité qui préside à la mise en place des ZPPAUP, l'initiative de la création est théoriquement partagée entre le préfet et le maire. Le décret du 25 avril 1984 (article 1) ouvre, en effet, la possibilité au préfet de région de prendre l'initiative de la mise à l'étude d'une ZPPAU (sous la réserve qu'il obtienne l'avis favorable du conseil municipal), mais la circulaire de 1985 souligne, avec pertinence, qu'une telle hypothèse doit « rester relativement exceptionnelle ».

Dans la réalité, l'initiative de la création appartient à la collectivité territoriale, car la loi de 1982, confortée par l'ordonnance de 2005 et le décret de 2007, fait de ce dispositif un véritable outil au service de la collectivité locale dans une perspective de défense et de mise en valeur du patrimoine local[357]. La création de la ZPPAUP est donc pour elle facultative et optionnelle, et si elle ne la choisit pas, elle retombe dans le droit commun de la police des abords (qui permet au seul représentant de l'État, de contrôler par son avis, toutes les autorisations d'urbanisme dans un périmètre de 500 m autour de chaque monument historique). Elle est en outre réversible, car la collectivité peut la remettre en cause et retourner au droit commun.

La pratique confirme d'ailleurs la pertinence de la liberté de choix de la collectivité. L'attrait renforcé de nombreuses communes pour cette formule est en effet vécu comme une appropriation de la mise en valeur du patrimoine local, alors que les initiatives émanant de l'État sont rarement couronnées de succès : « la plupart des toutes premières zones de protection du patrimoine architectural et urbain mises en route à l'initiative de l'État, qui a été jusqu'à financer à 100 % les études, ont échoué n'allant généralement pas jusqu'à l'enquête publique »[358].

---

[357] MARTIN Jean Paul, 1987, Protections sur mesure, *Etudes foncières*, n° 35, juin 1987, p. 3-5.
[358] FERAULT Marie Agnès, 2002, Présentation de l'outil et état des lieux, in *Patrimoine architectural urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, précité, p. 48.

D'ailleurs le législateur ouvre aux élus locaux des perspectives de création particulièrement larges leur permettant de saisir une opportunité adaptée à la diversité des situations locales. Dans la plus grande partie des cas, les zones sont choisies en fonction et autour d'un ou plusieurs monuments remarquables qui justifient que soit délimitée une zone territoriale cohérente adaptée à l'histoire, aux réalités topographiques, aux voies de circulation, aux habitudes sociales. Mais il arrive également qu'en l'absence de monuments majeurs, la ZPPAUP permette en milieu urbain de choisir un ou plusieurs quartiers possédant une identité historique, architecturale ou sociale : ainsi sont nées des ZPPAUP dans des quartiers récents, liés à la reconstruction (comme Brest et Le Havre). Par ailleurs, en milieu rural la ZPPAUP permet d'assurer une politique de développement ou de revitalisation qui prenne en compte la sauvegarde du patrimoine local. Enfin, la loi paysage de 1993 élargit le choix en permettant la prise en compte d'une zone, bâtie ou non, mais fortement marquée par l'identité de son paysage.

La circulaire du 1er juillet 1985 résume bien les choix offerts aux élus locaux : la création d'une ZPPAUP peut d'abord procéder de la volonté de s'affranchir de la rigidité du périmètre des abords des monuments historiques (qui disparaît à l'intérieur de la zone) et d'élaborer un périmètre plus pertinent et un corps de règles concerté avec l'État. Mais, outre cet intérêt non négligeable pour les élus locaux, il s'agit surtout d'intégrer une prise en compte de nombreux patrimoines locaux : la circulaire évoque : « quartiers anciens, ensembles d'habitat rural, villages, éléments du patrimoine préindustriel ou industriel du XIXe ou XXe siècle, architectures du début de ce siècle, balnéaires ou thermales par exemple » Cette liste indicative se termine par les « espaces paysagers directement liés à un ensemble bâti ou eux-mêmes fortement architecturés tels terrasses, canaux ou ouvrages d'art ». La loi paysage du 8 janvier 1993 en ajoutant explicitement le terme « espaces » a d'ailleurs mis fin à un débat doctrinal, certains auteurs considérant que les ZPPAU ne pouvaient concerner des espaces naturels en l'absence d'une liaison avec un ensemble bâti. Enfin, la circulaire fait une place particulière à l'archéologie : « Dans certains secteurs urbains ou périurbains, la richesse archéologique peut constituer une donnée patrimoniale telle qu'elle justifie à elle seule la création d'une ZPPAU ».

Au stade de l'initiative, même si l'État intervient pour donner son accord, la collectivité territoriale joue donc un rôle essentiel car le reste de la procédure et la gestion ultérieure de la zone sont des outils stratégiques de développement local, qui dans un contexte de politique de développement durable permet de concilier harmonieusement développement local et protection et mise en valeur du patrimoine.

II) Les études préalables : outil de diagnostic cognitif et d'aide à la décision

La ZPPAUP reprend, d'une manière beaucoup plus souple, la méthodologie utilisée pour les secteurs sauvegardés. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur ne peut, en effet, se concevoir sans l'élaboration préalable d'un véritable diagnostic particulièrement approfondi de la typologie et des caractéristiques du secteur à protéger. La conception générale en est reprise dans les ZPPAUP mais avec de notables différences. Les prescriptions ne s'appliquant qu'à l'extérieur des immeubles les études préalables sont moins lourdes. En outre, la conduite des études s'inscrit dans une véritable cogestion entre l'État et la collectivité locale.

Le partenariat trouve ici tout son intérêt. Même si, dans le cadre de la décentralisation, les collectivités territoriales ont acquis dans ces domaines des moyens humains et techniques de connaissance, l'État demeure cependant le grand détenteur des compétences scientifiques en matière de patrimoine (comme nous l'avons souligné dans notre titre I précédent). L'État est, en effet, en mesure de mettre à la disposition de la collectivité locale les outils de connaissance et d'expérience de ses services : spécialistes des monuments historiques (A.C.M.H et A.B.F) présents dans la zone concernée, chercheurs de l'Inventaire général du patrimoine culturel[359] (et la masse d'informations et de données collectées que nous avons présentées précédemment), responsables de l'archéologie (notamment à partir de l'atlas archéologique national et des bases de données de PATRIARCHE également évoquées). Mais la participation des élus, techniciens territoriaux ou des habitants et des associations (notamment les spécialistes de l'histoire locale) demeure déterminante, alimentée par les archives locales.

C'est dans ce contexte d'un travail concerté que peut se dérouler l'étude. Si le choix d'un responsable (encadrant parfois une équipe de chargés d'études) est opéré par le maire (ou le président de l'E.P.C.I.), la participation financière de l'État (en principe 50 % du coût des études) justifie qu'un consensus soit trouvé entre l'État et la collectivité territoriale. Ceci ne pose généralement aucune difficulté, le choix s'opérant sur des personnes ayant une solide expérience des ZPPAUP (le plus souvent architectes du patrimoine ou urbanistes de l'État issus de l'Ecole de Chaillot) les deux partenaires se mettant d'accord « sur les grandes

[359] Sous la réserve que depuis la loi du 13 août 2004 sur les libertés locales les services de l'inventaire et la détermination des travaux sont placés sous l'autorité des régions.

orientations thématiques et méthodologiques de l'étude » comme le précise la circulaire de 1985 qui ajoute que « le rôle de l'architecte des bâtiments de France est, dans cette phase initiale, déterminant »[360].

Ce partage des connaissances dans la conduite de l'étude, constitue un progrès indéniable par rapport à la méthodologie des secteurs sauvegardés longtemps marquée par le rôle quasi exclusif des services étatiques. Ici l'expertise des services de l'État intervient pour alimenter la réflexion du chargé d'études (ou de l'équipe) dans le cadre d'un travail itératif mené avec le maire, voire l'équipe municipale et ses services, et assez souvent un groupe de travail local associant un certain nombre de personnalités locales ou de représentants d'associations. Ce travail collectif et concerté permet ainsi, dans un cadre territorial parfaitement identifié, de déboucher sur une étude complète qui permet à la population locale de s'exprimer dans le cadre de l'enquête publique.

III) La qualification juridique de la zone : délimitation et contenu des prescriptions

La délimitation du périmètre est un élément important dans l'urbanisme local car les règles déterminées sont autant de servitudes administratives affectant l'utilisation des sols et l'organisation de l'espace. Le code de l'urbanisme dispose que les règles de la ZPPAUP sont annexées au plan local d'urbanisme en tant que servitudes d'utilité publique. Mais la doctrine s'est interrogée sur le fait de savoir s'il ne s'agissait pas d'un document d'urbanisme.[361] En outre, le périmètre détermine une zone à l'intérieur de laquelle la législation des abords des monuments historiques de la loi de 1943 n'est pas applicable (article 72 de la loi de 1983), et dans lesquelles les prescriptions peuvent être modulées[362].

C'est donc la collectivité territoriale, en accord avec l'État, qui détermine un périmètre adapté aux spécificités locales et aux objectifs recherchés, en choisissant notamment les éléments du patrimoine à mettre en valeur, tels qu'ils ressortent de l'étude approfondie. Dans ce cadre, la souplesse et le pragmatisme s'imposent, comme le soulignent les travaux préparatoires de la loi : « La forme de la zone épouse étroitement la nature des choses. Plus de

---

[360] Circulaire précitée, p. 205.
[361] LEBRETON Jean Pierre, 2002, ZPPAUP et documents locaux d'urbanisme, in *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, précité, p. 125-143, qui s'appuie sur un arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 28 juin 2001 qui a considéré que les ZPPAUP constituent des documents d'urbanisme au sens de l'ancien article L 600-3 (devenu R 600-1) du Code de l'urbanisme.
[362] JANIN Patrick, Les zones d'intérêt culturel, techniques d'intervention et de délimitation, *ibidem*, p. 15-28.

cercle absurde. On dessine la zone sur mesure pour englober ici un quartier ancien, même s'il est loin de la cathédrale et pour écarter, au contraire, des bâtiments proches de celle-ci mais non nécessaires à sa mise en valeur »[363]

Dans ce cadre préétabli, le projet se présente dans des formes comparables à l'usage des P.S.M.V des secteurs sauvegardés (méthodologie d'ailleurs reprise ultérieurement dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme) :

A) Le rapport de présentation

Il constitue un élément essentiel du dossier car il est l'aboutissement des études préalables déterminant un diagnostic, et surtout il comporte l'argumentaire justifiant les choix opérés tant dans le périmètre retenu que dans les spécifications générales ou particulières retenues.

La circulaire souligne son importance en regard de deux objectifs essentiels qui sont :
- « d'expliquer les objectifs à atteindre, la démarche de protection adoptée [...] et justifier [...] les prescriptions édictées »
- « d'orienter, voire de fonder plus objectivement les avis et les décisions de l'architecte des bâtiments de France » dans le cadre des autorisations d'urbanisme.

B) Les prescriptions

Il s'agit de l'élément normatif prévu par le législateur (article 70 de la loi du 7 janvier 1983) et le décret d'application du 25 avril 1984 : des règles générales ou particulières peuvent être ainsi prescrites en matière d'architecture et de paysages, avec une modulation possible à l'intérieur de la ZPPAUP (au niveau de certaines zones ou parties de zones).

À l'instar des plans d'occupation des sols, puis des plans locaux d'urbanisme, ces prescriptions constituent le droit applicable, sous forme de servitudes d'utilité publique applicable à tous les pétitionnaires souhaitant intervenir dans la zone concernée : elles s'appliquent d'une manière différenciée, comme le soulignait le rapport Seramy : « À l'intérieur de la zone, le régime protecteur est adapté et nuancé. Très précis dans telle partie de la ZPPAU, il est libéral dans telle autre ».

---

[363] SERAMY Paul, rapport précité, p. 60.

Cette souplesse des règles, que la circulaire appelle « la règle du jeu », est nécessaire car une trop grande rigidité des normes peut empêcher les marges d'appréciation nécessaires à une gestion pertinente et adaptée aux situations particulières dans le cadre de la gestion des autorisations d'urbanisme. Elle offre deux vertus essentielles que souligne le rapport sénatorial :

- leur lisibilité pour les administrés : « tout le monde saura d'avance ce qu'il faut faire et ne pas faire »

- et surtout, l'abandon du pouvoir discrétionnaire (que certains, notamment parmi les élus, qualifiaient d'arbitraire) de l'architecte des bâtiments de France. Celui-ci, tout en gardant une certaine marge d'appréciation, fonde désormais sa décision sur les règles objectives et le corps de doctrine de la ZPPAUP.

Dans ce cadre concerté (à la différence des PLU désormais décentralisés), les deux partenaires (État et collectivité territoriale) peuvent choisir :

- de réglementer le droit des sols : interdictions ou limitations du droit de construire, interdictions de démolir ou de déboiser.

- de fixer des règles architecturales et techniques concernant l'aspect ou l'implantation des constructions : emprise au sol, hauteur, couleurs, matériaux…

- de fixer des obligations de faire, édictées dans le cadre de la délivrance des autorisations : « travaux d'entretien, de restauration, de couverture ou de ravalement des immeubles, de plantation ou de reconstruction paysagère ou végétale »[364].

C) Les documents graphiques

À la différence des secteurs sauvegardés dont les PSMV doivent présenter des documents graphiques correspondant à des normes particulières (cf. supra), une grande liberté est laissée aux promoteurs d'une ZPPAUP. Le décret du 25 avril 1984 en prévoit seulement l'existence (article 3 – 3e) en leur assignant la mission de délimiter avec précision le périmètre de la ZPPAUP et de définir les limites des zones ou parties de zones dans lesquelles s'appliquent des règles particulières.

---

[364] Circulaire du 1er juillet 1985 précitée, p 208-209.

La circulaire de 1985, pourtant très détaillée, ne fournit plus de précisions. Dans la pratique, les documents graphiques des ZPPAUP reprennent ou s'inspirent des chartes graphiques des PSMV ou des documents d'urbanisme (notamment les PLU).

IV) L'acte de création de la ZPPAUP, affirmation de la liberté locale

Alors que toutes les étapes de la procédure d'élaboration des ZPPAUP sont le résultat d'une concertation continue entre l'État et la collectivité territoriale, la création effective de la zone de protection est désormais sanctionnée par une décision administrative prise par l'autorité compétente (maire ou président de l'établissement public intercommunal).
Dans un premier temps, le législateur de 1983 a initialement organisé une déconcentration de l'acte de création dévolu au préfet de région (article 70 alinéa 3 de la loi du 7 janvier 1983 et article 4 alinéa 4 du décret du 25 avril 1984), le ministre compétent ne gardant que la capacité d'évocation du dossier (dans des conditions précisées par l'article 5 du même décret).

Dans une logique de décentralisation, l'ordonnance du 8 septembre 2005 a modifié (dans son article 29) l'article L 642-2 du Code du patrimoine qui dispose désormais que « la zone de protection est créée par décision du maire ou du président de l'établissement de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme », le décret du 30 mars 2007 détaillant dans ses articles 89 à 93 les nouvelles modalités de création de la zone.

Avant cette concrétisation juridique, le projet de dossier doit subir une certaine navette destinée à s'assurer du consensus général, notamment entre l'État et la collectivité.

Le projet est tout d'abord arrêté par une délibération de principe de l'assemblée délibérante (conseil municipal ou conseil de l'établissement public de coopération intercommunale) puis transmis au préfet qui procède aux ultimes vérifications auprès des services de l'État concernés (seuls l'ABF et certains services de l'État ayant participé activement à l'élaboration du projet). Lorsque le préfet considère que cette navette a permis d'apporter les éventuelles rectifications souhaitables, et qu'il est conforme à l'intérêt commun de l'État et de la collectivité, il le soumet une seconde fois à la délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public, qui doit se prononcer par un second avis. À défaut de réponse dans un délai de quatre mois, l'avis est réputé favorable (article 4 du décret du 25 avril 1984).

Suit alors une phase de consultation publique : le maire (ou le président de l'E.P.C.I.) transmet le projet au préfet qui le soumet à une enquête publique selon les formes et conditions prévues au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (article L 11-1 du Code de l'expropriation). La doctrine s'est étonné[365] que n'ait pas été retenue la procédure « démocratisée » de la loi du 12 juillet 1983[366], dite loi Bouchardeau, appliquée dans le cadre de l'élaboration du plan local d'urbanisme. Quoi qu'il en soit, l'existence d'une enquête publique se révèle importante, notamment en ce qu'elle permet « une concertation avec les citoyens dont les points de vue pourront influencer la décision ».[367] Après cette enquête publique le préfet adresse le projet, complété par son avis et les conclusions du commissaire enquêteur au préfet de région qui recueille l'avis de la commission régionale du patrimoine et des sites.

À l'issue de ces consultations il revient au préfet de département d'apporter les éventuelles modifications qu'il juge nécessaires en fonction des avis recueillis et de transmettre et donner son accord sur la création de la zone, entérinant ainsi la position de l'État. Il appartient ensuite au maire (ou au président) de créer par arrêté la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, après avoir obtenu l'accord du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de l'établissement public) et d'assurer les mesures de publicité de cet acte.

V) Des conséquences juridiques adaptées à la diversité des objectifs

La souplesse voulue par les promoteurs de la ZPPAUP justifie la recherche d'effets juridiques conformes à la diversité des objectifs. S'agissant d'une politique de protection et de valorisation patrimoniale d'une zone délimitée, le dispositif entraîne plusieurs effets : le maintien des autres servitudes de protection patrimoniale, un régime spécifique des autorisations d'urbanisme à l'intérieur de la zone, la concordance entre la ZPPAUP et les

---

[365] Notamment Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Patrimoine architectural et urbain*, précité, p. 20, et Pierre-Laurent FRIER, ZPPAUP in *Droit de l'urbanisme* précité p. 1280.
[366] Loi n° 83-630 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement précitée ;
[367] MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2002, L'espace surinvesti. La prolifération des instruments de planification, in *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, précité, p. 123.

autres règles d'urbanisme, et enfin la mobilisation de tous les acteurs, notamment privés, pour les actions de développement

A) Le respect des autres servitudes de protection

La mise en œuvre de dispositions spécifiques dans les ZPPAUP ne remet pas en cause les régimes de protection qui relèvent d'autres législations. Le Conseil d'État a affirmé, dans le cadre d'une jurisprudence constante, le principe d'indépendance des législations[368], qui amène chaque administration concernée à instruire les demandes d'autorisation sollicitées conformément aux règles de la législation spécifique, mais selon des modalités qui sont fixées par les nouvelles règles d'autorisation d'urbanisme.

Ainsi, à l'intérieur d'une ZPPAUP les règles relevant de la législation des monuments historiques, de celle des monuments naturels et des sites, ou des diverses dispositions du droit de l'environnement (par exemple la protection des espaces boisés classés ou du littoral) doivent s'appliquer, indépendamment des prescriptions spécifiques de la zone.

Par contre, conformément aux intentions du législateur de 1983, la police spéciale des abords du monument historique ne s'applique plus pendant toute l'existence de la ZPPAUP. Elle n'est pas juridiquement supprimée (la protection des abords des monuments protégés situés dans la zone est adaptée à un périmètre spécifique qui ne s'applique qu'à l'intérieur de la zone), et elle est automatiquement rétablie en cas de suppression de la ZPPAUP. Il en est de même, et dans les mêmes conditions, pour la servitude applicable aux « sites inscrits ».

Enfin, il convient de rappeler que la loi de 1983 a explicitement prévu, dans son article 72 alinéa 3, l'abrogation des zones de protection créées par l'article 28 de la loi du 2 mai 1930 (cf. chapitre II précédent). Mais, pour les zones déjà créées leurs effets perdurent « jusqu'à leur suppression ou leur remplacement par des zones de protection du patrimoine architectural et urbain ».

B) Le régime spécifique des autorisations d'urbanisme dans les ZPPAUP

À la différence des secteurs sauvegardés auxquels le code de l'urbanisme réserve des règles spécifiques concernant l'aménagement foncier (Livre troisième du code), les règles

[368] FRIER Pierre Laurent *Droit de l'urbanisme* précité, n° 5753, et *Droit du patrimoine culturel* précité, p. 225-226.

juridiques applicables aux Z.P.P.A.U.P. telles qu'elles sont définies par le code du patrimoine dans les articles L 642-1 à L 642-7, sont désormais coordonnées avec le nouveau régime des autorisations d'urbanisme.

Dans une logique globale de protection patrimoniale définie lors de la création de la ZPPAUP, celle-ci crée essentiellement des servitudes passives dont l'exécution intervient à l'occasion des autorisations d'urbanisme.

À l'instar des autres servitudes d'utilité publique, celles-ci doivent être annexées au plan local d'urbanisme lors de sa création (article L 126-1 du code de l'urbanisme), mais, à la différence du secteur sauvegardé, (sa création implique une révision du plan local d'urbanisme) les servitudes de la zone ne s'imposent pas au plan local d'urbanisme (à la différence des anciens plans d'occupation des sols) en raison de l'indépendance des législations. Mais, il demeure évident qu'une concordance est nécessaire entre les deux. En cas de conflit il appartient au juge administratif de trancher entre deux dispositions contradictoires, mais généralement c'est la règle la plus contraignante qui s'applique.

Les prescriptions définies dans le cadre de la ZPPAUP vont donc s'appliquer à l'occasion des demandes d'autorisation d'urbanisme ou des déclarations déposées par tous les pétitionnaires dans le cadre défini par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 et le décret n° 2007-16 du 5 janvier 2007 et selon les modalités particulières de coordination prévues aux articles L 425-1 à L 425-12 du code de l'urbanisme pour « les opérations soumises à un régime d'autorisation prévue par une autre législation »[369].

Le contrôle du respect des règles fixées dans la ZPPAUP est désormais intégré dans la décision délivrée par l'autorité compétente en matière d'urbanisme. Lorsque les constructions ou travaux réalisés à l'intérieur de la ZPPAUP sont soumis à permis de construire, de démolir ou d'aménager ou à déclaration préalable, le permis délivré ou la décision prise sur déclaration préalable par l'autorité compétente, tient désormais lieu de l'autorisation requise dans la ZPPAUP « dès lors qu'elle a fait l'objet d'un accord de l'autorité compétente » (article L 425-1 du code de l'urbanisme). Cet accord préalable est délivré selon les dispositions de l'article R 425-2 du même code par l'architecte des bâtiments de France, ou par le préfet de région (dans l'hypothèse d'un recours contre l'avis de l'ABF). C'est dans ce

---

[369] JEGOUZO Yves, Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère à l'urbanisme, précité

nouveau cadre que se situe désormais l'intervention du représentant de l'État : l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France est en effet exigé pour toute demande de permis de construire, d'aménager ou de démolir sollicité dans une ZPPAUP. Il en est de même pour les travaux qui sont seulement soumis à déclaration préalable. Comme dans le cadre de la police spéciale des abords des monuments historiques, l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme a une compétence liée par rapport à l'avis émis. Dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités une voie d'appel vis-à-vis de l'avis de l'ABF est organisée (et améliorée récemment notamment par l'ordonnance du 8 septembre 2005 et le décret du 30 mars 2007) par les textes : le préfet de région, saisi par l'autorité chargée de délivrer l'autorisation ou par le pétitionnaire, peut être appelé à arbitrer le différend, et à émettre, après avoir sollicité l'avis de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui émis par l'ABF. De même, s'agissant d'un régime spécifique de protection patrimoniale, le ministre de la culture dispose d'un droit d'évocation pour tout dossier d'autorisation de travaux dont a été saisi l'ABF ou le préfet de région.

Cette disposition permet ainsi de réaliser un juste équilibre entre toutes les parties concernées : Etat, d'une part, et collectivité territoriale et pétitionnaires qui peuvent toujours se retourner vers le juge administratif chargé d'assurer le contrôle de la légalité. En effet, nonobstant la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire chargés de prononcer les sanctions pénales prévues en cas de violation des règles applicables, il revient au juge administratif d'assurer le respect des règles de droit. Mais depuis leur création, le corpus jurisprudentiel des ZPPAUP est demeuré modeste[370]. Dans le champ concerné du contrôle de la légalité des décisions administratives prises en matière de respect des prescriptions, le juge administratif exerce en effet un contrôle restreint, se contentant de relever l'éventuelle erreur manifeste d'appréciation. En ce qui concerne la légalité des prescriptions fixées dans le cadre de la ZPPAUP, le juge administratif, comme il l'avait fait dans le cadre des zones de protection de la loi de 1930 (par exemple la zone de Talmont en Gironde)[371] s'est jusqu'alors

[370] DELMAS Bernard, 2002, Le contentieux en ZPPAUP : mythe ou réalité ? in *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, précité, p. 161-174.
[371] C.E. 8 juillet 1977, *Dame RIE*, Rec. p. 317, conclusions M. Gentot.

contenté applique la théorie du bilan en examinant si les prescriptions imposées sont adaptées « à l'intérêt des différents lieux à protéger et aux objectifs recherchés par cette protection »[372].

C) La participation des propriétaires privés aux objectifs de la ZPPAUP

Afin de favoriser le développement local et de relancer l'attractivité des ZPPAUP, les dispositions imaginées pour les secteurs sauvegardés et les périmètres de restauration immobilière, ont été étendues aux ZPPAUP, sous la forme d'aides financières et d'allégements fiscaux au bénéfice des propriétaires bailleurs.

Dans l'esprit des pouvoirs publics, en effet, il s'agit de favoriser la dynamique de développement et de mise en valeur du patrimoine local, en associant notamment les propriétaires bailleurs aux actions opérationnelles, et tout spécialement les travaux d'amélioration des immeubles dans une perspective de production d'offre locative de logements.

D'une manière comparable aux secteurs sauvegardés, ces avantages financiers peuvent se décliner en subventions dans le cadre notamment d'opérations de restauration immobilière (propriétaires regroupés en association foncière urbaine A.F.U.) ou d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (dans le cadre de la politique menée par l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat). De la même manière, les avantages fiscaux constituent un élément non négligeable depuis que l'article 40 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 1994 les a étendus aux ZPPAUP. Les propriétaires bailleurs peuvent ainsi (sous réserve d'un engagement de location à usage d'habitation principale pendant une durée minimale de six années) imputer sur leur revenu global les déficits fonciers générés par des opérations de restauration immobilière conduites dans le cadre de la ZPPAUP. Il s'agit bien d'une volonté politique déterminée de réaliser une « concentration de l'avantage fiscal sur le patrimoine architectural urbain »[373] également renforcée par un accroissement de l'étendue des travaux éligibles. Mais comme pour le régime fiscal dérogatoire appliqué aux monuments historiques et aux secteurs sauvegardés, la pérennité de ce dispositif n'est pas assurée comme

---

[372] C.A.A. de NANCY.18.12.2003, req. N° 98 NC 01928, *Association les Amis de Baume*, cité par MORAND DEVILLER Jacqueline, in *Jurisclasseur* précité p. 25.
[373] HOUIST M, 1995, Le nouveau dispositif applicable à la restauration immobilière, *Sites et monuments*, n° 151 précité, p. 16-18.

le montrent les débats ouverts au niveau des travaux parlementaires de 2007 sur les niches fiscales.

§ 3) Un dispositif efficace et en expansion

Depuis la loi de 1983, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ont vécu des débuts contrastés, avant de connaître depuis quelques années un succès important.

Un premier bilan, établi en 1990[374] (soit moins de 10 ans après la création du dispositif) a permis de mettre en relief quelques-unes des traits de cette première vague de réalisations : Si le démarrage a été lent (une trentaine seulement de créations effectives de ZPPAU mais de nombreuses études en cours), l'expérience montre que la qualité majeure de la ZPPAUP est de se révéler un outil particulièrement adapté à une volonté politique forte exprimée par les élus locaux. Ainsi le département du Finistère (déjà promoteur du label des petites cités de caractère) pouvait se prévaloir de l'expérience de trente et une communes du département engagées dans un processus de ZPPAU.[375] Dans un contexte de prise de conscience collective, émanant des élus locaux et du public, de l'intérêt du patrimoine local (entendu au sens large) et de la nécessité de sa mise en valeur, l'outil de la ZPPAUP se révèle particulièrement pertinent dans la mesure où il repose sur une étude préalable approfondie qui permet d'opérer des choix sur le patrimoine à protéger en fonction des besoins locaux (mis en perspective d'une planification d'ensemble) et de trouver, en concertation avec les services de l'État (et notamment l'ABF) le mode de gestion le plus approprié de ce patrimoine.

La lenteur du dispositif, compliquée parfois par la limitation des moyens des services de l'État, n'empêche pas des premières et notables réussites généralement liées à une très forte motivation des élus locaux, relayée par un fort consensus de la population, et une implication très forte de l'ABF.

Pour qualifier cette première phase, modeste quantitativement, mais riche qualitativement, Pierre Laurent Frier livrait la leçon essentielle du dispositif : « Plus que de sa procédure juridique, plus que de son contenu, l'intérêt majeur de la ZPPAU, c'est une

[374] *Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain*, Etudes coordonnées par Pierre Laurent FRIER, Presses de l'Université d'ANGERS, 1990.
[375] *Ibidem* : MARINOS Alain, *L'expérience de trente et une communes du Finistère*, p. 36-54.

transformation de démarche, c'est une pédagogie. C'est absolument fondamental, cela permet en quelque sorte que le patrimoine soit pris en charge par les élus, et à travers les élus par la population ».[376]

Ce démarrage assez lent a amené les administrations étatiques concernées à en rechercher les motifs et à y apporter des solutions. Deux rapports (Bourely en 1995 et Chassel en 1998[377]) ont servi de base à des mesures de relance fondées sur une meilleure promotion des avantages de ce dispositif. Les efforts de communication et de mobilisation des services ont semblé concluants. En effet une seconde phase de croissance soutenue et qui paraît pérenne a suivi, comme en attestent les actes d'un colloque organisé à Lyon en décembre 2001[378]. Dans l'attente d'une base nationale informatisée (dont la mise en ligne, annoncée pour l'année 2002, n'était pas encore réalisée en 2008) qui permettra de procéder à une analyse fine de l'expérience, les chiffres actuellement disponibles sont évocateurs : les actes du colloque précité indiquent qu'en 2001 350 communes disposent d'une ZPPAUP et 620 en ont une en cours d'étude[379], les dernières statistiques du ministère de la culture[380] font état de la création à la fin de 2005 de 473 ZPPAUP, et une communication du ministère de la culture en février 2007 indique « Le nombre des ZPPAUP qui ont été mises en œuvre est à ce jour de 532, et chaque année environ 25 à 30 nouvelles ZPPAUP sont créées »[381]. Plusieurs traits majeurs du succès de ce dispositif peuvent être mis en avant :

Le premier atout déjà souligné se situe dans le cadre du développement de la décentralisation. En rupture avec un contexte général d'étatisation du droit du patrimoine, centralisé et élitiste, mais dans la ligne du processus de décentralisation du droit de l'urbanisme, la ZPPAUP introduit la conception d'un portage commun de l'État et de la collectivité territoriale, dans une collaboration étroite, voire d'une complicité entre le maire et

---

[376] *Ibidem*, p. 171.
[377] BOURELY Charles (présidé par), Rapport du groupe de travail, Conseil général des Ponts et Chaussées, octobre 1995, *Relance de la politique des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager* ; CHASSEL Francis, *Les ZPPAUP. Réflexions pour une relance* Rapport 1998.
[378] *Patrimoine architectural urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, précité.
[379] *Ibidem* FERAULT Marie Agnès, Présentation de l'outil et état des lieux, p. 44.
[380] Statistiques de la culture, chiffres clés 2008, Ministère de la culture et de la communication, La Documentation Française, PARIS, 2008. Il est d'ailleurs surprenant de noter que dans les statistiques concernant les espaces protégés (p. 23-25) celles concernant les secteurs sauvegardés concernent les chiffres à fin 2007, alors que ceux des ZPPAUP sont arrêtés à la fin de 2005.
[381] *ZPPAUP et Abords des monuments historiques* Communication de Madame Françoise COMMENGE du ministère de la culture (D.A.P.A.) lors des États généraux du paysage à PARIS le 8 février 2007, http://www.etatsgenerauxdupaysage.org/ consultation du 21 janvier 2008

l'ABF, dans le cadre d'une instruction des dossiers au plus près des habitants, sur la base de règles opposables pleinement assumées par le maire sous le regard extérieur de l'expert ABF.[382]

À cette consécration du principe de subsidiarité qui confère ainsi aux autorités locales les choix stratégiques de développement local et de protection patrimoniale, vient s'ajouter l'insertion d'une démarche de démocratie participative, qui, dans la perspective de développement durable (évoqué dans le chapitre précédent), associe les acteurs de la société civile dans le processus décisionnel[383]. La ZPPAUP engage, en effet cette procédure à deux niveaux : d'une part à celui intermédiaire des structures consultatives, en l'occurrence la commission régionale du patrimoine et des sites, et le plus souvent à l'échelon local dans le cadre d'une commission spécialement constituée (à l'initiative du maire et dans une optique comparable à la commission locale des secteurs sauvegardés), les deux structures intégrant des représentants d'associations de défense et de protection du patrimoine et de l'environnement[384], et d'autre part au niveau de l'enquête publique préalable à la création de la ZPPAUP, qui permet d'introduire une véritable concertation publique, en conformité avec les dispositions de la convention d'Aahrus.[385]

Mais l'atout majeur de la ZPPAUP est celui d'un instrument juridique supplémentaire, particulièrement adapté et souple, à la disposition des élus locaux (maire ou président d'EPCI) soucieux d'assurer une protection et une gestion optimales de leur patrimoine culturel local.

Il s'agit bien, en effet, d'une protection supplémentaire qui vient s'ajouter aux nombreux dispositifs existants[386] ce qui conduit le professeur Morand Deviller à parler

---

[382] GONDRAN François, ZPPAUP et ruralité, in *Patrimoine architectural urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, précité, p. 93.
[383] MESNARD André Hubert, 1985, La démocratisation de la protection et de la gestion du patrimoine culturel, in JEGOUZO Yves, *Droit du patrimoine culturel immobilier*, précité.
[384] NEYRET Régis, 2002, Du patrimoine ordinaire au patrimoine protégé, in *Patrimoine architectural urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, précité, p. 79.
[385] Convention d'Aahrus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, annexe du décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, JO. du 21 septembre 2002, p. 15563.
[386] *Droit du patrimoine culturel immobilier*, précité, et notamment les articles de AUBY Jean-Bernard *Les enjeux, la portée et les limites de la décentralisation en matière de gestion et de protection du patrimoine*, p. 261-274. et JEGOUZO Yves *La protection du patrimoine culturel à travers les procédures de gestion des sols, de l'urbanisme et de l'architecture, précité*, p. 81-94.

« d'espace surinvesti » en soulignant « la prolifération des instruments de planification »[387]. Mais, dans cette gamme étendue d'outils à la disposition des élus locaux, le dispositif ZPPAUP constitue un élément spécifique, adapté et souple : spécifique et adapté, il l'est en effet dans la mesure où à partir d'une connaissance du patrimoine local il permet de poser des règles normatives souples et appropriées permettant de concilier développement local et protection patrimoniale, et d'en assurer ultérieurement une gestion laissant ouverte une marge d'appréciation suffisante ; souple, enfin, car il permet de prendre en compte une grande diversité de situations [388] : particulièrement adapté à la situation des communes rurales (200 des 350 ZPPAUP créées en 2001 concernent des communes ayant une population inférieure à 5 000 habitants) l'outil est couramment utilisé dans les grands centres urbains (Paris, Lyon et Marseille notamment), soit pour assurer la protection d'un patrimoine architectural ancien, soit pour mettre en valeur des patrimoines très spécifiques (cités balnéaires, quartiers de reconstruction comme Brest ou Le Havre, quartiers des Puces de Saint-Ouen[389]) soit enfin pour permettre la prise en compte de paysages ou de sites archéologiques.

CONCLUSION

Même si de nombreuses similitudes (au niveau des objectifs et de la méthodologie) existent entre les secteurs sauvegardés et les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, notamment dans la prise en compte récurrente de la décentralisation, il n'en reste pas moins que les deux dispositifs répondent à des logiques différentes :

Dans le cadre des secteurs sauvegardés, la nécessité d'assurer la protection d'un patrimoine considéré d'intérêt national justifie que soit maintenue la prépondérance de l'action de l'État, et que soit organisé un système de forte contrainte (qui s'intéresse tant aux intérieurs qu'aux extérieurs du patrimoine concerné). Mais l'expérience a montré que le

---

[387] MORAND DEVILLER Jacqueline, L'espace surinvesti. La prolifération des instruments de planification, précité, p. 117-123.

[388] VINCENT Jean Marie, 2002, La diversité des patrimoines, in *Patrimoine architectural urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales,* précité, p. 75-78.

[389] *Ibidem* BLANC DUCHE Elisabeth *Le quartier des Puces de Saint Ouen. Protection et projet urbain,* p. 197-204. L'outil ZPPAUP a en effet permis un travail de concertation étroite entre la municipalité et l'Association de Protection des Puces (regroupant les 2000 professionnels puciers) qui n'avait pu se réaliser lors de la révision du POS.

succès est toujours subordonné à la très forte implication de la collectivité locale, notamment dans la conduite des phases opérationnelles et la gestion quotidienne des secteurs. Il était et il demeure un instrument privilégié de protection patrimoniale dans les périodes, toujours difficiles, où les contraintes du développement urbain, et notamment la production d'une nouvelle offre de logements, peuvent tenter, sous le motif de la rentabilité économique, certains élus locaux à faire *tabula rasa*.

Dans le cadre des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, le champ d'intervention est sans doute qualitativement plus modeste, mais également beaucoup plus riche compte tenu de la diversité des patrimoines concernés. Structurellement fondé sur la parfaite concertation entre l'État et la collectivité territoriale, il se révèle un outil souple et adapté, à la disposition des élus locaux pour dynamiser le développement local tout en assurant la protection du patrimoine local, considérée comme un moyen de revitalisation, de développement économique : l'attrait du cadre de vie est un élément facilitateur de l'implantation des entreprises, et le développement du tourisme est un élément essentiel de création d'emplois et de développement. « La procédure des ZPPAUP a bénéficié d'une conjoncture favorable offrant souplesse et compétences, permettant des adaptations pour répondre au mieux à une demande sociale émergente de plus en plus pressante. Le patrimoine est de moins en moins perçu comme une servitude ou une contrainte, il tend à devenir une fonction modératrice et commence à investir à ce titre les documents d'urbanisme. Cette fonction répond à un souci de continuité et s'inscrit donc dans une logique de développement culturel durable ».[390]

À travers ces deux procédures différentes mais complémentaires, le droit du patrimoine culturel a pu apporter des solutions adaptées à la protection des ensembles architecturaux et paysagers qui n'avaient pu jusqu'alors trouver de réponse adéquate dans le cadre ancien des monuments historiques ou des monuments naturels et des sites. En outre l'évolution des modalités d'exercice de ces deux dispositifs s'inscrit dans une évolution récente et notable des modes d'intervention publique « au bénéfice d'un droit sans contrainte,

---

[390] MARINOS Alain, 2006, Que de chemins parcourus… Les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) in *Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux, Actes* du séminaire de CHINON 19-20 au 20 janvier 2006, Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et villes à secteurs sauvegardés et protégés, pp 42-44.

consensuel et partenarial, par opposition aux procédés traditionnels qui privilégient, eux, la police et l'acte unilatéral »[391]

[391] UNTERMAIER Jean, 2002, Le temps et la protection du patrimoine. Réflexion sur les instruments évolutifs in *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, précité, p. 221.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

La protection du patrimoine français, dont l'originalité et l'efficacité sont soulignées par de nombreux observateurs étrangers, est devenue, sous l'effet d'une législation de plus en plus précise, un système sophistiqué et complexe. Mais ce bloc, longtemps monolithique, d'une protection du patrimoine français assurée exclusivement par l'État seul responsable de sa conception et de sa mise en œuvre, a commencé à se fissurer sous l'effet d'une double évolution du paysage politique et institutionnel d'une part, et du champ patrimonial d'autre part.

À l'état de dépendance et de tutelle des collectivités territoriales, caractéristique de la société politique des XIXe et XXe siècles, a succédé une nouvelle approche marquée par la reconnaissance institutionnelle de l'organisation décentralisée de la République (article 1 de la Constitution) et par l'apparition du nouveau concept de subsidiarité en vertu duquel « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (article 72 alinéa 2 de la Constitution). Le droit du patrimoine culturel ne pouvait échapper à une nouvelle répartition des compétences, conçue à l'aune de l'opportunité et de l'efficacité.

En outre l'étatisation du patrimoine qui a pu trouver sa légitimité dans un champ patrimonial réservé aux seuls monuments, sites, paysages ou ensembles architecturaux exceptionnels considérés comme des symboles de l'identité et de la culture nationales, est remise en cause avec l'extension considérable du patrimoine désormais considéré comme vecteur d'identité territoriale et de développement local.

Cette évolution des rapports entre l'État et les collectivités territoriales a conduit ces dernières à s'engager dans des politiques publiques de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine, soit en association avec l'État dans un cadre contractualisé ou dans celui d'un partage des compétences défini par le législateur, soit dans le cadre de pouvoirs spécifiques prévus par les textes ou dans celui de la clause générale de compétence pour les affaires locales. Ainsi d'une manière encore limitée dans le domaine de la connaissance du patrimoine, et d'une manière plus ouverte dans celui des actions de sauvegarde et de mise en valeur des ensembles architecturaux et paysagers, les collectivités territoriales deviennent désormais des acteurs incontournables de la politique patrimoniale dans laquelle elles engagent des moyens humains et financiers de plus en plus importants. Elles y sont invitées

par une évolution de la législation : le droit du patrimoine et celui de l'urbanisme permettent en effet à de nombreuses collectivités territoriales qui le souhaitent, dans une perspective de développement durable, conciliant développement territorial maîtrisé et sauvegarde des richesses patrimoniales, de mettre en œuvre par les ZPPAUP ou à travers les volets patrimoniaux ou paysagers des plans locaux d'urbanisme, la politique publique locale la plus pertinente.

L'émergence de ces nouveaux acteurs locaux ne remet cependant pas en cause les responsabilités fondamentales et traditionnelles de l'État dans la sauvegarde du patrimoine. Il les assume en exerçant ses fonctions régaliennes au service de l'intérêt public à travers la réglementation des monuments historiques, des monuments naturels, des sites et des paysages, ou celle des ensembles protégés. Mais il agit également directement dans les actions de sauvegarde en mettant au service de cette politique publique ses moyens humains et financiers.

Mais à l'aube du XXIe siècle le rôle de l'État s'est profondément modifié et le patrimoine culturel est au centre de nouveaux enjeux car le « tout État », concrétisé par les normes régaliennes soutenues par l'action des budgets publics, a dû affronter à la fin du XXe siècle les interrogations de plus en plus prégnantes sur la place de l'État dans la société, sur la revendication de plus en plus forte d'un pouvoir politique plus proche des citoyens, et surtout sur l'émergence d'un nouveau modèle de citoyen, non plus considéré comme un acteur indispensable seulement à certains moments de la vie politique (lors de consultations électorales encore fondées sur le modèle de la démocratie représentative) mais comme un acteur investi dans les processus de choix politiques par des voies nouvelles d'expression et de participation à la vie publique.

Dans un XXIe siècle où la démocratie d'opinion tend à se développer, le domaine du patrimoine culturel ne peut pas rester le champ réservé de l'action de l'État. En raison de la montée progressive de la décentralisation, conséquence naturelle du principe de subsidiarité, et de la participation de plus en plus active des citoyens à la vie publique, le patrimoine culturel est confronté à de nouveaux enjeux et à de nouvelles perspectives. L'avenir du passé semble devoir emprunter désormais de nouvelles voies.

TROISIÈME PARTIE

L’AVENIR DU PASSÉ

ENJEUX ET PERSPECTIVES

DU PATRIMOINE CULTUREL

La longue évolution historique qui depuis la Révolution jusqu'au milieu du XXe siècle a conduit à privilégier le rôle des monuments historiques pour réaliser la construction de la Nation française et justifier l'étatisation de la protection patrimoniale (première partie) a naturellement conduit à la mise en place progressive d'une administration spécialisée et d'un corpus juridique de plus en plus précis et complexe. Cet exercice par l'État de son autorité pour assurer la sauvegarde du patrimoine culturel a d'abord été limité aux monuments historiques, puis étendu au patrimoine naturel et paysager, avant d'intégrer, en raison du développement urbain, des ensembles architecturaux de plus en plus nombreux auxquels étaient appliquées des règles sans cesse plus adaptées (deuxième partie). Dans tous ces domaines entrant dans l'acception moderne d'un patrimoine considéré d'intérêt public le pouvoir régalien de l'État est resté l'élément essentiel du dispositif.

Mais le contexte historique et sociologique a changé : les valeurs idéologiques qui ont depuis 1830 fondé l'édification d'une histoire nationale et l'adhésion à une citoyenneté commune sont en décalage avec une société moderne qui remet en cause le rôle hégémonique de l'État. La rupture et le changement, la place de l'individu et celle des cultures locales, sont devenus des termes récurrents du débat démocratique.

Par ailleurs l'État, qui a longtemps accompagné l'exercice de son pouvoir régalien par l'allocation des ressources financières nécessaires à la conduite des politiques patrimoniales, se trouve confronté à un environnement économique durablement difficile, qui réduit ses capacités d'intervention. Le corpus juridique de la protection patrimoniale en a subi les effets, modifiant la traditionnelle étatisation patrimoniale : la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales est devenue une nécessité qui a conduit à une nouvelle répartition des rôles dans l'ensemble des maillons de la chaîne de la protection patrimoniale : de la connaissance à la mise en valeur du patrimoine en passant par les actions de sauvegarde et de restauration.

L'évolution du droit patrimonial a été profonde durant le dernier quart de siècle et amène à s'interroger sur « l'avenir de ce passé »[1] auquel la société manifeste son attachement. La question centrale est de savoir si cette évolution est le signe d'une rupture par rapport à

[1] L'expression reprend le titre de l'ouvrage *L'avenir du passé, Modernité de l'archéologie*, précité.

l’ordre ancien ou seulement une adaptation nécessaire à la nouvelle réalité politique et sociale. L’actualité juridique et politique des dernières années a fourni une multitude de textes, de rapports publics et privés, et de débats qui permettent de poser les bases d’une réflexion générale sur le devenir de la protection du patrimoine français, en un mot d’étudier les enjeux et les perspectives de l’avenir du patrimoine culturel, de ce passé commun, de « ce dont la préservation demande des sacrifices et ce dont la perte constitue un sacrifice » pour reprendre une nouvelle fois la définition qu’André Chastel assignait au patrimoine.

TITRE PREMIER

L’ÉTATISATION DU PATRIMOINE : UNE VOIE SANS ISSUE

INTRODUCTION

Dans un ouvrage récent consacré aux politiques culturelles de la France[2] l'auteur assigne à l'État, dans le domaine spécifique de la culture, quatre grandes fonctions : gardien des lois, gestionnaire, redistributeur et animateur.

Cette présentation moderne du rôle de l'État, plutôt centrée sur la diffusion culturelle (objectif majeur de la politique culturelle française durant la seconde moitié du XXe siècle), peut également s'appliquer au domaine particulier du patrimoine dont nous avons précédemment montré que la caractéristique majeure, très spécifique à la France, est d'être largement soumis au pouvoir étatique. Les quatre grandes fonctions de l'État s'y trouvent, en effet, présentes, et tout spécialement les trois premières qui constituent le socle de la protection du patrimoine monumental.

La première mission, de nature régalienne, n'est apparue, dans sa forme la plus élaborée, qu'à la fin du XIXe siècle avec la loi du 30 mars 1887, puis surtout avec la loi du 31 décembre 1913 qui constitue encore la base de notre droit patrimonial. Dans la période antérieure, en effet, à l'exception des instructions révolutionnaires établies en 1790 et 1791 (et dont le Comité d'instruction publique déplorait en 1793 qu'elles aient été peu suivies), l'organisation institutionnalisée, à partir de 1830, de la protection du patrimoine, s'appuie longtemps sur l'autorité du pouvoir central parisien relayé dans les départements par les préfets, dont l'outil réglementaire a longtemps été limité à des circulaires et instructions ministérielles. Dans la logique de la conception de la loi issue de la philosophie des Lumières, l'intervention de la représentation nationale n'apparaît pas indispensable pour assurer la protection de monuments appartenant majoritairement à des collectivités locales ou à des particuliers. La première loi votée dans ce domaine se révèle d'ailleurs prudente : soucieux du respect du droit fondamental de la propriété individuelle, le législateur de 1887 n'organise la protection normative que pour les collectivités publiques laissant aux propriétaires privés la faculté d'adhérer, par contrat, aux nouvelles règles de protection édictées en faveur des

---

[2] MOULINIER Pierre, 2006, *Les politiques publiques de la culture en France*, P.U.F. Que Sais-je ? 3e édition Paris.

monuments historiques. La loi de 1913 franchit une nouvelle étape dans le cadre de la contrainte organisée et ouvre une voie originale, associant prescriptions passives et procédures incitatives, dans laquelle le droit du patrimoine s'est largement développé. Nous avons pu en effet souligner dans notre seconde partie de quelle manière particulièrement précise (parfois surabondante et complexe) était désormais organisée la protection du patrimoine. Le champ a d'abord été ouvert dans le domaine des monuments historiques dans lequel l'État assume sa mission régalienne en qualifiant juridiquement les biens meubles ou immeubles présentant un intérêt artistique ou historique et justifiant de les soumettre à une police administrative spéciale assortie de servitudes d'utilité publique, étendues ultérieurement à l'environnement immédiat du monument. Sur ces mêmes bases, en élargissant ensuite, en 1906 puis en 1930, aux sites et monuments naturels la protection patrimoniale, le législateur a ouvert d'importants horizons désormais couverts par le droit récent de l'environnement qui, sous l'effet de préoccupations planétaires, s'est enrichi de réglementations supranationales. Entre ces deux ensembles législatifs et réglementaires particulièrement vastes est venue s'intégrer une réglementation spécifique liée au développement urbain. Pour assurer, en effet, la protection d'ensembles architecturaux remarquables, le droit de l'urbanisme, initialement conçu comme un droit opérationnel, s'est ouvert à des considérations esthétiques l'amenant à prendre en compte, en coordination avec le droit des monuments historiques, la protection d'ensembles immobiliers (secteurs sauvegardés et ZPPAUP).

La seconde mission de gestionnaire est plus ancienne et traditionnelle. Longtemps limitée au Domaine de la Couronne, elle a connu une expansion considérable à la Révolution française. Dépositaire des très importantes richesses artistiques provenant de la confiscation des biens de la Monarchie, de l'Église et des émigrés, l'État révolutionnaire se trouve confronté aux problèmes liés à la gestion d'un patrimoine qu'il a choisi de conserver comme symbole visible de la Nation française. Mais ce choix le contraint à régler les problèmes inhérents à cet important héritage, notamment l'identification, l'entretien, la réparation, voire la restauration de nombreux monuments, ainsi que leur affectation et leur utilisation. Par voie de conséquence, il lui incombe alors de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour assurer leur gestion "en bon père de famille".

Pour les monuments dont il décide de garder la propriété, des choix de gestion sont effectués : certains restent affectés à leur destination initiale : les palais nationaux pour les services de l'État et les cathédrales pour l'exercice du culte. Les autres font l'objet d'un réemploi pour d'autres missions publiques (musées, bibliothèques, établissements

d'enseignement, prisons, ou hôpitaux, par exemple). Mais cette réaffectation de monuments conçus initialement pour d'autres fins, nécessite des travaux d'adaptation, de restauration et d'entretien qu'il faut intégrer dans les politiques publiques de l'État et qui nécessitent des moyens qui font le plus souvent défaut. Certes ce patrimoine qui incombe à la gestion directe de l'État ne constitue quantitativement qu'une infime partie (4 % des 42 644 immeubles actuellement protégés) mais il concerne les monuments majeurs (les plus visités) du patrimoine national (Palais, domaines et monuments nationaux).

La troisième mission de redistribution des moyens, essentiellement financiers, est apparue en concomitance avec la mise en place d'une véritable politique patrimoniale et c'est elle qui a soulevé et soulève encore le plus de difficultés. En effet, en décidant d'organiser la protection de monuments historiques appartenant à d'autres collectivités publiques (notamment les communes auxquelles a été transférée la propriété des églises) ou à des particuliers, et en les contraignant à en assurer la sauvegarde, l'État ne peut se limiter à ses seuls pouvoirs de police. S'agissant d'une mission d'intérêt général, il est en effet normal que la puissance publique contribue à sa réalisation, notamment par le moyen d'aides financières. Cette relation très étroite entre sa fonction régalienne et son intervention comme dispensateur de moyens d'intervention (au bénéfice des collectivités locales ou des propriétaires privés qui concourent à cette mission de service public) apparaît, dès l'origine, inéluctable, mais en même temps très difficile à tenir, compte tenu des besoins immenses et des contraintes budgétaires. C'est d'ailleurs cette difficulté originelle, et la nécessité de trouver des moyens extrabudgétaires, qui justifient la création au début du XXe siècle d'un établissement public, la Caisse nationale des monuments historiques[3] ayant pour objectif de « recueillir et gérer des fonds [...] en vue de la conservation ou l'acquisition des immeubles et meubles classés » et d'aider ainsi l'État dans sa mission d'intérêt général. Mais ce nouveau moyen se révèle rapidement insuffisant et l'État se trouve durablement dans l'incapacité de répondre aux besoins, cette carence débouchant sur une crise grave à la fin du XXe siècle.

La dernière fonction d'animation est apparue plus récemment dans l'action de l'État en faveur du patrimoine. Avec le développement de la culture et des loisirs, lié à la généralisation de l'instruction publique, se développe au début du XXe siècle un tourisme

[3] Loi du 10 juillet 1914 portant création d'une caisse des monuments historiques et préhistoriques, J.O. du 12 juillet 1914, p. 6170.

populaire autour des sites et monuments. Lorsque le tourisme de masse devient une source importante de développement économique, les monuments historiques apparaissent alors comme une source privilégiée. Mais, dans un secteur placé sous la responsabilité de l'État, qui est en outre propriétaire des monuments les plus attractifs, c'est à la Caisse nationale des monuments historiques qu'est confié en 1938[4] (en plus de sa fonction initiale de collecte de fonds) le soin d'assurer « la mise en valeur des monuments classés et des sites classés ou protégés ». En plus de sa mission d'animation des monuments appartenant à l'État, elle se trouve théoriquement en charge de tous les autres monuments historiques quels qu'en soient les propriétaires. Sa très grande dépendance vis-à-vis des services de l'État, malgré son statut d'établissement public[5], et l'insuffisance de ses moyens financiers n'ont pas permis, malgré des résultats intéressants, d'atteindre les objectifs ambitieux attendus.

Ainsi, dans l'exercice de ces quatre missions, assurées de manière diverse depuis 1830, l'État est progressivement devenu le centre exclusif du dispositif de protection patrimoniale et de sa mise en valeur.

Il aurait pu se contenter d'en être le moteur principal en se cantonnant à un système juridique de prescriptions passives. En raison des difficultés à mobiliser les autres propriétaires publics et privés pour la sauvegarde du patrimoine d'intérêt national, Mérimée et l'administration naissante des monuments historiques ont choisi de développer une action exclusivement centralisatrice, qui prendra appui ultérieurement sur les lois de 1887 et de 1913. En raison de l'importance du patrimoine à sauvegarder, de l'urgence des tâches à accomplir et de la recherche d'une efficacité optimale, le service des monuments historiques a toujours considéré plus adaptée une intervention directe de l'État, estimant notamment que son intervention financière lui donnait certaines prérogatives.

En faisant ce choix, l'État sortait largement de sa mission de protection passive du patrimoine pour entrer dans la voie directe de l'action. Cette stratégie appliquée à tous les grands secteurs du patrimoine (le monument et ses abords, les sites et paysages, et les ensembles immobiliers remarquables) explique l'évolution centripète de l'action de l'État. Deux exemples illustrent cette pratique longtemps contestée (avant que n'interviennent des

---

[4] Décret du 17 juin 1938, J.O. du 29 juin 1938, p. 7481.

[5] Elle a été longtemps « présidée par le directeur du patrimoine lui-même afin d'assurer une meilleure coordination des politiques entre la caisse et la direction » (FRIER Pierre Laurent, *Droit du patrimoine culturel*, précité, p. 39).

réformes du dispositif) : la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les édifices classés d'une part et la conduite des plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés d'autre part. Dans le premier cas, sous le prétexte de son concours financier, l'État a choisi d'assurer avec ses propres services la maîtrise d'ouvrage des travaux sur des édifices classés, sans qu'il y ait défaillance du propriétaire privé du monument et sans que celui-ci y soit étroitement associé. Dans le deuxième cas, son intervention directe et exclusive dans l'élaboration et la conduite des plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés, est venue interférer avec l'autorité des collectivités locales, devenues compétentes en matière d'urbanisme. Cette étatisation, très longtemps supportée, est apparue largement excessive et a naturellement fait l'objet de critiques de la part des élus locaux et des propriétaires privés de monuments historiques.

Après plus d'un siècle de fonctionnement, et malgré des améliorations constantes et sensibles, le système étatisé de protection du patrimoine français atteint ses limites en raison de ses difficultés à s'adapter aux nouvelles réalités sociétales.

La période qui s'ouvre après la Seconde Guerre mondiale et la fin des « Trente glorieuses » provoque en effet des failles dans la solidité de l'État jacobin, la société politique prenant progressivement ses distances vis-à-vis d'un État tout puissant et omniprésent.
Durant cette période, en effet, l'État connaît une crise profonde. La transformation d'un État unitaire monolithique, puisant ses racines dans les principes intangibles du centralisme, en une communauté nationale inscrivant dans l'article 1 de la Constitution son attachement à une organisation décentralisée, et réaffirmant l'exercice des libertés locales, implique un nouveau partage des rôles. Une nouvelle répartition des compétences apparaît désormais inéluctable entre un État central, toujours garant de l'unité nationale et investi de ses missions régaliennes, et des collectivités territoriales, jugées plus proches des réalités spécifiques locales, et investies, conformément au principe de subsidiarité introduit par le droit communautaire, de pouvoirs plus étendus.

Dans le même temps, l'évolution de la société a conduit, également sous l'influence des règles supranationales, à mieux prendre en compte les exigences des citoyens (seuls ou organisés collectivement). Beaucoup plus que les académies provinciales ou les sociétés savantes des XVIIIe et XIXe siècles, les grandes associations nationales de défense du patrimoine et de l'environnement, confortées le plus souvent par le poids des médias et de l'opinion publique, sont des interlocuteurs que la puissance publique (État et collectivités territoriales) ne peut plus ignorer. En les associant à un processus décisionnel par le biais des procédures de consultation préalable, les droits de l'urbanisme et de l'environnement en ont

fait de véritables partenaires. Dans cette voie, le droit du patrimoine demeure encore particulièrement modeste.[6]

De même, sous l'influence de règles supranationales[7], et notamment celles de la communauté européenne, le débat public et la concertation préalable, ouverts à tous les citoyens, sont devenus des éléments indispensables du débat démocratique.

Nous sommes ainsi au cœur d'un dilemme sur la protection et la gestion du patrimoine culturel national et qui se focalise sur la répartition des rôles entre l'État et les autres acteurs concernés. Le phénomène d'étatisation du patrimoine s'explique par des raisons historiques et politiques, mais le maintien d'un tel choix n'apparaît plus ni possible, ni souhaitable. L'État et tous les acteurs concernés sont conscients de la richesse du droit patrimonial français et de l'obligation impérieuse de sa protection, mais une évolution, voire une rénovation profonde, paraissent indispensables. Comment réaliser une telle adaptation sans perdre l'acquis de deux siècles de protection patrimoniale et comment redistribuer les rôles entre les différents acteurs en tenant compte des nouvelles données politiques, économiques et sociétales ?

Cette interrogation n'est pas nouvelle, et elle a donné lieu à de nombreux débats dans la seconde moitié du XXe siècle. Ainsi, l'État lui-même s'interroge dès 1969 sur la nécessité de définir « une nouvelle politique du patrimoine monumental français »[8] le ministre estimant qu'« aussi longtemps que l'État sera ou se croira obligé de tout faire, rien ne sera fait, car l'ampleur des problèmes financiers et techniques posés par la conservation du patrimoine français excède manifestement les possibilités de la seule puissance publique. Il faut donc que la politique nouvelle des monuments historiques soit également celle de la Nation »[9].

Quarante années plus tard la même problématique reste posée sur le rôle même de l'État dans la mission de sauvegarde du patrimoine, et d'une manière plus générale dans celle du développement de la culture. C'est pourquoi, avant d'évoquer les perspectives de « refondation de la politique patrimoniale » qu'appellent plusieurs rapports parlementaires

---

[6] MESNARD André Hubert, *Démocratisation de la protection et de la gestion du patrimoine culturel immobilier en France*, précité.
[7] Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, annexe du décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002, J.O. du 21 septembre 2002, p. 15563.
[8] Communication au Conseil des ministres rédigée par le Directeur de l'architecture Michel DENIEUL à l'intention d'Edmond MICHELET, ministre des affaires culturelles, 19 décembre 1969, dans LAURENT Xavier, *Grandeur et misère du patrimoine*, précité, Document annexe n° 17, p. 359-364.
[9] Ibidem, p. 362

récents, il convient de mettre en situation, avec le recul du temps, la véritable place occupée par la culture d'une manière générale, et par le système de protection du patrimoine d'une manière particulière, dans les politiques publiques.

En ce qui concerne la culture, force est de constater que celle-ci n'a jamais véritablement figuré dans les priorités politiques de l'État moderne, comme ont pu l'être l'éducation à partir de la fin du XIXe siècle, ou la protection sociale et la santé au XXe siècle. Cette situation n'est pas en elle-même illogique si l'on songe que la culture ne fait pas intrinsèquement partie des fonctions régaliennes de l'État moderne et que de nombreux systèmes politiques (notamment anglo-saxons comme les U.S.A ou la Grande-Bretagne) la confinent à la sphère de l'initiative privée, l'État n'intervenant qu'à la marge, soit pour assumer des missions ponctuelles, soit pour gérer les grandes institutions à vocation nationale et internationale. Mais la France de la Révolution française, héritière du siècle des Lumières, a choisi des ambitions culturelles nationales et surtout universelles, mais qui n'ont jamais pu être véritablement concrétisées, faute de véritables moyens.

Dans ce contexte général, le domaine du patrimoine occupe une place spécifique. En effet, la protection des monuments historiques répond à partir de la Révolution à une ambition politique qui ne s'est jamais démentie : le monument historique, au-delà de ses qualités artistiques, est le témoin d'une histoire nationale et l'élément d'une identité collective. L'État, garant de l'unité nationale, a le devoir de les sauvegarder. Mais ces desseins ambitieux restent encore à concrétiser, l'histoire des monuments historiques puis du patrimoine dans la politique de l'État ayant toujours été soumise à l'insuffisance des moyens.

C'est à ce double aspect de la culture et de la protection patrimoniale qu'est consacré le chapitre Premier qui souligne l'ambiguïté des objectifs de l'État et l'insuffisance de ses moyens. C'est d'ailleurs en raison de cette problématique que, durant le demi-siècle qui a suivi l'avènement de la Ve République, les responsables étatiques se sont livrés à une véritable introspection sur la place du patrimoine dans la société française, sur son identité, sa mission, et se sont interrogés sur la meilleure stratégie possible.

Mais après une première période essentiellement consacrée à des réflexions théoriques (dont témoignent les actes des Entretiens du patrimoine), une seconde phase beaucoup plus critique est apparue à la fin du XXe siècle et au début du XXIe siècle : en effet, le système étatique a fait l'objet de sévères critiques et ses dysfonctionnements ont révélé une crise profonde décrite par trois rapports parlementaires : celui du sénateur Gaillard en juillet 2002 intitulé « 51 mesures pour le patrimoine monumental », celui du sénateur Nachbar en octobre 2006 et enfin celui du député Kert en décembre 2006 intitulé « Le redoutable

privilège d'être riche (de son patrimoine) ». Ces trois rapports se font écho pour souligner les nombreuses incohérences de la gestion étatique de la politique patrimoniale et proposer une série de réformes[10]. Le dernier précise : « En 2002 et 2003, déjà, le constat avait été fait, à la lumière de plusieurs rapports, parlementaires ou administratifs, d'un certain nombre de carences dans la politique du patrimoine. Tous s'accordaient à souligner que l'état sanitaire des monuments faisait peser une menace sur notre patrimoine, qu'il convenait de mieux définir la répartition des compétences entre les collectivités publiques, qu'il était urgent de réduire la complexité des procédures et la lenteur de la gestion publique et de développer la part prise par l'initiative privée »[11]. Le même document ajoutait : « En 2006, le secteur est encore en crise. L'état sanitaire des monuments ne s'est pas amélioré, loin s'en faut, la lisibilité des budgets alloués au patrimoine monumental fait défaut, les acteurs du secteur sont inquiets et il semble exister une contradiction persistante entre les intentions et les déclarations du ministre et la réalité vécue sur le terrain par les services de l'État, les collectivités locales et les propriétaires privés ».

Le chapitre II établit le bilan des principales faiblesses de l'organisation française de protection du patrimoine culturel et souligne le consensus général qui semble désormais se dessiner autour de l'idée que le système étatisé, qui a eu cours pendant près de deux siècles, doit faire l'objet de notables réformes selon une formule résumée par le rapport de la commission Bady affirmant « qu'il convient de passer d'une politique étatiste à une politique nationale » [12]. Mais des divergences demeurent encore sur l'importance des réformes et sur les modalités de leur mise en œuvre. Pour les tenants d'un État central fort il convient d'apporter, par touches successives, le cas échéant en accélérant le rythme, des améliorations au système étatique actuel, qui doit maintenir sa cohérence. Pour d'autres, la crise nécessite

---

[10] GAILLARD Yann, sénateur, Rapport d'information du 25 juillet 2002, fait au nom de la commission des Finances du Sénat, sur la mission de contrôle sur l'action en matière de patrimoine, sous le titre *51 mesures pour le patrimoine monumental*, Les Rapports du Sénat N° 378 2001-2002.
NACHBAR Philippe, sénateur, Rapport d'information N° 38 du 24 octobre 2006, fait au nom de la commission des Affaires culturelles du Sénat, par la mission d'information chargée d'étudier l'entretien et la sauvegarde du patrimoine architectural,
KERT Christian, « Le redoutable privilège d'être riche (de son patrimoine) », Rapport d'information N° 3530 du 19 décembre 2006, déposé par la commission des Affaires culturelles de l'Assemblée Nationale, sur la conservation et l'entretien du patrimoine monumental.
[11] Rapport KERT, précité, p. 7.
[12] Rapport BADY précité, p. 2

des réformes profondes à inscrire dans le cadre général d'une redistribution complète des rôles et responsabilités entre les divers acteurs concernés.

CHAPITRE 1

LA POLITIQUE PATRIMONIALE DE L'ÉTAT : DES MOYENS INSUFFISANTS AU SERVICE D'AMBITIONS INCERTAINES

Dans le domaine de la sauvegarde du patrimoine monumental, la conception jacobine dominante a imposé, pendant plus de deux siècles, un dispositif original de protection qui a très peu d'équivalents à l'étranger. Dans tous les domaines du champ patrimonial l'État a déployé la plus large palette d'interventions : une action exclusive pour les monuments qui sont sa propriété, une action de direction forte pour les édifices et ensembles architecturaux appartenant à d'autres et qui lui paraissaient présenter un intérêt national majeur (monuments et sites classés, secteurs sauvegardés, parcs nationaux notamment), et une action partagée avec les autres acteurs concernés (propriétaires publics ou privés de monuments et de sites, collectivités territoriales dans le cadre de certains systèmes de protection comme les ZPPAUP notamment) tout en gardant dans tous les cas les moyens de contrôle juridique et technique (par l'intermédiaire de spécialistes formés par lui et regroupés dans une administration étatique spécialisée) et également par le biais de son rôle de financeur.

Mais au cours du XXe siècle, l'État lui-même s'interroge sur la pertinence de l'exclusivité de son action, d'autant plus que les contraintes financières qu'impose une telle omniprésence se révèlent difficiles à assumer.

D'une part, l'extension importante du champ patrimonial protégé, sous les effets d'une évolution des mentalités et d'une demande de plus en plus forte de protection, aboutit en effet à s'interroger sur les limites d'une telle politique : faut-il tout protéger ? l'excès de protection ne tue-t-il pas la protection ? Ne faut-il pas imaginer d'autres modalités de protection plus souples, éventuellement confiées à d'autres acteurs ?

D'autre part, le développement de la décentralisation et son insertion dans le domaine constitutionnel amènent à imaginer de nouveaux rapports entre l'État et les collectivités

territoriales. Ces relations doivent-elles être basées sur une contractualisation organisée ou sur un nouveau partage des compétences ? Mais cette redistribution des rôles entre les divers acteurs publics ne peut faire l'économie de l'indispensable réforme de l'État : la pesanteur de l'action étatique, voire même parfois les excès de la bureaucratie, ne justifient-ils pas des procédures plus simples et plus efficientes ?

L'implication de plus en plus grande d'autres acteurs, propriétaires privés de monuments, associations de défense du patrimoine et de l'environnement, et même citoyens attentifs ou impliqués dans la sauvegarde du patrimoine, n'amène-t-elle pas à essayer de redéfinir une politique du patrimoine que les pouvoirs publics ne peuvent plus assumer seuls ?

Ce sont toutes ces questions qui ont agité durant le dernier quart de siècle les responsables de la gestion patrimoniale au niveau politique tout d'abord (notamment les ministres de la culture successifs, et tout récemment les parlementaires comme en attestent les trois rapports parlementaires précités), mais également au niveau d'une opinion publique plus sensibilisée à la protection du patrimoine. Nous essaierons donc de faire émerger les principaux points de réflexion à travers les éléments provenant :

● de l'administration elle-même, à travers deux séries de documents :

- principalement les actes des Entretiens organisés par la Direction du patrimoine, mais également ceux émanant de certains colloques organisés par d'autres collectivités, des universités, ou des associations,
- les rapports officiels demandés par le ministre de la culture à des personnalités extérieures et susceptibles d'éclairer par leur analyse et leurs propositions la réflexion et l'action de l'État (notamment les rapports Querrien, Monnier, Rigaud, Bady et Remond)

● des trois rapports parlementaires précités de 2002 et de 2006 qui, en raison de leur situation dans la mission de contrôle exercé par le Parlement sur l'action du pouvoir exécutif, ont pu bénéficier de moyens d'investigation privilégiés et porter des jugements de valeur sans concession sur les actions entreprises dans la conduite de la politique patrimoniale de l'État.

Mais, avant que n'intervienne, durant les vingt dernières années du XXe siècle, ce foisonnement de réflexions sur les moyens les plus pertinents d'assurer la protection et la mise en valeur du patrimoine, il convient de remettre en situation cette préoccupation patrimoniale dans le cadre général de la société politique française durant les XIXe et XXe siècles avant de développer les points essentiels de la problématique posée par un système patrimonial entièrement étatisé, toujours en quête de la stratégie la plus pertinente.

SECTION 1 : LA PLACE LIMITEE DU PATRIMOINE DANS L'ACTION DE L'ÉTAT MODERNE

Produit d'une longue évolution historique amorcée avec la Révolution française, l'étatisation du patrimoine demeure jusqu'à une période très récente la caractéristique du système français. A la différence de la Grande-Bretagne où la sauvegarde du patrimoine est toujours restée dans le champ de l'initiative et de la responsabilité privées, la protection française du patrimoine, lentement tissée depuis 1830, ne se développe que dans une société totalement centralisée dans laquelle les options et les normes nationales sont arrêtées et imposées sur l'ensemble du territoire par le pouvoir central.

Ce choix spécifique est sous-tendu par la volonté philosophique et politique de faire du patrimoine le symbole de l'identité et de l'unité nationales, faisant ainsi table rase des identités locales spécifiques, qui ont contribué à la richesse et à la diversité de ce patrimoine. Mais en faisant ce choix univoque l'État se trouve dans l'obligation de mettre en place tous les moyens adaptés à une telle ambition.

Avant de dresser un état des lieux actuels, il convient de s'interroger sur l'adéquation entre les objectifs et les moyens déployés par l'État durant les deux siècles écoulés. La réponse à ces interrogations nécessite un examen préalable de la place occupée par le domaine de la culture, (autrefois qualifiée de beaux-arts), dans les politiques publiques conduites par les gouvernements depuis 1830, et d'apprécier à l'intérieur de cette réalité la place réelle occupée par la sauvegarde des monuments historiques, puis du patrimoine.

§ 1 La place modeste de la culture dans les politiques publiques de la France

Dans le sillage des institutions privées qui se développent en Italie à partir du XVIe siècle, sous le vocable d'académies, consacrées à l'étude des sciences, lettres et arts, la monarchie française fait des choix différents en décidant de créer des institutions publiques : l'Académie française, créée en 1635 par Louis XIII, est suivie par de nombreuses autres académies sous Louis XIV qui ajoute d'ailleurs la création de troupes théâtrales privilégiées. Toutes ces institutions consacrées aux beaux-arts sont administrées par la Surintendance des

bâtiments du Roi (initialement créée par Henri IV pour la seule administration des immeubles royaux).

En réaction contre la monarchie de l'Ancien régime qui ne considère les arts qu'au service du pouvoir et de la gloire du Roi[13], la Révolution française, sous l'influence de la philosophie des Lumières, choisit de leur accorder une importance toute particulière[14]. En pratiquant la confiscation des richesses artistiques de la Couronne, de l'Église et des émigrés, la Révolution affiche de grandes ambitions pour leur utilisation : ériger la France aux regards des autres nations comme la patrie des arts et en faire l'héritière de l'Antiquité classique, mettre toutes ses richesses à la disposition de chacun (par les musées ou bibliothèques publics) et contribuer (par l'enseignement des arts) à l'éducation artistique et esthétique de tous les citoyens.

Cette généreuse ambition, qui ne connaît que peu de réalisations, ne survit pas à la Révolution et, en dehors de la courte parenthèse de la politique culturelle du Front populaire,[15] il faut attendre l'avènement de la Ve République pour trouver une ambition encyclopédique et la volonté de mettre la culture à la disposition du plus grand nombre, objectif que Malraux résume sous la formule « Faire pour la culture ce que Jules Ferry a fait pour l'éducation »[16]. Entre ces deux périodes caractérisées par des ambitions culturelles fortes, il semble que le pouvoir politique n'ait consacré qu'un intérêt secondaire au domaine de la culture[17], l'intervention de l'État restant circonscrite aux secteurs traditionnels de ses fonctions régaliennes.

Dans un État libéral marqué par le principe de non-interventionnisme, la culture entre (à l'exception de l'enseignement public organisé par l'État) dans la sphère de l'initiative privée. La puissance publique n'intervient, dans le domaine des beaux-arts que pour assurer la

---

[13] MESNARD André Hubert 1969, *L'action culturelle des pouvoirs publics*, L.G.D.J, Paris, p. 35-72
[14] POMMIER Edouard, *L'art de la liberté*, précité, et POULOT Dominique, *Musée, nation, patrimoine*, précité.
[15] GENET-DELACROIX Marie-Claude, 1982, *Art et État sous la III° République, Le système des Beaux-arts 1870-1940*, Publications de la Sorbonne, Paris. L'annexe 49 de l'ouvrage présente le rapport de Joanny Berlioz pour le budget de 1937 qui propose la nationalisation de la culture et la création d'un grand ministère de l'art français.
[16] Citée par RIOUX Jean Pierre et SIRINELLI Jean François *Histoire culturelle de la France*, précité
[17] DUBOIS Vincent, 1998, Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue. Contribution à une analyse des catégories d'intervention publique, in KALUSZYNSKI Martine, WAHNICH Sophie (Dir.), *L'État contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris, p. 170-172.

conservation du patrimoine culturel national[18], en limitant son action à la protection des grandes collections publiques (Archives publiques, bibliothèques et musées) mises à la disposition du public soit dans les grandes institutions nationales, soit dans les régions françaises, par l'intermédiaire des communes (qui bénéficient en grande partie de dépôts de la part de l'État).

Compte tenu des priorités économiques et sociales induites par la société industrielle et les périodes de guerres, la promotion de la culture, si chère aux révolutionnaires, devient une préoccupation secondaire. Durant cette longue période qui s'étend sur un siècle et demi, deux moyens permettent de mesurer la place qu'occupe réellement le domaine de la culture (ou des beaux-arts) dans les choix politiques des gouvernements successifs. Le premier consiste à examiner la place politique donnée à ce domaine dans la composition des gouvernements de la France depuis 1830. Certes « l'affichage politique » qu'annonce la composition hiérarchique et fonctionnelle des équipes ministérielles doit être tempéré par l'intégration de données tenant à la personnalité et au poids politique des titulaires des portefeuilles ministériels, mais il donne cependant des indications sur les priorités politiques recherchées, et les débats qui ont agité récemment le monde culturel français sur la disparition, annoncée par l'actuel président de la République (dans le cadre de son programme électoral) d'un ministère de la culture autonome en sont l'illustration. Le second consiste à mesurer le poids réel donné à la culture dans les décisions politiques et budgétaires de l'État.

I) Le poids de la culture dans les formations gouvernementales

Le rôle majeur joué par Colbert, puis par Louvois, dans la politique culturelle sous le règne de Louis XIV est l'illustration de « l'impérialisme institutionnel de la surintendance des bâtiments »[19] au service des ambitions politiques du monarque. De même, en confiant entre 1792 et 1795 au Comité d'instruction publique, organe important du nouveau régime, la responsabilité des affaires culturelles, et notamment de la gestion de l'immense patrimoine confisqué par les révolutionnaires, la Révolution veut affirmer la place centrale des arts dans l'identité nationale, mais ce centralisme culturel ne survit pas à la période révolutionnaire.

[18] MESNARD André Hubert, précité, p. 97-134.
[19] MESNARD André Hubert, précité, p. 57.

Depuis cette période, en effet, la culture n'occupe qu'une place modeste dans les préoccupations politiques durant tout le XIXe siècle[20]et une grande partie du XXe siècle[21].

Certes la Monarchie de juillet, véritable instigatrice de la politique patrimoniale, aurait pu faire exception en lui donnant une place centrale dans les choix politiques : la présence de ministres historiens dans le régime laisse supposer une attention particulière portée aux arts, notamment avec la préoccupation manifestée par Guizot pour la protection du patrimoine, mais le service naissant des monuments historiques, qui doit beaucoup à son deuxième inspecteur, Prosper Mérimée et à son influence dans les milieux politiques, reste longtemps caché, dans l'ombre des grands ministères. Le Service des beaux-arts, ancienne survivance de la Surintendance des bâtiments du Roi, ainsi que le Service des cultes (compétent pour les édifices cultuels), demeurent longtemps des services administratifs internes soit du ministère de l'Intérieur, soit du ministère de l'Instruction publique.

Il faut attendre les années 1870 pour que soit consacrée l'existence ministérielle de la culture : en janvier 1870, le gouvernement Emile Ollivier crée un ministère des Arts, Sciences et Lettres, confié au sénateur Richard. Mais, en 1871, cette autonomie disparaît avec le premier gouvernement Dufaure qui intègre la fonction dans un Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-arts, confié à Jules Simon. La préoccupation culturelle rejoint ainsi une des grandes fonctions régaliennes (la sécurité ou l'instruction publiques) et ce "couplage" ministériel de l'Instruction publique et des Beaux-arts demeure durant toute la IIIe République. La seule innovation provient de la création d'un éphémère ministère autonome des Beaux-arts dans le gouvernement Gambetta (14.11.1881/26-1-1882). Le poste, confié à un proche du Président du Conseil, Antonin Proust, répond cependant à une ambition modeste et mesurée. La justification qu'en donne Gambetta en témoigne : « La création [...] ne me paraît pas devoir amener au budget de l'État l'accroissement de dépense que justifierait d'ailleurs le grand intérêt qui s'y attache. J'estime en effet que pour faire œuvre utile, vraiment féconde et réellement conforme à nos traditions, à nos aptitudes, à nos tendances, le ministère des Arts n'a pas besoin de multiplier les établissements d'État toujours coûteux et

[20] GERBOD Paul, 1983, L'action culturelle de l'État au XIX° siècle (à travers les divers chapitres du budget général), *Revue historique* N° 548, octobre-décembre 1983.
[21] SAINT PULGENT Maryvonne de, 1999, *Le gouvernement de la culture*, GALLIMARD, Coll. Le débat.

stériles. Mon sentiment est qu'il doit associer l'action du pouvoir central [...] à l'action des corps déjà constitués »[22].

La véritable innovation n'intervient que dans les dernières années de la IIIe République. Sans accorder une place spécifique à la culture (les beaux-arts restent en effet rattachés au ministère de l'Education nationale), le Front populaire lui confère un rôle important. L'accès à la culture des couches populaires et la démocratisation de la politique culturelle constituent des préoccupations majeures pour Jean Zay ministre de l'Education nationale entre 1936 et 1939 et Léo Lagrange sous-secrétaire d'État aux Sports et Loisirs qui vont former « pendant trois brèves années le plus complet "ministère de la culture" républicaine de la IIIe République »[23].

La IVe République, confrontée, dans la période de l'après-guerre, à de nombreuses urgences (notamment la reconstruction, l'urbanisme, ou le logement, missions érigées au rang de ministères) accorde peu d'importance aux Beaux-arts (et notamment aux monuments historiques). En dehors de la courte existence dans le premier gouvernement Ramadier (22 janvier-21 octobre 1947) d'un ministère de la jeunesse, des arts et des lettres confié a Pierre Bourdan, il faut attendre 1951 et le deuxième gouvernement Pleven, pour voir réapparaître un Secrétariat d'État aux Beaux-arts, confié à André Cornu (homme politique breton et ancien haut fonctionnaire) qui, dans une période d'instabilité ministérielle chronique, a le privilège d'assumer sa fonction durant trois années (dans les cinq gouvernements qui se sont succédé entre le 11 août 1951 et le 12 juin 1954), le poste disparaissant après lui pour ne faire qu'une brève réapparition en 1956 et 1957 dans un secrétariat d'Etat aux arts et aux lettres dans les gouvernements Guy Mollet et Maurice Bourgès-Maunoury (confié à Jacques Bordeneuve).

La Ve République ouvre une ère nouvelle[24]. L'ancien et traditionnel concept de beaux-arts est abandonné pour la création d'un ministère des Affaires culturelles. Mais surtout, la très forte personnalité d'André Malraux, appelé par le Général de Gaulle le 8 janvier 1959 à devenir le premier ministre d'État du gouvernement Debré, donne un poids certain à cette mission qui devient, à la suite d'un remaniement ministériel du 22 juillet 1959, un ministère

---

[22] Cité par FUMAROLI Marc, 1992, *L'État culturel, essai sur une religion moderne*, Editions de Fallois, Collection Le livre de poche Biblio essais, Paris, p. 74.
[23] Ibidem, p. 101.
[24] DUBOIS Vincent, Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue, précité, l'évoque sous la formule « Le grand retournement et l'institutionnalisation par le flou », p. 172.

d'État chargé des Affaires culturelles. Deuxième personnage des gouvernements Debré, Pompidou et Couve de Murville, jusqu'en juin 1969, il donne, dans la Ve République naissante, une place emblématique à la culture parmi les préoccupations politiques gouvernementales.

Vingt ministres lui succèdent et l'importance donnée aux affaires culturelles semble constante sous la Ve République (les socialistes, lors de leur arrivée au pouvoir, affichant la volonté de franchir la « barre » symbolique de 1 % du budget de l'État consacré à la culture), mais la place du ministère dans la vie politique gouvernementale est fluctuante, selon les périodes et selon les titulaires du poste. Le rang protocolaire initial de ministre d'État chargé des affaires culturelles, deuxième personnage du gouvernement, ne demeure qu'avec André Malraux et son successeur Edmond Michelet (à l'exception cependant de la courte promotion de Jack Lang, nommé ministre d'État du gouvernement Béregovoy en 1992 et qui cumule les fonctions de ministre de l'Education nationale et de la Culture, à l'instar de ses prédécesseurs de la IIIe République).

Après ces deux premiers titulaires prestigieux, le ministère de la Culture occupe une fonction plus modeste dans le rang protocolaire des gouvernements successifs de la Ve République. Il demeure malgré tout un ministère de plein exercice, à l'exception de la période de la présidence de M. Giscard d'Estaing, durant laquelle il est « rétrogradé » au rang de secrétariat d'État (entre 1974 et 1977 dans les gouvernements Chirac et Barre 1)[25]. C'est d'ailleurs, à cette occasion qu'est abandonnée la dénomination habituelle de ministère des Affaires culturelles pour céder définitivement la place à un ministère de la Culture, auquel est joint généralement le secteur de la Communication en raison de l'important développement des médias audiovisuels.

Mais l'actualité récente a montré la faible importance occupée par la sphère culturelle dans la politique de l'État. Après avoir envisagé la disparition du ministère de la Culture pour "resserrer" le nouveau gouvernement à quinze ministres et éclater les fonctions de l'action culturelle et de la communication en deux secrétariats d'État distincts, le nouveau Président de la République, Nicolas Sarkozy, tenant compte des nombreuses réactions manifestées,

---

[25] Le site Internet précité du ministère de la Culture, dans sa rubrique *Historique du ministère de la culture : création et développement d'une administration*, en fait une présentation critique :"Par là même, la V° République giscardienne confirme la place modeste qu'elle souhaite attribuer à la politique culturelle". http://www.culture.gouv.fr/ Consultation du 26.2.2007.

notamment de la part des artistes et créateurs[26], choisit de maintenir le poste de ministre de la Culture et de la Communication, en réaffirmant la mission assignée lors de la création du ministère des Affaires culturelles en 1959[27]. Ce maintien de la fonction dans la composition du gouvernement et l'étendue de ses missions telles qu'elles apparaissent dans la « lettre de mission du président de la République à Christine Albanel »[28] ne peuvent cependant pas masquer l'affaiblissement constant de cette mission de l'État, comme le montre la réduction significative des moyens humains et financiers consacrés à cette politique publique.

II) Le poids de la culture dans les choix politiques et budgétaires

Si l'évaluation des politiques publiques est désormais un exercice parfaitement maîtrisé depuis la Ve République (notamment dans le domaine culturel avec la création en 1963 d'un Service des études et de la recherche au sein du ministère de la Culture), l'histoire des institutions ne nous fournit que des analyses très partielles sur cet aspect des politiques publiques, les données n'étant suffisamment précises que pour la période contemporaine. En outre, l'estimation des crédits budgétaires consacrés à la culture oblige à des recherches dans les différents ministères qui assument des fonctions culturelles, et les comparaisons sont rendues difficiles par l'évolution constante des administrations et services en charge de ce domaine. Ainsi la séparation entre les services des bâtiments civils et palais nationaux, des édifices diocésains, et des monuments historiques maintient longtemps de fortes disparités de moyens qui ne cessent qu'avec la consécration de la mission exclusive du service des monuments historiques au début du XXe siècle. La création, à partir d'André Malraux, d'une structure ministérielle pérenne consacrée à la Culture (même si l'étendue de ses compétences a pu varier durant la Ve République) permet désormais de mesurer la place de la culture dans les politiques publiques. Il est possible de suivre les grandes tendances de la politique culturelle française depuis la Révolution, et le résultat est globalement constant : la culture occupe une place modeste dans les choix politiques et budgétaires. Avant que les partis de gauche n'entreprennent sous la Ve République un combat pour que les dépenses culturelles

---

[26] Parmi les nombreuses réactions : *Ne supprimez pas le ministère de la culture*, Le Monde jeudi 17 mai 2007, manifeste signé par neuf artistes.
[27] Décret n° 2007-994 du 25 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de la culture et de la communication, porte parole du gouvernement, J.O. du 26 mai 2007, p. 9881.
[28] http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/index-lettre2mission07.htm/

atteignent le chiffre symbolique de 1 % du budget de l'État (oubliant d'ailleurs que, durant une assez longue période, entre le Consulat et la fin du Second Empire, les dépenses culturelles représentaient légèrement plus de 1 % des dépenses globales de l'État[29]), la part des missions culturelles dans les choix politiques est toujours restée très modeste, et toujours notablement en retrait par rapport aux ambitions politiques affichées.

Dans la période comprise entre 1830 et 1900, la part de la culture demeure pratiquement constante : au niveau de 1 % entre 1830 et 1870, avant que ne s'amorce une décrue (0,8 % en 1870 jusqu'à 0,65 % en 1900), mais cette part se répartit d'une manière particulièrement fluctuante entre plusieurs objectifs majeurs : la défense et la conservation du patrimoine, l'aide à la création et à la formation artistiques, et la diffusion culturelle.

La sauvegarde du patrimoine, surtout à partir de la mise en place du service des monuments historiques, constitue un poste important des dépenses culturelles (entre 40 et 50 %) entre 1800 et 1900, mais avec des fluctuations importantes (de 23 % en 1800 il monte à 49 % en 1810, puis 64 % en 1815 ; il évolue ensuite de 1820 à 1885 entre 40 et 50 % pour descendre à 42 % en 1900). Mais cette réalité est trompeuse : en effet, si les dépenses consacrées à la sauvegarde des monuments historiques croissent régulièrement entre 1830 et 1900, ce sont les Palais et monuments nationaux qui absorbent la plus grosse part des crédits, au détriment des monuments répartis en dehors de la capitale ou de sa région.

L'aide à la création constitue le second poste des dépenses culturelles et recouvre les formes les plus diverses : aide aux artistes par des commandes publiques ou des pensions et subventions, dépenses de fonctionnement des grandes institutions de formation artistique (Conservatoire, Ecole des Beaux-Arts, Institutions françaises à l'étranger – Rome, Athènes). Entre 1800 et 1900 la part de ce poste se situe entre 30 et 40 % des dépenses culturelles, mais le plus souvent une part importante est consacrée au financement de nouvelles constructions.

La diffusion culturelle qui constitue la grande ambition des révolutionnaires « d'une culture pour tous » n'est jamais concrétisée durant tout le XIXe siècle. Les tentatives d'initiation et de formation artistiques, notamment dans le cadre de l'instruction publique, restent toujours limitées malgré la volonté politique proclamée. En outre, en dehors de quelques manifestations ponctuelles (festivités nationales et expositions universelles) les loisirs artistiques restent essentiellement limités au théâtre (qui fait l'objet de subventions des

[29] GERBOD Paul, L'action culturelle de l'État au XIX° siècle, précité, p. 390.

pouvoirs publics) et sont le plus souvent concentrés dans les grandes institutions nationales (l'Opéra, la Comédie-Française, l'Opéra-comique). Durant le XIXe siècle, la part consacrée à la diffusion culturelle, essentiellement concentrée sur la capitale, se situe entre 6 et 10 % du budget total consacré à la culture.

Durant toute cette période « l'État, en dépit de ses promesses "démocratiques" et égalitaires, se borne à protéger des formes de culture élitiste et aristocratique conformes au goût et aux aspirations esthétiques de la bourgeoisie française ».[30]

Entre 1900 et 1940, l'évolution du budget de la Culture suit les évolutions contrastées du budget de l'État liées aux périodes troublées par la guerre et la crise économique de 1930. Mais, comme on l'a souligné pour la représentation ministérielle, les Beaux-arts ne constituent pas une priorité politique (les arbitrages se faisant le plus souvent au bénéfice de l'Instruction publique) et durant toute cette période la part de la Culture dans le budget de l'État ne cesse de se dégrader.[31] Elle oscille entre 0,45 % en 1901 et 0,20 % en 1939, avec un étiage de 0,07 % en 1915). Quelques rares embellies budgétaires apparues entre 1927 et 1933, puis avec le Front populaire, ne suffisent pas à corriger la constance de l'insuffisance des moyens financiers.

La IVe République préoccupée de reconstruction et de développement économique, mobilisée par les guerres coloniales, n'accorde que peu d'intérêt au secteur des Beaux-arts (0,17 % du budget de l'État en 1950, et 0,10 % en 1954)[32], le ministère des finances se révélant de manière permanente hostile à un élargissement de la politique culturelle jugée dispendieuse.

La Ve République manifeste un intérêt plus grand pour la Culture érigée en ministère. Le développement culturel apparaît d'abord timidement dans la planification nationale (IVe plan 1962-1965, V^e^ plan 1966-1970 et VIe plan 1971-1975) puis l'effort public pour la culture s'intensifie[33] pour répondre aux besoins de diffusion culturelle chère à André Malraux puis à Jack Lang. Il évolue d'abord lentement à partir des années 1960 pour atteindre 0,40 % et

---

[30] GERBOD Paul, ibidem p. 401.
[31] GENET-DELACROIX, *Art et État sous la III° République*, précité p. 260.
[32] POIRRIER Philippe, 2000, *L'État et la culture en France au XX° siècle*, Librairie générale française, Le livre de poche Références Inédit Histoire, Paris, p. 56.
[33] CHOUGNET Jean François, 2004, L'effort public pour la culture in *Les notices de la Documentation française*, Notice 4 Institutions et vie culturelles, Paris, p. 25-33 ; et TOLILA Paul, Le financement public de la culture *AJDA* 20 septembre 2000, p. 70-74.

0,50 % entre 1978 et 1981, et connaît une montée plus rapide à partir de 1982 : il évolue ainsi entre 0,80 % et 0,95 % entre 1984 et 2004[34] et se rapproche, sans l'atteindre, de l'objectif de 1 % du budget de l'État. Mais cette politique publique de la culture longtemps portée par l'État est confrontée à la crise économique mondiale de la fin du siècle et l'État, tout en maintenant un niveau d'engagement financier important, se préoccupe de mobiliser d'autres acteurs. Ainsi les collectivités territoriales sont invitées à s'associer aux efforts de l'État puis à se substituer progressivement à lui, dans certaines compétences qui leur sont dévolues. C'est ce désengagement progressif de l'État qui a conduit les collectivités territoriales à investir le champ culturel, au point qu'en 2004 elles engagent "des crédits plus de deux fois supérieurs au budget total du ministère de la Culture et plus de six fois supérieurs aux crédits gérés par les directions régionales des affaires culturelles"[35].

§ 2) Le patrimoine, parent pauvre de la politique culturelle ?

Si la culture a toujours connu une place modeste dans les politiques publiques, celle laissée à la protection du patrimoine est constamment demeurée en profond décalage par rapport aux enjeux annoncés.

I) Une ambition politique fluctuante

La période révolutionnaire amorce, à l'initiative de certains personnages comme l'Abbé Sieyès, une véritable politique patrimoniale visant à préserver une grande partie des richesses architecturales provenant des saisies révolutionnaires, mais les instructions du pouvoir central trouvent difficilement des applications concrètes dans les départements. Il faut, en réalité, attendre la Monarchie de juillet pour voir la définition d'une politique patrimoniale ambitieuse. L'acceptation du Roi de créer (sur la proposition de Guizot) un poste d'inspecteur des monuments historiques et de lui confier une mission approfondie d'évaluation in situ des richesses monumentales à préserver et des moyens à mettre en œuvre et la mise en place par les hommes politiques (historiens assemblés autour de Guizot) des

---

[34] Ministère de la culture et de la communication *Etude sur le financement par l'État de l'entretien et de la restauration des monuments historiques*, octobre 2007, p. 13.
[35] CHOUGNET, ibidem, p. 29.

structures adéquates (notamment la Commission des monuments historiques) et des actions concrètes sur l'ensemble du territoire permettant l'initialisation d'une véritable politique de sauvegarde des monuments français, sont les premières manifestations d'un pouvoir politique qui considérait cette œuvre comme essentielle.

Dans le cadre de cette politique, le rôle dévolu à des experts nationaux (inspecteur général et commission des monuments historiques) d'effectuer au nom de l'État le choix des biens immeubles ou meubles présentant un intérêt essentiel sur le plan historique ou artistique et dont la sauvegarde doit être assurée sous l'autorité de l'État en raison d'un intérêt supérieur garanti par la Nation, manifeste une volonté politique forte. En outre l'État ne se limite pas à sa stricte fonction régalienne. Il se donne également pour mission de contribuer à leur sauvegarde en participant à leur entretien, leur réparation et leur restauration, quels qu'en soient les propriétaires. Cette volonté d'intervention générale et systématique (exprimée par la circulaire de Montalivet demandant à tous les préfets de dresser la liste des monuments à protéger et d'établir un classement en fonction des urgences) nécessite de la part de la puissance publique des moyens financiers adéquats et pérennes, l'importance des besoins identifiés justifiant que cette action soit inscrite dans les priorités publiques de l'État.

A l'épreuve des faits, cette détermination initiale n'a pas trouvé de concrétisation certaine, cette action ayant été le plus souvent sacrifiée à d'autres priorités politiques. La sauvegarde du patrimoine français, de 1830 à nos jours, pour importante que soit son action, ne bénéficie pas des moyens accrus qu'exige l'état « sanitaire »[36] des monuments. Même la Ve République, qui retient la culture au rang de ses priorités ne réussit pas à lui donner les moyens qu'appellent ses ambitions proclamées.

En effet le décret du 3 février 1959[37] définit de grands desseins pour le premier ministère chargé des affaires culturelles qui a désormais « pour mission de rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français, d'assurer la plus grande audience à notre patrimoine culturel et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent ».

---

[36] Le qualificatif de « sanitaire », généralement réservé pour caractériser la santé des personnes physiques, est constamment utilisé par le service des monuments historiques pour qualifier l'état physique des monuments.
[37] Décret n° 59-212 du 3 février relatif aux attributions d'un ministre d'État (Ministère des affaires culturelles), J.O. du 4.2.1959, p 1556.

Il n'est pas certain que l'objectif d'assurer « la plus vaste audience à notre patrimoine culturel » se soit traduit, durant les gouvernements successifs depuis 1959, par l'importante mobilisation que justifie la situation du patrimoine monumental de la France.

Les deux ministres qui auraient pu marquer, par la longévité de leur mission ministérielle (dix années) et leur stature personnelle, les destinées de la Culture, André Malraux (1959-1969) et Jack Lang (1981-1986 et 1988-1993) ont en effet une appétence toute relative pour le domaine du patrimoine.

Le premier, qui sait marquer de son charisme et de son éloquence certains combats difficiles (comme la loi sur les secteurs sauvegardés en 1962), est beaucoup plus attiré par les grands objectifs de la démocratisation de la culture et de la diffusion de l'art vivant sur tout le territoire français et pour tous les publics (notamment avec les maisons de la culture, ces nouvelles « cathédrales du XXe siècle »[38]). Durant la longue période de son mandat, caractérisée par les « années béton » (construction des grands ensembles, des villes nouvelles, des Z.U.P., et de la rénovation urbaine) le patrimoine n'est pas une priorité gouvernementale. Seuls les excès destructeurs de la rénovation urbaine et de ses risques sur les centres historiques des villes anciennes le maintiennent sur le devant de la scène politique (occultant d'ailleurs le rôle de Michel Debré et Pierre Sudreau) pour mettre en œuvre la sauvegarde de ces secteurs urbains. A cette exception près, le patrimoine ne l'intéresse vraiment que lorsqu'il s'agit de la sauvegarde des très grands monuments, comme Versailles, Fontainebleau, le Louvre, « œuvres capitales de l'humanité » qui représentent la grandeur de la France.[39] En dehors de ces témoignages de l'art et de l'histoire, son intérêt pour le patrimoine semble « épisodique et sélectif »[40], se portant par exemple sur les œuvres de Le Corbusier, ou le « palais idéal » du facteur Cheval (qu'il fait classer contre l'avis de son administration).

Quelques années plus tard, on retrouve la même problématique avec le second, Jack Lang, pour qui la diffusion culturelle, les arts vivants et la création contemporaine doivent être privilégiés même au détriment de certaines urgences comme la sauvegarde du patrimoine.

---

[38] LAURENT Xavier, *Grandeur et servitude du patrimoine*, précité, p. 37-38.
[39] Ce choix politique, résumé par la formule « cinquante monuments pour 1 000 ans » sera abandonné par ses successeurs, notamment Jacques DUHAMEL (7.1.1971-5.4.1973), qui préféreront, compte tenu des urgences, assurer le sauvetage du maximum de monuments « 1000 monuments pour 50 ans ».
[40] LAURENT Xavier, ibidem, p. 37

La politique en faveur du patrimoine n'a d'intérêt à ses yeux que pour autant qu'elle ne reste pas figée dans l'attrait pour le passé : le champ de la protection patrimoniale doit alors s'ouvrir aux architectures représentatives de l'art contemporain, la restauration des monuments doit intégrer des créations contemporaines (comme par exemple les vitraux commandés à Soulages pour la cathédrale de Reims), et la mise en valeur des monuments implique une animation ouverte à l'art vivant et à la création sous toutes ses formes.

En dehors de ces deux grandes figures qui ont marqué la politique culturelle de la Ve République, les autres ministres ont le rôle plus ingrat et plus modeste de trouver les réponses les plus appropriées aux exigences et aux urgences de l'intervention sur un patrimoine monumental qui ne cesse de s'accroître et dont l'état « sanitaire » est particulièrement alarmant. Mais l'affirmation d'une volonté politique en faveur du patrimoine demeure globalement sporadique.

La seule et prometteuse (mais brève) innovation de la Ve République est la création, en 2002, à l'occasion d'un remaniement ministériel dans le gouvernement Jospin, du secrétariat d'État au Patrimoine et à la décentralisation culturelle. Est ainsi affichée une volonté politique forte de relancer la décentralisation culturelle initiée par André Malraux, et d'accorder un statut privilégié au Patrimoine, qui n'a jamais bénéficié d'une telle considération depuis 170 ans. Mais la promesse se révèle de courte durée, l'arrivée, rue de Valois, d'un nouveau ministre de la Culture et de la Communication remettant le patrimoine à sa place modeste au sein de la politique culturelle de l'État.

Ainsi, l'action conduite par André Malraux en faveur des monuments historiques avec la loi de 1962 sur les secteurs sauvegardés et la création de l'Inventaire général des richesses artistiques de la France en 1964, la médiatisation par Jack Lang des Journées nationales du Patrimoine (dont l'initiative revient à son prédécesseur Jean Philippe Lecat), ainsi que le vote de quelques lois de programme (justifiées par des préoccupations d'urgence), ne suffisent pas à garantir une place essentielle au secteur du Patrimoine. Dans un ministère de la Culture aux missions mal définies[41] le champ de la protection du patrimoine ne bénéficie pas de la même importance que celle que paraît lui donner un droit du patrimoine particulièrement riche.

---

[41] Dans le site internet précité du ministère de la culture, la fluctuation des dénominations de la structure ministérielle est présentée d'une manière significative :"Ces multiples fluctuations témoignent pour une part de l'incertitude à formuler clairement les attributions qui relèvent de l'intervention de l'État dans les domaines artistiques et culturels", consultation du 26/02/2007.

La Ve République se révèle donc dans ce domaine très décevante[42] (essentiellement en raison des ambitions affichées et en fonction des attentes de plus en plus fortes de la société du XXe siècle), mais elle ne peut cependant pas être accusée de tous les maux, comparée aux régimes antérieurs, l'insuffisance des moyens financiers affectés aux besoins urgents du patrimoine ayant été constante depuis 1830.

II) Une ambition limitée par la pénurie des moyens financiers

La constatation soulignée en 2006 que les moyens financiers mis en œuvre par l'État dans le domaine du patrimoine ont toujours été insuffisants par rapport aux besoins, voire aux urgences, n'est pas un élément nouveau mais un phénomène récurrent depuis la création des monuments historiques en 1830, même si le pouvoir politique a toujours pris soin de « cadrer » le champ de ses obligations.

L'engagement financier de l'État en faveur de la sauvegarde du patrimoine monumental est la conséquence logique de sa politique en faveur des monuments historiques à partir de 1830 et de la mise en place d'une administration spécialisée. Cet aspect est d'ailleurs présenté par Guizot lui-même qui souligne, dans son rapport présenté au Roi, qu'« il fallait que l'impulsion partît de l'autorité supérieure elle-même et que le ministre de l'intérieur, non content de proposer aux Chambres une allocation de fonds pour la conservation des monuments français, imprimât une direction éclairée au zèle des autorités locales ».[43] C'est dans cette optique que Prosper Mérimée (suivant la voie ouverte par Ludovic Vitet) développe son action. Il constate en effet très vite que l'autorité de l'État, dans ce domaine précis, ne devient crédible et efficace, notamment vis-à-vis de très nombreuses communes peu motivées, que par le biais de son intervention financière, et il n'a de cesse d'obtenir, en s'appuyant sur le rôle déterminant de la commission des monuments historiques et en intervenant auprès du ministère de l'intérieur, le vote par le Parlement des crédits budgétaires nécessaires.

L'implication de plus en plus forte de l'État pour assurer la protection du patrimoine de la Nation et la nécessité d'en assurer la sauvegarde, l'entretien et la restauration, supposent

---

[42] SAINT PULGENT Maryvonne de, *Le gouvernement de la culture*, précité

[43] Cité par Françoise CHOAY, *L'allégorie du patrimoine*, précité p.250, qui précise que « la première allocation de fonds pour la conservation des monuments historiques date de 1831 ».

qu'il en assume le coût pour ses propres monuments mais qu'il intervienne également pour ceux qui appartiennent à d'autres propriétaires publics ou privés. En effet, une fois effectués les choix des monuments considérés comme éléments du patrimoine de la Nation, il lui faut convaincre leurs propriétaires de la nécessité d'assurer leur sauvegarde. Dans un premier temps, c'est par l'intermédiaire de circulaires et instructions ministérielles que les préfets interviennent auprès des élus locaux pour leur rappeler leurs obligations, mais cette action ne peut être étendue aux propriétaires privés. Dans un second temps, la loi de 1887 permet aux représentants locaux du pouvoir central d'être plus directifs, mais les possibilités de contrainte n'existent que pour les édifices publics, la protection des édifices privés n'intervenant qu'au bénéfice des propriétaires (peu nombreux) qui ont accepté la protection juridique de leur bien par l'État. Mais le problème de l'engagement financier de l'État se pose surtout à partir de la loi de 1913 qui érige la protection des monuments historiques en mission d'intérêt public et envisage de pouvoir l'imposer autoritairement, contre l'avis du propriétaire, ouvrant ainsi la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Par ce moyen l'État se trouve contraint de dégager les crédits budgétaires lui permettant de faire respecter ses choix.

Il s'agit, dès l'origine, d'un exercice difficile, l'État se trouvant toujours confronté à des contraintes financières. Ainsi, dès 1837, dans la circulaire qu'il adresse aux préfets pour leur demander d'établir le classement des monuments à sauvegarder, le ministre de l'intérieur Montalivet précise : « Le fonds destiné aux monuments historiques ne peut être considéré que comme un encouragement au zèle des communes et des départements ».[44] La circulaire du 19 février 1841, complétée par une nouvelle circulaire du 18 septembre de la même année, souligne qu'il revient aux collectivités locales d'assurer le financement des travaux de sauvegarde et d'entretien de leurs monuments : « L'inscription d'un édifice sur la liste de classement constate seulement que celui-ci est intéressant par son architecture [...] le ministre de l'intérieur ne s'engage nullement à donner des fonds pour le restaurer. C'est, en effet, aux communes et aux départements qu'il appartient surtout de veiller à la conservation des édifices remarquables qu'ils possèdent ».[45]

---

[44] Cité par VERDIER Paul, *Le service des monuments historiques. Son histoire, organisation, administration, législation (1830-1934)*, précité, p.66.
[45] Ibidem, p.66.

Cette prudence dans l'usage des crédits budgétaires étatiques est d'ailleurs consacrée par le décret du 18 mars 1924.[46] En effet, son article 11, toujours en vigueur, précise : « Le classement d'un immeuble n'implique pas nécessairement la participation de l'État aux travaux de restauration, de réparation et d'entretien. Lorsque l'État prend à sa charge une partie de ces travaux, l'importance de son concours est fixée en tenant compte de l'intérêt de l'édifice, de son état actuel, de la nature des travaux projetés et enfin des sacrifices consentis par le propriétaire ou tous autres intéressés à la conservation du monument ».

C'est d'ailleurs ce qui explique que l'État s'est constamment trouvé, de 1830 jusqu'à nos jours, dans l'incapacité de mettre en œuvre les moyens budgétaires adaptés aux opérations de sauvegarde des monuments de plus en plus nombreux. Cette pénurie le contraint le plus souvent à n'intervenir que pour régler les problèmes urgents justifiés par l'état de dégradation du monument, et à faire parfois appel à des mesures exceptionnelles (lois spéciales pour certains édifices, ou recours au mécénat privé).

III) Des moyens budgétaires toujours insuffisants

Bien qu'il soit particulièrement difficile d'établir, sur une aussi longue période, des comparaisons totalement pertinentes (changements d'unités monétaires, des documents et techniques budgétaires, et évolution des prix notamment) entre les montants des différents crédits consacrés dans le budget de l'État à l'entretien, à la sauvegarde et à la restauration des monuments historiques appartenant à des propriétaires publics (dont l'État) et privés, il est possible de relever, dans la longue période qui s'étend entre 1830 et la période actuelle, un constat permanent : les moyens financiers consacrés par l'État à la protection des monuments qu'il a décidé de classer ou d'inscrire comme présentant un intérêt public, sont toujours insuffisants, et à certaines périodes d'une manière grave, par rapport aux besoins.On songe par exemple au cri d'alarme de Maurice Barrès entre 1911, lors de ses interventions à la Chambre, et la parution en 1925 de son ouvrage sur La grande pitié des églises de France, ou aux manifestations plus récentes (de Pierre de Lagarde dans son émission télévisée des années 1970 "Chefs-d'œuvre en péril", ou plus

[46] Décret du 18 mars 1924 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, J.O. du 29 mars 1924.

récemment les appels publics lancés à l'occasion des dernières Journées du patrimoine par les associations de défense du patrimoine et notamment en 2008 par l'Association La Demeure historique et le Groupement des entreprises de restauration de monuments historiques dans le cadre d'une campagne d'opinion sous le titre « Des journées européennes bientôt sans patrimoine »).

A) Un service des monuments historiques aux moyens limités (1830-1940)

La mise en place d'une importante administration étatique spécifique, dotée de moyens humains et de structures adaptées aux besoins, ne s'accompagne pas des moyens financiers adéquats nécessaires à la réalisation des ambitions choisies par le pouvoir politique.

Sur la longue période qui s'étend sur un siècle (1830-1940) deux études particulièrement détaillées permettent de mesurer la pénurie constante des moyens financiers par rapport aux besoins. La première est celle présentée en 1934 par Paul Verdier qui fut durant une très longue période, chef du bureau des monuments historiques à la Direction des Beaux-arts[47]. La seconde, beaucoup plus récente, est développée dans l'ouvrage qu'Arlette Auduc a consacré à l'histoire du service des monuments historiques entre 1830 et 1940.[48]

Durant cette longue période d'un siècle qui voit la naissance de l'institution en 1830 et la stabilisation au début du XXe siècle d'une administration étatique en charge des monuments historiques, une constante demeure, celle de la pénurie des moyens budgétaires. A part quelques rares et très courtes périodes d'embellie dues à une situation économique favorable ou à des lois spéciales et des crédits exceptionnels, la progression, généralement régulière des crédits du budget de l'État entre 1830 et 1940 est très insuffisante pour satisfaire les besoins d'entretien et de restauration des monuments classés et inscrits en raison :

- d'une augmentation du nombre des monuments protégés, plus rapide que celle des crédits
- de l'augmentation constante des coûts de la main-d'œuvre et des matériaux, malgré les progrès techniques (notamment l'introduction du béton armé).

---

[47] VERDIER Paul, précité
Sur une période plus restreinte voir également AUDUC Arlette, *Le budget des monuments historiques 1830-1920 : les moyens d'une politique de protection*, in Livraison d'histoire de l'architecture, N° 3, 1° semestre 2002 Histoire du patrimoine, p. 75-102

[48] AUDUC Arlette *Quand les monuments construisaient la nation*, précité, qui fournit notamment dans ses annexes I à VI des tableaux détaillés sur le budget des monuments historiques entre 1830 et 1940.

Certes, en raison de l'instabilité monétaire, les ressources réelles (en francs constants) peuvent être, à certaines périodes, moins dramatiques qu'elles ne paraissent[49] mais d'une manière générale l'insuffisance réelle des moyens contraint les responsables politiques à rechercher des financements complémentaires toujours difficiles à mettre en œuvre, et surtout à conduire des programmes d'action exclusivement concentrés sur les interventions urgentes au détriment d'une politique permanente d'entretien.

La période des débuts (1830-1854), marquée par l'activité de Vitet et de Mérimée, est caractérisée par une montée progressive mais modeste des crédits. En 1819, dans un chapitre du budget du ministère de l'Intérieur consacré à des « travaux d'intérêt général dans les départements » un crédit de 80 000 F dégagé pour « la conservation d'anciens monuments », est réparti entre une quinzaine d'édifices (surtout des monuments antiques). En 1830, lors de la création du service des monuments historiques, le crédit demeure au même niveau. Son évolution sera lente jusqu'en 1836 et 1837 où il atteint 120 000 F au sein d'un chapitre budgétaire désormais réservé aux seuls monuments historiques. La Chambre concède en 1838, puis en 1840, une augmentation importante : le crédit atteint alors 400 000 F, mais la liste des monuments classés par la Commission des monuments historiques le 20 mai 1840 (934 édifices) ne cesse de s'allonger (2 420 édifices dans le rapport du 24 novembre 1842, puis 2 800 édifices dans le rapport de mars 1848) et sa progression est plus rapide que celle des crédits (800 000 F en 1848). Devant l'insuffisance des crédits budgétaires, la Commission décide, à partir de 1840, de consacrer l'essentiel des crédits à des grands travaux dans les monuments les plus remarquables (considérés comme des « édifices types ») à sauvegarder en priorité. Cette orientation s'accompagne parfois, en raison de l'urgence, de lois spéciales destinées à la restauration de certains monuments[50].

La période Viollet-le-Duc (1854-1879) se caractérise par une réduction significative des édifices classés (de 2 800 en 1848 le nombre passe à 1 568 dans la liste de 1862 et à 1 533 dans la liste de 1875). Cette diminution, sans doute justifiée par l'insuffisance des crédits, conduit à concentrer les interventions sur les seuls monuments types, et la doctrine administrative considère que c'est aux communes qu'il appartient d'assurer (dans le cadre des

---

[49] Ibidem, p. 504-506 ;
[50] AUDUC Arlette, *Le service des monuments historiques sous la III° République*, précité, p. 180

dépenses communales obligatoires pour l'entretien et les grosses réparations des édifices communaux) l'entretien de leurs monuments : « le crédit ouvert au budget du ministère d'État pour la conservation des anciens monuments n'est qu'un fonds de concours destiné à venir en aide aux communes dans les dépenses de cette nature »[51]. L'insuffisance des crédits, qui évoluent lentement entre 1849 (745 000 F) et 1878 (1 335 500 F), aboutit à une situation dramatique : la hausse de la main-d'œuvre et des matériaux conduit à une quantité de travaux inférieure à celle effectuée antérieurement et conduit à une situation économique et sociale inquiétante dans le secteur des monuments historiques. Les constats établis à cette période sont les mêmes que ceux établis plus d'un siècle plus tard dans les trois rapports parlementaires précités : l'insuffisance des crédits budgétaires dans le domaine des monuments historiques entraîne trois conséquences :

- un très grand nombre d'interventions indispensables à la sauvegarde de nombreux monuments sont indéfiniment ajournées,
- les entreprises spécialisées dans les travaux sur les monuments historiques sont durement affectées et se séparent d'une main-d'œuvre hautement qualifiée,
- cette diminution d'activité entraîne des conséquences économiques négatives dans les régions.

Cette situation ne s'améliore pas durant la période suivante (1880-1905). En effet, le nombre de monuments classés reprend sa progression : la première loi sur les monuments historiques qui intervient en 1887 est accompagnée d'une liste qui comprend 1 919 édifices et une nouvelle liste établie en 1900 porte le nombre à 2 162. Dans le même temps, les crédits budgétaires diminuent (1 550 000 F en 1880, 1 127 000 F, puis 1 427 000 F de 1902 à 1905). Cette baisse significative est amplifiée par une décrue concomitante des crédits consacrés par les collectivités locales pour leurs monuments. La conséquence se traduit dans des choix douloureux : les priorités antérieures accordées aux monuments types pour des travaux importants de restauration sont abandonnées au profit de travaux de simples réparations justifiées par les urgences.

Durant la période suivante (1906-1914) la loi de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État va avoir pour conséquence directe de transférer au service des Monuments historiques les crédits de la Direction des cultes, soulignant encore l'insuffisance des crédits.

[51] VERDIER Paul, ibidem, p. 115.

Soutenue par une partie de l'opinion publique, l'action politique de Maurice Barrès à la Chambre (qui demande le classement de toutes les églises construites avant 1800) entraîne une augmentation significative du nombre d'édifices classés (la liste de 1914 qui suit le vote de la loi de décembre 1913 comprend 4 800 édifices). Les crédits budgétaires qui ont augmenté (4 815 275 F en 1908, ventilés selon une nouvelle présentation du budget de l'État[52]) vont se révéler encore insuffisants pour répondre aux nouvelles orientations contenues dans la loi de 1913 (les acquisitions par l'expropriation pour cause d'utilité publique pour assurer le sauvetage des monuments en péril et les dégagements des abords des monuments historiques nécessaires à leur protection) et vont conduire à maintenir la politique antérieure d'utilisation des crédits budgétaires pour les dépenses de stricte conservation.

La dernière période de la guerre et de l'après-guerre (1914-1934) se caractérise par deux éléments. D'une part, la gestion des conséquences de la guerre : 850 édifices (dont 600 églises) ont souffert du conflit, et à part 31 édifices irréparables qui disparaissent, et certains qui sont laissés à l'état de ruines, tous les monuments font l'objet d'une reconstitution intégrale. D'autre part, l'augmentation des mesures de protection : les classements continuent leur progression (la liste de 1933 publiée au J.O. du 10 janvier 1933 comporte 7 320 édifices) mais surtout la création de l'Inventaire supplémentaire des monuments historiques conduit à une augmentation considérable des monuments susceptibles d'un éventuel classement ultérieur (4 000 édifices inscrits en 1925, 8 000 en 1929, et 12 000 en 1934).

Même si, dans un premier temps, les crédits du budget de l'État augmentent sensiblement (ils passent de 5 850 000 F en 1920 à 8 900 000 F en 1922) l'augmentation est insuffisante pour absorber les conséquences de la dévaluation du franc, de l'augmentation du territoire avec les départements d'Alsace Lorraine, et surtout de la hausse exceptionnelle (600 %) du prix des travaux. Dans un second temps, ils continuent leur progression régulière pour atteindre 17 361 313 francs en 1934. Mais le budget des monuments historiques demeure très largement insuffisant pour répondre aux besoins d'un patrimoine monumental dans un état « sanitaire » pitoyable :

---

[52] AUDUC Arlette, ibidem, p. 192.

« Depuis 1919, et davantage encore depuis les réductions massives de 1934-1935, il ne permet plus de répondre à tous les besoins et même aux besoins les plus urgents »[53]. La situation est à ce point dramatique que l'entretien des grands monuments nationaux souffre cruellement du manque de moyens financiers aboutissant à un paradoxe étonnant : alors que de nombreuses richesses monumentales traversent l'Atlantique en direction des États-Unis. « Plusieurs monuments entiers ont été démontés et transportés en Amérique (cloître de Marciac, maisons du Roi à Abbeville [...] les restes du cloître de l'ancienne abbaye Saint-Michel de Cuxa et de celui de Saint-Géniès -les-Fontaines)[54], c'est du mécénat de riches Américains que viendront les secours pour le sauvetage des monuments : « Une magnifique donation a été faite à la France en 1925 et en 1927 par Monsieur John D. Rockefeller junior en faveur de la cathédrale de Reims, du palais de Fontainebleau et des domaines de Versailles et de Trianon. Son total s'élève à 58 600 000 F dont 40 millions ont été affectés à Versailles et à Trianon, 15 à Reims et 3 600 000 francs à Fontainebleau »[55].

B) La guerre et l'après-guerre (1940-1958) : les monuments historiques en jachère

Cette période marquée par les difficultés politiques et économiques de la guerre puis de la reconstruction va se révéler peu propice aux immenses besoins des monuments historiques. Le régime de Vichy pourtant novateur en matière de législation patrimoniale (législation sur l'archéologie en 1941, et sur les abords en 1943) se borne à poursuivre la politique antérieure en matière de mesures de protection (566 classements et 914 inscriptions) mais réduit les crédits des monuments historiques.[56] La IVe République, avant tout préoccupée de la reconstruction du pays après les dommages de guerre, manifeste peu d'intérêt pour les monuments historiques[57]. Le ministère de la reconstruction et de l'urbanisme, créé en 1944, est chargé de cette mission qui inclut les monuments historiques endommagés (le service des monuments historiques assumant cette

---

[53] VERDIER Paul, ibidem, p. 241.
[54] Ibidem, p. 186.
[55] Ibidem, p. 233 ; et AUDUC Arlette, ibidem, annexe XX, *Lettre de M.Welles Bosworth (ancien membre du comité franco-américain pour la restauration des monuments) à Paul Léon sur les origines de la donation Rockefeller* p. 603.
[56] KARLSGODT Elisabeth, Le patrimoine artistique sous Vichy, précité p. 307.
[57] GOURBIN Patrice, 2003, Le service des monuments historiques face à la reconstruction après la seconde guerre mondiale, in POIRRIER Philippe et VADELORGE Loïc, *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, précité, p. 383-397.

charge sous le contrôle du ministère). Mais les besoins de la reconstruction et surtout du renouvellement d'un parc immobilier français dégradé et insuffisant, amènent à concentrer les maigres moyens budgétaires à ces priorités, l'entretien des monuments historiques devant attendre des jours meilleurs. Les trois premiers plans de développement économique et social qui se succèdent entre 1947 et 1961, après la création par le Général de Gaulle en janvier 1946 du Commissariat général au Plan et l'adoption en 1947 du premier plan, sont consacrés à la reconstruction du pays et les priorités sont les grands équipements, le logement, l'éducation.

C) La Ve République : Une politique culturelle marquée par l'inconstance : les efforts en dents de scie du budget du patrimoine (1959-1998)

On peut penser qu'en affichant les grandes ambitions du Ministère des affaires culturelles pour « une plus grande audience du patrimoine culturel » l'État français, qui traverse une période économique particulièrement favorable avec les années de croissance (1960-1975), va mettre en œuvre les moyens financiers nécessaires pour redresser une situation particulièrement critique dans le domaine des monuments historiques. Les choix sont en fait différents avant que ne s'amorce la période des années de crise (à partir de 1975). Durant cette très longue période la préoccupation financière en faveur des monuments historiques connaît une évolution particulièrement changeante marquée par une alternance de périodes de croissance forte et de décroissance marquée. Mais les périodes fastes ne sont dues qu'aux événements conjoncturels des lois de programme : la Ve République est marquée en effet par quatre lois de programme (1962, 1967, 1988, et 1993) en faveur du patrimoine, formule qui présente de nombreux avantages (sortir de l'annualité budgétaire peu propice à des programmes de restauration nécessitant de très longues périodes d'exécution, renforcer ponctuellement les budgets annuels et bénéficier de l'effet d'annonce d'une volonté politique menée sur le long terme). Sur cette longue période, la préoccupation patrimoniale est particulièrement irrégulière, les périodes d'embellie étant le plus souvent occultées par des périodes d'insuffisance qui culminent dans les dernières années du siècle pour connaître la crise grave soulignée par les rapports parlementaires.

Les années Malraux (1959-1969) laissent une place résiduelle à la politique des monuments historiques, la préoccupation majeure étant la démocratisation de la culture, dont l'élément phare doit être la réalisation des maisons de la culture accompagnée d'une priorité donnée aux « arts vivants » (la pierre restant le symbole du passé). Cette orientation

apparaît dans le IVe plan (1962-1965) qui délaisse les monuments historiques, et il faut attendre le Ve plan (1966-1970) pour que soient mieux prises en compte les urgences financières liées à la sauvegarde des monuments que justifient des situations d'extrême urgence. Ainsi, sous la période de ces deux plans, entre 1962 et 1970, le budget ordinaire (équipement et fonctionnement) du ministère des affaires culturelles consacré aux monuments historiques connaît des évolutions contrastées : entre 100 et 110 M.F. entre 1962 et 1964 (mais l'amélioration budgétaire est surtout imputable à la sous-consommation des crédits prévus pour les maisons de la culture, conséquence des retards de programmation) pour connaître une période de décroissance continue entre 1965 et 1969 (année la plus basse avec 75 MF)[58]. L'intérêt pour les monuments historiques n'est qu'épisodique à travers deux lois de programme en 1962 et 1967. La première loi de programme de 1962[59] n'est d'ailleurs consacrée qu'à quelques monuments emblématiques. Le programme important de travaux (180,5 M.F.) étalé sur cinq ans ne concerne en effet que sept grands monuments nationaux (cinq sont d'anciennes résidences royales le Louvre, Versailles, Vincennes, Fontainebleau et Chambord, et deux seulement, Chambord et la cathédrale de Reims, ne sont pas situés en région parisienne). Ainsi « le pouvoir gaullien, qui place la grandeur de la France au centre de son projet politique, isole ce qui, dans le patrimoine, peut le mieux servir son propos. Les critiques et les caricaturistes ont beau jeu de dénoncer ce qui leur apparaît comme une dérive monarchique »[60]. La fronde politique des régionalistes amène le pouvoir politique à annoncer une seconde loi de programme aux ambitions plus larges et à lancer dès 1964 des consultations et des études. Celles-ci débouchent sur le vote de la seconde loi de programme de 1967[61]. Le programme de travaux (110 MF) étalé sur trois années concerne des travaux de sauvegarde et de restauration sur une centaine de monuments répartis sur tout le territoire et appartenant à l'État ou à des collectivités locales.

Après les années Malraux, le budget du ministère de la culture affecté aux

---

[58] MESNARD André Hubert, *La politique culturelle de l'État*, précité, p. 20-21.
[59] Loi de programme n° 62-880 du 31 juillet 1962 relative à la restauration de grands monuments historiques, J.O. du 2 août 1962, p. 7651.
[60] LAURENT Xavier, *Grandeur et misère du patrimoine*, précité p. 104, qui présente une caricature de MOISAN dans le Canard enchaîné du 3 avril 1962 intitulée « Les opérations-Prestige de Charles-le-Magnifique ».
[61] Loi de programme n° 67-1174 du 28 décembre 1967 relative à la restauration des monuments historiques et à la protection des sites, J.O. du 29 décembre 1967, p. 12856-12858.

monuments historiques connaît des courbes sinusoïdales, alternant des périodes de croissance forte et des périodes de forte baisse, mais avec une même constante : la part consacrée à l'entretien des monuments est notoirement insuffisante (entre 49 MF en 1980, 108 MF en 1997 et 135 MF en 2001)[62] et la part consacrée aux restaurations, qui subit de fortes variations, est constamment inférieure aux besoins justifiés par l'urgence. Cette situation conduit les ministres successifs à effectuer, en fonction de leurs penchants personnels, des choix totalement différents. Ainsi Jacques Duhamel (1971-1973) en privilégiant les urgences selon la formule « mille monuments pour cinquante ans » prend le contre-pied d'André Malraux, et décide de donner un nouvel élan à la sauvegarde des monuments en insistant sur la nécessité d'une programmation cohérente soutenue par des efforts budgétaires. Après lui Jean-Philippe Lecat (1978-1981) introduit une période de forte croissance pour le budget consacré aux monuments historiques. Les années Lang (1981-1986, puis 1988-1993) sont caractérisées par une très forte augmentation du budget du ministère de la Culture sans que cette augmentation ne bénéficie aux monuments historiques qui voient leur part dans le budget diminuer (de 22,6 % en 1980, elle baisse à 15 % en 1982)[63], la priorité étant résolument, et pour longtemps, donnée aux arts vivants. Le budget des monuments historiques ne connaîtra une croissance significative que durant une dizaine d'années, à l'occasion de deux lois de programme consacrées au patrimoine monumental, la première en 1988 (sous le ministère de François Léotard 1986-1988) et la seconde en 1993 (sous le ministère de Jacques Toubon 1993-1995), toutes les deux justifiées par la nécessité de remédier à la situation dramatique du patrimoine français.[64] La loi de programme de 1988[65] représente un effort important : plus de cinq milliards de F sont consacrés à un programme étalé sur cinq années et affectés à la restauration et la mise en valeur des monuments classés et inscrits dont l'état nécessite des travaux importants. L'objectif est donc essentiellement de répondre aux situations d'urgence mais le programme prévoit également d'engager ou de poursuivre les programmes généraux de travaux sur les monuments classés ou inscrits et sur le patrimoine rural non protégé. La

---

[62] BADY Jean Pierre *Les monuments historiques de la France,* précité p. 65, et rapport BADY annexe n° 5.
[63] Ibidem, p. 64.
[64] Ministère de la culture Le financement public du patrimoine : 2,4 milliards en 1984, *Développement culturel* n° 75, juin-juillet 1988.
[65] Loi de programme n° 88-12 du 5 janvier 1988 relative au patrimoine monumental, J.O. du 8 janvier 1988, p. 207.

seconde loi de programme de 1993[66] qui s'inscrit dans la poursuite de la précédente accroît l'effort, puisque le montant prévu sur une période de cinq années s'élève à 7,849 milliards de francs (soit une moyenne supérieure à 1,5 milliard chaque année). Son objectif qui concerne « la conservation du patrimoine monumental culturel d'intérêt public » se fixe désormais une finalité généraliste sur le patrimoine.

Mais cette embellie exceptionnelle de dix années n'est pas poursuivie et les rigueurs budgétaires qui frappent beaucoup de ministères replacent le budget consacré au patrimoine dans une fonction résiduelle dans le budget de la culture : entre 1978 et 2004 le poids des monuments historique ne représentera que 10 % du budget de la culture[67] ce qui explique la situation particulièrement dramatique soulignée par les rapports Gaillard, Nachbar et Kert en 2002 et 2006. Ce constat pessimiste dressé par ces trois rapports parlementaires, et souligné régulièrement par les associations de défense du patrimoine, les propriétaires privés de monuments historiques et le Groupement des entreprises de restauration des monuments historiques (G.M.H) amènent l'État à mettre en œuvre des mesures conjoncturelles : déblocage exceptionnel de 100 millions d'euros en 2006 prélevés sur les recettes de privatisation des autoroutes, puis de 70 millions d'euros en 2007 issus des droits de mutation. Mais les solutions structurelles susceptibles d'assurer de manière pérenne la couverture des besoins urgents ne sont pas mises en œuvre, et aucun changement d'orientation n'intervient comme le montrent les travaux parlementaires des dernières lois de finances de 2007 et 2008. Ainsi, le rapporteur général de l'Assemblée nationale Gilles Carrez à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 relève : « Dans un contexte où l'évolution des dépenses de l'État est soumise à une norme stricte, les crédits ouverts pour le financement de l'entretien et la restauration des monuments historiques sont passés de 540 millions à 335 millions d'euros entre 2000 et 2005 [...] alors même que, selon la direction de l'architecture et du patrimoine, 20 % des 15 000 monuments classés seraient en péril »[68].

Ce constat est d'ailleurs reconnu par le chef de l'État lui-même qui, dans son

---

[66] Loi de programme n° 93-1437 du 31 décembre 1993 relative au patrimoine monumental, J.O. du 4 janvier 1994, p. 129.
[67] Ministère de la culture et de la communication *Etude sur le financement par l'État de l'entretien et de la restauration des monuments historiques* précité, p. 13.
[68] Assemblée nationale, Rapport général n° 3363 déposé le 12 octobre 2006, citation de Patrick BLOCHE dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2008 (n° 189) du 11 octobre 2007, p. 13.

allocution du 17 septembre 2007, à l'occasion de l'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine au Palais de Chaillot souligne : « La sauvegarde du patrimoine suppose [...] des moyens importants et un effort constant. Je souhaite la rétablir comme un objectif important de notre politique culturelle [...]. Il ne sert à rien d'être si fier de notre patrimoine français et de continuer à mégoter pour l'entretenir ». Cette conviction présidentielle affirmée solennellement et conforme à ses déclarations antérieures[69], ne semble pourtant pas avoir modifié le cours des événements, le budget de l'année 2008, voté par le Parlement quelques semaines plus tard, affichant un retrait de 20 % des crédits des monuments historiques (alors que les crédits de paiement de 2007 s'élevaient à 380,8 millions d'euros ceux de 2008 s'élèvent à 303,8 millions d'euros).

Ainsi, force est de constater l'important décalage entre les fortes ambitions proclamées en faveur de la sauvegarde du patrimoine et la réalité des moyens financiers mis en œuvre par le budget national.

Cette carence grave, que ne viennent modérer que de fortes actions ponctuelles et limitées, justifiées le plus souvent par l'urgence, n'empêche cependant pas l'État de faire progresser d'une manière constante le domaine ouvert à la protection. Ainsi, malgré la pénurie des moyens, l'attachement à la sauvegarde et à la mise en valeur du patrimoine français connaît une progression constante. Mais cette extension continue du champ patrimonial protégé et le retard sans cesse accentué entre les objectifs retenus et les moyens mis en œuvre pour les accomplir vont conduire l'État à s'interroger sur le contenu et les modalités d'exercice de ses missions dans ce domaine.

SECTION 2 : UNE ADMINISTRATION ETATIQUE EN QUETE DE STRATEGIE

La distorsion trop fréquente entre l'élargissement continu du champ patrimonial protégé et les moyens financiers mis en œuvre pour assurer la sauvegarde constituent une

[69] Lors de la campagne présidentielle Nicolas SARKOZY avait estimé que l'état du patrimoine nécessitait un engagement de l'État de 4 milliards d'euros sur 10 ans qu'il s'engageait à mettre en œuvre.

anomalie criante. Mais, d'une manière plus inquiétante, il apparaît particulièrement difficile de cerner dans la politique étatique en faveur du patrimoine une stratégie claire et précise.

Dans le domaine de l'action de l'État, il appartient normalement au pouvoir exécutif de « conduire la politique de la nation », en relation étroite avec le Parlement qui vote les lois et autorise la dépense publique. Les choix stratégiques de l'État en matière de politique patrimoniale émanent donc parfois du Président de la République[70] ou du Premier Ministre[71], mais le plus souvent du ministre responsable de l'administration d'État en charge du patrimoine (c'est-à-dire, depuis la Ve République, le ministre de la Culture). Mais l'organisation de l'administration centrale a longtemps laissé une place modeste au service des monuments historiques qui après avoir été sous les IIIe et IVe Républiques un des nombreux services du grand ministère de l'Instruction publique ou de l'Éducation nationale, devient lors de la création du ministère des Affaires culturelles un service rattaché à la direction de l'Architecture (qui avait été créée en 1945 au sein du ministère de l'Education nationale[72]). C'est seulement en 1978 qu'est créée (essentiellement en raison du transfert des compétences en matière d'architecture vers le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie) une direction du patrimoine[73] transformée ultérieurement en direction de l'architecture et du patrimoine (D.A.P.A.) qui au-delà de sa mission de gestion du patrimoine s'attache à éclairer la réflexion des ministres successifs sur la stratégie de l'État en matière de patrimoine. A cette réflexion générale traditionnelle viennent s'ajouter, selon une pratique constante de l'action gouvernementale, des rapports commandés à des parlementaires ou à des personnalités extérieures à l'administration. Certains, dans le domaine de la réflexion stratégique de l'État sur sa politique patrimoniale, permettent d'éclairer notre analyse.

---

[70] Sous la V° République les présidents GISCARD D'ESTAING et CHIRAC sont souvent intervenus dans le débat patrimonial en assurant des arbitrages juridiques ou financiers.
[71] On peut rappeler notamment le rôle joué par Michel DEBRE dans la création des secteurs sauvegardés en 1962 et celui de Jean Pierre RAFARIN en 2002 pour un déblocage exceptionnel de crédits et en 2003 pour la présentation d'un plan national pour le patrimoine.
[72] Décret n° 45-1890 du 18 août 1945 modifié portant organisation de la direction générale de l'architecture
[73] Décret n° 78-1013 du 13 octobre 1978 portant création d'une direction du patrimoine au ministère de la culture et de la communication, J.O. du 15.10.1978, p. 3591.

§ 1 Les réflexions internes à l'administration : les Entretiens du patrimoine

Dans le premier rapport de réflexion générale sur la politique du patrimoine, élaboré en juin 1982, Max Querrien suggérait de « provoquer, sous forme de colloques ou d'assises, en y associant un certain nombre de personnalités extérieures [...] une réflexion en profondeur sur les finalités et les implications de la politique des monuments historiques »[74]. L'idée est reprise par le Directeur du patrimoine, Jean Pierre Bady, qui crée en 1988 « Les entretiens du patrimoine ». L'évolution de ces entretiens et la diffusion de leur contenu par le biais de publications sont significatives de l'évolution de l'Administration sur la problématique patrimoniale de l'État. Lors de leur création, ils ont pour vocation de constituer un lieu de débats purement techniques et spécialisés entre professionnels du patrimoine, avant que Maryvonne de Saint Pulgent directrice du patrimoine (1993-1995) ne décide en 1994 de leur donner une vocation de réflexion théorique et doctrinale dans le cadre de véritables débats publics ouverts à des personnalités extérieures à l'Administration et débouchant sur une publication.

Les nombreuses publications issues de ces Entretiens permettent de fournir des éclairages significatifs sur les débats internes ou externes à l'Administration que suscite la problématique patrimoniale.

La première série, intitulée « Les actes du patrimoine » représente sept titres, qui mélangent les problématiques générales : « Les monuments historiques demain »[75] ; « Les enjeux du patrimoine architectural du XXe siècle »[76] ; « Patrimoine et société contemporaine »[77] ; et des problèmes plus techniques et spécialisés : « Les inventaires du patrimoine industriel »[78] ; « Les multiples inventions de la photographie » ; « L'art pariétal

---

[74] QUERRIEN Max, 1982, *Pour une nouvelle politique du patrimoine, rapport au ministre de la culture* juin 1982 La documentation française Collection des rapports officiels, p. 80.
[75] *Les monuments historiques demain*, 1987, La Salpêtrière Paris novembre 1984, Editions du ministère de la culture, Mission des relations extérieures, Paris.
[76] *Les enjeux du patrimoine architectural du XX° siècle*, 1988, Couvent de la Tourette, Evreux, juin 1987 Ed Ministère de la culture, Paris.
[77] *Patrimoine et société contemporaine*, 1988, Cité des sciences et de l'industrie Paris La Villette octobre 1987 Ed Ministère de la culture/ Cité des sciences et de l'industrie/ Picard Editeur, Paris.
[78] *Les inventaires du patrimoine industrie*, 1987, Hôtel de Vigny Paris mars 1986. Ed Ministère de la culture Inventaire général, Paris.

paléolithique, étude et conservation » ; « L'ornementation architecturale en pierre dans les monuments historiques ».

Une deuxième série est ensuite publiée sous la rubrique « Entretiens du patrimoine » : « L'art des objets au paléolithique (2 volumes) »[79] ; « Architecture et décors peints »[80] ; « Faut-il restaurer les ruines ? »[81]; « De l'utilité du patrimoine »[82] ; « Le patrimoine maritime et fluvial »[83]; « Meubles et immeubles »[84] ; « Le bois dans l'architecture »[85] ; « Quel avenir pour le patrimoine fortifié ? »[86].

Enfin, une troisième série, sous le titre « Collection des Actes des Entretiens du patrimoine », touche plus directement notre analyse dans la mesure où elle a pour ambition de situer la politique patrimoniale de l'État dans une réflexion sociétale conduite sous l'autorité d'intellectuels et universitaires de renom. Six entretiens ont eu lieu : « Science et conscience du patrimoine », sous la direction de Pierre Nora en 1994[87], « Patrimoine, temps, espace – Patrimoine en place, patrimoine déplacé » sous la présidence de François Furet en 1996[88], « Patrimoine et passions identitaires », sous la présidence de Jacques Le Goff en 1997[89], « L'abus monumental », sous la présidence de Régis Debray en 1998[90], « Ville d'hier, ville

---

[79] L'art des objets au paléolithique, 1987, tome I L'art mobilier et son contexte ; tome II Les voies de la recherche, Ed Ministère de la culture Direction du patrimoine avec le concours de la CNMHS, Paris.
[80] Architectures et décors peints, 1990, Amiens octobre 1989, Ed Ministère de la culture Direction du patrimoine avec le concours de la CNMHS, Paris. PARIS 1990
[81] Faut-il restaurer les ruines ? 1991, Mémorial de Caen novembre 1990, Ed Ministère de la culture Direction du patrimoine avec le concours de la CNMHS /Association pour la connaissance et la mise en valeur du patrimoine, Diffusion Picard, Paris.
[82] De l'utilité du patrimoine, 1992, Abbaye de Fontevraud, novembre 1991 Ed Ministère de la culture Direction du patrimoine avec le concours de la CNMHS/Association pour la connaissance et la mise en valeur du patrimoine, Diffusion Picard, Paris.
[83] Le patrimoine maritime et fluvial, 1993, Nantes avril 1992, Ed Ministère de la culture, Direction du patrimoine avec le concours de la CNMHS/ Association pour la connaissance et la mise en valeur du patrimoine Diffusion Picard, Paris.
[84] Meubles et immeubles, 1993, Abbaye aux Dames de SAINTES novembre 1992, Ed Ministère de la culture, Direction du patrimoine avec le concours de la CNMHS / Association pour la connaissance et la mise en valeur du patrimoine, Diffusion Picard, Paris.
[85] Le bois dans l'architecture, 1995, Palais des congrès de ROUEN novembre 1993, Ed Ministère de la culture Direction du patrimoine avec le concours de la CNMHS/ Association pour la connaissance et la mise en valeur du patrimoine, Diffusion Picard, Paris.
[86] Quel avenir pour le patrimoine fortifié ? , 1995, Lille décembre 1992, Ed Ministère de la culture Direction du patrimoine avec le concours de la CNMHS/ Association pour la connaissance et la mise en valeur du patrimoine, Diffusion Picard, Paris.
[87] *Science et conscience du patrimoine*, 1997, Fayard et Editions du patrimoine, Paris.
[88] *Patrimoine, temps, espace – Patrimoine en place, patrimoine déplacé*, 1997, Fayard et Editions du patrimoine, Paris.
[89] *Patrimoine et passions identitaires*, 1998, Fayard et Editions du patrimoine, Paris.
[90] *L'abus monumental*, 1999, Fayard et Editions du patrimoine, Paris.

d'aujourd'hui », sous la présidence de François Loyer en 2000[91], et « Le regard de l'histoire, l'émergence et l'évolution de la notion de patrimoine au cours du XXe siècle en France » sous la présidence de Henry Rousso en 2001[92].

L'accélération du rythme des Entretiens (six colloques en sept années alors que le rythme habituel est d'un entretien tous les deux ans) et le fait de confier la présidence des débats à des sommités intellectuelles manifestent l'importance donnée à ces échanges sur le patrimoine. Le choix des thèmes retenus, effectué par la Direction du patrimoine, traduit les orientations étatiques et permet de mesurer l'importance que l'État donne à certains problèmes. Certains thèmes, dans leur énoncé même, tels « Patrimoine et passions identitaires » en 1997 et « L'abus monumental » en 1998, sous-tendent une critique des dérives de la passion patrimoniale, caractérisée par un refus de l'évolution fondée sur une conception passéiste, un repli sur des passions identitaires, et un abus caractérisé de mesures de protection et se situent évidemment dans un contexte où sont soulignées les qualités de l'action de l'État. Ils ne sont pas à ce titre à l'abri de la critique de certains auteurs qui y voient un plaidoyer pro domo. C'est ainsi que Jean Michel Leniaud[93] fustige cette conception qui vise à restreindre l'étendue du patrimoine monumental pour les motifs non avoués de désengagement, notamment financier, de la puissance publique, et le maintien d'une conception jacobine selon laquelle l'État seul est juge de l'intérêt général. Ils ont néanmoins le mérite de poser les véritables problèmes d'un État qui peine à admettre que le système de l'étatisation patrimoniale n'est plus à la portée de ses moyens et qui recule les échéances par crainte de la remise en cause de son autorité.

C'est précisément parce qu'une telle évolution apparaît inéluctable que le ministre de la culture a souhaité prendre l'avis de personnalités susceptibles de l'éclairer sur l'état de la question et les évolutions possibles. C'est ainsi ont été élaborés dans les vingt dernières années trois rapports officiels marquants qui permettent de comprendre l'inflexion de la politique étatique.

---

[91] *Ville d'hier, ville d'aujourd'hui*, 2001, Fayard et Editions du patrimoine, Paris.
[92] *Le regard de l'histoire, l'émergence et l'évolution de la notion de patrimoine au cours du XX° siècle en France*, 2003, Fayard et Editions du patrimoine, Paris.
Depuis cette dernière publication, les Entretiens du patrimoine, qui ont repris leur rythme habituel : 2003 *Du bon usage du patrimoine : utiliser pour conserver ou conserver pour utiliser ?* 2005 *Du jardin au paysage ;* 2007 *Patrimoines de l'Europe, patrimoine européen,* n'ont pas été publiés à ce jour.
[93] LENIAUD Jean Michel, L'abus monumental in *Les monuments historiques, un nouvel enjeu* ? Précité, Volume II, p. 205-213

§ 2 Les rapports officiels sur initiative ministérielle

Dans la réflexion générale entreprise sur le dernier quart de siècle, trois rapports apportent un éclairage particulier sur la problématique de la politique du patrimoine et méritent un examen approfondi. Il convient en outre de signaler deux autres rapports, de Jacques Rigaud et de René Rémond, qui ne concernent que des aspects limités de la politique patrimoniale.

En 1996, le rapport de Jacques Rigaud[94] « Pour une refondation de la politique culturelle » présente une analyse générale consacrée à la politique culturelle mais dans laquelle l'auteur écarte délibérément le patrimoine de cette refondation, en fondant son choix sur la conception récurrente de l'abus monumental[95], et consacrant l'essentiel de sa réflexion aux arts vivants seuls susceptibles de servir de base à une refondation de la politique culturelle de l'État.

En 2003, le rapport de René Rémond[96] apporte une réponse sur la décentralisation : « Le transfert des monuments historiques aux collectivités territoriales » fournit d'intéressants enseignements car il dégage une doctrine générale qui permet d'opérer un tri entre des monuments qui ont une vocation substantielle à demeurer sous la responsabilité exclusive de l'État et ceux qui peuvent faire l'objet d'un transfert de propriété aux collectivités territoriales, mieux à même, en application du principe de subsidiarité, de les revendiquer et de les mettre en valeur. Dans le prolongement des propositions de ce rapport, le transfert, émanant de la volonté de l'État, s'est traduit par des résultats décevants, en raison d'une absence notable de candidatures des collectivités locales (alors que les propositions de l'État sur les 176 immeubles transférables étaient accompagnées

---

[94] RIGAUD Jacques, 1996, *Pour une refondation de la politique culturelle* La documentation française, Paris.
[95] Ibidem, p. 74 : « L'aspect affectif, voire passionnel d'une mémoire sans critères ni limite contraste avec la rationalité de l'histoire et la distance critique qu'elle opère. Le patrimoine est sans doute l'un des points d'application légitimes d'une aspiration au sacré, par rapport à l'aspect aberrant de certaines formes émergentes de spiritualité ou d'une crispation intégriste. Il y a une pédagogie du patrimoine, une éducation civique de la mémoire, un respect pour les lieux qui portent trace et témoignage d'un passé digne de souvenir, toutes choses qui font sens du point de vue d'une politique culturelle refondée ; mais nombre de responsables, y compris parmi les élus, s'inquiètent de la pression patrimoniale non sélective à laquelle ils sont soumis, comme ils redoutent de voir celle-ci favoriser les divisions au sein de la société ».
[96] REMOND René, 2003, *Le transfert des monuments historiques aux collectivités territoriales*, Rapport à Jean-Jacques AILLAGON 17 novembre 2003, http://culture.gouv.fr/ (ministère/actualités / rapports).

d'engagements financiers[97]) mais il présentait l'intérêt d'une réflexion d'ensemble conduite par un historien sur la redistribution des responsabilités patrimoniales.[98]

En dehors de ces deux rapports spécialisés, trois rapports traduisent les préoccupations des responsables politiques, deux confiés à de hauts fonctionnaires, anciens directeurs du ministère de la culture, en charge du Patrimoine, et le troisième à un élu local, maire d'une grande ville et sans mandat parlementaire. Les deux premiers ont fait l'objet d'une diffusion, mais le troisième, pourtant attendu, n'a jamais été rendu public après sa remise au ministre.

I) Le rapport Max Querrien de juin 1982[99]

Ancien directeur de l'Architecture au ministère (1963-1968) puis président de la Caisse nationale des monuments historiques et des sites (1981-1986), Max Querrien est chargé par Jack Lang d'étudier et de proposer une politique d'ensemble du patrimoine. Son rapport remis en juin 1982 propose d'abord un décloisonnement des différents services patrimoniaux de l'État afin de mettre en relief l'importance de l'unité du patrimoine culturel, puis la démocratisation de l'accès à toutes les formes d'expression de ce patrimoine (« rendre le patrimoine accessible au peuple »[100]). Ce dernier point s'inscrit fort bien dans une doctrine dominante (et assez manichéenne) du patrimoine, qui perdure sous le ministère Lang : la vision passéiste et élitiste doit être abandonnée pour que le patrimoine devienne populaire en s'ouvrant aux publics qui en sont le plus éloignés, et surtout en s'ouvrant à d'autres formes d'expression : les arts vivants et la créativité populaire. La plus grande part du rapport (seconde partie) est consacrée à des orientations sectorielles formalisées dans des propositions (dont une majorité sera mise en application : mise en œuvre de la décentralisation, réorganisation de l'appareil administratif étatique, amélioration des structures consultatives, décloisonnement des corps du personnel d'État, création d'un Institut du patrimoine, etc.). Mais la première partie consacrée aux

---

[97] Décret n° 2005-836 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif aux conditions de transfert de la propriété de monuments historiques aux collectivités territoriales, J.O. du 23 juillet 2005, p. 12025.
[98] Vers un transfert aux collectivités territoriales des monuments historiques appartenant à l'État, Entretien avec René REMOND, *La demeure historique*, n° 152, mars 2004.p. 10-12 ; PONTIER Jean Marie Quel transfert des monuments historiques aux collectivités territoriales ? *A.J.D.A.* 12 janvier 2004, p. 12-16.
[99] QUERRIEN Max, *Pour une nouvelle politique du patrimoine*, précité.
[100] Ibidem, p. 7

« propositions communes aux divers secteurs du patrimoine », ainsi que les orientations consacrées aux monuments historiques (Point VI de la 2e Partie), nous livrent des enseignements précieux sur les orientations générales proposées pour « une nouvelle politique du patrimoine ». Certains points concernent la mission générale de l'État, d'autres les points d'amélioration de l'organisation étatique.

Après avoir posé comme premier principe que « la protection du patrimoine [...] doit être réglée par la loi », Max Querrien opte pour « un système où, non seulement les règles mais les modalités d'application de celles-ci et l'appareil administratif qui les applique sont l'affaire de l'État. Ce choix centraliste s'explique [...] par le souci de soustraire la protection du patrimoine à l'influence négative de nombreuses pressions locales réputées s'exercer de trop près sur les élus et de parfaire la sensibilisation de ces derniers »[101].

La deuxième orientation forte concerne l'organisation des services de l'État et leurs rapports avec les collectivités territoriales et avec les citoyens (individus et associations). L'auteur préconise une réorganisation des services de l'État dans la perspective de « coopérer avec les collectivités locales plutôt qu'à intervenir directement ou à trancher sur le vrai et le faux »[102]. L'esprit général de coopération doit se traduire dans les rapports avec les associations locales notamment à travers le renforcement des instances consultatives et leur recomposition dans un sens d'ouverture.

La troisième orientation sectorielle concerne le domaine spécifique des monuments historiques pour lesquels trois orientations générales sont soulignées. A la question fondamentale : quels monuments protéger ? Max Querrien pose deux limites : une, physique, étroitement liée aux moyens financiers et qui consiste à adapter les objectifs aux moyens, et l'autre, sociopolitique, qui conduit à mettre en œuvre une politique sélective, mais sur ce dernier point sa proposition sur les critères de sélection reste dans les généralités. Il suggère, en effet, en fonction des catégories et typologies de monuments, que soient définis des « critères souples et évolutifs » permettant de faire un choix. La deuxième question est relative à la mise en valeur du patrimoine : la protection du patrimoine ne peut être une fin en soi, elle se justifie par un triple objectif : utiliser, animer

---

[101] Ibidem, p. 12.
[102] Ibidem, p. 13.

et réinsérer. L'utilisation des monuments à des fins privées, leur réemploi pour une nouvelle affectation, et le développement du tourisme culturel participent de la nécessaire mise en valeur des monuments. L'animation du patrimoine constituant un des axes majeurs des années Lang, l'auteur propose une nouvelle orientation : l'amélioration des conditions d'accueil et de présentation des monuments (visites guidées, conférences, présentations audiovisuelles ou écrites) doit surtout s'accompagner d'une ouverture des lieux aux arts vivants (expositions, concerts, animations diverses) et aux activités éducatives (classes de patrimoine), afin de permettre une réappropriation populaire, et une réinsertion dans l'environnement local. Dans le contexte particulier de l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 et avec la vague des nationalisations, la troisième question est particulièrement intéressante, car elle concerne le rôle des propriétaires privés de monuments historiques. Max Querrien pose en préalable deux principes concomitants : d'une part l'incitation au maintien d'une appropriation privée tenue pour viable malgré les charges d'entretien, et d'autre part l'incitation à une destination sociale aussi ouverte que possible comme condition favorable au maintien de l'appropriation privée. Il s'agit d'une innovation (qui ne sera jamais reprise) débouchant sur des engagements réciproques, conclus dans le cadre de conventions entre le propriétaire et les collectivités publiques, le soutien financier (notamment par un régime juridique et fiscal approprié) étant subordonné à des engagements de « services d'intérêt culturel rendus par le propriétaire ».[103]

Enfin l'auteur souligne la nécessité pour l'État, dans le cadre de cette nouvelle politique du patrimoine, de renforcer ses moyens financiers, d'une part en accroissant les crédits d'entretien sur les monuments historiques pour éviter les dégradations suivies à terme d'interventions lourdes, d'autre part en évitant de démobiliser l'initiative privée par l'attente systématique d'une subvention.[104]

II) Le rapport Jean Monnier d'avril 1990[105]

Le contexte général qui préside à cette mission, confiée au maire d'une grande ville, riche d'un important patrimoine, est intéressant dans la mesure où elle n'est pas confiée,

---

[103] Ibidem, p. 92.
[104] Ibidem, p. 99.
[105] MONNIER Jean, 1990, *Mission de réflexion sur le patrimoine. Rapport au ministre.* Document dactylographie 43 pages, accompagné de 10 documents annexes, non publié.

comme le veut généralement la tradition, à un parlementaire spécialisé dans la question, ou à un expert (le plus souvent haut fonctionnaire, en activité ou non, qui sait se montrer mesuré dans son analyse critique de la situation). En décidant de confier cette mission à un maire, soucieux du développement de sa ville et désormais doté de pouvoirs importants en matière d'urbanisme opérationnel, l'État ouvre une réflexion sur le nécessaire équilibre entre l'intérêt national (concerné par le dispositif global de protection) et l'intérêt local (concerné par l'arbitrage souvent sollicité au quotidien entre la conservation d'un élément du patrimoine local et les nécessités d'un projet de développement). Il se situe, en outre, dans une conjoncture propice[106], l'État étant tenté, dans un contexte général de décentralisation, de donner la parole à un élu local de terrain, connu pour son attachement au patrimoine mais également pour sa liberté d'esprit.

A) Le contenu de la mission[107]

Dans sa lettre de mission adressée au maire d'Angers, le ministre fait état de l'évocation faite, à la fin de 1987, par plusieurs parlementaires, lors de la discussion de la loi de programme relative au patrimoine monumental, de « l'éventualité de créer une troisième catégorie de protection juridique qui, distincte du classement parmi les monuments historiques et de l'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, serait destinée à protéger des édifices présentant un intérêt local ». Dans cet esprit, il invite le maire d'Angers à examiner « en premier lieu l'utilité d'un troisième type de protection qui pourrait concerner aussi bien les immeubles que les objets mobiliers », d'en définir « les caractéristiques juridiques [...] par rapport aux deux formes existantes » et « dans l'hypothèse où cette troisième catégorie serait à l'initiative des collectivités locales » d'envisager « l'incidence qui pourrait en résulter en ce qui concerne la participation financière des collectivités concernées à l'effort de conservation des édifices classés ou inscrits dont elles sont propriétaires et d'une manière générale à l'aide que les collectivités locales apportent à la conservation du patrimoine majeur de notre pays ».

---

[106] Contexte que souligne Jean Michel LENIAUD, dans son ouvrage *L'utopie française*, précité, p. 116-119.
[107] Lettre de mission du ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du bicentenaire, du 15.11.1988, Archives municipales d'Angers, Fonds N° 1366 W 1

Les termes de la problématique sont ainsi posés : face à la demande importante de protection d'un patrimoine d'intérêt local, la création d'une troisième catégorie de protection juridique est théoriquement envisageable sous la double condition, d'une part qu'elle se situe en cohérence avec les règles des deux dispositifs existants, d'autre part qu'elle soit fondée sur un engagement des collectivités locales pour le financement de la nouvelle catégorie de biens protégés, mais également pour le maintien des aides actuellement apportées aux édifices classés ou inscrits.

Face à une demande parfaitement cadrée, le rapport de Jean Monnier au ministre s'articule en trois parties : dans une première partie l'auteur fait un état des lieux de la protection actuelle en soulignant les lacunes et incohérences, puis estime dans un deuxième temps que la création d'une troisième voie est inopportune, avant de conclure dans une troisième partie par une série de propositions.

B) Le contenu du rapport

Dans la première partie consacrée à une analyse de l'état des lieux de la protection patrimoniale en France, l'auteur rappelle que la spécificité du régime français consiste en un empilement des protections du patrimoine créées tout au long de l'histoire, et une très forte étatisation de ce dispositif (qui a cependant fait l'objet, durant ces dernières années, d'une ouverture en direction des collectivités territoriales, soit dans le cadre d'une contractualisation, soit dans le cadre de procédures partagées). Ce dispositif est fondé sur une philosophie sélective des mesures de protection (laissées à la seule appréciation de l'État) qui sont constituées de servitudes passives étroitement liées à des mesures incitatives. Ce système juridique de protection, globalement suffisant et diversifié, est cependant caractérisé par un aspect touffu, incomplet et trop complexe. Ouvrant la voie à une critique sévère du dispositif (reprise plus de dix ans plus tard par les trois rapports parlementaires précités), le rapport souligne le profond dysfonctionnement du système, en raison de ses lacunes et de ses incohérences.

Au titre des lacunes et incohérences, l'auteur souligne quatre constats majeurs : l'objectif de protection du patrimoine est insuffisamment assuré, le dispositif souffre de l'absence de stratégie cohérente, l'efficacité de l'action de l'État se heurte à de nombreuses limites et enfin l'insertion des collectivités locales dans le dispositif est mal assurée.

Premier constat : dans un pays caractérisé par un patrimoine riche et abondant, certains patrimoines restent insuffisamment protégés, notamment le patrimoine rural civil,

l'habitat urbain, et les patrimoines à caractère ethnologique, pour lesquels les outils juridiques existants demeurent lourds et trop complexes.

Deuxième constat : le dispositif souffre de l'absence de perspective d'ensemble. La critique la plus acérée concerne l'absence totale de stratégie cohérente de la part de l'État : alors que les entreprises privées et les collectivités territoriales accompagnent leur politique de plans stratégiques et de programmes d'action pluriannuelle, l'action patrimoniale de l'État est une politique du « coup par coup », les mesures de protection fluctuant en fonction des demandes et des pressions les plus diverses. Les mesures de déconcentration de 1985 en matière d'instruction des demandes de protection n'ont pas eu les effets escomptés, aucune planification régionale n'émergeant et l'inflation des mesures de protection des premières années étant rapidement suivie d'un arrêt brusque justifié, non par un épuisement des protections nécessaires, mais par de strictes motivations financières. Cette absence de stratégie cohérente et claire aboutit à une incompréhension des choix de l'État en raison de la multiplicité des protections, de leur émiettement entre les divers services de l'État, et surtout de leur opacité pour les élus locaux.

Troisième constat : l'efficacité de l'action de l'État se heurte à de trop nombreuses limites :

- L'insuffisante liaison entre les prescriptions passives et les mesures incitatives, en raison de la carence des moyens financiers accentuée par une mauvaise gestion des crédits d'une part, de l'absence de véritables priorités politiques, de la mauvaise coordination des services de l'Etat entre eux et d'une faible qualité de leurs rapports avec les collectivités territoriales et les propriétaires privés, d'autre part.
- La limite institutionnelle : le contrôle du dispositif patrimonial est réparti entre plusieurs ministères (Culture, Equipement, Environnement) ce qui constitue une source de cloisonnements rendant difficile une politique cohérente et offrant peu de lisibilité pour les élus locaux. Mais surtout, la superposition des réglementations pose parfois des problèmes de cohérence juridique.
- L'insuffisance des moyens : d'une manière globale les services de l'État ne sont pas dotés de moyens humains suffisants, notamment au niveau des ABF qui, absorbés par l'instruction des autorisations d'urbanisme, délaissent leur rôle de contrôle de l'entretien des monuments protégés.

Quatrième constat : l'insertion des collectivités locales dans ce dispositif est mal assurée. En effet, les communes ne sont ni informées ni consultées dans le cadre des procédures de protection conduites par l'État, alors que les prescriptions juridiques arrêtées

vont avoir des conséquences sur l'aménagement de l'espace communal et le droit des sols, domaine de compétence des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale. En outre, les départements et les régions, qui interviennent pourtant d'une manière de plus en plus importante dans le financement du patrimoine, sont dépourvus de moyens réglementaires de protection.

Dans une seconde partie, l'auteur estime que la création d'une troisième voie de protection serait inopportune. Il estime en effet que la création d'un nouvel instrument de protection destiné au patrimoine d'intérêt local et donnant de larges compétences aux collectivités territoriales doit être écartée pour plusieurs motifs.

D'une part, l'adjonction d'une troisième voie de protection comparable aux deux voies existantes (prescriptions passives et mesures incitatives) se révélerait délicate à mettre en œuvre en raison de l'impossibilité d'une définition préalable claire et incontestable (sur le plan scientifique et technique) du patrimoine d'intérêt local. En outre, la création de ce nouveau dispositif supposerait de remettre en cause la hiérarchie et les prescriptions existantes entre classement et inventaire (la troisième protection ne pouvant se situer à un niveau inférieur de l'inscription jugé insuffisant) ce qui aboutirait à remettre en cause la loi de décembre 1913.

D'autre part, l'instauration d'un instrument à caractère contractuel, de type label, (déjà utilisé par certaines collectivités) se révélerait inefficace (pour assurer une protection suffisante contre les destructions ou les altérations) et sans grand intérêt (une telle disposition pouvant être mise en place dans le cadre des compétences locales).

Enfin et surtout, une telle solution est écartée en raison de son incapacité à résoudre les problèmes majeurs que connaît le dispositif de protection : elle créerait une complexité supplémentaire dans une gestion déjà complexe sans résoudre les carences et dysfonctionnements du système étatique actuel, et n'apporterait pas de réponse cohérente au désir de nombreuses collectivités territoriales de participer plus directement à la politique de protection du patrimoine. Pour toutes ces raisons, l'auteur du rapport, sortant de sa stricte mission initiale, propose une réforme profonde du dispositif actuel. Dans une troisième partie, le rapport suggère de retenir des solutions nouvelles, en redessinant l'organisation des systèmes juridiques de protection et en redistribuant les compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Il propose de retenir deux niveaux de protection du patrimoine :

- un niveau national (maintenant une distinction entre le patrimoine national – anciens monuments historiques – et les sites).

- un niveau régional comportant le patrimoine régional protégé et les sites régionaux protégés.

Dans une telle organisation est assurée une nouvelle répartition des compétences :

- l'État devient responsable du patrimoine national et des sites nationaux protégés. Il garde ainsi le monopole de la protection la plus puissante comportant prescriptions passives et mesures incitatives et la police des abords (devenus modulables). Cette protection se traduit en un seul instrument juridique déconcentré et souple (effets adaptés et modulés en fonction de la nature et de la configuration du bien protégé) qui intègre tous les biens actuellement classés et après examen approfondi tout ou partie des biens actuellement inscrits.
- les collectivités territoriales sont compétentes pour le patrimoine et les sites régionaux. La région serait attributaire de la compétence, avec la possibilité d'un système de délégations aux départements ou à certaines communes, permettant ainsi une concomitance de ressort territorial avec les services régionaux de l'État (les D.R.A.C.), une surface financière suffisante, et la perspective d'une planification cohérente dans le cadre de schémas régionaux du patrimoine.

Une telle répartition des compétences permet d'introduire une souplesse et une modularité différentes, mais dans le cadre d'une procédure décisionnelle identique fondée sur l'unicité, la transparence et sur un dialogue entre l'État et la région.

En conclusion, le rapport suggère quelques pistes pour une amélioration du fonctionnement de l'État : ainsi, plusieurs suggestions fortes sont avancées concernant la nécessité impérieuse pour l'État de définir une doctrine claire et une méthodologie adaptée, de procéder à un regroupement de ses services, et d'intégrer la politique du logement dans la stratégie patrimoniale.

Le rapport de Jean Monnier, que le Ministre de la culture ne juge pas utile de publier (la critique de l'étatisation patrimoniale et surtout l'invitation faite à l'État de définir une véritable stratégie en matière patrimoniale en préalable à toute réforme ont sans doute été mal jugées par un ministre assez peu préoccupé de la protection patrimoniale) reste donc « dans les oubliettes » laissant en jachère un territoire marqué par la complexité des relations entre l'État et tous ses autres partenaires (collectivités territoriales,

propriétaires privés et associations de défense du patrimoine). Un seul commentaire public vient apporter une suite à ce rapport sous la plume de Jean Michel Leniaud[108], qui souligne que « le rapport du maire d'Angers ne manquait pas de pertinence ni de finesse ».

Il faut donc attendre plus de dix années pour que les choses bougent sous plusieurs formes au cours de l'année 2002, à l'initiative du Parlement :

- C'est d'abord la réaction de la commission des finances du Sénat qui, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2002, propose le rejet des crédits prévus pour le patrimoine pour sanctionner l'incurie de l'administration des affaires culturelles incapable de consommer les crédits, pourtant jugés insuffisants, pour l'entretien du patrimoine, et surtout coupable d'avoir fait que « depuis quatre ans le phénomène ne cessait de s'aggraver au point qu'une partie de l'argent public consacré, en principe, aux vieilles pierres était "recyclé" vers les spectacles vivants ».[109]
- Cette critique faite à l'incapacité des services de l'État de consommer les crédits votés amène alors le ministre de la culture à confier, le 25 janvier 2002, à un professeur des universités, Monsieur Rémy Labrusse, un rapport d'analyse des dysfonctionnements assorti de propositions.[110]
- Profitant de la discussion du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, les parlementaires, sous la forme d'un amendement qui devient l'article 111 de la loi du 27 février 2002[111], imposent, dans le cadre d'une expérimentation, la possibilité pour « les collectivités territoriales d'exercer les compétences de l'État » dans des matières concernant la gestion du patrimoine.
- Dans le même contexte critique le sénateur Gaillard présente en juillet 2002 son rapport d'information sous l'intitulé « Cinquante et une mesures pour le patrimoine monumental ».

C'est donc dans ce contexte particulièrement critique que le ministre de la culture décide d'organiser « un contre-feu » en confiant à un ancien directeur du Patrimoine le soin d'explorer les voies de la décentralisation en matière de gestion patrimoniale, et en lui

---

[108] LENIAUD Jean Michel, *L'utopie française*, précité, p. 117-118
[109] Rapport GAILLARD, précité, p. 5
[110] Le rapport LABRUSSE n'ayant pas été publié son contenu n'est pour l'instant accessible que par le rapport GAILLARD qui en fait une présentation détaillée, p. 31-41.
[111] Loi N° 2002-276 du 27 février 2002, précitée

confiant la présidence d'une commission ad hoc intitulée « Patrimoine et décentralisation ».

III) Le rapport Jean Pierre Bady de novembre 2002[112]

C'est donc à Jean Pierre Bady (qui avait proposé à Jack Lang en 1988 de confier une mission de réflexion à Jean Monnier) que le ministre de la culture confie le soin d'analyser une nouvelle fois le dispositif et de formuler des propositions. Dans un contexte particulièrement critique à l'endroit de l'État, choisir un ancien Directeur de l'Architecture et du Patrimoine (en outre ancien Président de la Caisse nationale des monuments historiques et des sites, et ancien Directeur de l'école nationale du patrimoine) est particulièrement judicieux, eu égard à l'image positive qu'il garde auprès de tous les défenseurs du patrimoine. Ce grand serviteur de l'État sait d'ailleurs se montrer à la hauteur des attentes du ministre en ne dépassant jamais les limites du « politiquement correct » et en limitant ses propos à des propositions techniques et pratiques qui ne remettent pas fondamentalement en cause l'ensemble de l'édifice. Dans un court délai il s'acquitte de sa tâche en « canalisant » parfaitement le travail de la commission (celle-ci consacre 12 séances de travail – dont une mission sur place à Toulouse – à sa mission, laissant au Président l'essentiel des initiatives – 97 entretiens individuels ou collectifs et 7 missions en province au cours desquelles 39 personnes ont été entendues).

A) Le contenu

Le rapport se place d'emblée dans une perspective intéressante en soulignant que le patrimoine monumental demeure marqué par une « interprétation trop jacobine [...] et qu'il convient de passer d'une politique étatiste à une politique nationale ». Mais c'est pour ajouter aussitôt qu'une initiative gouvernementale, heureuse, est intervenue, sous la forme des protocoles de décentralisation culturelle, qui vise à organiser un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales et dont il convient de tirer ultérieurement les leçons. Il ajoute qu'une autre initiative, d'origine parlementaire, est venue accélérer un processus de décentralisation, en soulignant « le contexte particulier au ministère de la culture qu'a

[112] Commission « Patrimoine et décentralisation » Président : Jean Pierre BADY. *Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine.* Novembre 2002.

constitué le choc des articles 111 et 112 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité »[113].

Après ces observations préliminaires le rapport restitue la problématique posée : en matière de protection patrimoniale le processus de décentralisation est-il judicieux ? Est-il inéluctable ? Ne peut-on pas imaginer que le système étatiste puisse perdurer au prix de certaines adaptations ? A ces questions la commission semble apporter une réponse définitive en manifestant son pessimisme quant à la possibilité de l'État de se réformer rapidement et durablement. Elle estime que « la décentralisation est la bonne voie pour reconnaître, mobiliser et dynamiser de nouveaux acteurs, publics et privés, et fixer un cadre simplifié »[114].

Face à plusieurs hypothèses sur le choix des collectivités les plus aptes à assumer les nouvelles compétences, ou l'éventualité d'une formule mixte associant l'État et d'autres partenaires dans un établissement public de coopération culturelle, la commission marque sa préférence pour une solution plus pragmatique permettant le transfert de compétences ou de responsabilités à différents niveaux de collectivités.

Les avantages qui peuvent être attendus d'un transfert de compétences étatiques vers les collectivités territoriales paraissent nombreux :

- permettre une réforme de l'organisation étatique lui permettant de se recentrer sur ses fonctions essentielles, notamment régaliennes
- répondre aux attentes de nombreuses collectivités territoriales
- transférer la prise de décisions au plus près des citoyens pour permettre une appropriation collective du patrimoine
- d'une manière générale assurer une simplification et une clarification de la protection du patrimoine

Dans le cadre de ce processus de décentralisation, le maintien d'une véritable politique nationale du patrimoine suppose que soit assuré un équilibre entre les principaux acteurs concernés : État, collectivités territoriales, propriétaires privés, sans oublier ceux qui concourent à cette mission, comme les associations de défense, la Fondation du patrimoine, mais également les entreprises. En outre, la pérennisation des acquis supposera

---

[113] Rapport BADY, précité, p. 4
[114] Ibidem, p. 4-5.

que puisse être opéré concomitamment le transfert des moyens humains et financiers adéquats.

B) Les propositions

Dépassant le cadre d'une réflexion essentiellement politique, le rapport de la Commission Bady s'attache à formuler des propositions concrètes. Ce pragmatisme se révèle pertinent car il permet au ministre de la culture d'apporter rapidement des réponses concrètes aux nombreuses critiques antérieurement formulées, concernant les problèmes liés à la connaissance du patrimoine, à la nature et aux modalités de protection, aux conditions de réalisation des travaux sur et aux abords des monuments protégés, les problèmes généraux de gestion, d'animation ou de mise en valeur des monuments.

En ce qui concerne la connaissance du patrimoine, elle propose le transfert vers les régions des compétences de l'Inventaire général du patrimoine culturel, formule reprise dans la loi du 13 août 2004[115].

En ce qui concerne le centre du dispositif juridique de protection instauré par la loi de 1913, la Commission, suivant la solution dominante préconisée par l'Administration, maintient le statu quo, écartant définitivement la solution parfois envisagée d'une troisième voie de protection, ou de labels locaux de protection assortis d'avantages comparables. Le dispositif central est maintenu, l'État gardant le monopole de la qualification juridique des immeubles protégés, soit sous la forme du classement, soit sous la forme de l'inscription au titre des monuments historiques. Le dispositif est cependant amélioré dans le cas de l'inscription, l'instruction des demandes de protection étant assouplie pour permettre d'associer les collectivités territoriales, les associations et les propriétaires privés, notamment par l'amélioration du fonctionnement des commissions régionales du patrimoine et des sites.

Pour le patrimoine actuellement non protégé, la Commission propose le transfert aux départements des crédits consacrés par l'État au patrimoine rural non protégé (P.R.N.P.), rappelle les pouvoirs de protection ouverts aux autorités locales dans le cadre des Plans locaux d'urbanisme (P.L.U.), et suggère surtout le renforcement de la mission de

[115] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, articles 95 et 104-IV, précitée.

la Fondation du patrimoine, avec l'accroissement de ses moyens financiers (produits des successions vacantes) afin d'assurer par l'attribution d'un label spécifique assorti d'avantages fiscaux une protection d'un patrimoine local actuellement non protégé. Sur tous ces points, les propositions de la commission ont été mises en application ultérieurement.

En ce qui concerne le régime des abords des monuments historiques et des sites, la proposition s'attache au maintien du dispositif, pourtant objet de nombreuses critiques, en soulignant que des alternatives pertinentes existent pour atténuer les aspects excessifs de la réglementation, à travers les Z.P.P.A.U.P. les plans locaux d'urbanisme, et la création de périmètres de protection modifiés (P.P.M) introduits par la loi S.R.U.

En ce qui concerne les espaces protégés, secteurs sauvegardés et ZPPAUP, la commission considère que les critiques formulées contre certains aspects de leur élaboration et de leur fonctionnement peuvent être facilement corrigées par des améliorations législatives ou réglementaires.

En ce qui concerne le régime des travaux sur les monuments historiques, la Commission demeure attachée aux privilèges des ABF et des A.C.M.H moyennant quelques adaptations, eu égard à leurs compétences et à la qualité de leurs interventions, mais elle propose d'introduire des réformes substantielles dans le régime des travaux, en transférant aux propriétaires publics ou privés la maîtrise d'ouvrage, en maintenant, mais en les simplifiant au maximum, les autorisations d'urbanisme (autorisations de travaux et déclarations préalables), en maintenant le monopole de la maîtrise d'œuvre aux ABF et aux ACMH mais en les assouplissant. Enfin, à la question récurrente des financements croisés des travaux, la Commission répond en proposant une solution radicale de transfert des crédits d'État vers les régions dans le cadre d'une dotation globale de patrimoine.

S'agissant des conditions de fonctionnement, de gestion, et de mise en valeur des monuments historiques, la Commission propose des mesures pragmatiques de transfert de propriété de nombreux monuments appartenant à l'État soit vers les collectivités territoriales, soit vers le Centre des monuments nationaux, considérant que pour de nombreux monuments très imbriqués dans l'histoire locale la valorisation et la mise en valeur seront mieux assurées par des politiques locales. Ces transferts doivent cependant s'inscrire dans un processus et selon des règles fixées préalablement.

Enfin, sur la nécessité d'un contrôle scientifique et technique des mesures de protection et de gestion du patrimoine, ainsi que sur l'organisation de la formation professionnelle, des conditions de recrutement et du statut des personnels spécialisés dans

le domaine du patrimoine, la Commission souligne le rôle essentiel de l'État (à travers l'Institut National du Patrimoine et le Centre des hautes études architecturales de Chaillot) mais également la nécessité d'une parfaite symbiose avec les structures existantes de la fonction publique territoriale.

Présentées sous la forme de 29 propositions émises par la commission, ces suggestions du rapport Bady ont pour l'essentiel été reprises par l'État, soit dans le cadre de dispositions législatives, soit dans le cadre de réformes introduites au sein du fonctionnement de l'administration des monuments historiques.

Mais, si elles ont permis des améliorations sensibles et répondu à de nombreuses critiques antérieures, elles ne se sont pas attaquées aux problèmes majeurs d'ordre politique : une redistribution des compétences mieux organisée entre les principaux acteurs de la protection patrimoniale, un renforcement des moyens financiers apportés par l'État et les autres collectivités publiques pour faire face aux besoins de plus en plus importants et enfin une réforme profonde du fonctionnement des services de l'État dans une perspective de plus grande efficacité et d'une rationalisation des moyens humains et techniques. A ces questions, éminemment politiques, on comprend aisément que la commission Bady, même si elle se donnait pour ambition d'apporter sa contribution à la définition d'une politique nationale du patrimoine, ne pouvait et ne voulait répondre.

Ainsi, durant près d'un quart de siècle, la question du patrimoine et des modalités de sa sauvegarde est devenue une préoccupation du ministère de la culture, à défaut de l'être devenue des plus hautes sphères de l'État. Mais les réflexions internes ou publiques n'ont pas, pour autant, permis de dégager une stratégie politique cohérente qui puisse déterminer l'action de l'État.

Durant les dernières années du XXe siècle, des circonstances particulières ont relancé le débat dans une perspective plus globale. Succédant à des réflexions théoriques ou pratiques et à des propositions généralement limitées à une amélioration du système existant sans le remettre fondamentalement en cause, les trois rapports parlementaires précités, en se penchant sur le fonctionnement de la gestion étatique de la protection patrimoniale ont dressé un constat particulièrement sévère, relevant nombre de carences et de dysfonctionnements. Ils introduisent une analyse plus fondamentalement politique en soulignant la nécessité d'une véritable refondation de la politique patrimoniale, pour passer « d'une politique étatique » qui a marqué définitivement ses limites, à une véritable politique nationale.

CHAPITRE 2

UN FONCTIONNEMENT CENTRALISÉ CONTESTÉ : LA NÉCESSAIRE REFONDATION DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE

Avec la lente maturation du droit français du patrimoine (depuis 1830 jusqu'à la loi fondatrice de 1913 dans un premier temps, puis par l'enrichissement de ce dispositif central jusqu'à nos jours) la protection du patrimoine monumental français a été en grande partie assurée par une administration étatique de plus en plus structurée et couvrant les multiples facettes d'un dispositif qui permet de jouer d'une manière concomitante sur les prescriptions juridiques et les mesures incitatives. Cette conjonction d'une réglementation très précise et d'une administration omniprésente s'est révélée globalement efficace et a pu faire l'admiration de certains observateurs étrangers. Mais durant les dernières années du XXe siècle cet édifice étatique a donné des signes de faiblesse sous l'effet de deux réalités : d'une part l'absence d'une véritable ligne directrice générale susceptible de répondre simultanément à un développement croissant et rapide du patrimoine à protéger et à une stagnation (voire une insuffisance grave) des moyens humains et financiers nécessaires, et d'autre part la nécessité incontournable d'associer à la tâche de nouveaux acteurs, notamment les collectivités territoriales, rendant inéluctable une répartition claire et concertée des rôles et responsabilités dans un dispositif unique.

Certains dysfonctionnements conjoncturels dus notamment à la lourdeur d'une machine étatique caractérisée par une gestion financière déficiente et un fonctionnement quotidien peu efficace, ont amené les institutions parlementaires chargées du contrôle de l'action gouvernementale à conduire des investigations approfondies sur le fonctionnement du dispositif. Dans le même temps, la pression s'est révélée de plus en plus forte de la part d'autres acteurs directement concernés, d'une part les associations nationales de défense du patrimoine (mieux structurées et portées par l'engouement de l'opinion publique en faveur du patrimoine) et d'autre part le secteur économique des entreprises spécialisées dans les métiers

du patrimoine (elles aussi mieux organisées avec des structures efficaces, d'une part autour des métiers d'art notamment depuis la création de la Société d'encouragement aux métiers d'art – S.E.M.A., et d'autre part, du Groupement des entreprises des monuments historiques - G.M.H). Ces actions conjuguées ont conduit à mettre sur la place publique un bilan en demi-teinte soulignant les forces et faiblesses du système étatique de protection du patrimoine et à l'accompagner d'une série de propositions. C'est donc cet état des lieux, qu'un colloque spécialisé avait résumé sous la formule « Le patrimoine français en grande pitié : la passion est-elle un remède suffisant ? »[116], qui est dressé et qui ouvre des perspectives et des propositions.

SECTION 1 : UN SYSTEME CENTRALISE DE PLUS EN PLUS CONTESTE

Les vertus intrinsèques de l'étatisation du système de protection du patrimoine français dans un système politique fortement centralisé ne peuvent résister en face de deux réalités qui ont marqué la deuxième moitié du XXe siècle : le développement de la décentralisation, accompagné de l'émergence du principe de subsidiarité, et la crise économique mondiale engendrée par le choc pétrolier et ses conséquences sur les budgets publics, et notamment sur les crédits affectés au patrimoine, constamment insuffisants.

Le rapport de la commission Bady a certes souligné quelques dysfonctionnements dans l'organisation étatique et proposé de nombreuses améliorations qui ont d'ailleurs été, pour la plus grande part, reprises par le législateur ou le gouvernement (au niveau surtout du ministère de la culture). Mais le rapport demeure dans une tonalité critique assez feutrée, alors que quelques années plus tôt le rapport Monnier soulignait le vice rédhibitoire du modèle étatique français. Les premières années du XXIe siècle se révèlent beaucoup plus riches en analyses critiques du système avec les trois rapports parlementaires Gaillard (2002), Nachbar (2006) et Kert (2006) qui ne manquent pas d'user de la liberté d'expression que permet l'exercice du contrôle parlementaire sur l'action du pouvoir exécutif. Quatre critiques essentielles sont mises en avant, la première à portée générale concerne l'absence de

[116] Huitième session des Journées juridiques du patrimoine, Paris, 13 septembre 2005

définition claire d'une véritable politique du patrimoine, les trois autres critiques n'étant que les conséquences de cette absence de stratégie : l'insuffisance chronique des moyens humains et matériels aggravée par une incohérence dans la gestion des crédits, le constat d'une organisation administrative lourde et inefficace et l'insuffisance de la mise en valeur du patrimoine et de son potentiel économique.

§ 1 L'absence de stratégie globale

Durant tout le XIXe siècle et la plus grande partie du XXe siècle, la culture a occupé une place particulièrement modeste dans les politiques publiques et la défense des monuments historiques en a été affectée. Pourtant l'attachement en faveur de la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine s'est manifesté d'une manière croissante dans la société française. Mais en même temps que le champ patrimonial s'est élargi les moyens mis en œuvre sont toujours restés très notoirement insuffisants par rapport aux besoins.

En outre, mis à part quelques propos incantatoires de certains responsables politiques et les effets d'annonces très médiatisées de quelques lois de programme, le patrimoine n'a véritablement jamais fait l'objet d'une réflexion politique d'ensemble ni de véritable stratégie globale. C'est ce qu'un auteur, évoquant le rôle fondateur de Guizot soucieux de définir la mission patrimoniale de l'État sur des bases philosophiques et pratiques, rappelle avec une certaine perfidie : « On rêve de ce temps où les principes précédaient la décision et où l'action était la sœur de la conviction »[117]. C'est le constat dressé par les trois rapports parlementaires, alors même que la réforme des finances publiques introduite par la L.O.L.F. (dont l'objectif est de passer de la situation antérieure caractérisée par « une administration de moyens » à une situation nouvelle caractérisée par « une administration de résultats ») aurait dû avoir pour effet, en préalable à toute action, de définir un plan d'ensemble permettant d'identifier des objectifs stratégiques et des objectifs intermédiaires, eux-mêmes assortis d'indicateurs permettant de mesurer les résultats.

Le rapport Monnier soulignait d'ailleurs le manque d'intérêt d'une troisième voie de protection du patrimoine, si préalablement l'État, seul maître de toute la chaîne de protection

---

[117] BEGHAIN Patrice, 1998, *Le patrimoine : culture et lien social*, Presses de Sciences politiques, La Bibliothèque du citoyen, Paris, p. 14.

patrimoniale, n'avait pas défini clairement ses objectifs. « L'État doit redéfinir les objectifs et les méthodes de sa politique de protection du patrimoine »[118] et l'auteur ajoutait trois précisions importantes :

« Les décisions de protection doivent faire l'objet d'une doctrine claire et d'une méthodologie.

Les services qui assurent la mise en œuvre des différentes législations doivent être réunis et adaptés à leur mission.

La politique générale du logement doit être favorable à la réutilisation et à la mise en valeur du patrimoine ancien ».

Plus de dix années après ces constats, force est de reconnaître que l'État n'a toujours ni voulu, ni pu entrer dans la voie de cette impérieuse nécessité de définir une stratégie globale.

I) Un préalable non satisfait : une définition précise du rôle de l'État

Le rapport Gaillard de 2002 est avant tout centré sur l'analyse de dysfonctionnements liés à une mauvaise organisation des services de l'État notamment dans leur incapacité à consommer des crédits budgétaires (insuffisants) affectés au patrimoine. Mais au-delà des recettes préconisées qualifiées de « 51 mesures pour le patrimoine monumental », il insiste sur la nécessité de poser clairement la mission de « l'État central, garant du patrimoine national ».

Après avoir rappelé les conditions historiques de l'apparition d'un patrimoine « bien commun de la Nation » le sénateur rappelait l'État à ses obligations politiques, notamment celle de « régulateur, auquel il incombe de parvenir à la fixation de lignes directrices cohérentes avec les contraintes, notamment budgétaires et politiques, résultant des sacrifices susceptibles d'être supportés par les citoyens ». Cette mission est en effet centrale car il appartient à l'État de fixer les objectifs de la protection patrimoniale. En reprenant le terme de sacrifice qu'évoquait André Chastel dans sa définition du patrimoine (« Dans toute société le patrimoine se reconnaît au fait que sa perte constitue un sacrifice et que sa conservation suppose des sacrifices »[119]) il revient à la puissance publique de déterminer la nature des

---

[118] Rapport MONNIER, précité, p. 39

[119] BABELON Jean Pierre, CHASTEL André, *La notion de patrimoine*, précité p. 101

sacrifices qui peuvent être consentis par la collectivité publique pour assumer cette conservation du patrimoine.

Il lui incombe en effet de définir, d'une manière suffisamment précise, les règles du jeu permettant de délimiter le contenu du patrimoine d'intérêt public, justifiant la mise en œuvre de moyens juridiques, financiers et techniques pour en assurer la sauvegarde et la mise en valeur au profit de tous.

Or l'histoire de l'évolution de la protection patrimoniale française montre que le champ du souhaitable et du possible, qui est au cœur même de toute sélection, n'a jamais été clairement défini par l'État.

II) Un constat : l'empirisme et l'analyse ponctuelle comme critères de choix

Le choix des mesures de classement, privilège du ministre responsable, est en fait le résultat, intangible depuis l'ère Guizot, des propositions émises par la Commission supérieure (désormais nationale) des monuments historiques. Mais son interprétation de la notion légale de l'intérêt public à protéger pour des raisons historiques ou artistiques n'a jamais été subordonnée à des critères rigoureux et précis.

Dans les premières années de son existence ses choix sont conditionnés par la rigueur des moyens budgétaires et la faiblesse de l'administration des monuments historiques et sont donc pragmatiques : en dehors des quelques centaines de monuments majeurs de l'histoire et de l'art de la France qui s'imposent naturellement, il lui apparaît inéluctable, face à l'impossibilité de sauvegarder tous les édifices, de se limiter à la conservation de certains modèles particulièrement achevés et significatifs. Ce sont des choix restrictifs sur les monuments « témoins » des différents types d'architecture, ou de périodes ou événements majeurs de l'histoire, qui constitueront la doctrine dominante de 1830 jusqu'à la fin du XIXe siècle.

L'irruption du patrimoine religieux consécutif à la loi de décembre 1905 et le poids de l'opinion publique mobilisée par des auteurs et hommes politiques sur la grande misère des églises de France modifient la donne, Maurice Barrès allant même jusqu'à préconiser la sauvegarde de tous les lieux de culte antérieurs à 1800. Puis la deuxième moitié du XXe siècle

se caractérise par « l'explosion du patrimoine »[120]. La commission élargit d'abord le champ historique de la protection en prenant en compte le patrimoine des XIXe et XXe siècles, puis étend son champ thématique en intégrant notamment le patrimoine industriel, scientifique et technique, le patrimoine rural et urbain, les lieux de mémoire et le patrimoine immatériel, le patrimoine ethnologique, et les jardins. Cette extension rapide liée à l'évolution de la société dans son appréhension du patrimoine rend encore plus difficile la définition d'une doctrine de la protection. Durant tout le XXe siècle, et encore aujourd'hui, à la question récurrente : « Faut-il tout protéger ? » aucune réponse cohérente et argumentée n'est fournie. Les mesures de protection prises en application de la loi de 1913 demeurent le résultat d'une appréciation au coup par coup, qui peut varier en intensité en fonction des moyens budgétaires ou des volontés politiques (on songe à l'évolution des critères d'appréciation apportés par André Malraux et ses successeurs vis-à-vis de l'art contemporain, ou du patrimoine immatériel)[121]. Certes l'idée d'une sélection sévère, pour ne retenir que les « monuments témoins », demeure en filigrane de la pratique suivie par la Commission nationale des monuments historiques dans la procédure de classement mais sans qu'il soit possible d'en préciser les contours exacts.

Pour éclairer ses services dans l'instruction des dossiers de protection, la Direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture a élaboré, en 2003, un manuel méthodologique consacré à « La protection des immeubles au titre des monuments historiques » [122]. Il est significatif de relever que l'essentiel de l'ouvrage est consacré à la procédure et aux modalités d'instruction. Les courts passages consacrés aux « critères de protection au titre de la loi de 1913 » ne fournissent aucun élément et renvoient, pour le seul classement, à la jurisprudence de la Commission nationale des monuments historiques : « De fait, ce sont les avis de cette dernière, plus que la lettre de la loi, qui guident la politique de classement »[123].

La procédure d'inscription sur l'inventaire supplémentaire, qui est à l'origine une mesure provisoire susceptible d'être transformée ultérieurement en mesure de classement

---

[120] NORA Pierre, L'explosion du patrimoine, précité.
[121] LAURENT Xavier, *Grandeur et misère du patrimoine*, précité, p. 215-271
[122] JAMOT Francis et MARX Jean, *La protection des immeubles au titre des monuments historiques Manuel méthodologique*, précité, p. 15-17. Des extraits de ce manuel destiné aux chargés d'études documentaires recenseurs sont accessibles en ligne : http://www.culture.gouv.fr./
[123] Ibidem, p. 16.

permet de rester dans un flou conceptuel, la notion « d'intérêt public » applicable au classement étant remplacée par « l'intérêt suffisant » pour la mesure d'inscription. Mais l'accumulation du nombre des immeubles inscrits, sans jamais accéder à la consécration suprême du classement, a conduit naturellement l'Administration à transformer cette solution provisoire en solution définitive et à créer ainsi une seconde voie de protection dotée de l'autonomie, consacrée par une nouvelle formulation « l'inscription au titre des monuments historiques », et un régime juridique récemment amélioré. Là encore, l'absence de critères de sélection est d'autant plus surprenante que la déconcentration des décisions administratives de protection, consécutive aux deux décrets du 15 novembre 1984[124], complétés par un décret du 5 février 1999[125], a confié à de nombreuses commissions consultatives régionales le soin d'opérer la sélection et d'émettre des propositions au représentant de l'État (actuellement le préfet de région) compétent pour prononcer la décision administrative de protection. Une doctrine d'ensemble n'a pas été fixée, et les deux textes réglementaires se contentent de retenir le principe d'un avis rendu par la commission « sur les propositions de classement parmi les monuments historiques et d'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques qui lui sont soumises » par l'administration.

La circulaire d'application du décret de 1999[126] se limite d'ailleurs à donner des précisions sur les modalités de la procédure : après une présélection effectuée par la délégation permanente de la commission, un dossier est constitué par un rapporteur nommé par le directeur régional des affaires culturelles et le rapport présenté devant la commission « est conclu par une proposition de protection, justifiée par les arguments scientifiques et techniques relatifs à l'intérêt de l'immeuble au titre de l'art ». Si la commission émet un avis favorable pour l'inscription, la direction régionale des affaires culturelles rédige un arrêté qui est mis à la signature du préfet de région. La pratique est d'ailleurs venue corroborer l'idée qu'un large pouvoir d'appréciation est laissé à chaque commission régionale, car, dans les années qui suivent les mesures de déconcentration, les mesures de protection au titre de l'inscription

[124] Décret n° 84-1006 du 15 novembre 1984 relatif au classement parmi les monuments historiques et à l'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, précité, et décret n° 84-1007 du 15 novembre 1984 instituant auprès des commissaires de la République de région une commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique, précité, et la circulaire ministérielle du 24 janvier 1985 portant application des deux décrets, J.O. du 15.6.1985, p. 6620.

[125] Décret n° 99-78 du 5 février 1999 relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux, précité.

[126] Circulaire du 4 mai 1999 du ministre de la culture et de la communication, précitée

connaissent un accroissement particulièrement significatif. Après une pause en 1985 (268 arrêtés d'inscription) causée par la création l'année précédente des commissions régionales du patrimoine historique, archéologique et ethnologique (COREPHAE), l'augmentation est spectaculaire à partir de 1986 (739 arrêtés) : pendant les douze années (1985-1996) 8205 arrêtés d'inscription sont pris (soit une moyenne annuelle de 683). Depuis 1997, en fonction d'instructions ministérielles justifiées par les conséquences financières qu'entraîne l'augmentation rapide des monuments protégés, les chiffres sont désormais stabilisés (moyenne annuelle de 380 arrêtés).

La question est toujours d'actualité car l'imprécision de la notion de « monuments présentant un intérêt suffisant » mérite toujours quelques pistes permettant de fixer une doctrine générale, sauf à imaginer qu'une totale liberté est laissée à chaque commission régionale. On peut cependant en douter en voyant l'évolution du décret du 7 février 1999 qui constitue la base du fonctionnement de la commission régionale du patrimoine et des sites (C.R.P.S), qui a succédé à la COREPHAE. Ce texte comportait dans sa rédaction initiale une disposition intéressante sur le rôle de la commission dans la stratégie patrimoniale de l'État. L'article 1er du décret qui définit les missions de la commission prévoyait dans son alinéa 4 : « Elle propose au préfet de région des orientations pour la mise en œuvre à l'échelon régional de la politique nationale en matière d'étude, de protection et de conservation du patrimoine ». On pouvait alors imaginer que, dans le cadre d'une politique nationale clairement définie, chaque commission régionale pourrait s'investir dans une réflexion et l'élaboration de propositions prenant en compte les spécificités régionales. Mais un décret du 12 février 2004[127] a abrogé cette disposition, limitant donc ses missions à :

- émettre un avis sur les demandes de classement ou d'inscription, les projets de création de ZPPAUP ou de périmètre de protection adaptés (prévus à l'article L 621-30-1 du code du patrimoine[128])
- émettre un avis sur une question qui lui est soumise par le préfet de région

---

[127] Décret n° 2004-142 du 12 février 2004 portant application de l'article 112 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux, J.O. du 14 février 2004, p. 3060.

[128] « Lorsqu'un immeuble non protégé au titre des monuments historiques fait l'objet d'une procédure d'inscription ou de classement ou d'une instance de classement, l'architecte des Bâtiments de France peut proposer, en fonction de la nature de l'immeuble et de son environnement, un périmètre de protection adapté. La distance de 500 mètres peut être dépassée avec l'accord de la commune ou des communes intéressées. Ce périmètre est créé par l'autorité administrative après enquête publique ».

- être tenue informée de l'état d'avancement des projets de ZPPAUP, des programmes de travaux intéressant les monuments historiques, des études et actions relatives au patrimoine ethnologique, et des suites données à ses avis.

On peut dès lors s'interroger sur le rôle actif des commissions régionales du patrimoine et des sites dans la stratégie globale de l'État en matière patrimoniale. L'on peut certes apprécier l'élargissement introduit récemment dans sa composition par le décret du 30 mars 2007[129] : la commission voit ses effectifs portés à trente-deux membres (au lieu de trente) au bénéfice des représentants des associations « et fondations » qui sont désormais cinq (au lieu de trois) ; de la même manière, la section de la commission qui est chargée d'instruire les recours contre les décisions des ABF est portée à onze membres (au lieu de neuf, les deux représentants supplémentaires étant désignés l'un par le collège des élus locaux, l'autre par le préfet de région). Il n'en reste pas moins que la suppression du droit d'initiative que possédait originellement la commission et la limitation de sa mission à un rôle exclusivement consultatif laissent supposer que les principes de la démocratie participative assez largement mis en œuvre dans les sphères du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement n'ont pas remis en cause les tendances très centripètes du droit du patrimoine.

Dans l'examen des demandes de protection qu'elles sont chargées d'instruire et pour lesquelles elles doivent formuler un avis, les commissions compétentes (commission nationale des monuments historiques et commissions régionales du patrimoine et des sites) sont donc conduites à se déterminer dossier par dossier, eu égard à l'absence d'un corps de doctrine préétabli.

Il reste cependant, plus que jamais, indispensable que l'État placé au centre du dispositif et garant d'une politique nationale assume pleinement ses responsabilités et définisse avec précision les objectifs recherchés, comme le rappelle le sénateur Gaillard :
« Pour ce faire, il lui faut, au préalable, créer les conditions permettant de faire jouer l'interaction entre science et conscience du patrimoine, techniciens et citoyens afin de définir

[129] Décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, J.O. du 31 mars 2007, p. 6046.

les lignes directrices qui permettront de procéder aux arbitrages que rendent nécessaires des ressources limitées »[130].

Il n'est pas certain que cette réflexion politique globale soit considérée comme prioritaire comme en atteste le plan national pour le patrimoine de 2003. Ce plan présenté par le ministre de la culture et adopté à l'occasion du conseil des ministres du 17 septembre 2003 développe sept chantiers considérés comme prioritaires[131] (reprenant les 56 propositions formulées par la Direction de l'architecture et du patrimoine, « pour passer d'une politique étatique à une politique nationale dotée des moyens nécessaires »). En dehors du chantier n° 2 qui vise à « mettre en place un nouveau dispositif pour le patrimoine de proximité », aucun objectif retenu ne s'appuie en effet sur une réflexion stratégique sur les objectifs de la protection patrimoniale.

§ 2 L'insuffisance chronique des moyens et l'incohérence de la gestion

La deuxième appréciation critique portée sur la politique patrimoniale de l'État concerne l'insuffisance des moyens mis en œuvre. Au-delà d'une contestation fréquemment pratiquée pour de nombreux domaines d'intervention de l'État, la critique est particulièrement argumentée dans les trois rapports parlementaires qui livrent un constat assez sévère sur deux points essentiels :

- l'insuffisance des moyens budgétaires mis en œuvre pour assurer le sauvetage d'un patrimoine que l'État considère comme d'intérêt public
- l'incohérence dans la gestion de ces maigres moyens par les services de l'État.

I) L'insuffisance des moyens face à l'urgence

Que l'État manque de moyens financiers pour faire face à toutes ses obligations est un constat souvent dressé contre l'État moderne comme le montre l'évolution des crédits de l'État consacrés aux monuments historiques depuis 1830. Mais cet état des choses ne s'est pas amélioré et le mérite des trois rapports parlementaires est d'avoir souligné que la situation

---

[130] Rapport GAILLARD, précité, p. 171.
[131] Rapport KERT, annexe V, p. 129 et suivantes

actuelle est historiquement cruciale, et qu'est désormais en cause le problème de la survie du patrimoine national.

Pour pouvoir apprécier pleinement l'importance de la situation, dresser les interventions urgentes nécessaires et en mesurer les coûts un « bilan sanitaire » approfondi est indispensable, surtout pour les immeubles classés, considérés comme les éléments majeurs du patrimoine monumental. Mais dans ce domaine il faut souligner que les outils d'analyse sont longtemps restés sommaires.

Le premier bilan est apparu en 1975 (dans le cadre de l'action conduite en matière de finances publiques de rationalisation des choix budgétaires – R.C.B) sur la base d'un fichier des monuments historiques classés établi en fonction d'informations (souvent sommaires) recueillies dans les services déconcentrés notamment auprès des architectes en chefs des monuments historiques et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine.

Dans ce premier bilan établi par la Mission technique et économique de la Sous direction des monuments historiques est alors dressé l'état des urgences sur le patrimoine classé (le terme d'urgence étant réservé à « toute opération jugée indispensable pour la conservation d'un monument, à l'exclusion des travaux de mise en valeur ou d'aménagement ») et le contenu de ce premier constat ne manque pas de gravité :

- en ce qui concerne le parc monumental de l'État, le rapport considère que la moitié (soit 420 immeubles) des monuments classés appartenant à l'État justifie des interventions urgentes, les cathédrales étant concernées à 100 % alors que les châteaux et les abbayes le sont pour les deux tiers.
- en ce qui concerne le parc monumental n'appartenant pas à l'État, 5 310 monuments (soit 43,3 % du parc classé non-État) sont concernés par des urgences. Et dans cet ensemble un peu plus des deux tiers des monuments concernés appartiennent à des communes (71 %) et un quart aux propriétaires privés. La situation est particulièrement préoccupante pour les communes de 5 000 à 20 000 habitants et de 50 000 à 100 000 habitants ayant près de 50 % de leur parc concerné par des urgences.

Dans ce constat inquiétant, un fait ne manque pas d'intriguer. Il concerne l'état « sanitaire » du parc protégé n'appartenant pas à l'État : l'étude précise que « l'état sanitaire des classements récents 1980-1993 est plus mauvais que celui de l'ensemble du parc. On estime à 47 % (toutes catégories confondues) ou 49 % (hors antiquités préhistoriques) le pourcentage des monuments récemment classés devant faire l'objet de travaux urgents, soit près d'un monument sur deux ». La situation s'est donc dégradée, l'État poursuivant sa

politique de classement pour des monuments qui nécessiteront encore plus de moyens financiers.

Ce premier bilan présentait donc un état inquiétant du patrimoine monumental, mais la méthodologie qui présidait à son élaboration demeurait approximative, l'analyse des besoins et l'évaluation des travaux nécessaires reposant le plus souvent sur de simples estimations. Malgré l'amélioration des données à partir de 1985 en raison de l'institution des études préliminaires et préalables pour les travaux de restauration des monuments classés, les éléments permettant d'établir un bilan national approfondi ont longtemps fait défaut, et la détermination des besoins permettant d'élaborer les lois de programme de 1982 et 1988, et les lois de finances annuelles a très souvent reposé sur des constats insuffisamment documentés.

La pertinence relative des données disponibles et l'impossibilité de mettre en place un outil informatique national fiable et performant ont longtemps rendu difficile l'élaboration de synthèses nationales, qui ont cependant pu être réalisées en 1990, en 1995 (Bilan sanitaire du parc immobilier classé) puis en 2003 (Rapport sur l'état sanitaire du parc immobilier classé au titre des monuments historiques de janvier 2003).

C'est en se fondant sur ces données disponibles fournies par l'administration que les trois rapports parlementaires précités soulignent l'état de dégradation de la situation du parc monumental français. Le rapport Gaillard après avoir commenté les principes d'organisation de la veille sanitaire mise en place par l'administration[132] arrive à une conclusion pessimiste « 703 monuments classés seraient ou auraient été encore récemment en péril déclaré ou imminent et 2 064 autres pourraient comprendre une partie en péril déclaré, passée ou présente »[133]. Cet état est confirmé par les rapports Nachbar et Kert qui rappellent « qu'en janvier 2003, la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) évaluait à 20 % la proportion des monuments classés en situation de péril, soit environ 2 800 »[134] et que cette situation touchait majoritairement des petites communes incapables d'assumer sans l'aide de l'État et d'autres collectivités publiques les investissements nécessaires. « L'étude évaluait à 6 milliards d'euros le montant des crédits nécessaires à la conservation stricto sensu des

[132] Rapport GAILLARD, p. 178-179
[133] Ibidem, p 179
[134] Rapport KERT, p. 11

monuments classés, le quart de cette somme correspondant aux travaux urgents commandés par une situation de péril »[135].

La nécessité de pouvoir disposer d'un outil méthodologique fiable permettant à la représentation parlementaire de pouvoir adapter les moyens budgétaires aux besoins amène alors le Parlement à fixer à l'administration une obligation de moyens. Ainsi la loi de finances pour 2007 fixe l'obligation faite au gouvernement de transmettre « au Parlement un rapport sur l'état du patrimoine monumental français. Ce rapport est établi sur la base de critères définis au plan national par la direction du patrimoine et de l'architecture du ministère de la culture. Il évalue notamment le montant des investissements nécessaires à l'entretien et à la conservation des monuments classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire. Il présente également la répartition régionale de ces besoins »(article 90 de la loi)[136]

C'est dans ce cadre qu'est publié en décembre 2007 le dernier bilan sanitaire du parc monumental établi par la Direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture[137] dont le contenu particulièrement riche d'enseignements vient corroborer le constat alarmiste dressé par les trois rapports parlementaires, et permet d'établir des comparaisons avec les bilans sanitaires établis antérieurement (du premier établi en 1975 au dernier établi en 2002). Compte tenu de l'amélioration récente des méthodes d'analyse et des outils informatiques la comparaison de l'évolution de l'état sanitaire du parc monumental est particulièrement pertinente dans la comparaison dressée à partir du Rapport précédent établi en 2002 et publié en janvier 2003 et qui fait apparaître une dégradation nette de la situation sur les cinq dernières années.

Etabli comme précédemment sur le seul parc des monuments historiques classés, le rapport dresse le bilan sanitaire des immeubles et détermine les besoins en travaux en fonction de quatre notions retenues : bon état sanitaire, état sanitaire passable, état sanitaire défectueux, et situation de péril.

Entre 2002 et 2007 la situation s'est améliorée pour les monuments en bon état (de 19 % à 22 %) mais s'est dégradée pour les monuments en état sanitaire défectueux (de 32 % à

---

[135] Rapport NACHBAR, p. 15

[136] Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, J.O. du 27 décembre 2006 page 19641.

[137] *Rapport sur l'état du parc monumental français. Composition du parc monumental, bilan sanitaire des immeubles classés au titre des monuments historiques et besoins en travaux*. Ministère de la culture et de la communication. Direction de l'architecture et du patrimoine Décembre 2007 http://www.culture.gouv.fr/culture/politique-culturelle/index-dossiers.htm/ Consultation du 5 septembre 2008.

41 %). Mais c'est surtout la situation des monuments en situation (totale ou partielle) de péril qui est préoccupante. La dégradation constatée entre 2002 et 2007 s'applique à toutes les catégories de propriétaires : l'aggravation la plus importante concerne l'état des périls sur les monuments appartenant à l'État. Celui-ci qui possède 6,6 % du parc (possédant les monuments majeurs avec notamment les palais nationaux et les cathédrales) connaît une évolution négative (19 % en 2002 et 21,71 % en 2007). Les collectivités territoriales (qui représentent 60 % du parc) connaissent également une aggravation la situation de péril passant de 18 % en 2002 à 21,77 % en 2007. Dans cette catégorie, la situation touche particulièrement (65 %) les communes de moins de 2 000 habitants, démunies de moyens de financement et de compétences propres en matière de travaux. Enfin, la situation n'est pas meilleure pour les propriétaires privés de monuments classés (34,5 % du parc) l'état de péril passant de 19 % en 2002 à 21,71 % en 2007.

Ainsi, « le bilan sanitaire 2007 met en évidence une dégradation sensible de l'état de conservation du patrimoine, une croissance des besoins de travaux, des besoins financiers en progression significative »[138] confirmant ainsi les analyses faites par les trois rapports parlementaires sur la dégradation très sensible de l'état de conservation du patrimoine monumental et l'accroissement important des moyens financiers nécessités par les travaux urgents à entreprendre.

Dans sa conclusion le rapport dresse d'ailleurs une estimation des besoins en travaux de toutes natures sur les monuments historiques classés. Alors que le montant est estimé à plus de 6 milliards d'euros en 2002 (7 milliards en euros constants) celui établi en 2007 s'élève à 10,735 milliards d'euros, en précisant que l'urgence justifierait un investissement global de 2 milliards d'euros sur les cinq prochaines années.

Sur ce dernier point le rapport indique « que pour assurer une conservation satisfaisante du patrimoine identifié comme menacé, un investissement global de 2 milliards d'euros sur les 5 ans à venir serait nécessaire, confirmant ainsi les estimations des professionnels eux-mêmes, et l'engagement du Président de la République d'attribuer au financement de la restauration des monuments historiques 4 milliards d'euros sur 10 ans »[139] Ce chiffre du budget annuel nécessaire, péniblement atteint en 2006 au moyen de quelques

---

[138] Ibidem, p. 52.
[139] Ibidem, p. 64.

expédients budgétaires, a connu un fléchissement notable dans les deux derniers budgets de 2007 et 2008, mais semble en voie d'amélioration avec une abondement de 100M€ en 2009 (dans la cadre du Plan de relance) et d'engagements présidentiels.[140]

De plus, à cette pénurie globale des moyens budgétaires, vient s'ajouter une autre source de dysfonctionnement, due à un « historique budgétaire chaotique » lié à la conjoncture économique et financière nationale caractérisé par un budget « en dents de scie » les moyens budgétaires annoncés, parfois même votés, dans le cadre d'un « plan national du patrimoine » étant différés dans le cadre de report de crédits, puis parfois même annulés à l'occasion d'un « recadrage budgétaire brutal », mettant ainsi en œuvre ce que le rapport Nachbar qualifie comme « la diète et la saignée : une ordonnance digne de M. Purgon ? »[141]. Ce constat est corroboré par le dernier Rapport sur l'état du parc monumental qui souligne : « Les "à-coups budgétaires", qui ne permettent aucun engagement pluriannuel fiable, sont donc particulièrement préjudiciables au lancement et au déroulement des travaux dans les délais prévus par les calendriers d'opération. L'aléa des financements s'ajoute aux aléas techniques des travaux de restauration et contribue à créer un climat d'incertitude sur ce secteur d'activité hautement spécialisé, qui contraste avec le dynamisme du secteur du bâtiment et compromet le maintien des savoir-faire et des métiers du bâti ancien »[142].

Au-delà de la pénurie budgétaire, les trois rapports parlementaires soulignent d'autres critiques concernant le fonctionnement interne du ministère de la culture. Il s'agit tout d'abord de la gestion des priorités au sein du budget du ministère : l'accent mis par André Malraux sur la diffusion et l'action culturelles, et poursuivi par Jack Lang en faveur des « arts vivants » ont entraîné des arbitrages financiers généralement défavorables au patrimoine. Les crédits budgétaires consacrés au ministère de la culture demeurant stables, les besoins croissants des grandes institutions nationales et des structures d'action culturelle en régions toujours plus nombreuses ont été couverts par des réductions des crédits consacrés au patrimoine : « Une

---

[140] Lors de ses vœux au monde de la culture, le 13 janvier 2009, à Nîmes, le Président de la République a affirmé « J'ai décidé d'inscrire 100 M€ de plus au ministère de la culture […], qui consacrera 400 M€ à l'entretien de notre patrimoine. […] Cet effort sera maintenu pendants les années suivantes et ne fera l'objet d'aucun gel tant que je serai président de la République. Il est venu, le temps d'entretenir notre patrimoine, c'est une affaire d'identité, de sens, de respect de notre culture. »

[141] Ibidem, p. 18.

[142] *Rapport sur l'état du parc monumental français*, précité, p. 64.

partie de l'argent public consacré, en principe, aux vieilles pierres était « recyclée » vers les spectacles vivants ».[143]

En outre, à l'intérieur des crédits consacrés au patrimoine, l'accent est souvent mis sur les crédits d'investissement (parfois importants mais souvent non consommés) au détriment des crédits d'entretien toujours très insuffisants. Les rapports parlementaires soulignent d'ailleurs l'aberration, en termes de gestion, d'une telle politique d'abandon chronique de l'entretien qui conduit à mobiliser ultérieurement des crédits plus importants pour la remise en état et la restauration des monuments et l'un des parlementaires rappelle ce jugement de John Ruskin dans son ouvrage « Les sept lampes de l'architecture » : Les Français ont tendance à « laisser les édifices à l'abandon pour les restaurer ensuite ».[144]

Enfin, et c'est sans doute le mal récurrent d'une politique trop centralisée : la pénurie des moyens conduit à privilégier les grands monuments nationaux, gérés par l'administration centrale et ses émanations, au détriment des crédits déconcentrés dans les DRAC pour assurer les interventions sur les monuments situés en région.

II) Des crédits mal gérés : « le grippage de la mécanique financière »

C'est l'un des points majeurs mis en lumière par le rapport Gaillard. Les parlementaires, inquiets, lors des débats à l'occasion de l'examen des lois de finances, de la pénurie des crédits consacrés au patrimoine, relèvent surtout l'aberration que constitue le fait que cette carence soit aggravée par une sous-consommation chronique des crédits. Cette exaspération atteint un niveau critique au Sénat et la commission des finances propose, à l'occasion de la loi de finances de 2002, le rejet global des crédits consacrés au patrimoine. En réponse à cet incident, la ministre de la culture confie alors à un universitaire un « rapport sur les causes de nature à expliquer l'importance des reports de crédit et l'insuffisance des taux de consommation des crédits des titres V et VI du budget de son ministère ». Le contenu de ce « diagnostic technique » du Professeur Rémy Labrusse présenté dans le rapport Gaillard[145] est particulièrement évocateur des dysfonctionnements de la mécanique financière étatique.

---

[143] Rapport GAILLARD, p. 5.
[144] Ibidem, p. 43.
[145] Rapport GAILLARD, p. 31-35

Après avoir établi un constat de sous-consommation constante des crédits (tant au niveau des autorisations de programme que des crédits de paiement), le rapport relève les causes de ce phénomène. En dehors de causes conjoncturelles (dégâts causés par une tempête exceptionnelle et les difficultés des entreprises spécialisées de répondre rapidement à cet accroissement soudain de la demande), le rapporteur relève deux causes qualifiées de fondamentales, et imputables au fonctionnement de la machine étatique : « le mode de fixation des crédits et l'organisation de la maîtrise d'ouvrage ».[146]

La première cause provient des procédures comptables et de « l'inadéquation de la programmation budgétaire ». En ce qui concerne les procédures comptables « les cinq étapes administratives préalables à la dépense (délégation, individualisation, subdélégation, affectation et engagement) constituent, pour les crédits d'intérêt local, une procédure lourde pouvant constituer un « facteur de blocage »[147]. Pour la programmation budgétaire, le ministère de la culture est très dépendant du ministère du budget qui, aux crédits de fonctionnement qui sont rapidement consommés, préfère les crédits d'investissement (le cas échéant surdimensionnés) qui ne sont pas consommés. Le rapport relève que « les crédits d'investissement sont déterminés en fonction des contraintes budgétaires globales et non en fonction d'appréciations réelles des besoins ni des capacités dont dispose concrètement l'administration pour y répondre au cours de l'exercice »[148]. En outre, l'insuffisance des crédits d'entretien dans la programmation budgétaire induit une aggravation des dépenses ultérieures de restauration.

La deuxième cause est à rechercher dans l'organisation des travaux : « l'essentiel du retard peut être imputé aux difficultés dans la conduite des missions de programmation et de maîtrise d'ouvrage » le professeur Labrusse se posant notamment « la question de la pertinence du système administratif de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels qui repose au niveau central sur un établissement public l'EPMOTC (établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels de l'État), un service à compétence nationale, le S.N.T. (service national des travaux) et des cellules internes de maîtrise d'ouvrage dans certaines directions comme à la direction des musées de France, ainsi qu'au niveau local dans les

[146] Ibidem, p. 35.
[147] Ibidem p. 35-36
[148] Ibidem, p. 36

conservations régionales des monuments historiques ».[149] Cette multiplicité des intervenants dans le domaine de la conduite des travaux sur les monuments historiques est en effet une bizarrerie que souligne le sénateur Gaillard.

Le rôle de l'État dans les travaux sur les monuments historiques : un système complexe et contesté.

On connaît les raisons qui ont conduit l'État depuis Mérimée à considérer que les travaux entrepris sur les monuments historiques, quel qu'en soit le propriétaire, ne pouvaient l'être que par ses propres services. Ce monopole de la maîtrise d'ouvrage, longtemps contesté par les collectivités territoriales et les particuliers propriétaires de monuments historiques, est désormais abandonné Mais cet abandon récent vient mettre fin à un système très longtemps pratiqué et caractérisé pas de fortes incohérences.

A) Un privilège d'exclusivité contesté

Pendant une très longue période, qui commence avec l'organisation du service des monuments historiques, la préoccupation essentielle de l'État est d'assurer un contrôle rigoureux sur les travaux exécutés sur les monuments afin d'éviter des interventions malheureuses ou destructrices, de la part de propriétaires ou d'architectes peu compétents. Cette préoccupation débouche alors sur une organisation dans laquelle l'État s'arroge le privilège d'intervention sur tout le patrimoine classé.

Une telle solution est pertinente pour les travaux exécutés sur les monuments appartenant à l'État, pour lesquels l'intervention exclusive de ses agents apparaît logique : services administratifs et techniques aux niveaux central et déconcentré pour la maîtrise d'ouvrage des travaux, architectes en chef ou architectes des bâtiments de France pour la maîtrise d'œuvre. Mais un tel dispositif est surprenant pour l'organisation des travaux sur des immeubles appartenant à d'autres propriétaires publics ou privés, même si le principe répond à une volonté de cohérence globale en faveur des édifices classés. Cette exclusivité rigoureuse est toutefois compensée par l'intervention financière de l'État sur les travaux et la gratuité du coût de l'intervention de ses services (à l'exception des honoraires de maîtrise d'œuvre pour les architectes en chef et les vérificateurs des monuments historiques).

---

[149] Rapport GAILLARD, p. 38

Ce privilège étatique s'appuie d'ailleurs pendant longtemps sur des bases au fondement juridique spécieux et contestable. L'intervention de l'État pour assurer la maîtrise d'ouvrage pour des travaux réalisés sur des immeubles appartenant à des collectivités territoriales (essentiellement des communes) contrevient en effet au principe de libre administration des collectivités locales, même si en termes d'efficacité l'intervention des services spécialisés de l'État peut se révéler judicieuse dans le cas de petites communes dépourvues de moyens. En ce qui concerne les propriétaires privés de monuments une telle intervention aboutit en fait à les priver de la liberté de gestion de leurs biens.

Pour donner des bases juridiques à son intervention comme maître d'ouvrage sur des monuments qui ne lui appartiennent pas l'État s'appuie sur une interprétation extensive de la loi de décembre 1913, et notamment de son article 9. Cet article dispose, en effet, dans son premier alinéa que l'immeuble classé ne peut « être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque si le ministre des beaux-arts n'y a donné son consentement ». En se fondant sur l'alinéa 3 du même article qui permet à l'État de « faire exécuter par les soins de son administration et aux frais de l'État, avec le concours éventuel des intéressés, les travaux de réparation ou d'entretien qui sont jugés indispensables à la conservation des monuments classés n'appartenant pas à l'État », l'administration des monuments historiques considère alors que le subventionnement par l'État des travaux justifie qu'il en assure la maîtrise d'ouvrage. Cette interprétation particulièrement extensive et contestable de la loi de 1913 est d'ailleurs consacrée dans une loi de 1985[150] par un alinéa 5 ajouté à l'article 9 de la loi du 31 décembre 1913 qui renverse totalement la problématique : désormais « l'État peut, par voie de convention, confier le soin de faire exécuter ces travaux au propriétaire ou à l'affectataire », introduisant ainsi une maîtrise d'ouvrage déléguée.

Cette disposition surprenante suscite naturellement un certain nombre de critiques, notamment de la part du sénateur Gaillard[151]. Cette attitude critique est reprise par le rapport Bady qui préconise « fermement de reconnaître la qualité de maître d'ouvrage à tous les propriétaires publics ou privés »[152]. Cette préconisation est enfin reprise par l'État : dans un

[150] Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, J.O. du 13 juillet 1985, p. 7914.
[151] Rapport GAILLARD, précité, p. 67.
[152] Rapport BADY, précité, p. 20.

premier temps la loi du 9 décembre 2004[153] abroge l'alinéa 5 de l'article 9 de la loi de 1913, puis dans un deuxième temps le nouvel article L.621-29-2 du code du patrimoine, issu de l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005, confie la totale responsabilité des travaux au propriétaire ou à l'affectataire de l'immeuble (l'État ne pouvant désormais intervenir que dans le cadre d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans certains cas prévus et selon des modalités fixées par une convention signée avec le propriétaire ou l'affectataire).

B) « Une maîtrise d'ouvrage de l'État en quête de cohérence »[154]

S'agissant des travaux réalisés par l'État sur son propre patrimoine, le sénateur Gaillard, en conclusion de sa présentation du rapport Labrusse, émet un jugement sévère sur le fonctionnement de l'ensemble de la machine étatique : « L'administration des monuments historiques souffre tout autant des flottements dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique et des effets pervers de certaines réformes de procédures, pourtant rationnelles, que de l'indépendance revendiquée des principaux acteurs de l'action de l'État relative au patrimoine monumental ».[155]La gestion du parc immobilier de l'État, et notamment des monuments historiques, par le ministère de la culture a fait l'objet d'une analyse et d'observations par la Cour des comptes dans son rapport public de 2001[156]. Dans son appréciation générale particulièrement sévère, la Cour relève notamment la méconnaissance des données caractérisant le parc immobilier (outils de gestion inadaptés, données immobilières imprécises), l'absence de stratégie immobilière d'ensemble, et surtout les dysfonctionnements dans la conduite des opérations de conservation du parc immobilier (notamment dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage).

Certes, la situation du ministère de la culture est particulière en raison de l'importance du parc immobilier qui lui est affecté : en premier lieu les nombreux monuments affectés à une mission culturelle (musées, bibliothèques, etc.) mais surtout le nombre important de monuments majeurs liés aux grandes fonctions de l'État (palais et domaines nationaux, résidences présidentielles, sièges des grandes administrations nationales). Les problèmes liés

---

[153]Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, J.O. du 10 décembre 2004, p. 20857.
[154] Rapport GAILLARD, p. 57.
[155] Ibidem, p. 48.
[156] Cour des comptes Rapport annuel 2001 : Le ministère de la culture et le parc immobilier de l'État, p. 412-428 sur http://www.ccomptes.fr.

à la gestion de cet important parc immobilier sont particulièrement complexes, d'autant qu'il n'est pas avéré que le ministère de la culture en ait une parfaite maîtrise. Dans son rapport public de 2001, la Cour des comptes souligne la méconnaissance du ministère sur les données exactes du parc immobilier, précisant que les données sont « partielles, imprécises ou erronées » (les estimations faites par la Cour et non contestées aboutissent à une superficie construite de 4 600 000 m2 de surface hors œuvre brute, alors que le ministère l'évalue, en 2000, à partir de ses données à 6 000 000 m^2, soit une superficie supérieure de 40 % à la réalité)[157].

Ce même rapport souligne l'incohérence des choix réalisés par le ministère en matière de maîtrise d'ouvrage et son incapacité à « trouver un mode optimal d'organisation ». Pour les travaux réalisés sur les monuments historiques situés dans les régions, la situation ne pose pas de problème majeur, en raison de la compétence exclusive des conservations régionales des monuments historiques. Il n'en est pas de même pour les travaux réalisés sur les monuments les plus importants (monuments et palais nationaux, résidences présidentielles) dont la responsabilité est longtemps restée répartie entre divers services (nationaux ou déconcentrés comme la DRAC d'Ile de France).

Après avoir mesuré le caractère insatisfaisant de cette solution, le ministère a tenté de trouver des formules qui permettent d'assurer une cohérence au niveau des interventions de l'État. Pour les opérations de grande envergure, le ministère a privilégié la formule des établissements publics spécifiques en retenant successivement celle d'établissements publics constructeurs (Opéra Bastille ou Grand Louvre) ou celle d'établissements publics à la fois constructeurs et utilisateurs comme la Bibliothèque nationale de France ou le Palais et domaine de Versailles (transformé en établissement public le 27 avril 1995), puis plus récemment l'établissement public du Quai Branly pour le musée des arts premiers.

Ces solutions spécifiques plus spécialement réservées à des chantiers importants, ont en outre été complétées par une troisième pour laquelle le ministère a créé des organismes à vocation générale.

Dans un premier temps, c'est une mission interministérielle de coordination des grandes opérations d'architecture et d'urbanisme qui est créée par le décret du 16 janvier

[157] La Cour des comptes s'est d'ailleurs appuyée sur la base de données tenue par le Ministère du Budget (service des Domaines) intitulée Tableau général des propriétés de l'État (TGPE) constamment actualisé.

1986[158] qui reçoit vocation à intervenir sur les grands travaux (Cité des sciences de la Villette, Quartier de la Défense) mais également sur des monuments de l'État (Musée d'Orsay, Palais du Louvre). L'importance donnée à cette mission interministérielle justifie d'ailleurs qu'elle soit ultérieurement placée sous l'autorité d'un Secrétariat d'État aux grands travaux, confié à Emile Biasini (un ancien collaborateur d'André Malraux) entre 1988 et 1993. Puis, pour les opérations de moindre envergure, le ministère retient une formule plus souple, le S.N.T. Le service national des travaux est créé par un décret du 3 janvier 1990[159] pour assurer, au sein du ministère de la culture, les missions de maîtrise d'ouvrage sur les immeubles bâtis ou non bâtis de l'État. Service extérieur à compétence nationale rattaché à deux directions centrales du ministère (direction de l'administration générale et direction de l'architecture et du patrimoine) il constitue une structure légère (une cinquantaine de personnes à l'origine) qui a vocation d'intervenir à la demande de toutes les directions du ministère mais également d'autres administrations : en 2002, le service intervient sur 130 immeubles bâtis ou non bâtis et gère 281 marchés.[160]

Enfin, en 1998, le ministère ajoute au SNT un dispositif plus important, sous la forme d'un établissement public administratif placé sous la tutelle directe du ministère. L'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (E.P.M.O.T.C. ou E.M.O.C.[161]) est créé par le décret du 19 mai 1998[162] et provient de la fusion de la mission interministérielle des grands travaux (M.I.G.T.) et de l'établissement public du Grand Louvre (E.P.G.L.). Sa mission, définie par l'article 2 du décret est d'assurer, à la demande et pour le compte de l'État, « la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction, d'aménagement, de réhabilitation, de restauration, de gros entretien ou de réutilisation d'immeubles appartenant à l'État ». Il dispose d'une équipe pluridisciplinaire de 80 personnes (architectes, programmistes, ingénieurs, juristes, assistants techniques, responsables administratifs et financiers) qui réalise en 2007 une vingtaine d'opérations en région parisienne et quatre en régions.

---

[158] Décret n° 86-82 du 16 janvier 1986 portant création d'une mission interministérielle de coordination des grandes opérations d'architecture et d'urbanisme, J.O. du 19 juillet 1986, p. 952.
[159] Décret n° 90-13 du 3 janvier 1990 portant création du service national des travaux du ministère de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire, J.O. du 4 janvier 1990, p. 131.
[160] Rapport GAILLARD, p. 62.
[161] http://www.emoc.fr/
[162] Décret n° 98-387 du 19 mai 1998 portant création de l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels, J.O. du 20 mai 1998, p. 7685.

La dualité d'intervenants (S.N.T. et E.M.O.C) à laquelle le ministère de la culture paraît attaché n'emporte la conviction ni de la Cour des comptes (dans son rapport de 2001) qui « s'interroge sur la raison du recours à deux organismes aux statuts et aux stratégies différents pour assumer une mission qui est fondamentalement identique tant qu'ils restent dans leur rôle auprès des maîtres d'ouvrage »[163], ni du sénateur Gaillard. Celui-ci, après avoir, dans son rapport de 2002, jugé peu opportune une fusion et suggéré seulement quelques ajustements[164], revient dans un récent rapport[165] sur l'analyse de la Cour des comptes pour souligner, de manière encore plus critique, les « performances contrastées » de l'EMOC. Il met en relief trois causes essentielles de ces dysfonctionnements : d'une part la sous-évaluation chronique du coût des chantiers, d'autre part la complexité juridique mal maîtrisée et l'insuffisante implication opérationnelle de l'EMOC, et enfin l'instabilité souvent injustifiée des programmes. Ce rapport se conclut néanmoins par des perspectives d'amélioration qui restent à mettre en œuvre.

Quelle que soit la solution qui pourra être retenue, sur la dualité des intervenants et sur la qualité des performances de l'EMOC, l'amélioration de la qualité de la maîtrise d'ouvrage de l'État demeure pour le ministère de la culture un objectif difficile mais incontournable.

§ 3 Une organisation administrative lourde et inefficace

Les trois rapports parlementaires, essentiellement étayés par des rencontres avec des acteurs les plus divers de la chaîne du patrimoine et des visites sur le terrain, permettent d'avoir une vue d'ensemble du fonctionnement de l'administration étatique dédiée au patrimoine : si les compétences scientifiques et techniques de chacun des acteurs sont unanimement reconnues, c'est le fonctionnement de l'ensemble qui est remis en cause en raison de sa lourdeur et de son inefficacité.

Deux causes principales viennent expliquer ce constat critique :

- l'attachement de chacun des secteurs concernés à protéger son indépendance
- l'absence de gestion prévisionnelle et de mesure des résultats.

---

[163] Cour des comptes Rapport annuel 2001, p. 427

[164] Rapport GAILLARD, p. 58-64.

[165] GAILLARD Yann, sénateur, Rapport d'information n° 382 sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) du 11 juillet 2007.

I) « L'indépendance, principe fondateur des différentes magistratures du patrimoine »[166]

Les dysfonctionnements de l'organisation générale de l'administration étatique paraissent essentiellement liés à un attachement de chacun des maillons de la chaîne à conserver jalousement les prérogatives attachées à sa spécificité.

Ainsi le premier constat, sans doute relevé dans d'autres secteurs de l'administration de l'État, concerne les difficultés entre l'administration centrale, jalouse de son autorité et de ses prérogatives, et les services déconcentrés marqués par le sentiment d'être bridés dans leur action par un manque de moyens et de responsabilités pour faire face aux nombreuses difficultés rencontrées localement.

Le deuxième constat concerne le fonctionnement des directions régionales des affaires culturelles qui apparaissent incapables d'assurer dans chacune des régions la transversalité et l'action commune entre les divers services, « qui apparaissent comme autant de principautés indépendantes »[167] et dont le fonctionnement « de caractère confédéral »[168] rend difficile une action commune concertée. Cette difficulté, peut-être liée à la priorité générale donnée aux secteurs des « arts vivants », maintient une indépendance entre les services dédiés au patrimoine (monuments historiques, inventaire général, archéologie, ethnologie notamment), marqués par ailleurs par une pénurie de moyens (personnel et crédits) et rend difficile une animation d'ensemble du secteur dédié au patrimoine.

Le troisième constat concerne le processus organisationnel de l'intervention sur le patrimoine, caractérisé par la multiplication des intervenants et l'absence de coordination structurée. En effet, la protection ou l'entretien d'un monument classé justifient l'intervention de plusieurs spécialistes[169] : le conservateur régional des monuments historiques, l'architecte en chef des monuments historiques, l'inspecteur général des monuments historiques, le service départemental de l'architecture et du patrimoine, l'architecte des bâtiments de France, chaque intervenant ayant une mission précise à assumer. Ce morcellement des tâches conduit

---

[166] Formule empruntée au rapport GAILLARD, p. 48.
[167] Ibidem, p. 49.
[168] Ibidem p. 49
[169] Rapport KERT, p. 52-54.

le plus souvent à une lourdeur et une lenteur excessives, mal supportées par les propriétaires publics ou privés du monument, et parfois à des situations de blocage.

II) L'absence de gestion prévisionnelle et de mesure de la performance

Il s'agit d'une critique récurrente émise à l'encontre de nombreux services de l'État, et tout spécialement du ministère de la culture, et dont il est permis de penser qu'elle a normalement cessé dans le cadre du processus de modernisation de l'État engagé à partir des années 1990. En effet, à l'instar de nombreux exemples étrangers, l'État français s'est engagé dans un processus de modernisation de son administration, reprenant des principes d'organisation qui ont montré leur pertinence et leur efficacité dans les grandes entreprises privées. Cette réforme profonde de l'administration est indissociable d'une réforme des finances publiques introduite par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, dite L.O.L.F., promulguée le 1er août 2001[170]. Cette loi organique dont les objectifs visent à « moderniser la gestion publique » et à « renforcer le pouvoir de contrôle budgétaire du parlement » a pour finalité le passage d'une administration de moyens à une administration de résultats. Dans le cadre du budget général de l'État désormais découpé en 34 missions, 132 programmes et près de 580 actions, le ministère de la culture a défini cinq missions. La mission « Culture » se décline en trois programmes, dont le programme 1 intitulé « Patrimoines » se décline en 8 actions, dont la première Action 1.1 est dédiée au « Patrimoine monumental et archéologique ». Dans le cadre de cette action le ministère a donc défini trois objectifs stratégiques :

objectif n° 1 : améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines

objectif n° 2 : accroître l'accès du public au patrimoine national

objectif n° 3 : élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics

Chacun des objectifs est assorti d'objectifs intermédiaires, l'ensemble étant accompagné d'indicateurs permettant de mesurer les résultats et de dégager une analyse des performances réalisées.

Ces nouvelles règles drastiques ont pour intérêt d'assurer la mise en place, dans les ministères qui n'en sont pas pourvus, d'outils de gestion prévisionnelle et de suivi des

[170] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, J.O. du 2 août 2001, p. 12480.

résultats par rapport aux objectifs retenus, ce qui suppose dans la plupart des cas la création d'outils méthodologiques communs entre les services centraux et les services déconcentrés.

Dans un ministère de la culture peu habitué à manier les outils modernes de gestion, pourtant d'usage courant dans toutes les entreprises, grandes ou moyennes, la tâche pouvait se révéler ardue, mais le législateur a pertinemment prévu un temps d'adaptation et de mutation particulièrement opportun puisque la mise en œuvre effective d'une organisation adoptée en 2001 n'est intervenue qu'au 1er janvier 2006.

Le constat établi par le rapport Kert en décembre 2006 est pourtant sur ce point inquiétant puisqu'il précise : « Le rapporteur a en effet été très surpris de constater que le ministère ne dispose que depuis peu d'outils performants, centralisés et informatisés de gestion financière et comptable et qu'il ne dispose pas précisément d'une évaluation des besoins et des moyens financiers nécessaires à la restauration et à l'entretien du patrimoine monumental[…] Dans ce contexte, comment distinguer de manière pertinente les priorités et fixer un échéancier raisonnable pour leur réalisation ? »[171]

Ce constat est d'ailleurs corroboré par le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, qui regrette qu'« aucun indicateur ne reflète plus la préoccupation de programmer les interventions d'entretien et de restauration sur le patrimoine monumental, alors qu'il avait été proposé dans la première mouture du projet annuel de performances pour 2005 d'introduire l'objectif de protéger et restaurer prioritairement les patrimoines les plus menacés et d'y associer l'indicateur Taux de restauration des patrimoines les plus dégradés et susceptibles de disparaître »[172]. Le même rapporteur va d'ailleurs plus loin dans la critique en ajoutant : « Les conditions dans lesquelles le programme Patrimoines est piloté ne répondent pas véritablement aux principes de souplesse de gestion et de responsabilité posés par la loi organique. Ainsi que le souligne le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) dans son avis rendu sur le programme Patrimoines : « le ministère de la culture et de la communication a fait le choix de limiter strictement (le rôle) des responsables des programmes qui lui sont rattachés : ils assurent principalement la présidence d'un comité des directeurs et délégués concernés par le

---

[171] Rapport KERT, p. 46.
[172] Rapport N° 3363 du 12 octobre 2006 de la commission des finances de l'assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2007, Annexe n° 8 Culture. Patrimoines. Rapport spécial de M. Nicolas PERRUCHOT, p. 9

programme, qui se réunit une fois tous les deux mois. Le directeur de l'architecture et du patrimoine, responsable du programme Patrimoines, désigné par le ministre, n'a pas réellement les moyens de gouvernance du programme dont il assure, au mieux, une coordination ».[173]

Le tableau assez pessimiste ainsi établi semble avoir suscité une pertinente, mais tardive, mobilisation du ministère de la culture tant au niveau central que dans le cadre des services déconcentrés, comme en atteste une information du Sénat du 25 avril 2007 dans lequel « La commission des finances du Sénat se félicite de la mobilisation des Directions régionales des affaires culturelles (DRAC) en faveur de la LOLF »[174].

§ 4 Une économie du patrimoine insuffisamment mise en valeur

La sauvegarde du patrimoine est toujours intrinsèquement indissociable de sa mise en valeur et la conjonction des deux éléments est d'ailleurs apparue dès la naissance de la protection patrimoniale. En effet, après avoir affirmé le principe de la sauvegarde des monuments historiques qui constituent le patrimoine de la nation, l'État se trouve aussitôt contraint de faire des choix sur leur destination, et le plus souvent de régler le problème du réemploi de nombreux monuments qui ont perdu leur fonction initiale. Pour l'État et les collectivités territoriales, la sauvegarde des monuments est étroitement liée à une réutilisation respectueuse de l'histoire et de l'architecture de chaque édifice. Pour ses propres monuments, l'État doit alors rechercher la mise en valeur optimale pour ceux qui ne peuvent être affectés à une fonction spécifique (bâtiments administratifs, universités et écoles, prisons, hôpitaux, etc.) et le développement du tourisme culturel est devenu au XXe siècle un moyen privilégié de développement économique des territoires. Nous développerons ultérieurement l'importance que constitue pour beaucoup de régions françaises le secteur des entreprises spécialisées et des artisans et métiers d'art (peu touchés par les délocalisations) dans les travaux réalisés sur le patrimoine, mais le secteur de développement le plus important demeure celui géré, dans le cadre du tourisme culturel et patrimonial, par la mise en valeur et l'animation des monuments. Pour assurer cette nouvelle mission, qui justifie la mise en place

[173] Ibidem, p.10-11.
[174] Les nouvelles du Sénat, la lettre d'information du site internet du Sénat, communiqué du 25 avril 2007.

d'une gestion de type commercial, l'État a choisi de constituer une structure administrative spécifique sous sa tutelle directe : la Caisse nationale des monuments historiques, devenu ultérieurement le Centre des monuments nationaux.

Dans sa critique de l'administration des monuments historiques le rapport Gaillard est particulièrement sévère à l'endroit du Centre des monuments nationaux (ancienne Caisse nationale des monuments historiques), et les « errements » signalés ont certes cessé ultérieurement ; et l'établissement public se trouve désormais conforté dans son existence par les nouvelles missions qui viennent de lui être récemment confiées. Mais cet « épisode » mérite quelque développement car il illustre, par l'absurde, les méfaits du centralisme étatique que l'État reproduit dans un organisme qui lui est rattaché très étroitement et dont l'organisation est directement inspirée de celle de l'administration étatique. Dans ces conditions, on comprend que l'établissement ne se soit pas focalisé sur des objectifs prioritaires d'efficacité et de performance, voire même de rentabilité, auxquels sont confrontées les entreprises touristiques privées.

La création par l'État au début du XXe siècle d'un organisme qui lui soit extérieur paraît pourtant répondre à sa volonté de confier à un établissement public administratif doté d'une autonomie juridique et financière (structure juridique plus souple que celle d'un service administratif sans personnalité juridique) certaines missions liées à la gestion des monuments historiques qui nécessitent une souplesse de fonctionnement et des soutiens extérieurs pour conforter l'action du ministère des beaux-arts dans le domaine de la gestion des monuments. C'est dans ce contexte que naît en 1914 la Caisse nationale des monuments historiques[175] dont l'appellation est une première fois modifiée par la loi du 2 mai 1930[176] sur les monuments naturels et les sites pour devenir Caisse nationale des monuments historiques, préhistoriques et naturels et des sites, puis par le décret du 30 juin 1965[177] qui la transforme

[175] Loi du 10 juillet 1914 portant création d'une caisse des monuments historiques et préhistoriques, J.O. du 12 juillet 1914, p. 6170.
[176] Loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, précitée, articles 24 et 25.
[177] Décret n° 65-515 du 30 juin 1965 modifiant certaines dispositions de la loi du 10 juillet 1914 sur la caisse nationale des monuments historiques, J.O. du 2 juillet 1965, p. 5542.

en Caisse nationale des monuments historiques et des sites – C.N.M.H.S, et enfin par le décret du 21 avril 2000[178] qui la dénomme désormais Centre des monuments nationaux.
Au-delà de son appellation qui n'a évolué véritablement qu'en 2000, on peut surtout s'interroger sur la pertinence des choix effectués par l'État dans les missions confiées à l'établissement et les modalités de son organisation et de son fonctionnement.

I) Une mission aux contours fluctuants

La Caisse nationale des monuments historiques a été créée par la loi du 10 juillet 1914 sous la forme d'un établissement public doté de l'autonomie financière. Sa mission initiale est essentiellement financière puisqu'elle a « pour objet exclusif de recueillir et de gérer des fonds destinés à être mis à la disposition du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts en vue de la conservation ou de l'acquisition des immeubles et meubles classés » (article 1). Elle répond à des préoccupations apparues dès 1912 [179], liées à la nécessité de trouver de nouvelles ressources financières.

La vocation de la Caisse est élargie dans les années 1930 : la loi du 2 mai 1930 étend sa compétence aux monuments naturels et aux sites. Mais c'est surtout le décret du 17 juin 1938[180] qui introduit une innovation majeure en étendant sa mission à « la mise en valeur des monuments classés et des sites classés ou protégés » et en y ajoutant la protection de leurs abords, sans que ne soit d'ailleurs opérée une distinction entre les monuments et sites appartenant à l'État et ceux appartenant à d'autres propriétaires publics ou privés. Le rapport au Président de la République qui précède ce décret explicite cette nouvelle orientation : après avoir rappelé que « le tourisme est devenu aujourd'hui pour la France une véritable industrie nationale qu'il importe de développer toujours davantage » le rapport souligne que la protection des monuments et des sites ne peut être limitée à une simple conservation mais qu'il nécessite une véritable mise en valeur qui justifie que la mission et les moyens de la Caisse soient élargis et confortés.

---

[178] Décret n° 2000-357 du 21 avril 2000 relatif au Centre des monuments nationaux et modifiant le décret n° 95-462 du 26 avril 1995 portant statut de la Caisse nationale des monuments historiques et des sites, J.O. du 26 avril 2000, p. 6314.
[179] AUDUC Arlette, *Quand les monuments construisaient la nation*, précité, p. 363-367.
[180] Décret du 17 juin 1938 relatif à la caisse nationale des monuments historiques, J.O. du 29 juin 1938, p. 7480-7481.

Cet élargissement de sa mission pour la mise en valeur et la promotion économique des monuments et des sites est conforté par deux décrets du 30 juin 1965[181]. L'établissement public, dans sa nouvelle dénomination de « Caisse nationale des monuments historiques et des sites », voit sa mission modifiée. Sa vocation devient désormais plus large puisque deux missions supplémentaires lui sont confiées : d'une part celle, générale, d'« améliorer la présentation et l'exploitation » des monuments et sites protégés « et d'apporter son concours à leurs propriétaires ». C'est donc une véritable mission de service public qui s'étend à l'ensemble des propriétaires publics et privés de monuments et sites protégés. A cette mission générale s'ajoute celle plus spécifique d'intervenir, dans le cadre de la loi Malraux de 1962 sur les secteurs sauvegardés, pour « procéder à des études, attribuer des subventions ou consentir des avances remboursables » en faveur des opérations de restauration immobilière. On voit ainsi que l'insistance est désormais posée sur la finalité économique de mise en valeur du tourisme patrimonial.

Un virage est cependant pris par un décret du 26 avril 1995[182] qui réduit désormais le champ d'intervention de la Caisse en le concentrant sur la seule mise en valeur des monuments appartenant à l'État (sa compétence reposant désormais sur une liste de monuments[183]) pour laquelle son action doit se développer autour de trois axes : présenter au public, développer la fréquentation et favoriser la connaissance. Cet objectif de promotion économique et touristique justifie que la Caisse soit autorisée à étendre éventuellement son action à des monuments et sites classés appartenant à d'autres personnes publiques (mais dans le cadre de conventions et selon des modalités très encadrées). L'accent est d'ailleurs mis sur l'approche commerciale au niveau des activités autorisées : d'une part les activités accessoires liées aux monuments : librairie, boutiques d'articles touristiques, buvettes, restaurants, d'autre part une mission générale d'édition (publications et autres supports audio visuels) sur le patrimoine. De plus la capacité lui est donnée de gérer cette activité commerciale, soit

---

[181] Décret n° 65-515 du 30 juin 1965 modifiant certaines dispositions de la loi du 10 juillet 1914 sur la caisse nationale des monuments historiques, J.O. du 2 juillet 1965, p. 5542-5543 ; et décret n° 65-516 du 30 juin 1965 pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1914, modifiée par le décret n° 65-515 du 30 juin 1965, et relatif à l'organisation, au fonctionnement et au régime financier de la caisse nationale des monuments historiques et des sites, J.O. du 2 juillet 1965, p. 5543-5544.

[182] Décret n° 95-462 du 26 avril 1995 portant statut de la Caisse nationale des monuments historiques et des sites, J.O. du 28 avril 1995, p. 6585.

[183] Arrêté du 4 mai 1995 fixant la liste des sites gérés par la Caisse nationale des monuments historiques et des sites, J.O. du 7 mai 1995, p. 7544.

directement, soit indirectement par des filiales (sous forme de société anonyme, de groupement d'intérêt économique, de groupement d'intérêt public, de société d'économie mixte, ou de concession auprès d'opérateurs publics et privés).

Ce recadrage de l'action de la Caisse dans un champ d'activité étatique est conforté par le décret du 21 avril 2000 qui change la dénomination de l'établissement public, qui devient Centre des monuments nationaux. Ce changement de dénomination entraîne l'introduction dans le décret d'une définition des monuments nationaux qui sont d'une part les monuments historiques classés ou inscrits (la compétence sur les sites classés est désormais abandonnée) appartenant à l'État, affectés au ministère de la culture et figurant dans une liste établie par le ministre de la culture, et d'autre part les monuments historiques classés ou inscrits appartenant en propre à l'établissement. Le décret maintient cependant la possibilité offerte au Centre d'assurer, par convention, son activité dans d'autres monuments appartenant à des personnes publiques.

Ce dispositif demeure jusqu'à l'intervention, en 2007, d'une réforme importante à laquelle est consacré un développement ultérieur.

II) Des ressources incertaines et une gestion financière peu adaptée.

Dès sa création en 1914, et compte tenu de sa mission exclusive au service de l'action de l'État en faveur des monuments historiques, ses ressources sont mixtes. Elles sont d'abord constituées de fonds publics provenant de subventions de l'État, des collectivités locales et des établissements publics d'une part et d'une allocation annuelle de l'État provenant des produits sur les jeux de hasard d'autre part. Elles proviennent également de fonds privés constitués par des dons et legs et de « versements faits à titre de souscriptions individuelles ou collectives » (article 3 de la loi du 10 juillet 1914). La loi de finances du 31 décembre 1921[184] y ajoute les recettes des droits d'entrée et de reproduction (droit de peindre, dessiner, photographier et cinématographier) dans les monuments appartenant à l'État, qui sont versées par le Trésor public dans les caisses de l'établissement public. Celles-ci permettent de fournir à l'État des ressources supplémentaires pour la conservation et l'entretien des monuments historiques[185].

---

[184] Loi portant fixation du budget général de l'exercice 1922, article 118 à 120, J.O. 1er janvier 1922, p. 10.
[185] AUDUC Arlette, ibidem, p. 486-487.

Afin d'accroître les ressources de l'établissement, le décret du 17 juin 1938 ajoute une nouvelle catégorie de ressources en évoquant « toutes autres recettes qui pourront lui être affectées par la loi et notamment les droits perçus à l'occasion des visites-conférences organisées par la caisse ».

En 1965, pour permettre à la Caisse de faire face à ses nouvelles responsabilités, ses ressources sont élargies : la liste initiale des ressources autorisées est remplacée par une formule plus générale : aux subventions, dons et legs sont ajoutées « toutes recettes provenant de l'accomplissement de sa mission ». Mais la tutelle très étroite de l'administration centrale demeure : le régime financier prévu par le décret rappelle les dispositions applicables aux établissements publics administratifs de l'État, et notamment le rôle de l'agent comptable et du contrôleur financier. Ses recettes continuent de lui être versées par les services de l'État, la situation n'étant modifiée que par la loi de finances de 1971[186] qui dispose que les recettes seront désormais directement encaissées par la Caisse.

Le régime financier ne sera pas modifié par le décret du 26 avril 1995 (qui apporte seulement des précisions sur les ressources et les dépenses et les modalités de gestion financière et comptable) ni par celui du 21 avril 2000.

III) Une organisation très étroitement encadrée par l'État

Depuis sa création en 1914, l'établissement demeure en permanence placé, dans son organisation, sous la tutelle, parfois pesante, de l'État qui le considère comme un moyen de prolonger son action directe sur le patrimoine.

Comme dans tout établissement public administratif, c'est normalement à un conseil d'administration qu'il revient de régler par ses délibérations les affaires de l'établissement et à un directeur nommé par lui d'en assurer l'exécution et la gestion quotidienne.

Le conseil d'administration a une composition et des pouvoirs qui ont peu évolué en près d'un siècle. Sa composition (généralement située entre 13 et 15 membres) a toujours été caractérisée par la prédominance des membres nommés par l'État soit comme représentants des services de l'État (entre 5 et 7 membres), soit comme personnalités qualifiées dans le domaine du patrimoine et des sites (entre 2 et 5 membres). Les désignations par l'élection ont

---

[186] Loi de finances pour 1971, n° 70-1199 du 21 décembre 1970, J.O. du 22 décembre 1970, p. 11772.

toujours été limitées : entre 1914 et 1965 y siègent 6 élus - 2 représentent le Sénat et la Chambre des députés et les 4 autres sont élus au sein du Conseil d'État, de la Cour des comptes et des Académies des Beaux-arts et des Inscriptions et belles lettres. A partir de 1995 sont désormais membres du conseil d'administration des représentants élus parmi le personnel de l'établissement (le nombre, fixé à 2 à l'origine, est désormais de 3 depuis 2000).

Ses pouvoirs sont en principe conformes à ceux des établissements publics administratifs. Le conseil d'administration et son président, nommé par décret, ont un rôle prépondérant. Le directeur nommé par décret à partir de 1965 n'est en effet chargé que de l'exécution des décisions du Conseil et de la gestion quotidienne. Mais la tutelle directe du ministère apparaît plus clairement avec le décret du 26 avril 1995 qui dispose que la Caisse est « administrée par un conseil d'administration et dirigée par le Directeur du patrimoine au ministère de la culture, président de droit » (article 8). On ne peut affirmer de plus belle manière l'étroite dépendance de l'établissement par rapport à l'État, même si la réforme intervenue en 2000 replace le Directeur du patrimoine du ministère comme simple administrateur et laisse au ministre de la culture liberté de choisir le président du conseil investi des mêmes pouvoirs de direction. Certes, dans cette même réforme, le directeur de l'établissement est désormais nommé par un simple arrêté du ministre (et non plus par décret) mais ses pouvoirs restent identiques, la seule innovation provenant de l'introduction d'une dose limitée de déconcentration par la création, pour chaque monument, d'une fonction d'administrateur doté de pouvoirs limités.

IV) Un fonctionnement interne marqué par le modèle bureaucratique de l'État

Alors que les missions de mise en valeur, de promotion et d'animation des monuments et des sites que nécessite une approche économique à vocation touristique justifient la mise en place d'un esprit d'entreprise, et éventuellement la transformation de l'établissement public administratif en établissement public industriel et commercial, c'est une orientation opposée qui jalonne l'histoire de la Caisse nationale des monuments historiques et du Centre des monuments nationaux. L'étroite tutelle exercée par l'État, la fidèle reproduction, pour la gestion interne de l'établissement, du modèle spécifique de l'administration étatique, la pesanteur de la comptabilité publique et l'incapacité pour l'établissement d'assurer les travaux sur les immeubles (à l'exclusion des aménagements nécessaires à l'accueil du public et la gestion quotidienne) n'ont eu comme seule justification que de permettre un pilotage direct du Centre par le ministère.

L'histoire de l'évolution du fonctionnement de la Caisse depuis ses origines jusqu'à sa transformation récente en Centre des monuments nationaux est la parfaite illustration du modèle étatique tant dans l'organisation des organes de décision que du fonctionnement interne marqué par le schéma hiérarchique propre à l'administration. Ce fonctionnement particulièrement étonnant de la Caisse a suscité une opinion particulièrement désabusée émise en 1998 par un conseiller d'État [187] : « La conjonction d'habitudes régaliennes maintenues et de préoccupations de rentabilité maladroitement imitées du monde de l'entreprise donne ainsi aux fonctionnements de l'administration publique une physionomie parfois caricaturale ».

Le fonctionnement de l'établissement est en effet caractérisé depuis ses origines par une gestion totalement centralisée, la gestion administrative, celle des ressources humaines et la gestion financière étant totalement assurées par les services centraux de l'Hôtel de Sully, siège de l'établissement, relayés dans les monuments par des agents d'exécution, y compris d'un chef de service ne bénéficiant d'aucune autonomie et investi de pouvoirs limités. D'ailleurs, dans beaucoup de monuments, en l'absence de chef de service, c'est l'architecte des bâtiments de France, directeur du service départemental d'architecture (chargé de l'entretien de l'édifice) qui assume cette fonction.

Il faut attendre le début du XXIe siècle et le décret du 21 avril 2000 pour que soit amorcé un processus de déconcentration, chaque monument national étant désormais placé « sous la garde » d'un administrateur. Pour la première fois dans l'histoire de l'établissement un agent situé en région est réputé investi de certains pouvoirs :

- représenter l'établissement dans les contacts avec les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales et les autres responsables locaux
- disposer de quelques pouvoirs pour mettre « en œuvre les décisions du président, du conseil d'administration et du directeur relatives au monument », notamment pour exercer par délégation du président autorité sur les personnels affectés au monument, gérer les crédits affectés au monument, assumer la responsabilité de la conservation des bâtiments et des collections.

Une gestion aussi centralisée dans un établissement public national gérant plus de cent monuments parmi les plus importants du patrimoine de la France et accueillant chaque année

---

[187] BELORGEY Jean-Marie, Vous avez dit gestion publique ? *Revue administrative* n° 301 Janvier-février 1998, p. 10

des millions de visiteurs présente pour le ministère de la culture certains avantages. La Caisse a ainsi pu pendant longtemps constituer un champ d'expérimentation en matière de patrimoine : animations en direction de publics spécifiques comme les enfants, introduction des arts vivants dans l'animation des monuments, actions de formation des guides conférenciers pour les villes d'art et d'histoire, responsabilité d'éditions et de publications spécialisées sur le patrimoine. Mais sa dépendance trop étroite avec l'administration centrale et surtout une organisation et un fonctionnement interne encore marqués par le modèle bureaucratique ne manquent pas de surprendre à la fin du XXe siècle. Ces choix sont censés offrir la garantie de rendre impossible toute dérive dans le fonctionnement de ce service de l'État : c'était sans compter avec l'épisode des « errements du centre des monuments nationaux » relevé par le sénateur Gaillard dans son rapport[188].

V) « Les errements du centre des monuments nationaux »

Prenant appui sur plusieurs rapports effectués sur l'établissement, notamment de la Cour des comptes en 1999-2000 et de l'Inspection générale des affaires culturelles en 2001-2002 et sur ses investigations menées dans le cadre de son rapport, le sénateur Gaillard, avant d'émettre des propositions d'amélioration pour sauver « Monum' » (la nouvelle appellation commerciale du Centre des monuments nationaux), dresse un constat des dysfonctionnements structurels de l'établissement, puis des dysfonctionnements conjoncturels imputables à la gestion du président de l'établissement entre 2000 et 2002.

Les dysfonctionnements structurels du centre concernent à la fois son absence d'autonomie par rapport à la tutelle du ministère de la culture et son organisation administrative et financière inadaptée et défectueuse.

A) Un établissement public dépourvu d'autonomie

L'absence d'autonomie de l'établissement public par rapport à sa tutelle est la source principale des difficultés du Centre. Le ministère de la culture exerce en fait directement la direction du Centre par l'intermédiaire du Directeur du patrimoine qui en est le Président (jusqu'à la réforme de 2000) et qui est investi des plus larges pouvoirs. Il intervient

---

[188] Rapport GAILLARD, précité, p. 77-121 ;

directement dans « la gestion des personnels d'accueil, de surveillance et d'entretien »[189]. En outre, il assure directement, en fonction de ses priorités et de ses moyens, l'intégralité des travaux entrepris dans les monuments, rendant ainsi difficile le fonctionnement du Centre. Les travaux concernant l'entretien, la conservation, voire la restauration des monuments relèvent en effet de la responsabilité de l'État et de ses services spécialisés et sont subordonnés aux contraintes budgétaires et administratives du ministère. Il en est de même pour les travaux d'aménagement liés à l'accueil du public, qui relèvent pourtant de la seule compétence de l'établissement mais qui ne sont pas entrepris soit parce qu'ils doivent être programmés avec les travaux sur le monument, soit parce que la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre doivent être assurées par l'État, ce qui aboutit à des situations ubuesques que le rapport décrit à travers l'exemple emblématique de l'Arc de triomphe[190] Cette situation est d'autant plus paradoxale que des crédits sont disponibles pour des travaux d'aménagement qui ne sont pas réalisés et qu'ainsi la mission essentielle d'accueil du public est mal remplie (à peine 7,5 % des recettes tirées des droits d'entrée sont consacrés à des travaux d'amélioration de l'accueil)[191].

B) Une organisation et une gestion défectueuses

Reprenant l'appréciation générale portée par la Cour des comptes sur « une organisation financière et administrative à la fois centralisée et défectueuse », le sénateur développe les nombreux dysfonctionnements :

---

[189] Rapport GAILLARD, p. 81

[190] Ibidem, page 111. La description faite par le rapport Gaillard (pages 108-112) est particulièrement significative du désintérêt manifesté par la Caisse pour la mise en valeur de ce monument qui a accueilli en 2005 plus d'un million de visiteurs. Il cite notamment le rapport de la Cour des comptes de 2000 "L'arc de Triomphe, dont l'exploitation dégage le plus gros solde excédentaire par visiteur, ne bénéficie pas des investissements minimaux qui permettraient de le présenter au public dans des conditions décentes"(p. 111) et rappelle une étude réalisée en 1993 par une société privée qui concluait "L'arc de Triomphe délivre une médiocre, voire méprisante, image de l'accueil qu'un monument de cette importance se devrait de dispenser aux publics nationaux et étrangers qui le fréquentent. Négligeant les plus élémentaires règles de gestion, il n'a tiré jusqu'à présent qu'un profit très minime de sa forte fréquentation et ne dispense que de faméliques services payants à des visiteurs pourtant fortement demandeurs. Aucun contenu culturel n'est développé en son sein, en dehors d'une très succincte exposition historique datant de 1937 qui ne tient aucun compte des demandes des jeunes publics et de leurs enseignants".

[191] Ibidem, p. 79

- une gestion hypercentralisée : les monuments répartis dans les régions dépendent très étroitement des services centraux parisiens pour tous les actes de la gestion quotidienne, les responsables locaux n'ayant aucun pouvoir de décision ni aucune latitude.
- une gestion financière erratique : en l'absence de comptabilité analytique le Centre est dans l'incapacité d'apprécier les coûts de ses services, notamment dans son importante activité commerciale (éditions, librairie, divers services) où la Cour relève que le prix de certaines publications ne couvre même pas le coût de fabrication. En outre, la gestion comptable centralisée et son fonctionnement approximatif entraînent de graves retards dans le règlement des fournisseurs (avec un arriéré des factures qui a atteint 125 jours en 1999) ;
- une gestion informatique médiocre avec laquelle « ni le système commercial ni le système budgétaire et comptable ne fonctionnaient convenablement » et dans laquelle elle relève de « multiples et graves carences ».
- une gestion des ressources humaines totalement inadaptée : le recrutement et la gestion des personnels étant pour l'essentiel assurés par les directions du ministère de la culture, les personnels sont très hétérogènes (certaines affectations proviennent de reclassement d'agents d'autres ministères) avec une part importante de vacataires permanents, un climat social dégradé entraînant de nombreux mouvements de grève, une définition nationale et rigide des fonctions sans considération des besoins spécifiques de chaque monument et excluant toute polyvalence.

A cette carence générale dans l'organisation du Centre sont venus s'ajouter des dysfonctionnements conjoncturels entre 2000 et 2002, dont le sénateur Gaillard attribue l'entière responsabilité au Président du Centre nommé en 2000 et contraint à la démission en 2002.

C) Les dysfonctionnements de la présidence Renard (2000-2002)

A la suite de la réforme intervenue dans le cadre du décret du 21 avril 2000, le Directeur de l'architecture et du patrimoine laisse la place de président du conseil d'administration à un président nommé par décret sur proposition du ministre de la culture. En choisissant un de ses anciens et proches collaborateurs, spécialisé dans les arts vivants, Jack Lang plonge le Centre dans un cycle infernal relevé par une mission de l'Inspection générale des affaires culturelles :

- dévoiements des missions traditionnelles du Centre (telles qu'elles sont fixées par les textes) la priorité étant donnée à la conquête de nouveaux publics et la promotion des arts vivants à travers des animations spécifiques : priorité budgétaire donnée à une politique d'action

culturelle dans les monuments, sans aucune préoccupation de rigueur financière ni de concordance avec l'animation spécifique de chaque monument (« nombre d'actions engagées sont analysées sur le terrain comme le fruit d'un bon vouloir caricaturalement parisien » note le rapport de l'inspection générale) ;

- un management contestable de l'équipe dirigeante : arbitraires dans les nominations et les recrutements de la nouvelle équipe, et dans la politique salariale des nouveaux cadres (rémunérations excessives assorties d'avantages discutables), et arrogance du nouvel encadrement vis-à-vis des personnels en place, sont autant d'éléments provoquant « dysfonctionnement et découragement à l'intérieur et une regrettable dégradation de l'image du Centre à l'extérieur »[192].

- le choix de dépenses somptuaires et injustifiées : en décidant de réaménager les bureaux de la présidence au sein de l'Hôtel de Sully et de faire appel à un célèbre architecte d'intérieur pour un coût de 4 millions de francs (5 fois supérieurs à l'estimation initiale), le Président déclenche une campagne virulente de la presse nationale qui le contraint à la démission.

A travers ce regrettable incident de parcours est posé devant l'opinion publique et le contrôle parlementaire le problème général du fonctionnement d'un établissement public, dont l'autonomie juridique aurait dû être le gage de souplesse et de performance dans l'exécution de ses missions.

VI) Le Centre des monuments nationaux sur la bonne voie ?

La sévérité des critiques émises par les différents rapports sur le fonctionnement du Centre des monuments nationaux ne pouvait pas justifier un silence de la part de l'État notamment dans la perspective de mieux prendre en compte l'indispensable nécessité de favoriser le développement économique du patrimoine. Pour répondre à cette préoccupation deux réponses ont d'ores et déjà été apportées qui touchent directement le fonctionnement du Centre des monuments nationaux : d'une part le transfert aux collectivités territoriales qui le souhaitaient de certains monuments appartenant à l'État et précédemment confiés à la gestion

[192] Rapport GAILLARD, p. 87.

du Centre, et d'autre part une nouvelle réforme du Centre des monuments nationaux, opérée par un décret du 6 avril 2007.[193]

A) Le transfert aux collectivités territoriales de certains monuments

Le rapport Rémond avait proposé au ministre de la culture une liste de 162 monuments et sites dont le transfert aux collectivités territoriales était possible (84) ou souhaitable (78). Dans cette proposition figuraient certains monuments et sites (93 selon l'arrêté modifié du 4 mai 1995) gérés par le Centre des monuments nationaux. [194] Parmi ceux-ci la commission a estimé possible le transfert de 36 monuments et sites (dont 6 appartiennent en propre au Centre des monuments nationaux) et souhaitable le transfert de 6 autres. Avec quelques modifications (retraits et ajout) l'État a proposé aux collectivités territoriales le transfert de 40 monuments et sites (dont 4 appartenant en propre au Centre). Mais cette possibilité de transfert n'a suscité que très peu de candidatures de la part des collectivités territoriales (les plus notables sont le château du Haut Koenigsbourg -département du Bas Rhin-, le château de Chaumont sur Loire -département d'Indre et Loire- et les Ruines de l'Abbaye de Jumièges -département de Seine Maritime-).

B) Les modifications du statut du Centre

Répondant aux critiques formulées et reprenant plusieurs des propositions émises, le décret du 6 avril 2007 a apporté d'importantes retouches au statut de 1995, tant dans les missions désormais confiées au Centre que dans son organisation.

1) Extension du champ de compétence et des missions

Le centre a désormais compétence générale sur les monuments nationaux. Ceux-ci comprennent trois catégories de monuments historiques classés ou inscrits : d'une part ceux appartenant à l'État (affectés au ministère de la culture et figurant sur une liste établie par le ministre) qui sont remis en dotation au Centre, d'autre part ceux qui lui appartiennent en

[193] Décret n° 2007-532 du 6 avril 2007 modifiant le décret n° 95-462 du 26 avril 1995 portant statut du Centre des monuments nationaux, J.O. du 8 avril 2007, p. 6610.
[194] Rapport REMOND, précité, annexe n° 8 Avis de la commission concernant les monuments et sites gérés par le centre des monuments nationaux (tableau) ; et annexe IX Carte relative aux monuments et sites gérés par le centre des monuments nationaux.

propre, et enfin ceux dont la gestion peut lui être confiée dans le cadre d'une convention signée avec le propriétaire (public ou privé).

Sa mission traditionnelle (présenter au public, développer la fréquentation et favoriser la connaissance) demeure mais d'une manière élargie dans ses activités de gestion directe ou indirecte et de conception (études, publications, etc..). Le virage le plus important est assuré par une ouverture sur l'extérieur (8e et 9e nouveaux de l'article 5) qui charge le Centre d'une double mission : d'une part « apporter son concours technique et coopérer selon toute modalité utile avec les collectivités publiques, avec toute personne de droit public ou privé, française ou étrangère poursuivant des objectifs répondant à ces missions ou contribuant à ses activités »et d'autre part « développer, le cas échéant conjointement avec des personnes publiques ou privées, en France ou à l'étranger, les actions d'information et de promotion utiles à l'exécution de sa mission ».

Ainsi, le Centre peut désormais intervenir pour des tiers, soit pour assurer la gestion et l'exploitation de monuments appartenant à l'État (autre que les monuments nationaux) ou à d'autres personnes publiques ou privées.

La réforme la plus importante concerne la mission désormais confiée au Centre dans le domaine des travaux et de la maîtrise d'ouvrage, qui sont appelés à lui donner un développement important, notamment à travers la mise en place en interne de moyens humains et techniques adéquats.

Dans ce domaine le Centre a la pleine capacité d'assurer lui-même la gestion totale des immeubles (aménagement, restauration, réparation et entretien) qu'il assume dans le cadre de son budget.

La possibilité lui est en outre ouverte de se voir confier la maîtrise d'ouvrage déléguée de travaux réalisés sur des monuments historiques appartenant à l'État autres que ceux reçus en dotation.

2) L'amélioration du fonctionnement interne du Centre

Plusieurs modifications interviennent qui ont pour objectif de donner une plus grande souplesse au fonctionnement interne du Centre, donc d'améliorer sa réactivité et ses performances. Ainsi, la politique culturelle, ses activités et ses investissements font l'objet d'un contrat d'objectifs pluriannuel conclu avec les ministres de la culture et du budget. De même sont étendus les pouvoirs confiés au directeur du Centre (qui devient directeur général) et surtout ceux confiés aux administrateurs de chaque monument, qui sont en outre chargés

des contacts avec les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales et les autres responsables locaux.

Dans ces conditions, il est possible d'imaginer que le fonctionnement du Centre des monuments nationaux en soit amélioré. On peut cependant s'interroger sur les raisons qui ont amené le ministère de la culture à écarter la voie d'une transformation du Centre en établissement public industriel et commercial, formule plus adaptée aux enjeux de mise en valeur économique des monuments nationaux. En outre, pour la majeure partie des monuments nationaux concernés, une synergie avec les collectivités territoriales directement intéressées par les retombées économiques liées au développement touristique des monuments de leur région, aurait pu justifier la recherche d'une coopération institutionnalisée (à l'image des établissements publics de coopération culturelle[195] qui peuvent être créés avec l'État à la demande des collectivités territoriales).

Au terme de cette longue série de critiques formulées sur l'action de l'État les trois parlementaires aboutissent, avec des tonalités différentes, à une même conclusion : au-delà des importantes améliorations qui restent à apporter à l'action de l'État, une réforme profonde apparaît inéluctable qui passe par une refondation de la politique patrimoniale.

SECTION 2 : LA NECESSAIRE REFONDATION DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE

Même s'il convient de mesurer avec prudence les critiques faites au système étatique actuel, dans la mesure où le bilan de l'action écoulé présente pour beaucoup d'observateurs l'avantage d'une particulière efficacité au bénéfice du patrimoine monumental français, les nombreux rapports parlementaires de ces dernières années, complétés par les observations émises tant par la Cour des comptes que par les rapports d'inspection générale effectués sur des points ponctuels de l'activité des services de l'État dans le domaine patrimonial, aboutissent néanmoins à l'impression générale qu'un tel système ne peut perdurer.

---

[195] Décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002 relatif aux établissements publics de coopération culturelle et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, J.O. du 18 septembre 2002, p. 15370.

En effet le modèle jacobin d'étatisation du patrimoine français souffre de graves carences qui paraissent démesurées par rapport aux améliorations qui peuvent être apportées par des réformes aussi nombreuses et pertinentes qu'elles puissent être. La commission Bady avait déjà conclu, d'une manière parfaitement désabusée, en affirmant être « dans sa grande majorité pessimiste quant à la possibilité de l'État à se réformer rapidement et durablement »[196].

Dans ce cadre, l'intérêt des trois rapports parlementaires est d'identifier les problèmes et de formuler tout un ensemble de propositions. Certaines concernent l'amélioration des missions et des prestations assurées par les services de l'État, d'autres posent, en termes de stratégie, une nouvelle répartition des fonctions entre les différents acteurs œuvrant à la sauvegarde du patrimoine. Dans cette nouvelle répartition, certaines modifications touchant les acteurs privés, propriétaires privés et associations de défense du patrimoine, sont faciles à réaliser. D'autres sont plus structurelles comme celles touchant les modalités de financement de la sauvegarde du patrimoine. D'autres enfin sont plus institutionnelles qui concernent les rapports entre l'État et les collectivités territoriales, et notamment la prise en compte de la décentralisation dans la politique patrimoniale.

Toutes ces propositions semblent faire l'objet d'un consensus général, mais dans leur application deux voies paraissent ouvertes. Pour les uns, partisans du maintien de l'unité nationale et de l'autorité de l'État central, seul garant possible de l'intérêt général, les améliorations proposées sont indispensables mais suffisantes. Pour les autres, partisans d'une profonde réforme, ces améliorations sont indispensables et urgentes, mais ne constituent qu'une première étape devant déboucher sur une profonde réforme de la politique patrimoniale redéfinissant les objectifs, la stratégie, les moyens et surtout une nouvelle répartition des rôles entre tous les acteurs directement concernés.

§ 1 Des propositions d'amélioration indispensables

Les années 2002-2006 se sont révélées particulièrement riches en rapports et plans d'action consacrés à l'organisation de la politique patrimoniale et proposant des améliorations

---

[196] Rapport BADY, précité, p. 4.

générales et sectorielles, dont certaines ont d'ailleurs été rapidement mises en œuvre, et les autres, plus structurelles, restant encore au niveau des intentions.

Le rapport Bady de novembre 2002 se concluait par un ensemble de « 29 propositions pour une politique nationale du patrimoine »[197]. Dans cet inventaire quelque peu hétéroclite figurent des propositions à portée générale (transfert de l'inventaire général du patrimoine aux régions, maintien des prérogatives de l'État dans les décisions de protection, affirmation du rôle de maître d'ouvrage des propriétaires publics et privés, notamment) et des propositions sectorielles (formation et statut des personnels, rôle des établissements spécialisés : centre des monuments nationaux, institut national du patrimoine ou centre des hautes études architecturales, réforme de la procédure des études préalables, etc.).

Dans le prolongement de ce rapport, la Direction de l'architecture et du patrimoine a élaboré en avril 2003 un plan national pour le patrimoine en « 56 propositions pour passer d'une politique étatique à une politique nationale dotée de moyens nécessaires ». Ce plan s'articule en huit chapitres, les cinq premiers consacrés aux dispositions financières (propositions 1 à 19), le sixième à l'articulation entre les politiques nationales et communautaires (propositions 20 à 22), le septième à la mise en commun de la recherche et de la connaissance entre l'État et les collectivités territoriales (propositions 23 et 24). Le dernier chapitre présente une ambition inhabituelle puisqu'il annonce à la fois « des mesures significatives de décentralisation et de réforme de l'État » (ce qui laisse supposer que les mesures antérieures dans ces deux domaines étaient peu manifestes). Il développe l'essentiel des propositions qui s'articulent en trois catégories : dispositions législatives de décentralisation et de simplification (propositions 25 à 44), dispositions réglementaires de simplification et de décentralisation (propositions 45 à 50) et dispositions n'impliquant pas l'intervention immédiate de textes (propositions 51 à 56).

Ces propositions formulées par la direction compétente du ministère de la culture ont franchi une étape politique importante avec l'adoption, par le Conseil des ministres du 17 septembre 2003, d'un « Plan national pour le patrimoine ». Ce plan retient sept chantiers que l'État se propose de mener :

-chantier n° 1 : engager un effort budgétaire durable en faveur des monuments historiques (2 mesures)

[197] Rapport BADY, précité, p. 28-31.

-chantier n° 2 : mettre en place un nouveau dispositif pour le patrimoine de proximité (3 mesures)
- chantier n° 3 : favoriser l'action des propriétaires privés et des associations (3 mesures)
- chantier n° 4 : développer l'intervention des collectivités territoriales pour le patrimoine (3 mesures)
- chantier n° 5 : réorganiser les services de l'État et ses établissements publics et moderniser la gestion (6 mesures)
- chantier n° 6 : moderniser la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques (4 mesures)
- chantier n° 7 : simplifier significativement les procédures (4 mesures).

Dans ces trois textes, à la portée différente, un même fil conducteur se dessine : l'affirmation que la politique étatique sur le patrimoine ne peut plus être maintenue en l'état et qu'il convient de passer à une politique nationale prise en charge par une pluralité d'acteurs dotée de moyens adaptés, et dans laquelle l'État doit jouer un rôle essentiel. L'évolution est significative d'autant que les sept chantiers du plan gouvernemental s'articulent, en parfaite conformité avec la méthodologie de la L.O.L.F., en vingt-cinq mesures qui se déclinent elles-mêmes en cinquante-huit mesures accompagnées d'outils de mise en œuvre, de dates prévues d'achèvement (entre 2004 et 2009), et d'indicateurs de réalisation.

On peut d'ailleurs relever, dans le rapport du député Kert de décembre 2006, un bilan détaillé de la réalisation de ce plan : la seule mesure abandonnée, à la suite d'un arbitrage interministériel défavorable, est le projet de rétablissement de la servitude des abords générée par un monument situé dans une ZPPAUP à l'extérieur de la zone. Sur les cinquante-sept mesures restantes, neuf ont été achevées à la fin de 2006 et la plus grande partie des autres sont en cours de réalisation.

Mais les améliorations apportées, aussi importantes soient-elles, n'ont pas résolu tous les problèmes. Les rapports Nachbar et Kert de 2006 relèvent encore nombre de dysfonctionnements qui les amènent à formuler une série de propositions concrètes. Ainsi, des améliorations immédiates peuvent être apportées dans un certain nombre de domaines :

I) Le plan financier

Il demeure le principal motif de préoccupation car de nombreuses carences apparaissent encore au niveau de l'État.

A) L'identification des besoins

Le dispositif patrimonial français a très longtemps souffert de l'incapacité de l'Administration de mesurer d'une manière suffisamment précise les moyens financiers à mettre en œuvre pour assurer la pérennité du patrimoine protégé, et il faut attendre la fin du XXe siècle pour qu'apparaissent des éléments permettant d'identifier les besoins.

L'existence d'un premier état sanitaire des édifices protégés, réalisé a partir de 1975 est cependant longtemps resté, pour des raisons informatiques, un outil au contenu incomplet et à la fiabilité incertaine. C'est d'ailleurs ce qui a amené le rapport Kert à émettre la proposition de « mettre en place un fichier sanitaire centralisé et informatisé sur l'ensemble des monuments classés, listant l'ensemble des interventions d'entretien et de restauration et l'état actuel du bâtiment »[198]. On peut d'ailleurs ajouter qu'une telle identification des besoins s'inscrit normalement dans la logique de la LOLF qui rend indispensable la définition d'objectifs précis. Cette obligation intégrée dans la loi de finances pour 2007 a été respectée par le ministère qui a pu présenter en décembre 2007 un premier rapport complet et circonstancié sur l'état du parc monumental français. L'information donnée dans ce document de la mise en place à partir de 2008 d'une nouvelle application informatique (dénommée Agrégée) doit permettre de répondre aux attentes si souvent formulées et de donner à l'administration des monuments historiques un véritable outil de pilotage d'une politique d'entretien et de restauration pluriannuelle. L'application constituera « l'outil de mise en réseau des services régionaux, départementaux et centraux pour la gestion des monuments historiques dans leur globalité [...]. Elle sera également mise en relation avec un ensemble d'outils et bases de données existantes, et un système d'information géographique, outil de visualisation cartographique »[199]. Le ministère de la culture, et tout spécialement le service des monuments historiques, sera ainsi en mesure de respecter l'une des obligations de la loi LOLF d'identifier des objectifs précis à partir d'outils d'analyse des besoins fiables et performants. Il sera alors possible d'établir la programmation d'une véritable politique à long terme, et surtout d'assurer un entretien régulier des édifices les plus exposés (évitant ainsi le

---

[198] Rapport KERT, p. 49.
[199] Ministère de la culture, Rapport sur l'état du parc monumental français, précité, p. 8

risque si souvent constaté de devoir entreprendre ultérieurement d'importantes, donc coûteuses, opérations de restauration, faute d'avoir pu assurer un entretien régulier).

B) La mise en place des moyens : l'impossible défi ?

L'insuffisance des moyens financiers étatiques demeure un trait constant de la politique patrimoniale française depuis l'origine mais la situation semble s'être aggravée dans le même temps où le champ patrimonial s'est élargi.

L'évolution en dents de scie des crédits, et la notoire insuffisance des crédits par rapport aux besoins, ont fait l'objet de critiques particulièrement vives émises durant ces dernières années.

Celles-ci ont été formulées par tous les acteurs concernés : les collectivités territoriales d'une part et les propriétaires privés d'autre part. Les premières estiment d'abord que l'État ne peut durablement se dégager de ses responsabilités financières dans un secteur considéré d'intérêt général, et constatent surtout que leur action volontariste en faveur des monuments de leurs régions est le plus souvent paralysée par un système qui les empêche d'intervenir en dehors de l'action de l'État. Les seconds, qui sont désormais conscients que l'État ne peut plus les considérer comme quantité négligeable alors qu'ils représentent la moitié des édifices protégés, se sont fait entendre, par l'intermédiaire de leurs grandes associations nationales, pour faire valoir l'aberration économique que représente l'abstention de l'État dans ce domaine : des monuments se dégradent alors même que leurs propriétaires sont disposés à intervenir, et surtout l'arrêt des travaux génère d'importantes difficultés économiques au niveau des entreprises spécialisées.

Les deux derniers rapports parlementaires leur donnent raison en évaluant l'action financière de l'État dans le domaine du patrimoine à un montant annuel de 350 à 400 millions d'euros, pour les seuls monuments protégés au titre des monuments historiques. Il s'agit d'un chiffre important par rapport à celui des crédits traditionnellement consacrés aux monuments historiques, mais qui semble faire l'objet depuis 2005 d'un consensus de principe de la part des plus hautes autorités de l'État. Ce changement d'attitude est largement imputable à un lobbying efficace du Groupement français des entreprises de restauration de monuments historiques et des grandes associations nationales de défense du patrimoine qui profitèrent des

Journées du patrimoine de 2005 pour alerter l'opinion publique[200] En réponse à ce cri d'alarme relayé par de nombreux élus nationaux et locaux, le Premier ministre décidait du déblocage exceptionnel de 100 millions d'euros (prélevés sur les recettes des privatisations), puis, afin d'assurer la pérennité de ce niveau de crédits, il annonçait en 2006 le principe de l'affectation annuelle de 25 % du produit de l'impôt sur les droits de mutation (soit environ 70 millions d'euros annuels) venant abonder les crédits normalement affectés aux monuments historiques. Cet effort confirmé par le ministre de la Culture en juin 2006[201] entre dans les priorités du candidat Nicolas Sarkozy, lors de la campagne de l'élection présidentielle :
« La conservation et la valorisation du patrimoine, sa transmission aux générations futures sont à mes yeux les premiers devoirs de l'État. Avec 4 milliards d'euros, en dix ans, on pourrait rendre sa splendeur à notre patrimoine monumental dont 490 monuments majeurs en France qui génèrent un flux de touristes considérable »[202]. Après avoir confirmé cette orientation dans sa lettre de mission adressée à Christine Albanel, ministre de la Culture (« Les Français sont, vous le savez, très attachés à notre patrimoine. Vous poursuivrez l'effort de remise à niveau des crédits alloués à la politique du patrimoine et vous vous efforcerez d'augmenter le nombre de sites et monuments accessibles au public »)[203] le Président de la République l'a réaffirmée en 2007: « Il ne sert à rien d'être si fier de notre patrimoine français et de continuer à mégoter pour l'entretenir »[204], puis en 2009 (voir supra). Il est cependant probable que l'état des finances publiques conduira à des choix drastiques et que le ministère de la Culture n'échappera pas aux rigueurs qui s'imposeront au budget de l'État, comme l'atteste la loi de finances pour 2008[205] rendant probablement inéluctable le recours à d'autres partenaires et la recherche de recettes extrabudgétaires.

---

[200] Le thème de la campagne de presse était « Décès annoncé (décès programmé par décision gouvernementale) : Le groupement des monuments historiques a la douleur de vous faire part du décès prochain de l'ensemble des professions contribuant à la restauration de notre patrimoine architectural » http://groupement-mh.org, consultation du 145 septembre 2005.
[201] *L'engagement de l'État en faveur des monuments historiques privés*, discours de Renaud DONNEDIEU de VABRES, à l'occasion du 82° congrès de la Demeure historique, in Demeure historique, n° 163, décembre 2006, p. 10-14.
[202] Lettre du 19 avril 2007 à Monsieur Jean de Lambertye, Président de la Demeure historique, in *Demeure historique*, n° 165, juin 2007, p. 5.
[203] Lettre de mission du président de la République à Christine ALBANEL, en date du 1er août 2007, http://www.culture.gouv.fr
[204] Allocution présidentielle du 17 septembre 2007, précitée.
[205] L'insuffisance des moyens budgétaires a été soulignée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 : à l'Assemblée nationale : Rapport de M. Nicolas PERRUCHOT, (rapport n° 189 du 11 octobre 2007,

C) Des conséquences dramatiques

Cette pénurie récurrente de moyens entraîne de nombreuses conséquences sur l'ensemble de la chaîne de la politique patrimoniale. Les conséquences négatives jouent en effet sur l'ensemble des acteurs : absence de programmation cohérente, enchérissement des coûts dus aux retards et à des procédures lourdes et inefficaces, immobilisme des collectivités territoriales qui ne peuvent mobiliser des moyens financiers disponibles (l'intervention de l'État étant la voie de passage obligé), conséquences économiques sur les entreprises spécialisées (qui emploient une main-d'œuvre hautement qualifiée) qui sont bloquées dans leur activité et leur développement, et surtout aggravation de l'état « sanitaire » du patrimoine.

II) L'organisation administrative et technique

Malgré la mise en place de la LOLF et des volontés exprimées dans le plan national pour le patrimoine, il apparaît que le ministère de la culture en raison de la pesanteur récurrente de son organisation et de la rigidité de ses procédures, se trouve confronté à une inefficience chronique de ses services.

Intervenant quatre années après la voie ouverte par le Sénateur Gaillard en 2002 et sa formulation de « cinquante et une mesures pour le patrimoine monumental », les deux rapports Nachbar et Kert insistent encore en 2006 sur une situation qui leur paraît suffisamment grave pour qu'ils formulent de nombreuses propositions d'amélioration. Mais surtout, la tonalité générale de leurs propos conduit à mettre en œuvre de nouvelles perspectives. Tout en reconnaissant les efforts importants réalisés par l'État, tant pour pérenniser les moyens budgétaires en faveur du patrimoine, pour améliorer le fonctionnement de ses services, que pour simplifier les procédures, les rapporteurs demeurent réservés sur l'essentiel, considérant que des améliorations sont encore nécessaires et urgentes, mais qu'elles se révéleront insuffisantes, car la situation leur paraît devoir nécessiter une véritable « refondation de la politique du patrimoine ».

---

annexe N° 8) "Votre rapporteur spécial continue de s'inquiéter du sous-financement structurel de l'entretien et de la restauration des monuments historiques, politique pourtant essentielle à laquelle il manquera environ 50 millions d'euros en 2008"; au Sénat, séance du 22 novembre 2007, " Des efforts encore insuffisants au regard des besoins du secteur" Avis de M. Philippe NACHBAR sur le projet de loi de finances pour 2008, 22 novembre 2007, p. 9-17.

§ 2 Des propositions d'amélioration insuffisantes : la nécessité d'une refondation de la politique du patrimoine

Les trois rapports parlementaires partagent une appréciation générale commune : le plan national pour le patrimoine de 2003 représente une ambition remarquable qui s'est déjà traduite par des améliorations sensibles et qui doivent être prolongées par de nouvelles mesures, mais il ne sera pas possible de faire l'économie d'une véritable « refondation de la politique du patrimoine », pour reprendre la formulation du sénateur Nachbar[206].

Celle-ci paraît en effet nécessiter une recomposition de la politique patrimoniale qui tienne compte des leçons du passé et de l'évolution de la société.

Deux paramètres paraissent essentiels pour cette recomposition :

la définition d'une véritable stratégie patrimoniale nationale

la répartition des rôles assignés à chacun des acteurs.

I) La nécessité d'un véritable plan stratégique national pour le patrimoine

La politique étatique de protection et de sauvegarde du patrimoine apparaît plus comme un conglomérat de dispositions qui sont venues progressivement se greffer sur le tronc commun de la loi du 30 décembre 1913. Les ajouts et les toilettages successifs rendent difficile l'appréhension de l'architecture globale et de sa cohérence, même si de récentes mesures de simplification sont venues améliorer le dispositif. Les carences du schéma exclusivement étatique, maintes fois soulignées, rendent nécessaire le passage à une politique nationale du patrimoine. Celle-ci suppose l'élaboration d'un projet global définissant clairement les objectifs et précisant les missions confiées à chacun des acteurs concernés.

II) La nécessaire répartition des rôles

La preuve paraît désormais faite que le monopole étatique exercé sur la politique patrimoniale ne peut perdurer pour de multiples raisons. L'évolution de la société du XXIe siècle amène en effet à intégrer de nouveaux paramètres :

---

[206] Rapport NACHBAR, p. 15.

- la progression inéluctable du processus de décentralisation. Désormais dotée d'une valeur constitutionnelle, la décentralisation continuera sa progression dans le domaine du patrimoine, nonobstant les freins politiques tels qu'ils ont pu se manifester récemment (réticences des services centraux de la Culture à la suite du vote de l'article 111 de la loi de février 2002 sur l'expérimentation dans le domaine de la protection patrimoniale, puis celles des Présidents de région dans le cadre de transfert des compétences de l'Inventaire du patrimoine culturel lors du vote des lois de décentralisation de 2004).
- la contribution active des acteurs privés (propriétaires, associations, fondations, entreprises, bénévoles) à cette politique nationale
- le développement de la dimension économique du patrimoine dans la mise en valeur des territoires
- la mise en œuvre de moyens financiers complémentaires qui puisse venir compléter l'action de l'État (aux capacités financières désormais limitées).

Les réflexions émises par les trois rapports parlementaires et les observations formulées sur les forces et faiblesses du dispositif présent du droit et de la pratique de la politique patrimoniale actuelle, esquissent les contours des évolutions possibles d'une refondation de la politique patrimoniale.

Dans la détermination affichée par ces trois catégories d'acteurs pour concourir à la réalisation de cette mission, plusieurs lignes de force paraissent se dessiner.

A) Le recentrage de l'État sur ses fonctions régaliennes

Premier axe d'évolution, le recentrage de l'État sur ses missions régaliennes traditionnelles en faveur de la protection du patrimoine semble faire l'unanimité. Cette nouvelle orientation nécessite que soient conduites toute une série d'actions :

- La définition d'une véritable stratégie nationale de protection du patrimoine définissant les objectifs recherchés et la répartition des rôles des différents acteurs dans la réalisation des objectifs
- Le maintien et l'amélioration du dispositif central de protection associant prescriptions passives et procédures incitatives, assorti du contrôle scientifique et technique du dispositif
- Le maintien d'un engagement financier adéquat de l'État et l'amélioration de l'efficience des modalités de son intervention, dans le cadre des nouvelles règles de la L.O.L.F. (notamment dans le cadre des objectifs quantitatifs et qualitatifs des politiques publiques et les mesures d'évaluation des résultats)

- La réorganisation des services de l'État dans le cadre d'une plus grande déconcentration et d'un décloisonnement des services.

B) La poursuite de la décentralisation

Le deuxième axe d'évolution s'inscrit dans la poursuite du processus déjà amorcé de la décentralisation : sans remettre en cause les fonctions de l'État pour assurer la cohérence d'une politique nationale du patrimoine, la poursuite du transfert des compétences vers les collectivités territoriales semble une nécessité incontournable justifiée par :

Leur vocation intrinsèque à assurer la protection et la mise en valeur d'un patrimoine indissociable de leur histoire et de leur identité.

Leur engagement financier traditionnel qui en fait le principal financeur de la protection du patrimoine

Leur compétence désormais traditionnelle dans la fixation des règles d'urbanisme et notamment d'aménagement et de droit des sols.

C) L'émergence de nouveaux acteurs

La troisième ligne de force de l'évolution de la protection du patrimoine doit être recherchée dans l'émergence de nouveaux acteurs : les propriétaires privés de monuments historiques longtemps considérés comme des sujets passifs, les associations de défense du patrimoine, véritable contre pouvoir plus ou moins admis depuis plus d'un siècle et promoteur privilégié dans l'appropriation collective du patrimoine, les entreprises directement concernées par l'économie du patrimoine (entreprises spécialisées dans les travaux, et entreprises liées au tourisme), et d'une manière plus générale l'ensemble des personnes morales ou physiques attachées à la protection du patrimoine, considérant qu'il s'agit d'un bien commun de l'humanité.

A ce titre, cette mission d'intérêt général ne peut plus être assumée par l'État seul. La protection et la mise en valeur du patrimoine exigent désormais une appropriation générale car le patrimoine représente une richesse collective (« une richesse que nous empruntons à nos enfants » pour reprendre la formule d'Antoine de Saint-Exupéry). Cette mobilisation de tous les acteurs, notamment locaux, nécessite de nouvelles approches : renforcement des compétences des collectivités territoriales désormais placées au cœur de la politique patrimoniale et émergence d'autres partenaires (propriétaires privés de monuments,

associations et fondations, et bénévoles). Telles sont les perspectives développées dans le Titre second.

TITRE SECOND

L’EMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS

INTRODUCTION

Les critiques, parfois particulièrement sévères, dressées notamment dans les rapports parlementaires, à l'endroit de l'État et de ses établissements et services dans la conduite quasi exclusive de la protection patrimoniale, sont généralement accompagnées de propositions d'amélioration. La plupart des dysfonctionnements paraissent avoir trouvé des réponses adaptées et des solutions pérennes dans le cadre de réformes déjà engagées. En outre, l'amélioration des méthodes dans la ligne définie par la L.O.L.F et une recherche systématique de la performance constituent des éléments significatifs de progrès.

Mais au-delà des remèdes conjoncturels, le problème central posé par les réflexions parlementaires demeure structurel : une action exclusivement étatique dans le domaine patrimonial est une solution obsolète et inadaptée et un consensus fort se dégage depuis plusieurs années sur la nécessité d'une refondation de l'action patrimoniale. Sans remettre en cause le rôle central de l'État tant dans l'exercice de ses fonctions régaliennes que dans le soutien financier d'une politique d'intérêt général, il apparaît nécessaire de substituer une nouvelle approche qui répartisse d'une manière plus précise les compétences en fonction des objectifs recherchés et qui associe à cette politique nationale l'ensemble des acteurs publics ou privés, notamment les communautés locales. De la politique traditionnelle fondée sur l'autorité normative de l'État et de redistribution du budget national, il apparaît judicieux de passer à une politique de coresponsabilité et d'action partagée. La nature même du patrimoine concerné réparti essentiellement entre les communes et les propriétaires privés paraît justifier qu'ils soient directement associés à la conduite de cette politique. En outre, la difficulté persistante à mobiliser les moyens financiers suffisants et adéquats dans le contexte difficile que connaissent les finances publiques nécessite d'y associer le maximum d'acteurs et d'imaginer d'autres sources de financement.

Ces contraintes désormais incontournables imposent sans doute que les collectivités territoriales ne soient plus seulement de simples partenaires occasionnels de l'État mais des acteurs majeurs (chapitre I). Elles imposent également que les personnes physiques ou morales directement concernées, mais également les structures collectives qui se mobilisent en faveur de la sauvegarde du patrimoine, prennent toute leur part dans cette action et occupent désormais dans les politiques publiques du patrimoine une place plus adaptée et responsable (chapitre II).

CHAPITRE 1

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : SIMPLES PARTENAIRES OU ACTEURS MAJEURS DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE ?

Dans son rapport de 2000 intitulé « Refonder l'action politique locale » l'ancien Premier Ministre Pierre Mauroy rappelait l'importance de l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine culturel : « Les collectivités territoriales ont investi la sphère culturelle, apportant 63 % des fonds publics consacrés à la culture (38 milliards sur 60 milliards de francs). Elles sont intervenues sous la pression des publics intéressés, *hors compétences obligatoires. Elles ont développé en ce domaine des actions facultatives pour répondre aux demandes de plus en plus fortes des populations »*[207]. La même année, un rapport sénatorial consacré au bilan de la décentralisation et à des propositions d'amélioration de l'exercice des compétences locales[208] insistait sur le dynamisme et l'efficacité de l'action culturelle des collectivités locales, en soulignant la prise de conscience de l'importance du développement culturel local et la mobilisation de moyens importants consacrés à cet objectif. Ces remarques sont corroborées par une récente étude du ministère de la culture qui souligne la progression continue des dépenses culturelles des collectivités territoriales[209] et la part importante qu'elles occupent désormais dans les politiques publiques. Avec 5,9 milliards d'euros consacrés en 2002 à la culture elles font presque jeu égal avec l'État (6,2 milliards), étant précisé que leur engagement est largement supérieur à celui du seul ministère de la

---

[207] Rapport MAUROY, 2000, *Refonder l'action publique locale*, Rapports officiels Commission pour l'avenir de la décentralisation. La documentation française, 7.11.2000, p. 64

[208] MERCIER Michel, sénateur, 2000, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Sénat, n° 447, 28 juin 2000.

[209] Ministère de la culture - Département des études, de la prospective et des statistiques Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2002, *Les notes statistiques du D.E.P.S.*, N° 21 – juillet 2006. 133 pages.

culture (les dépenses culturelles de l'État sont réparties entre le ministère de la culture pour 2,6 milliards et les autres ministères pour 3,6 milliards). Leur effort dans ce domaine n'a cessé de croître, la part de la culture dans leur budget global ayant augmenté chaque année, entre 1996 et 2002, de 2,2 % pour les communes, de 6,4 % pour les départements et de 6,8 % pour les régions. La dépense culturelle moyenne par habitant en budget de fonctionnement représente en 2002 un montant de 117 euros pour les communes, de 14,80 euros pour les départements et de 4,40 euros pour les régions.

Le constat, que confirment ces dernières statistiques officielles, n'est pas récent et l'histoire montre l'implication ancienne des collectivités locales françaises, essentiellement les communes, dans la vie culturelle des Français[210]. L'État, en se fixant comme objectif en 1959, lors de la création d'un ministère des affaires culturelles, de « rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français ; d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel, et de favoriser la création des œuvres d'art et de l'esprit qui l'enrichissent »[211] ne pouvait ignorer le rôle, souvent important, joué par de très nombreuses communes françaises dans la vie culturelle du pays.

Néanmoins dans la première grande phase de la décentralisation opérée dans les années 1982-1983, la culture occupe une place particulièrement modeste[212]. Suivant la voie ouverte par la loi Defferre du 2 mars 1982 qui pose le principe fondateur de la décentralisation en soulignant les droits et libertés des communes, départements et régions, les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 déclinent les compétences transférées aux collectivités locales, mais ne leur ouvrent, dans le domaine culturel, que des horizons limités : elles sont toutes autorisées à intervenir en matière d'enseignements artistiques dans un cadre contrôlé par l'État, et c'est aux communes qu'est confié le soin d'organiser la lecture publique, alors que les départements se voient attribuer la compétence en matière d'archives et de bibliothèques centrales de prêt. Ceci n'empêche d'ailleurs pas les collectivités territoriales de poursuivre leur action, voire même de l'amplifier, en se fondant sur leur clause générale de compétence, mais également de participer financièrement aux actions de diffusion

---

[210] MESNARD André Hubert, *L'action culturelle des pouvoirs publics*, précité.
[211] Décret du 24 juillet 1959, J.O. du 26 juillet 1959.
[212] BALEYNAUD Patrick, La culture : l'oubliée de la décentralisation ? *R.D.P.* 1992, p. 149-195

culturelle entreprises par l'État pour démocratiser la culture sur l'ensemble du territoire français. C'est d'ailleurs par le biais de cofinancements que l'État développe une action concertée avec les collectivités territoriales, politique d'abord qualifiée de contractuelle, puis de partenariale. Cependant, durant une très longue période, le domaine des affaires culturelles demeure avant tout une prérogative étatique.

C'est seulement dans les dernières années du XXe siècle et au début du XXIe que le processus de décentralisation connaît un développement plus large que celui posé par les lois de 1982-1983 (qualifiées d'acte I de la décentralisation). La loi d'orientation du 6 février 1992[213], qui pose les grandes lignes d'une administration territoriale répartie entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, trouve sa consécration suprême dans la loi constitutionnelle du 28 mars 2003[214]. Celle-ci, qui inscrit, dans l'article 1er de la Constitution, l'organisation décentralisée de la République, pose le principe que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »[215]. Mais dans ce cadre général, le domaine de la culture et surtout celui du patrimoine restent en retrait dans la voie des transferts de compétences et de l'expérimentation[216], même si la préoccupation d'une mise en œuvre cohérente de la décentralisation culturelle apparaît dès 1989 avec la mission confiée à René Rizzardo.[217] Le rapport issu de cette mission, qui dresse un intéressant état des lieux et un bilan de la décentralisation culturelle accompagnés d'une série de propositions, notamment dans le domaine du patrimoine, ne donne pas lieu à des réformes significatives.

Il faut attendre la création en mars 2000 d'un secrétariat d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle pour voir s'ouvrir des perspectives nouvelles dans la prise en compte du rôle des collectivités territoriales dans l'action en faveur du patrimoine. Mais cette évolution révèle les hésitations de la position étatique. Dans un premier temps prudemment, une phase contractuelle est privilégiée, avec la signature des protocoles de décentralisation

---

[213] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, J.O. du 8 février 1992.
[214] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, J.O. du 29 mars 2003, p. 5568.
[215] Article 5 de la loi constitutionnelle précitée
[216] PONTIER Jean-Marie, Actualité, continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, *R.F.D.A.* janvier-février 2003, p. 35-46.
[217] RIZZARDO René, *La décentralisation culturelle, Rapport au ministre de la culture et de la communication*, précité.

culturelle des années 2001 et 2002. Puis dans un deuxième temps, sous l'action conjointe du gouvernement qui souhaite progresser dans la voie de la décentralisation et de parlementaires qui militent pour des avancées significatives, le Parlement adopte des positions audacieuses avec la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (articles 111 et 112). Mais les gardiens de l'orthodoxie patrimoniale s'emploient à tempérer l'évolution avant qu'une troisième étape, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ne formule dans ses articles 95 à 99 des progrès encore marqués d'une grande prudence.

SECTION 1 : DES RESULTATS DECEVANTS

Dans le prolongement du rapport Mauroy et de ses propositions en matière de décentralisation, le Premier Ministre, Lionel Jospin, déclare à l'Assemblée nationale le 17 janvier 2001[218], vouloir franchir une nouvelle étape dans la voie de la décentralisation, les ministères devant « entreprendre des expérimentations qui devront préfigurer une nouvelle répartition des compétences de l'État et des collectivités territoriales »[219]. C'est dans ce cadre que sont conclus en 2001 et 2002 des protocoles de décentralisation culturelle avec des régions et des départements, avant que le Parlement ne vienne, par la loi du 27 février relative à la démocratie de proximité, reprendre l'initiative et donner une légitimité législative à l'expérimentation en matière patrimoniale.

§ 1 **Le choix de la voie contractuelle : les protocoles de décentralisation culturelle**

L'existence (récente) d'un secrétariat d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle justifie naturellement que le patrimoine soit retenu comme champ d'expérimentation. Proposés dès la fin de l'année 2000 à l'initiative de Catherine Tasca, ministre de la Culture et de Michel Duffour, secrétaire d'État, douze protocoles de

[218] Doc. A.N. 17 janvier 2001, n° 2869.
[219] Préambule du protocole de décentralisation culturelle entre l'État – ministère de la culture et de la communication – secrétariat d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, du 17 juillet 2001, http://culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/protocole-decentralisation/paca.htm. Consultation du 1.10.2007

décentralisation culturelle ont ainsi été conclus en 2001 et 2002 entre l'État et des collectivités territoriales (8 régions et 4 départements).

I) Le contenu et les objectifs

Les protocoles proposés à la signature des collectivités territoriales volontaires (uniquement des régions et des départements) ne concernent que les domaines du patrimoine et des enseignements artistiques (une extension interviendra en 2002 avec deux régions pour une expérimentation portant sur l'ensemble du champ culturel).

Il s'agit, pour le ministère de la culture « d'une démarche contractuelle progressive et prospective » qui s'articule autour de trois objectifs[220] :

- développer et améliorer le service de la culture pour le patrimoine et les enseignements artistiques ;
- clarifier et redéfinir les responsabilités de chacune des collectivités, ainsi que celles qui relèvent de l'État au titre de l'intérêt national dans le domaine du patrimoine et de l'enseignement artistique.
- dégager les éléments susceptibles d'inspirer les prochaines étapes de la décentralisation.

Si les deux premiers objectifs s'inscrivent dans une pratique ancienne de partenariat entre l'État et les collectivités territoriales pour l'étude, le financement, voire la gestion d'actions en faveur du patrimoine, le troisième objectif demeure plus sensible politiquement dans la mesure où il doit normalement conduire, en cas de réussite de l'expérimentation, à proposer au législateur un transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, dans un domaine traditionnellement dévolu à l'action exclusive de l'État.

L'expérimentation reste cependant pragmatique comme le résume le préambule de l'un des protocoles[221] : « Grâce à un partenariat croissant entre l'État et les collectivités territoriales de nombreux projets et institutions ont été créés et développés. Aujourd'hui on assiste à une interpénétration des politiques publiques dans le domaine culturel. Cette situation est source de manque de lisibilité, de lourdeur des procédures et de difficulté d'évaluation. Une nouvelle phase de développement des politiques culturelles passe donc par

---

[220] *Protocoles de décentralisation culturelle. Rapport d'étape du Groupe national de Suivi et d'évaluation*, 29 mars 2002, p. 8-9. http://www.culture.gouv.fr/culture/politiqueculturelle/protocoles/ consultation du 3.10.2007.

[221] Protocole de décentralisation culturelle conclu avec la région P.A.C.A. le 17 juillet 2001, précité.

une clarification ». Il s'agit donc de procéder à une analyse des expériences et spécificités locales fondée sur les préoccupations des élus locaux concernés dans le domaine patrimonial afin de pouvoir en tirer des perspectives d'évolution. C'est ainsi que les douze protocoles se caractérisent par une grande hétérogénéité : dans la première phase, avec sept protocoles conclus entre juillet et décembre 2001, majoritairement consacrés au patrimoine, apparaît la diversité des priorités locales : soit en privilégiant l'analyse, la connaissance et la diffusion du patrimoine régional et local par la création d'une structure spécifique (Lozère, Aquitaine, Lorraine), soit en mettant l'accent sur la mise en valeur du patrimoine dans une perspective économique (PACA) ou d'urbanisme et d'aménagement du territoire (Seine Saint-Denis). Le protocole de l'Isère présente une situation originale dans la mesure où il s'inscrit dans la perspective « de mettre en place une réflexion approfondie et d'expérimenter des pratiques qui placent cette mise en synergie comme une préfiguration, dans la limite de la législation actuelle, d'une future décentralisation du patrimoine culturel et d'un recentrage de l'État sur ses enjeux essentiels ».[222]

II) Les résultats

Afin d'accompagner à l'échelon national l'expérience des protocoles de décentralisation culturelle (notamment dans leur élaboration et leur mise en œuvre) un Groupe national de suivi et d'évaluation (G.N.S.E) est rapidement mis en place. Ce groupe de travail indépendant, présidé par René Rizzardo, Directeur de l'Observatoire des politiques culturelles, est composé de seize personnalités qualifiées (notamment de professionnels des collectivités territoriales). Son rapport d'étape du 29 mars 2002[223] rédigé par un universitaire, Jean Marie Pontier, fournit d'utiles enseignements sur la nature juridique des protocoles, leur problématique et leur apport à la réflexion sur les rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales. Ses observations sont d'ailleurs relayées au sein des services de l'État par un bilan de juin 2002[224] dans lequel les directions régionales des affaires culturelles concernées

---

[222] Protocole de décentralisation culturelle en Isère, Grenoble 10 décembre 2001, ibidem, consultation du 1.10.2007.
[223] *Protocoles de décentralisation culturelle. Rapport d'étape du Groupe national de Suivi et d'évaluation,* 29 mars 2002, précité.
[224] Ministère de la culture. Délégation au développement et à l'action territoriale *Protocoles de décentralisation culturelle. Synthèse des bilans des Directions régionales des Affaires culturelles, 2001* http://www.culture.gouv/politique-culturelle/protocoles/ Consultation du 1.10.2007.

soulignent l'importance de cette expérimentation : est d'abord évoqué « l'objectif de clarification des missions de l'État et de celles des collectivités territoriales et l'importance de la décentralisation et la nécessaire prise en compte par l'État des besoins et compétences des collectivités territoriales ». Le bilan souligne également l'émergence d'éléments favorables : « la montée en puissance des régions, la professionnalisation croissante des services culturels des collectivités et, plus généralement, le libre choix des collectivités pour élaborer leur politique culturelle ».

Malgré un environnement propice, l'expérimentation des protocoles de décentralisation culturelle et l'existence du Groupe national de suivi et d'évaluation sont de courte durée, car la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité va tout à la fois légitimer le principe de l'expérimentation dans le domaine du patrimoine, et mettre fin à l'expérience des protocoles. En effet, l'article 111 de la loi introduit une expérimentation législative permettant à des collectivités territoriales d'exercer les compétences de l'État dans certains domaines du champ patrimonial, et prévoit un nouveau dispositif d'évaluation dans le cadre d'un rapport présenté par le Gouvernement au Parlement à l'issue de l'expérimentation limitée à trois années. Le GNSE est ultérieurement remplacé par un « Comité national de la décentralisation culturelle placé sous la responsabilité du ministère de la Culture et de la communication », mis en place en 2003.

§ 2 Du contrat à l'expérimentation : les audaces de la loi du 27 février 2002

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et tout spécialement son article 111 constituent un élément essentiel de notre réflexion sur les rapports entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine du patrimoine. Même si son existence fut brève en raison de son abrogation implicite opérée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, elle a traduit dans la loi des problèmes et des solutions qui étaient esquissés dans certains protocoles de décentralisation[225]. Elle est surtout significative

[225] PONTIER Jean Marie, Transferts de compétences et décentralisation dans le domaine du patrimoine. A propos de la loi du 27 février 2002, précité ; LENIAUD Jean Michel, 2002, La décentralisation du patrimoine : limites et enjeux, *Commentaire* N° 98 Eté 2002, p.341-350 ; *Patrimoine et décentralisation* cahier spécial *Patrimoine et cadre de vie*, *Cahiers de la Ligue urbaine et rurale* n° 155, 2° trimestre 2002, notamment : HALEVY Jean-Pierre, Interrogations, p.9-13 ; VINCENT Jean Marie, La loi "Démocratie de proximité" et le

dans la mesure où sa rédaction définitive a été la conjonction de certaines velléités parlementaires et d'une acceptation du pouvoir exécutif.

I) Des circonstances particulières : l'évolution du texte législatif

L'insertion de dispositions relatives au droit du patrimoine dans la loi relative à la démocratie de proximité est un des nombreux exemples de l'évolution d'un texte au cours de son processus d'élaboration législative, depuis son origine (en l'espèce sous la forme d'un projet de loi) jusqu'à sa promulgation.

Dans sa rédaction initiale, en effet, le projet de loi déposé le 23 mai 2001 à l'Assemblée nationale est essentiellement consacré, dans le cadre général ouvert par le rapport Mauroy sur l'avenir de la décentralisation, au statut des élus locaux et à l'association des citoyens aux décisions locales sous une approche globale de démocratie de proximité, les seuls points accessoires ayant trait aux problèmes spécifiques des services départementaux d'incendie et de secours (Titre III) et de modifications apportées au recensement de la population (Titre V). Au cours d'un examen en une seule lecture par les deux chambres (le gouvernement ayant déclaré l'urgence) et après accord au sein de la commission mixte paritaire, le texte initial composé de 60 articles est largement complété dans sa version définitive puisque la loi promulguée le 27 février 2002 comporte désormais 167 articles. Mais surtout il va se trouver enrichi de dispositions concernant la décentralisation : le Titre III initial, exclusivement consacré au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours (S.D.I.S) laisse la place à un nouveau Titre III consacré aux compétences locales dans lequel un Chapitre Premier introduit de nouveaux transferts de compétences étatiques au profit des collectivités territoriales, mais également trois expérimentations législatives concernant les ports (article 104), les aérodromes (article 105) et le domaine du patrimoine (article 111).

---

patrimoine, pp15-19 ; Association AVENIR DU PATRIMOINE, Pour une nouvelle politique du patrimoine, p.21-28.

II) « L'intrusion » de préoccupations patrimoniales dans la loi « Démocratie de proximité »

L'introduction de dispositions innovantes concernant le droit du patrimoine est le résultat d'une « alchimie » subtile entre la pression de certains parlementaires et le consentement du pouvoir exécutif au cours de la procédure législative, et tout spécialement dans l'accord réalisé en commission mixte paritaire.

A) les surprises du débat législatif

L'initiative démarre avec la présentation par le gouvernement, lors de la dernière séance publique de discussion à l'Assemblée nationale, le 25 juin 2001[226] d'un amendement introduisant une expérimentation dans le domaine du patrimoine. A la surprise générale (l'amendement n'ayant pas été examiné en commission), le ministre justifie cette initiative par la volonté de franchir une nouvelle étape dans le processus de décentralisation : « Dans le domaine culturel, les lois de décentralisation n'ont conféré de compétences obligatoires aux collectivités territoriales qu'en matière d'archives, de bibliothèques et, en partie, d'enseignements culturels. Pour le reste, la plupart des compétences dans ce domaine relèvent d'une action partagée entre l'État et les collectivités, sans logique de blocs de compétence. Cela n'a pas empêché celles-ci de s'investir de façon remarquable dans l'action culturelle en prenant et en finançant de nombreuses initiatives. Il convient désormais d'envisager un nouvel élan de décentralisation culturelle, (et) de mettre en place une phase d'expérimentation de délégations de compétences et de transferts de crédits, notamment en matière de protection du patrimoine »[227]. L'amendement, adopté à l'unanimité, devient l'article 43 I (nouveau) du projet de loi.

L'examen du projet de loi devant la Chambre haute donne lieu à des propositions de modifications profondes au texte gouvernemental, l'expérimentation n'étant considérée par les sénateurs comme ne constituant qu'une première étape devant déboucher sur un transfert de compétences étatiques vers les collectivités territoriales dans le domaine du patrimoine. La commission des affaires culturelles du Sénat trouvant le projet qui lui est soumis ambigu et

---

[226] Assemblée nationale. 2° séance du lundi 25 juin 2001, compte rendu intégral, p.4798-4799
[227] Ibidem, p. 4799

trop modeste demande d'infléchir la portée de l'expérimentation en proposant une « nouvelle rédaction de l'article 43 I destinée à réaffirmer l'objectif de décentralisation culturelle en matière patrimoniale. Les protocoles pourront donc déroger aux règles posées par la loi de 1913 en matière d'inscription à l'inventaire supplémentaire afin de reconnaître une compétence décisionnelle aux collectivités, en matière non seulement de financement des travaux d'entretien et de restauration mais également d'autorisations de travaux sur les monuments inscrits et sur les monuments situés dans leur champ de visibilité »[228]. Ainsi l'amendement proposé par le Sénat bouleverse l'économie du texte initial. Alors que le projet gouvernemental (adopté par l'Assemblée nationale) prévoit une expérimentation de compétences exercées par les collectivités dans un cadre très étroitement contrôlé par l'État, le texte sénatorial accompagne le transfert de compétences d'une large liberté laissée aux collectivités locales :

- l'économie générale du texte : l'article 43 I initial prévoit que l'expérimentation pourrait « permettre de déterminer le niveau de la collectivité territoriale compétente pour chacun des terrains d'expérimentation faisant l'objet d'un transfert définitif » alors que le texte sénatorial prévoit qu' « afin d'assurer le renforcement de leur participation à la protection du patrimoine classé ou inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques au titre de la loi du 31 décembre 1913, une loi définira, après une phase d'expérimentation [...] les modalités de transferts de compétences aux collectivités territoriales dans ce domaine »

- l'inventaire des monuments et richesses artistiques de la France : le texte gouvernemental prévoyait que la conduite de l'inventaire par les collectivités territoriales devait s'opérer « sur la base des outils méthodologiques fournis par l'État, garant du caractère national et de la cohérence scientifique de l'inventaire ». Le Sénat, sur les propositions de sa commission des affaires culturelles, qui estime que « dans la pratique, l'inventaire est effectué pour l'essentiel par les collectivités territoriales qui, soit de leur propre initiative, soit dans le cadre de conventions passées avec l'État, consacrent d'importants moyens à sa réalisation »[229], décide d'exclure de l'expérimentation le transfert de l'inventaire.

---

[228] Sénat. Discussion : séance publique du 8 janvier 2002. Intervention de Xavier DARCOS, sénateur, au nom de la Commission des affaires culturelles.
[229] Rapport DARCOS, précité

- les mesures de protection au titre des monuments historiques : le texte adopté par l'Assemblée nationale confiait aux collectivités locales concernées la compétence de proposition et d'instruction des mesures de protection (classement et inscription) la décision définitive demeurant une compétence de l'État. La proposition sénatoriale laisse dans la compétence de l'État les mesures de classement, mais transfère aux collectivités l'exclusivité des mesures d'inscription des immeubles à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, rejetant ainsi l'objectif de l'expérimentation qui était « d'établir des critères de distinction au sein des monuments historiques justifiant une protection entre ceux qui ont vocation à être inscrits ou classés par l'État au titre de la loi du 31 décembre 1913 et ceux ayant vocation à relever d'une protection et d'une gestion par les collectivités territoriales » (article 43 I. II, alinéa 1 qui reprend dans sa formulation l'idée d'une troisième voie de protection suggérée par le ministre de la culture dans la lettre de mission adressée à Jean Monnier plus de dix ans plus tôt).

- le transfert aux collectivités locales du « soutien aux travaux sur les monuments historiques inscrits n'appartenant pas à l'État et aux travaux sur le patrimoine rural non protégé, et le cas échéant, la maîtrise d'ouvrage de ces travaux », la proposition sénatoriale limite l'intervention financière des collectivités à une « participation aux travaux d'entretien et de réparation que nécessite la conservation des immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ».

En outre, au-delà de son intervention conduisant à une modification profonde du texte initial, le Sénat introduit une innovation sous la forme d'un nouvel article 43 JA concernant les voies de recours contre les avis conformes émis par les architectes des bâtiments de France dans le cadre des polices administratives spéciales. Il s'agit d'une revendication ancienne des sénateurs contre les pouvoirs jugés excessifs des ABF. Dans le contrôle du respect de la législation des monuments historiques et des sites il appartient en effet à l'architecte des bâtiments de France (selon des modalités développées dans un précédent chapitre) de donner un avis (le plus souvent conforme) dans le cadre de la délivrance d'autorisations d'urbanisme. Les pouvoirs de ce fonctionnaire d'État ont parfois été perçus par les élus locaux dotés de compétences en matière d'urbanisme comme arbitraires et vécus comme la manifestation de l'autoritarisme étatique. Jugeant insuffisantes les procédures de recours contre les avis des

ABF qui ont été mises en place par le décret du 9 mai 1995[230] puis par la loi du 28 février 1997[231] le Sénat avait adopté le 14 juin 2001[232] une proposition de loi déposée par le sénateur Pierre Fauchon[233], qui prévoyait de transférer à une nouvelle commission départementale du patrimoine l'examen des recours portés contre les avis conformes des ABF (recours désormais ouverts aux pétitionnaires) et dont l'avis pouvait se substituer à celui de l'ABF. Fidèle à sa position de 2001, le Sénat, par l'intermédiaire de sa commission des affaires culturelles saisit donc l'opportunité de la loi relative à la démocratie de proximité pour reprendre ses propositions antérieures. Ainsi l'article 43 JA adopté par le Sénat apporte des modifications à la loi du 28 février 1997 (relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés), à la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, à l'article L 313.2.du code de l'urbanisme, et à la loi du 7 janvier 1983 (articles concernant les ZPPAU). Il confirme la création d'une commission départementale du patrimoine dont la composition est fondée sur la parité entre les représentants de l'État et les élus locaux. Cette commission se substitue à la Commission régionale du patrimoine et des sites pour l'examen des recours introduits contre les avis conformes émis par les architectes des bâtiments de France dans le cadre des autorisations d'urbanisme. Mais à la différence de la CRPS qui émet un avis auprès du représentant de l'État dans la région qui tranche définitivement sur le recours, la commission départementale est désormais compétente pour émettre un avis qui se substitue à celui de l'architecte des bâtiments de France.

Enfin, le Sénat introduit une modification à la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, exonérant les collectivités territoriales ou leurs groupements du paiement de la redevance prévue par la loi, dans la mesure où les travaux et aménagements qu'ils réalisent pour eux-mêmes sont précédés d'opérations archéologiques réalisées par leur propre service archéologique agréé par l'État.

Toutes ces modifications importantes apportées par le Sénat au texte initial adopté par l'Assemblée nationale restent cependant soumises à une conciliation susceptible d'émaner des travaux de la commission mixte paritaire.

---

[230] Décret n° 95-667 du 9 mai 1995, précité
[231] Loi n° 97-179 du 28 février 1997, précitée.
[232] J.O. Débat Sénat, 14 juin 2001, p. 3191.
[233] Doc. Sénat 2000-2001, proposition n° 294 déposée le 2 mai 2001

B) Un consensus entre les deux Chambres accepté par le pouvoir exécutif

La principale surprise est venue du consensus obtenu au sein de la commission mixte paritaire qui, en reprenant la plupart des dispositions introduites par le Sénat, modifie assez profondément le texte proposé par le gouvernement. Ce dernier, essentiellement préoccupé par la nécessité de faire adopter le projet de loi avant la fin de la législature[234], accepte la rédaction de la commission mixte paritaire qui devient les articles 111 (consacré à l'expérimentation) 112 (consacré aux recours contre les avis des ABF) et 113 (consacré à la redevance d'archéologie préventive due par les collectivités territoriales).

Dans un Titre III intitulé « Des compétences locales », un nouveau chapitre Ier concerne les " Transferts de compétences aux collectivités locales" qui consacre trois articles au patrimoine culturel.

Le plus important demeure l'article 111 qui s'inscrit dans le débat récurrent sur le rôle respectif de l'État et des collectivités territoriales dans la politique du patrimoine. Alors que le texte d'origine gouvernementale proposait, avec une grande prudence, une expérimentation aux contours assez limités concernant certains aspects du droit du patrimoine, l'article 111 s'inscrit dans une volonté de décentralisation culturelle manifestée par le Sénat. Le principe et le délai de l'expérimentation sont conservés mais la nouvelle rédaction s'inscrit comme une première étape devant normalement se concrétiser par un transfert définitif des compétences de l'État aux collectivités territoriales (l'expression « l'État mettra en place une expérimentation tendant à », devient « une expérimentation est engagée afin de permettre aux collectivités territoriales d'exercer les compétences de l'État en matière… »). Les compétences exercées par les collectivités territoriales ne connaissent aucune restriction ou contrôle. Il en est ainsi en matière :

- de « conduite de l'inventaire des monuments et richesses artistiques de la France » (alinéa 2)
- « d'inscription d'immeubles à l'inventaire des monuments historiques » (alinéa 3)
- « de participation aux travaux d'entretien et de réparation que nécessite la conservation des immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques » (alinéa 4)
- « d'autorisation de travaux sur ces immeubles ou ceux situés dans leur champ de visibilité » (alinéa 5).

---

[234] VINCENT Jean Marie, La loi "Démocratie de proximité" et le patrimoine, précité

Ce transfert des compétences se fait ainsi par blocs homogènes : la conduite de l'inventaire est transférée sans condition aux collectivités. En ce qui concerne les monuments historiques la répartition se fait par blocs : les monuments classés, considérés comme patrimoine d'intérêt national, demeurent dans la compétence de l'État, les collectivités territoriales n'intervenant qu'au stade de l'instruction des mesures de classement ; par contre, les monuments inscrits, considérés comme des éléments d'intérêt régional ou local entrent entièrement dans la compétence des collectivités qui instruisent et décident la mesure de protection, participent au coût financier des travaux d'entretien et de réparation, et surtout délivrent les autorisations de travaux sur ces immeubles et sur ceux situés dans leur champ de visibilité.

C) Un "séisme" dans l'administration des monuments historiques[235]

Le terme de « séisme dans le petit milieu du patrimoine culturel » utilisé par un journaliste au lendemain de l'adoption du texte[236] traduit le désarroi de l'administration centrale du ministère de la culture en charge des monuments historiques. En évoquant, quelques mois plus tard, dans son rapport de novembre 2002 « le contexte *particulier* au ministère de la culture qu'a constitué le choc des articles 111 et 112 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité »[237] Jean Pierre Bady use, dans son rapport, d'un euphémisme pour traduire les réactions des fonctionnaires de la Direction de l'architecture et du patrimoine, à l'échelon central comme en région. Si les directions régionales concernées par les protocoles de décentralisation culturelle ont alors manifesté de l'intérêt pour une expérimentation somme toute restreinte, comment imaginer que l'ensemble des services étatiques chargés du patrimoine puissent accepter une telle évolution décidée dans des conditions jugées trop rapides[238]. L'action de l'Administration centrale de la Culture (le Ministre et ses services) va donc consister à limiter, voire sur certains points à supprimer, la portée du texte voté par le Parlement.

---

[235] La réaction de l'administration centrale des monuments historiques est présentée dans le texte d'une communication faite, le 11 mars 2002, par l'un de ses représentants, Jean Marie VINCENT, devant l'Assemblée générale de l'ICOMOS, *La loi "Démocratie de proximité" et le patrimoine*, précité.
[236] ROUX Emmanuel de, 2002, Les collectivités locales s'emparent du classement des Monuments historiques. Une loi surprise décentralise la protection du patrimoine, *Le Monde*, 9 février 2002
[237] Rapport BADY, précité, p.4.
[238] L'article du journal Le Monde, précité, souligne : "Un responsable du patrimoine parle à propos de cette loi de "démagogie de proximité".

Dans un premier temps, les circulaires d'application du ministre de la culture du 20 février[239] et du 30 avril 2002 [240] soulignent en préalable l'importance de « maintenir l'esprit et les modalités du conventionnement avec les collectivités intéressées, conformément aux protocoles déjà engagés et d'éviter toute remise en cause hâtive et inadaptée des missions de l'État, notamment en matière d'inventaire, d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et d'autorisation de travaux » et précisent que « d'une manière plus générale, l'article 111 ne remet pas en cause les orientations politiques et techniques précédemment arrêtées »[241]. D'une manière plus précise, en s'appuyant d'une part sur le fait que la loi de février 2002 n'a pas prévu de décret d'application et d'autre part que certaines modalités d'application de la loi nécessitent des approfondissements sur le plan juridique et fiscal, le ministre insiste sur l'importance que revêtent l'élaboration et la signature de chaque convention d'expérimentation qui pourra être conclue avec une collectivité candidate (rappelant que l'article 111 implique que « l'État ait le pouvoir d'apprécier aux plans scientifique et technique la capacité de celle-ci à exercer la compétence dont le transfert sera sollicité, et donc le cas échéant de refuser de signer la convention en motivant en droit et en fait son refus"[242]. En outre, sur le transfert de compétence dans le domaine de l'inventaire général des monuments et richesses artistiques, la circulaire indique que " les conventions [...] préciseront que celui-ci (l'inventaire) doit être conduit sur la base des outils méthodologiques fournis par l'État, garant du caractère national et de la cohérence scientifique de cet inventaire ».[243] Enfin, sur les sujets particulièrement sensibles concernant les modalités de transfert de la compétence d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et des autorisations de travaux sur ces immeubles ou ceux situés dans leur champ de visibilité, les circulaires « encadrent » la liberté d'action de la collectivité. En ce qui concerne la première il est rappelé que cette compétence ne peut s'exercer en droit que sur des immeubles appartenant à des propriétaires privés ou à la collectivité elle-même, que « l'État conserve ses prérogatives en matière de contrôle scientifique et technique [...] et reste chargé

[239] Circulaire n° 2002/004 du 20 février 2002 relative à l'application de la loi démocratie de proximité. B.O. Culture n° 129 Janvier février 2002, p. 30-34.
[240] Circulaire n° 2002/011 du 30 avril 2002 relative aux modalités complémentaires d'application de l'article 111 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. B.O. Culture n° 130 Mars avril 2002, p. 7-9.
[241] Circulaire du 20 février, précitée, p. 30
[242] Circulaire du 30 avril précitée, p. 7.
[243] Circulaire du 20 février, p. 32

de veiller à ce besoin de cohérence nationale, qu'il s'agisse de la doctrine de protection, des outils méthodologiques de l'inventaire ou de l'égalité d'accès des citoyens à l'information »[244], et enfin qu'il « apparaît souhaitable que la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS) qui continuera d'étudier les propositions de classement reste compétente pour instruire les propositions d'inscription qui, dans le cadre de l'expérimentation, émanerait d'une collectivité territoriale »[245]. En ce qui concerne les autorisations de travaux sur les immeubles inscrits et sur ceux situés dans le champ de visibilité de ces immeubles, la circulaire rappelle que l'exigence de l'avis conforme délivré par l'architecte des bâtiments de France demeure mais que celui-ci « conservera son autonomie d'appréciation par rapport à la nouvelle collectivité au nom de laquelle il agira, comme auparavant vis à vis de l'État »[246].

Dans un second temps, la création par le ministre, quelques mois après le vote de la loi, d'une commission « patrimoine et décentralisation » placée sous la présidence de Jean Pierre Bady, va permettre de mener une réflexion ouverte et prudente (« la décentralisation en matière de patrimoine culturel n'est pas un but en soi »[247]) et de formuler des propositions concrètes d'amélioration. Après avoir rendu public le rapport en novembre 2002 le ministre s'empresse de mettre en œuvre, par la voie réglementaire, un certain nombre de propositions émises, avant que le législateur ne revienne une nouvelle fois sur le sujet à l'occasion du vote de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et qu'à cette occasion soient remises en cause ou abandonnées les audaces de la loi du 27 février 2002.

§ 3 De l'audace à la prudence : les transferts limités des compétences de la loi du 13 août 2004

Conçu comme un grand dessein politique, qu'ont précédé des réflexions issues d'une large consultation nationale, l'acte II de la décentralisation ne manifeste cependant dans le domaine patrimonial que des ambitions modestes par ailleurs desservies par une réponse décevante de la part des collectivités territoriales.

---

[244] Ibidem, p. 32.
[245] Ibidem, p. 33
[246] Circulaire du 30 avril, p. 9.
[247] Rapport BADY, précité, p. 4.

I) Les prémices de l'acte II : les grandes ambitions de la décentralisation

L'élection, pour un second mandat de M. Jacques Chirac à la tête de l'État, doit s'accompagner d'une ère nouvelle pour la décentralisation. Dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale le 3 juillet 2002[248] le Premier Ministre Jean Pierre Raffarin souligne sa volonté d'une « étape innovante de la décentralisation, fondée sur l'exigence de cohérence et l'exigence de proximité », cet ample mouvement de décentralisation devant se traduire par « un nouveau transfert de compétences au profit des collectivités ». Pour atteindre cet objectif il propose une méthode fondée sur « la concertation, le pragmatisme et l'expérimentation ».

C'est dans ce cadre que sont ainsi organisées dans les vingt-deux régions françaises entre le 18 octobre 2002 et le 18 janvier 2003 les Assises des libertés locales. De ces rencontres et échanges entre les représentants de l'État et un très large éventail d'acteurs locaux se dégage une leçon : « la décentralisation fait consensus même si cet accord se traduit par un éventail de positions, qui vont de l'acceptation sans revendication à un grand appétit décentralisateur, en passant par un intérêt certain "[249]. L'extrême hétérogénéité des participants rend difficile l'émergence de lignes de force consensuelles, mais " en matière de répartition des compétences c'est l'objectif de clarification, de lisibilité, afin de rendre la répartition plus cohérente, qui est majoritairement avancé ».[250]

Après cette phase de concertation, l'étape la plus significative de cette volonté décentralisatrice se manifeste avec le vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République[251]. L'exposé des motifs du projet de loi fournit d'ailleurs une affirmation qui pourrait trouver son application dans la problématique du droit du patrimoine : « C'est à l'État, et d'abord au Parlement, qu'il appartient de définir les grands principes et d'évaluer la façon dont ils sont mis en œuvre sur tout le territoire. Mais ce rôle sera d'autant mieux assuré si l'État se concentre sur ses missions principales. Quant aux collectivités territoriales, il convient de reconnaître leur capacité et leur autonomie de gestion,

---

[248] Assemblée nationale Séance du mercredi 3 juillet 2002 Compte rendu analytique
[249] MARZELIER Christiane, 2004, *Décentralisation Acte II Chronique des assises des libertés locales* L'Harmattan, Paris, p. 43.
[250] Ibidem, p. 47-48.
[251] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, précitée.

sous le contrôle du citoyen ».[252] La décentralisation va ainsi être inscrite dans la Constitution. Son article 1 souligne que la République a une « organisation décentralisée » et la modification des articles 34, 39 et 72 va désormais consacrer les principes d'autonomie des collectivités territoriales (nouvelle dénomination des collectivités locales), de subsidiarité, de l'expérimentation, et du développement de la démocratie locale.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 connaît des suites législatives importantes qui traduisent cette volonté décentralisatrice avec l'adoption de trois textes :

- la loi organique du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales[253]
- la loi organique du 1er août 2003 relative au référendum local[254]
- la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales[255].

Cette dernière loi est particulièrement importante car l'un des blocages les plus constants dans les rapports entre l'État et les collectivités territoriales porte sur les ressources et l'autonomie financière de ces dernières. Beaucoup d'élus locaux redoutent en effet que le transfert des compétences constitue en fait des opérations de transfert de charges de la part de l'État. Pour répondre à cette inquiétude l'exposé des motifs de la loi affirme les engagements du gouvernement : « La réussite de la seconde étape du mouvement de décentralisation engagé suppose que les collectivités locales soient pleinement responsables des politiques qu'elles mettent en œuvre et qu'elles puissent disposer à cette fin des moyens nécessaires. Elles doivent être assurées de bénéficier à la fois des financements correspondant aux compétences qui leur sont transférées et de la maîtrise de leurs ressources »[256].

---

[252] Sénat. P.V de la séance du 16 octobre 2002.
[253] Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, J.O. du 2 août 2003, p. 13217.
[254] Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local, J.O. du 2 août 2003, p. 13218.
[255] Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, J.O. du 30 juillet 2004, p. 13561.
[256] Exposé des motifs du Projet de loi organique, déposé à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22.10.2003, n° 1155

II) L'acte II de la décentralisation : la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales[257]

Les différentes mesures contenues dans la loi du 13 août 2004 qui devaient traduire une grande ambition politique sont restées dans un registre modeste et ont donné lieu à des résultats assez décevants ;

A) Une grande ambition politique

Adopté au cours du Conseil des ministres du 1er octobre 2003, le projet de loi est déposé le même jour sur le bureau du Sénat. Il prévoit de nombreux transferts de compétences, en privilégiant les transferts par blocs de compétences, avec transfert concomitant des moyens humains et financiers que l'État consacrait à ces domaines.

La loi fondatrice de l'acte II de la décentralisation s'inscrit dans le cadre d'orientations politiques ambitieuses :

- clarifier l'exercice des compétences : « soit en supprimant les mécanismes et dispositifs de coresponsabilité ou de cogestion entre l'État et les collectivités territoriales, soit en clarifiant les champs de compétences conjointes à plusieurs niveaux de collectivités territoriales »[258]
- répondre au besoin de proximité en mettant en œuvre le principe de subsidiarité
- adapter, dans un souci de réalisme et de pragmatisme, le transfert des compétences aux réalités locales
- réformer l'État en le recentrant sur ses responsabilités essentielles dans l'intérêt national et lui laisser « dans les domaines transférés la capacité de fixer des règles minimales, de procéder au contrôle de légalité et de favoriser l'évaluation de l'action publique »[259]

La loi comporte une quinzaine de compétences qui sont transférées aux régions, départements ou communes. Parmi celles-ci le domaine culturel est concerné pour le patrimoine culturel et les enseignements artistiques et culturels. Mais le champ choisi par l'État pour la décentralisation dans le domaine patrimonial demeure relativement circonscrit. Le transfert des compétences concerne essentiellement le transfert de l'Inventaire général du

---

[257] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, précitée
[258] Exposé des motifs du projet de loi, procès verbal de la séance du Sénat du 1er octobre 2003.
[259] Ibidem

patrimoine culturel au profit de la région dans le cadre d'un contrôle maintenu par l'État (définition préalable de normes nationales et contrôle scientifique et technique a posteriori afin d'assurer une cohérence nationale). Les autres transferts concernent les crédits du P.R.N.P. au profit des départements, et la propriété de certains monuments historiques aux collectivités intéressées. Enfin, le principe de l'expérimentation est repris dans le domaine de la gestion des crédits consacrés aux monuments historiques.

Les débats parlementaires avant l'adoption du texte définitif n'apportent que quelques retouches au projet gouvernemental.

L'accueil est d'abord circonspect au Sénat (où le texte est déposé en première lecture), le rapporteur de la commission des affaires culturelles estimant : « Force est de constater que ces mesures, pour intéressantes qu'elles soient, procèdent d'une conception encore relativement prudente de la décentralisation ».[260] Mais le Sénat n'apporte que des modifications partielles au dispositif : il supprime pour le transfert de l'inventaire aux régions (qu'il aurait souhaité réalisé au profit des départements) les contraintes imposées pour l'élaboration, la diffusion et la conservation des travaux d'inventaire, ainsi que la création d'un Conseil scientifique régional de l'Inventaire, il introduit une nouvelle expérimentation concernant le prêt d'œuvres d'art du Louvre et des musées nationaux pour les musées des collectivités territoriales, et il simplifie le mécanisme d'expérimentation de la gestion des crédits pour les travaux (entretien et restauration) sur les monuments historiques : seule la région est concernée (la candidature d'un département n'intervenant que si la région n'est pas candidate).

L'Assemblée nationale n'intervient également qu'à la marge : d'une part elle accepte un amendement gouvernemental permettant d'intégrer dans les services d'inventaire des collectivités les agents titulaires « d'un contrat de travail avec une association ayant pour objet l'inventaire du patrimoine culturel » (permettant ainsi de régler la situation des nombreuses associations para-administratives dont nous avons évoqué l'existence dans notre chapitre antérieur consacré au fonctionnement de l'Inventaire). D'autre part, elle introduit, dans la logique du rapport Hénart de 2003[261] une disposition concernant les architectes des

---

[260] RICHERT Philippe, Sénateur, avis n° 32 Commission des affaires culturelles, 22 octobre 2003, p. 9
[261] HENART Laurent, député, *Rapport d'information* n° 875 du 21 mai 2003 sur *l'impact de l'intervention des architectes et des services archéologiques dans les procédures de sauvegarde du patrimoine*, précité.

bâtiments de France : l'article 38 de la loi SRU du 13 décembre 2000[262] qui organisait un recours contre l'avis conforme des ABF est complété par une disposition interdisant à ces derniers d'exercer toute « mission de conception ou de maîtrise d'œuvre à titre libéral ».

B) Des réformes modestes au dispositif patrimonial existant

L'acte II de la décentralisation revient sur la plupart des innovations introduites par l'article 111 de la loi du 27 février 2002 et consacre la pérennité du dispositif étatique de protection patrimoniale en limitant la réforme à des modifications fort modestes par rapport au dispositif antérieur : elles concernent le transfert aux régions de la compétence concernant l'Inventaire, le transfert de propriété de certains monuments historiques, et l'expérimentation dans le domaine de la gestion de certains crédits d'État en faveur des monuments historiques.

1) Le transfert de compétence de l'Inventaire général du patrimoine culturel (Articles 95-96)

L'article 95 I donne désormais une valeur législative à l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France dont la création le 4 mars 1964 ne procédait que de dispositions réglementaires et de la mise en place progressive d'une administration étatique spécifique[263]. La compétence reconnue par le législateur devient ainsi l'Inventaire général du patrimoine culturel dont la mission est désormais confirmée par la loi : « il recense, étudie et fait connaître les éléments du patrimoine culturel, historique ou scientifique ».

L'article 95 II procède à un transfert global des compétences aux collectivités territoriales, et spécifiquement à la région (et à la collectivité territoriale de Corse). C'est en effet cette dernière qui est investie de cette compétence, à charge pour elle de confier « aux collectivités territoriales qui en font la demande la conduite dans leur ressort des opérations ». Pour assurer cette nouvelle mission les personnels et moyens financiers jusqu'alors pris en charge par l'État sont transférés aux régions.

Mais le transfert de cette compétence ne constitue pas un abandon du rôle de l'État dans cette mission dont il fut en 1964 le concepteur : en effet, « les opérations d'inventaire du

[262] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au développement urbains, précitée
[263] Voir supra : le chapitre I de notre Titre II consacré à l'Inventaire général du patrimoine culturel

patrimoine culturel sont soumises au contrôle scientifique et technique de l'État, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État ». Alors que le projet de loi prévoyait un contrôle a priori et a posteriori (suivant les propositions de la Commission Bady[264]) la rédaction définitive, à la suite des remarques des sénateurs, ne retient que le contrôle a posteriori exercé par l'État qui permet d'assurer l'homogénéité et la cohérence nationales du dispositif et de maintenir l'acquis du travail antérieurement réalisé. D'ailleurs la création, prévue dans le projet de loi, d'un conseil scientifique dans chaque région est abandonnée, le Sénat estimant que la Commission nationale de l'Inventaire suffira à éclairer l'État dans l'exercice de son contrôle, notamment pour assurer la cohérence nationale des outils méthodologiques et des actions entreprises dans toutes les régions, en se fondant sur le rapport annuel que chaque région est tenue d'élaborer.

2) Le transfert de propriété de certains monuments historiques (article 97)

L'idée maintes fois exprimée de recentrer l'État sur ses missions essentielles notamment en concentrant ses moyens sur la sauvegarde et la mise en valeur des monuments majeurs de la nation, avait amené le ministre de la culture à confier en juillet 2003 à René Rémond (et à une commission constituée auprès de lui) une mission de réflexion sur les « critères permettant de distinguer parmi les 400 monuments historiques appartenant à l'État ceux qui devaient rester propriété de l'État de ceux qui pourraient être transférés en pleine propriété aux collectivités territoriales » permettant à celles-ci d'assumer « la pleine responsabilité des monuments qui participent avant tout d'une logique territoriale et d'améliorer leur mise en valeur dans le cadre d'une gestion de proximité ».

Reprenant cette même orientation le législateur formalise dans l'article 97 le principe du transfert de propriété de certains monuments appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux. Sur une liste établie par décret en Conseil d'État les collectivités territoriales intéressées par un tel transfert sont invitées à déposer leur candidature, leur dossier précisant les conditions selon lesquelles elles se proposent d'assurer la sauvegarde et la mise en valeur de l'immeuble, leur mission étant « d'assurer la conservation du monument,

---

[264] Rapport BADY, précité p. 18.

et lorsqu'il est ouvert au public, d'en présenter les collections, d'en développer la fréquentation et d'en favoriser la connaissance ».

L'État désigne ensuite la collectivité (ou le groupement de collectivités) qui devient bénéficiaire du transfert effectué à titre gratuit, une convention fixant les engagements de la collectivité et précisant un programme de travaux (sur une durée qui ne peut excéder cinq années) pouvant bénéficier de subventions de l'État. Ce transfert qui comprend les personnels exerçant leurs fonctions dans l'immeuble transféré peut être accompagné du transfert des objets mobiliers que l'immeuble renferme (ainsi que d'autres objets mobiliers classés ou inscrits appartenant à l'État).

3) Le prêt d'œuvres d'art (article 98)

Cette disposition qui ne figure pas dans le projet de loi est ajoutée dans le cadre d'un amendement déposé par le sénateur centriste Pierre Fauchon. Malgré les réticences du ministre qui estime inopportun d'introduire une disposition législative dans ce domaine, l'amendement qui recueille l'avis favorable de la commission des affaires culturelles et obtient le soutien de l'ancien Premier ministre Pierre Mauroy (qui rappelle les difficultés liées au transfert des plans reliefs de Vauban dans la ville de Lille), est adopté par le Sénat.
Un article nouveau est ainsi ajouté, qui malgré les réticences de l'Assemblée nationale, et après une nouvelle rédaction, devient l'article 98 qui prévoit le prêt par l'État aux « musées de France relevant des collectivités territoriales, pour des durées déterminées, des œuvres significatives provenant de ses collections », l'objectif étant « de favoriser sur l'ensemble du territoire un meilleur accès aux œuvres d'art appartenant à l'État et dont les musées nationaux ont la garde ».

4) L'expérimentation dans la gestion des crédits des monuments historiques (article 99)

Afin de répondre à la complexité des financements croisés (État et collectivités territoriales) pour les travaux sur les monuments historiques, la Commission Bady avait proposé de « déléguer sous la forme de dotations fléchées "monuments historiques" les crédits de l'État - PRNP, entretien, travaux sur les monuments inscrits et classés - à un niveau de

collectivité territoriale (région ou département) qui sera fixé après une expérimentation menée dans deux régions tests (Lorraine, Midi-Pyrénées) ».[265]. Cette proposition, reprise dans le projet de loi, devient l'article 99.

La gestion transférée, pour une durée de quatre années, concerne les crédits du budget de l'État « affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers classés ou inscrits » au titre des monuments historiques « n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics ».

L'expérimentation est ouverte aux régions qui doivent présenter leur candidature dans le délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi. En cas d'absence de candidature de la région chaque département concerné peut déposer sa candidature dans le même délai. Le contenu de la délégation des crédits reste le même quelle que soit la collectivité candidate : alors que le projet de loi, reprenant la proposition de la Commission Bady, avait prévu que seule la région pourrait bénéficier d'une délégation de crédits concernant l'entretien et la restauration (le département ne pouvant être délégataire que des crédits d'entretien) le texte définitif n'établit plus de discrimination : le département retenu, en cas d'absence de candidature de la région, dispose de la même capacité de transfert de crédits.

Les modalités de ce transfert expérimental sont arrêtées dans une convention passée entre l'État et la collectivité. Celle-ci, qui demeure encadrée par la limite liée aux crédits annuels votés par la loi de finances, prévoit « le montant des crédits [...] leurs modalités d'emploi, de versement par anticipation et de restitution ». Elle introduit, en outre, une innovation dans la programmation des travaux : alors que l'élaboration de la programmation des travaux subventionnés par l'État n'est assurée que par les services étatiques en fonction des demandes déposées par les collectivités ou les propriétaires privés, la convention « peut fixer les modalités de consultation des associations de défense du patrimoine et de celles représentant les propriétaires privés lors de la préparation de la programmation des travaux sur les immeubles n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics ».

La liberté ainsi offerte à la collectivité territoriale concernée dans la programmation des travaux et dans leur financement (en mixant les crédits d'État avec d'autres sources de financement) s'accompagne d'une liberté laissée dans le choix de la maîtrise d'œuvre des

[265] Rapport BADY, précité, p. 38

travaux. L'intervention obligatoire d'un architecte en chef des monuments historiques pour les travaux bénéficiant d'une subvention de l'État est remise en cause puisque, dans le cadre de cette expérimentation, le propriétaire public ou privé d'un monument historique peut faire appel à un maître d'œuvre choisi dans des « catégories de professionnels » déterminées par un décret en Conseil d'État.

5) Le transfert aux départements des crédits relatifs au patrimoine rural non protégé (article 99 IV)

« Les crédits mis en œuvre par l'État pour la conservation du patrimoine rural non protégé sont transférés aux départements », auxquels la loi confie la mission d'assurer la protection d'éléments du patrimoine rural qui ne bénéficient d'aucune mesure de protection juridique et pour lesquels l'État apporte, sous la forme de subventions d'investissement, une aide particulière. L'application de cette mesure est fixée au 1er janvier 2005.

Il s'agit d'une confirmation a posteriori de l'engagement, parfois ancien, de nombreux départements, voire parfois de communes ou de structures intercommunales (notamment les pays) pour la sauvegarde et la mise en valeur d'éléments du patrimoine rural qui ne bénéficient pas de protection au titre des monuments historiques. Ces éléments du patrimoine vernaculaire, très souvent décrits et analysés par le service de l'Inventaire général (qui leur a consacré de nombreuses publications) ne répondent à aucune définition précise, mais correspondent à l'attachement des élus locaux et des populations concernées à ces éléments spécifiques de l'identité rurale et locale. C'est pour répondre à l'attente des élus locaux, notamment des Conseils généraux, que le ministère de la culture a introduit à son budget en 1981 une ligne particulière, d'un montant modeste, pour soutenir, au coup par coup et selon une appréciation laissée à la discrétion de ses services déconcentrés, les initiatives locales.[266]

Le rapport Bady a souligné l'importance de ce patrimoine : « Il est nécessaire de sauvegarder un patrimoine de moindre importance artistique (ou architecturale) longtemps négligé et qui risque de disparaître par indifférence ou ignorance (on cite fréquemment le cas des fermes, granges, lavoirs et plus généralement des constructions agricoles, mais aussi

[266]"Cette ligne budgétaire (66.20/20) créée en 1981 (15 millions de francs à sa création ; 34,4 millions de francs en 1993, avec des dotations régionales comprises entre 800 000 et 2 000 000 de francs)" : CHIVA Isac, 1994, *Une politique pour le patrimoine culturel rural*, Rapport présenté à M. Jacques TOUBON, ministre de la culture et de la Francophonie, avril 1994, p 18.

chapelles, bâtiments industriels…) ; certaines estimations font état de 500 000 édifices de ce type »[267]. En les intégrant dans le dispositif de la loi du 13 août 2004 le législateur en souligne l'intérêt, mais il faut attendre l'article 8 du décret du 20 juillet 2005[268] pour disposer d'une définition précise : « Le patrimoine rural non protégé au titre des monuments historiques [...] est constitué par les édifices, publics ou privés, qui présentent un intérêt du point de vue de la mémoire attachée au cadre bâti des territoires ruraux ou de la préservation des savoirs faire ou qui abritent des objets ou décors protégés au titre des monuments historiques, situés dans des communes rurales et des zones urbaines de faible densité ». La circulaire du ministre de la culture du 1er août 2005[269] insiste sur l'importance de la poursuite de l'action de l'État dans ce domaine en invitant les préfets « à proposer aux départements l'aide des services régionaux ou départementaux compétents, afin de définir une politique à long terme de préservation de ce patrimoine et de favoriser ainsi son appropriation par les collectivités concernées. »

C) Une loi peu appliquée

Dans un contexte politique qui insiste sur l'importance de l'acte II de la décentralisation, la loi du 13 août 2004 décline des mesures particulièrement limitées dans le domaine de la décentralisation culturelle. Mais les résultats se révèlent encore plus décevants, les réponses apportées par les collectivités territoriales concernées évoluant entre indifférence et hostilité.

La seule disposition qui ne soulève aucun problème pour les collectivités territoriales (en l'occurrence les départements) est l'article 99 IV relatif au patrimoine rural non protégé. Le transfert des crédits d'État affectés au patrimoine rural non protégé est devenu effectif à partir du 1er janvier 2005. Pour certains départements antérieurement inactifs dans ce domaine l'utilisation des crédits est laissée à leur entière disposition pour définir les conditions d'emploi les plus appropriées. Pour le plus grand nombre de départements ce transfert de crédits vient seulement conforter des dispositifs mis en place depuis longtemps et souvent dotés de moyens financiers locaux importants.

---

[267] Rapport BADY, précité, p. 21.
[268] Décret n° 2005-837 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif à la maîtrise d'œuvre de certains travaux portant sur les monuments historiques classés et à la définition du patrimoine rural non protégé au titre des monuments historiques, J.O. du 23 juillet 2005, p. 12032.
[269] Circulaire du ministre de la culture n° 2005/014 du 1er août 2005 relative aux modalités d'application des articles 95, 97 et 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, B.O. n° 150 juillet août 2005, p. 26-58.

Les autres dispositions de la loi ont, au contraire, suscité des réactions contrastées.

1) Le transfert de l'Inventaire général dans un contexte politique tendu

La complexité du transfert de ce bloc de compétences soulève dès l'origine de nombreuses difficultés psychologiques, politiques et matérielles. Sur le plan psychologique, en effet, les services concernés de l'État, et notamment les personnels impliqués, voient avec regret ce qu'ils considèrent comme la fin de la grande aventure initiée en 1964 par André Chastel et portée par André Malraux. C'est cette inquiétude que formalisent certains parlementaires (sénateurs communistes notamment) attachés à l'existence d'un service public national, soulignant que « la décentralisation culturelle favorise une interprétation localiste du patrimoine, opposée à la conception républicaine et démocratique héritée des Lumières »[270].

Sur le plan politique, la mise en application de la loi se trouve confrontée à un environnement difficile : les élections des conseils régionaux et généraux se révèlent désastreuses pour la majorité gouvernementale : vingt des vingt-deux régions françaises sont désormais détenues par la gauche, et onze départements basculent également à gauche. Ce nouveau rapport de forces crée quelques tensions dans le déroulement de la mise en œuvre du transfert de l'Inventaire général. Afin d'assurer le transfert dans les meilleures conditions possibles, l'État a en effet prévu que celui-ci s'opère en trois temps : au 1er janvier 2005 le transfert de la compétence juridique, au 1er juillet de la même année la mise à disposition provisoire du service régional de l'inventaire, et au 1er janvier 2006 le transfert définitif du service. Ce transfert doit s'opérer d'une manière consensuelle entre la collectivité régionale et le représentant de l'État, une procédure d'arbitrage n'étant prévue que pour régler certains cas de désaccord. La première phase qui concerne la mise à disposition provisoire des moyens humains, matériels et techniques, censée relativement neutre, devait faire l'objet d'une convention conclue entre le préfet de région (au nom de l'État) et le président de la région, au cours du 1° semestre 2005. En réalité, pour des raisons d'ordre politique, le nombre de conventions signées dans la phase consensuelle a été relativement réduit (six conventions[271]).

---

[270] Madame Annie DAVID, sénatrice, Séance du 14 novembre 2003 (compte rendu intégral des débats)

[271] Il s'agit des conventions concernant la région Alsace (droite) et cinq régions détenues par la Gauche : Centre, Ile de France, Limousin, Lorraine et Haute Normandie (sources Alain GEST, député : Rapport d'information n° 3199 du 28 juin 2006 sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

C'est pourquoi, faute d'accord conclu dans le délai prévu (1er semestre 2005) dans les autres régions, une commission nationale de conciliation (composée paritairement entre l'État et les régions, et placée auprès du Ministre de l'Intérieur) a émis un avis motivé en date du 14 décembre 2005, permettant aux ministres concernés (ministre de l'Intérieur et ministre de la Culture) de confirmer de manière réglementaire le transfert définitif des services (arrêtés du 27 avril 2006[272]). Le transfert définitif des services est effectivement intervenu le 4 janvier 2007[273], le décret fixant les modalités de transfert à partir du 1er janvier 2007 des personnels concernés (269 agents des directions régionales des affaires culturelles), des biens mis à disposition, et des dépenses de fonctionnement.

Les Conseils régionaux ont ainsi intégré dans leurs services les équipes dédiées à l'Inventaire et le recul manque pour pouvoir mesurer comment cette nouvelle compétence est intégrée dans chaque politique publique régionale, et comment pourra se décliner une politique nationale d'inventaire du patrimoine culturel. Le Conseil national de l'Inventaire général du patrimoine culturel n'a adopté son rapport annuel 2006 que lors de sa séance du 18 décembre 2008[274] et seuls les rapports 2007 et 2008 permettront de mesurer l'impact de ce transfert des compétences. Il est cependant possible d'imaginer que l'importance donnée à cette nouvelle mission dans les politiques publiques régionales sera hétérogène. Les premiers choix de positionnement de cette mission dans l'organigramme des services sont d'ailleurs évocateurs. La grande majorité des régions a intégré ce nouveau service au sein de leur Direction de la Culture et des Sports, mais certaines ont fait des choix plus symboliques en l'intégrant dans les Direction de l'aménagement du territoire (Champagne-Ardennes), de la Qualité de la vie (Poitou-Charentes) ou du Lien social (Lorraine). Certaines leur ont donné une place spécifique en créant une nouvelle Direction autonome : Inventaire du patrimoine (Franche-Comté) et Inventaire général et patrimoine culturel (Basse-Normandie)

---

[272] Ministère de la culture, B.O. N° 154, mars avril 2006.
[273] Décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007 fixant les modalités de transfert définitif aux régions des services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel, J.O. du 6 janvier 2007, p. 268.
[274] Ministère de la culture et de la communication *Rapport annuel 2006 du Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel*, 350 pages.

2) Le transfert des monuments historiques : un bilan très modeste[275]

En intitulant sa conférence de presse du 17 novembre 2004 « État-collectivités territoriales : un engagement commun en faveur du patrimoine »[276] le ministre de la culture entame un processus de transfert de certains monuments historiques de l'État conclu par le décret du 20 juillet 2005.[277] Reprenant avec de très légères modifications les propositions de la Commission Rémond le décret fixe, à partir des quatre cents immeubles possédés par l'État, une liste de cent soixante-seize immeubles (dont quatre-vingt-dix-sept ouverts à la visite) proposés aux collectivités territoriales, qui disposent de douze mois pour poser leur candidature. Les résultats se sont révélés éloignés des espoirs ministériels : dans les premiers mois, seules trois conventions sont à l'étude qui concernent des collectivités intéressées depuis longtemps à un tel transfert : le département du Bas Rhin pour le château du Haut Koenigsbourg (considéré comme un haut lieu de l'histoire alsacienne), le département de la Seine Maritime pour l'Abbaye de Jumièges, et la région Centre pour le Château de Chaumont sur Loire (la région est déjà propriétaire des parc et jardin du château). L'absence d'engouement de la part des élus locaux concernés, qui craignent que l'État ne se décharge de ses monuments les moins rentables et nécessitant de lourds travaux, risque de déboucher sur un échec. Dans les derniers mois, l'État ayant apporté des garanties sur son accompagnement financier des transferts (en investissement et en fonctionnement) soixante-six candidatures vont alors s'ajouter (six régions, seize départements et quarante-quatre communes). A une exception près, les candidatures ont été acceptées par l'État. La satisfaction affichée par le ministre et ses services doit sans doute être trouvée non dans le succès modeste de l'opération (69 transferts sur les 176 proposés) mais sur l'absence d'une « déconfiture annoncée »[278]. Ce résultat en demi-teinte a d'ailleurs conduit récemment un sénateur à proposer d'étendre le

---

[275] LE ROUX Mylène, 2007, Le transfert de propriété de monuments historiques aux collectivités territoriales, *A.J.D.A.*, 19 novembre 2007, p.2117-2124.
[276] http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/index-historique09.html/
[277] Décret n° 2005-836 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif aux conditions de transfert de la propriété de monuments historiques aux collectivités territoriales, J.O. 23 juillet 2005, p. 12025.
[278] DELWASSE Liliane, 2007, « Décentralisation : monuments cherchent repreneurs » *La revue des Vieilles maisons françaises*, n° 219, octobre 2007, p. 16-18.

dispositif de transfert dans le cadre « d'un appel généralisé et sans limite temporelle au volontariat des collectivités territoriales »[279].

3) Le prêt d'œuvres d'art : une réforme de portée réduite

Les parlementaires, à l'origine de cette disposition, ont voulu manifester une volonté de rééquilibrage au profit des musées de province par rapport aux grandes institutions parisiennes, rappelant ainsi les débats qui se sont déroulés durant la Révolution française sur la mise à disposition sur l'ensemble du territoire national de richesses artistiques jusqu'alors préservées dans les collections nationales (donc parisiennes). Mais sa portée réelle se révèle cependant particulièrement limitée :

- d'une part dans la mesure où elle est limitée au prêt temporaire d'œuvres d'art, pratique couramment utilisée dans la vie culturelle française
- d'autre part eu égard aux dispositions antérieures prises par l'État en faveur des musées de province.

La préoccupation du développement des musées de province a en effet été prise en compte dans la loi de programme du 11 juillet 1978 [280] sur les musées qui a permis d'assurer l'équipement et le rayonnement des musées de grandes villes. Mais surtout, en définissant, dans la loi fondatrice du 4 janvier 2002[281], un véritable statut aux musées de France[282], l'État a déjà donné des atouts supplémentaires aux musées locaux en terme d'œuvres d'art.

Cette dernière loi, à défaut d'assurer un profond rééquilibrage entre les musées de provinces et les grands musées nationaux (le Louvre, Versailles, Orsay notamment) a le mérite d'avoir, pour la première fois dans l'histoire française, donné un statut juridique aux institutions publiques ou privées en charge de la conservation et de la présentation au public des collections (le statut des musées n'ayant été jusqu'alors régi que par une ordonnance provisoire du 13 juillet 1945[283]). Elle comporte surtout, dans son article 13, une disposition en faveur des collectivités territoriales beaucoup plus novatrice que l'article 98 de la loi du

---

[279] Proposition de loi déposée le 14 octobre 2008 par le sénateur Philippe RICHERT « concernant les nouvelles possibilités de transfert d'affectation aux collectivités territoriales du patrimoine de l'État ».
[280] Loi n° 78-727 du 11 juillet 1978 de programme sur les musées, portant pour les années 1978, 1979, 1980, 1981 & 1982, JO du 12 juillet 1978 page 2774.
[281] Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, J.O. du 5 janvier 2002, p. 305.
[282] CORNU Marie, 2008, Musées de France (statut), *Encyclopaedia universalis*, version 13.
[283] Ordonnance n° 45-1546 du 13 juillet 1945 portant organisation provisoire des musées des Beaux-arts, J.O. du 14 juillet 1945, p. 4242.

13 août 2004. L'article 13 de la loi du 4 janvier 2002, devenu l'article L 451-9 du Code du patrimoine, prévoit en effet le transfert de propriété aux collectivités territoriales des dépôts antérieurs de l'État : « Les biens des collections nationales confiées par l'État, sous quelque forme que ce soit, à une collectivité territoriale avant le 7 octobre 1910[284] [...] deviennent, après récolement, la propriété de cette dernière et entrent dans les collections du musée, sauf si la collectivité territoriale s'y oppose ou si l'appellation "musée de France" n'est pas attribuée à ce musée ». Il s'agit d'une mesure importante qui concerne plus de 100 000 œuvres d'art à transférer dans plus de 280 collectivités territoriales[285]. Les arrêtés de transfert, prévus pour s'étaler sur une durée de trois années, continuent d'être pris.

Enfin, comme le rappelle le ministre lors des débats parlementaires à propos de l'amendement sur le prêt d'œuvres d'art « la loi du 4 janvier 2002 permet aux musées de France de transférer la propriété de tout ou partie d'une collection à une autre personne publique – éventuellement décentralisée ou territoriale –, à condition naturellement que celle-ci s'engage à rendre accessible les œuvres à un large public ». L'article 11 de la loi va beaucoup plus loin qu'un simple prêt en disposant : « Une personne publique peut transférer, à titre gratuit, la propriété de tout ou partie de ses collections à une autre personne publique si cette dernière s'engage à en maintenir l'affectation à un musée de France ».

Ainsi, les rapports entre les grands musées nationaux et les musées de province se trouvent inscrits dans une perspective globale de conservation et de présentation au public de l'ensemble des collections publiques françaises. Dans ce cadre général, le prêt d'œuvres d'art prévu par l'article 98 de la loi du 13 août 2004 n'apporte qu'une plus value très mineure.

---

[284] La date du 7 octobre 1910 est celle de la publication au Journal officiel du décret du 24 juillet 1910 concernant « le dépôt dans les musées de province d'œuvres d'art appartenant à l'État ». Comme nous l'avons précisé dans notre 1° partie c'est la Révolution française qui a créé le musée. Mais les œuvres d'art provenant des collections royales, et des confiscations des biens du clergé et des émigrés, ont surtout profité aux institutions nationales, notamment au "Muséum central des Arts" créé en 1793 au Louvre. C'est seulement à partir du Consulat que l'État procédera sous des appellations les plus diverses (mise à disposition, don, affectation, concession, envoi, prêt) à des dépôts dans les musées de province. Le décret de 1910 se limite à organiser les conditions de conservation, et de présentation des dépôts dans les musées de province et des modalités de leur contrôle, avant qu'un nouveau décret n° 81-240 du 3 mars 1981 ne vienne l'abroger et fixer de nouvelles règles.

[285] AUBERT Jean, 2002, *Rapport sur le transfert des dépôts de l'État antérieurs au 7 octobre 1910*, http://www.culture.gouv.fr/culture/min/index-dmf/ Consultation du 25 mars 2008.

4) L'expérimentation de la gestion des crédits des monuments historiques : le fiasco !

Présentée comme l'amorce d'une prochaine phase de décentralisation dans le domaine patrimonial l'expérimentation prévue à l'article 99 I de la loi du 13 août 2004 s'est soldée par un échec important. Dans le délai de six mois prévu à l'alinéa 2 aucune région ne s'est portée candidate à l'expérimentation. Certes, on peut avancer que les régions n'ont pas une longue expérimentation du financement des travaux sur les monuments historiques n'appartenant pas à l'État, à la différence des départements qui, confrontés aux problèmes liés à l'entretien et à la restauration des édifices cultuels appartenant à des petites communes ont mis en place depuis longtemps des aides financières aux collectivités concernées. Mais dans ce domaine force est de reconnaître que « comparaison n'est pas raison ». En effet, l'abstention de toutes les régions pour l'expérimentation de l'article 99 a permis d'ouvrir la voie à la candidature de nombreux départements, théoriquement plus concernés. Il n'en a rien été puisque seul le Département du Lot s'est porté candidat, un décret du 13 septembre 2007 retenant cette candidature « pour expérimenter la gestion des crédits budgétaires affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers classés ou inscrits au titre des monuments historiques n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics »[286].

5) Le transfert des crédits P.R.N.P.

Ce transfert des crédits a essentiellement pour vocation d'inciter les conseils généraux à mettre en œuvre une politique publique de sauvegarde du petit patrimoine. En outre en l'absence de précision apportée par le législateur pour ce transfert de crédits, leur utilisation est laissée à l'appréciation souveraine des conseils généraux. D'ailleurs, la nature juridique de ce transfert est tranchée par le Conseil d'État qui estime[287] qu'il s'agit d'un simple transfert de crédits et qu'aucune compétence obligatoire n'a été ainsi créée. Il ajoute que cette affectation des moyens n'est assortie d'aucune obligation juridique tout en précisant qu' « aucune disposition législative ou réglementaire ne confie à l'État le soin d'assurer la sauvegarde et la mise en valeur de ce patrimoine, missions auxquelles, au demeurant, contribuent d'ores et

[286] Décret n° 2007-1343 du 11 septembre 2007, J.O. du 13 septembre 2007, p. 15266
[287] C.E. 9.3.2007 *Département de la Vendée*, Requête n° 290042.

déjà les collectivités territoriales, notamment les départements ». La mise en œuvre du transfert des crédits n'étant intervenue qu'en 2005, ses conséquences sont actuellement difficiles à identifier. Sauf étude exhaustive qui pourra être entreprise auprès de l'ensemble des départements l'efficacité de ce dispositif en matière de protection du patrimoine rural non protégé demeure actuellement malaisée. Quelques éléments déjà connus montrent que certains conseils généraux ont préféré confier cette action à des opérateurs extérieurs dotés d'une grande expérience comme la Fondation du patrimoine (qui a déjà contractualisé avec de nombreux départements) alors qu'un grand nombre a choisi d'intégrer ces moyens financiers dans une politique publique départementale dont la mise en œuvre est parfois très ancienne. On peut citer l'exemple du département du Maine et Loire qui a mis en place dès 1999 un dispositif spécifique en faveur du petit patrimoine de proximité civil ou religieux non protégé. Le fonds d'aide architectural au patrimoine rural non protégé accorde aux propriétaires publics ou privés dans des communes de moins de 9 000 habitants des subventions pour travaux au taux maximum de 15 % (le fonds 2007 s'élevait à 62 000 euros alimenté pour moitié par la dotation de l'État). Au-delà de cette action qui bénéficie surtout au petit patrimoine a également été mis en place depuis 2003 un programme pluriannuel spécifique en faveur des édifices religieux non protégés au titre des monuments historiques. Le dispositif de soutien, doté d'une ligne budgétaire de 150 000 euros en 2003, et de 350 000 euros en moyenne annuelle depuis 2004, accorde des subventions pour travaux au taux maximum de 50 % pour les communes de moins de 1 000 habitants, de 35 % pour les communes de 1 000 à 2 500 habitants et de 20 % pour les communes de 2 500 à 9 000 habitants. De telles initiatives ne sont pas isolées et l'enracinement local du petit patrimoine vernaculaire amène souvent les conseils généraux à s'intéresser à un patrimoine qui n'est pas pris en compte par la politique nationale consacrée aux monuments historiques.

Dans ce secteur patrimonial qui suscite un fort attachement des communautés locales un rôle majeur est joué depuis une dizaine d'années par la Fondation du patrimoine qui au-delà d'un soutien financier s'attache à mobiliser tous les acteurs locaux dans les actions de conservation et de sauvegarde.

Ainsi le chemin parcouru durant le dernier quart de siècle dans le domaine de la décentralisation (depuis l'acte I avec les lois des années 1982-1983 jusqu'à l'acte II de 2004) n'a laissé en réalité que peu de place à la décentralisation culturelle, tout spécialement dans le domaine patrimonial. Les protocoles de décentralisation culturelle qui ont donné naissance dans certaines régions ou départements à des expériences intéressantes ont naturellement ouvert la voie à une nouvelle étape qui semblait réalisée par la loi du 27 février 2002. Pour les

parlementaires ayant défendu cette expérimentation prévue par l'article 111, il ne pouvait, en effet, s'agir que d'une étape préfigurant un nouveau transfert de compétences dans le domaine patrimonial. Cette voie a été suspendue dans son application puis abandonnée dans la loi du 13 août 2004, mais les modestes avancées réalisées par cette loi dans le domaine des libertés et responsabilités locales exercées dans le domaine patrimonial n'ont pas véritablement modifié un système encore fortement étatisé.

La situation paraît relativement figée dans le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales : l'État et ses services se résolvent difficilement à abandonner un rôle central qui a constitué l'originalité et l'efficacité du système français (et que de nombreux responsables locaux jugent encore indispensable). Les collectivités territoriales, pour leur part, sont partagées entre la volonté de gérer elles-mêmes ce patrimoine qui constitue une part importante de leur identité et de leur avenir et la crainte de voir l'État se décharger sur elles de ses responsabilités nationales et de ses engagements financiers.

Toutes les réflexions conduites durant les vingt dernières années mettent pourtant en relief l'impossibilité de maintenir une organisation étatisée (et en outre marquée par une grande complexité) de la politique patrimoniale. Les rapports Mauroy et Mercier sur la décentralisation, Querrien, Monnier et Bady sur la politique patrimoniale, et surtout les derniers rapports parlementaires Gaillard, Nachbar et Kert, concluent tous à la nécessité d'une plus forte implication des collectivités territoriales dans ce domaine. L'échec relatif de l'acte II en matière de décentralisation culturelle ne paraît cependant pas devoir remettre en cause la poursuite des transferts de compétences, comme ceux opérés en 2002 et 2004. Parmi les nombreuses raisons en faveur d'une gestion patrimoniale assurée au plus près des citoyens, deux éléments justifient de mettre les collectivités territoriales au cœur du dispositif : d'une part le caractère éminemment local du patrimoine français, et d'autre part le rôle désormais de plus en plus important qu'il occupe dans la vie sociale et économique locale. A l'aune de l'histoire, de l'architecture et des traditions, la plus grande partie du patrimoine français s'identifie à des territoires, à des communautés, dans une spécificité de plus en plus revendiquée comme marque de différenciation. En outre, ces éléments du patrimoine français constituent désormais, par le biais d'une mise en valeur adaptée, une source de développement et de rayonnement des communautés locales.

SECTION 2 : LA DECENTRALISATION DU PATRIMOINE : UNE ISSUE INELUCTABLE ?

Même si l'on peut partager l'opinion émise par le rapport Bady selon laquelle la décentralisation en matière de patrimoine n'est pas une fin en soi, l'évolution semble cependant aller dans le sens d'une poursuite dans la voie de la décentralisation[288]. Les compétences désormais acquises par les collectivités territoriales en matière d'aménagement et d'urbanisme, et leur forte implication en matière de politique culturelle, notamment pour certaines dans la politique patrimoniale, paraissent justifier qu'elles s'approprient également, dans un domaine qui concerne à la fois leur histoire (donc leur identité) et leur devenir, une compétence dont on peut penser qu'elle peut le mieux être mise en œuvre à leur échelon, conformément au principe de subsidiarité posé par l'article 72 de la Constitution. Cette évolution apparaît d'autant plus probable que la sauvegarde du patrimoine et la protection de l'environnement sont de plus en plus présentes dans les démarches de développement durable et que leur appréhension s'est fortement accentuée chez les responsables locaux. Plusieurs éléments viennent étayer cette conviction que le transfert des compétences au profit des collectivités territoriales en matière de gestion du patrimoine est une issue inéluctable : d'une part l'enracinement local d'un patrimoine important et diversifié qui explique l'engagement financier croissant des collectivités territoriales, d'autre part l'appropriation de plus en plus manifeste des acteurs locaux pour un patrimoine considéré comme un élément majeur de l'identité locale, et enfin la prise de conscience récente par les responsables locaux des effets économiques créés par une mise en valeur des richesses patrimoniales.

§ 1 Patrimoine et territoires : une réalité caractérisée

L'histoire de la politique patrimoniale française a longtemps été marquée par des tensions, voire des antagonismes, entre l'État et les collectivités territoriales dans la gestion

[288] Décentralisation. Les nouveaux espaces du Patrimoine, *Pouvoirs locaux Les Cahiers de la décentralisation* Dossier spécial Trimestriel n° 63/IV/2004 La Documentation française décembre 2004, p.56-156.
Dossier spécial Décentralisation culturelle : attention chantier permanent *Observatoire des politiques culturelles* N° 27 Hiver 2005, p. 25-55.

des monuments et espaces protégés. La création par l'État, pour des motifs d'intérêt public, d'une police administrative spéciale et d'une administration spécifique dédiées à la protection des monuments historiques et de certains espaces naturels ou bâtis, a conduit à imposer aux collectivités territoriales des contraintes juridiques sur certains éléments de leur territoire, voire même de leur patrimoine propre, en contradiction avec les principes généraux de l'autonomie locale. Mais la distanciation initiale des responsables politiques locaux par rapport à une politique patrimoniale conduite exclusivement par l'État s'est estompée progressivement pour faire place à une pratique de concertation et de collaboration qui s'est développée en même temps que s'élargissait le champ patrimonial. Cette pratique partenariale s'est ainsi progressivement imposée dans la politique de chacun des acteurs. D'une part, l'État a été amené, pour des raisons pratiques liées à la répartition géographique des monuments historiques sur l'ensemble du territoire national, et pour des raisons politiques liées à la reconnaissance progressive des libertés locales, à faire passer les collectivités territoriales d'une position d'observateurs passifs à celle de partenaires actifs rendant ainsi plus lisible l'action publique sur les territoires locaux. D'autre part, les collectivités territoriales ont progressivement découvert l'importance de leur patrimoine comme vecteur d'identité et facteur de développement local et y consacrent un intérêt croissant.

I) Diversités et spécificités locales : un patrimoine fortement enraciné localement

La classification centralisée du patrimoine français selon des schémas structurés liés aux typologies et styles architecturaux, aux périodes de construction, et aux fonctions des monuments a naturellement eu pour effet de "gommer" les spécificités liées aux territoires d'implantation pourtant marqués par la diversité des populations, des usages, des matériaux. Dans son ouvrage consacré à « L'identité de la France »[289] Fernand Braudel souligne l'ambivalence de la situation française partagée entre unité et diversité. Il précise notamment que l'unité fortement affirmée par le pouvoir royal, puis par l'État Nation, ne saurait effacer une réalité qui fait « Que la France se nomme diversité ». Ces mille visages de la France se

---

[289] BRAUDEL Fernand, 1990, *L'identité de la France*, Flammarion, Mille et une pages, Paris, et notamment chapitre I Que la France se nomme diversité.
C'est cette réalité que soulignait André CHASTEL à l'occasion de la création de l'inventaire national lorsqu'il remarquait : « Les ressources des provinces, l'originalité de leur paysage et de leur vie urbaine, se surveillent et se stimulent mal de Paris » in *Architecture et patrimoine*, précité p. 139

lisent à travers le patrimoine architectural. L'histoire de l'architecture montre en effet que les abbayes romanes, même conçues dans le cadre d'un ordre religieux unique (justifiant le choix de règles architecturales inspirées des mêmes valeurs spirituelles[290]) n'ont pas les mêmes caractéristiques en Provence, en Saintonge ou en Touraine.[291] L'habitat domestique d'une même période (qu'il soit seigneurial ou vernaculaire) n'a pas non plus les mêmes caractéristiques en Alsace, en Auvergne ou en Languedoc.[292]

En outre, l'approche d'unification et de nivellement conçue par la Révolution et mise en œuvre par Guizot pour imposer à des responsables locaux réticents, voire hostiles, des mesures de protection en faveur de monuments considérés comme étroitement liés à l'identité nationale pouvait se concevoir dans le cadre d'une conception sélective (donc élitiste) du patrimoine (la liste des monuments classés en 1900 comportait environ 2 000 éléments). Elle ne peut plus être soutenue, un siècle plus tard, avec un patrimoine désormais caractérisé par son importance quantitative et sa très grande diversité et qui induit pour les responsables nationaux et locaux des préoccupations et des choix de plus en plus complexes.

La première caractéristique de ce patrimoine réside en effet dans son importance quantitative qui touche désormais des secteurs de plus en plus diversifiés. Ceci concerne, en premier lieu, tous les éléments qui font l'objet, comme nous l'avons vu antérieurement, de mesures juridiques spécifiques de protection :

- le secteur traditionnel des monuments historiques, qui ne cesse de s'étendre : ceci concerne 42 644 édifices se répartissant entre 14 308 monuments classés et 28 336 monuments inscrits[293].
- des secteurs sauvegardés au nombre de 97 représentant une superficie de 6 600 hectares, majoritairement situés en zone urbaine
- des Zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager au nombre de 500 répartis en zones urbaine et rurale.

---

[290] Le roman de Fernand POUILLON, 1964, *Les pierres sauvages*, Editions du Seuil, Paris, illustre parfaitement l'unité et la diversité dans l'architecture des abbayes cisterciennes.

[291] La communauté monastique de l'Abbaye Sainte Marie de la Pierre qui vire (Yonne) a publié à partir de 1951 sous les Editions ZODIAQUE plusieurs séries d'ouvrages d'art, dont certaines sont consacrées aux spécificités de l'architecture religieuse (surtout de l'époque romane) des régions françaises. Ces éditions ont été reprises en 2002 par le groupe PVC-DDB qui continue cet inventaire (voir http://www.romanes.com/)

[292] Cette diversité est particulièrement soulignée dans la revue de l'Association Vieilles Maisons Françaises qui, depuis février 1983, consacre ses numéros mensuels à une région, un département ou un pays différents : http://vmf.org/

[293] Statistiques de la culture, édition 2008, précité

- des espaces protégés au titre de la législation des sites : 2 640 sites classés (couvrant une superficie de 830 000 hectares) et 4 780 sites inscrits (couvrant une superficie de 1 600 000 hectares), l'ensemble représentant près de 4 % du territoire national.

A ces données concernant les monuments et espaces protégés au titre des législations spécialisées, il convient d'ajouter les très nombreux éléments du patrimoine qui ne font pas l'objet d'une protection spécifique, et qui sont désormais de plus en plus pris en compte dans les politiques locales soit par les collectivités territoriales soit par des structures spécifiques (comme la Fondation du patrimoine).

Outre son importance quantitative (qui continue de s'accroître régulièrement) ce patrimoine national se caractérise par un deuxième trait qui concerne sa dissémination (et donc sa différenciation) sur l'ensemble du territoire français. Si l'Île de France, qui constitue historiquement le centre du pouvoir politique, vient en tête des régions françaises, son poids dans l'ensemble du patrimoine protégé demeure réduit (seulement 8 %). L'ensemble de la richesse nationale est assez harmonieusement répartie dans les diverses régions françaises avec une importance particulière pour certaines régions qui ont connu un rayonnement lié à leur rôle politique ou religieux dans l'histoire nationale. Il en est ainsi de la Bretagne, deuxième région française par l'importance de son patrimoine avec près de 3 000 monuments protégés (7 % de l'ensemble national) et 49 ZPPAUP (10 %), de l'Aquitaine avec 2 700 monuments (6 %) et 44 ZPPAUP (9 %), le Centre–Val de Loire avec 2 678 monuments (6 %) et la région Midi Pyrénées avec 2 572 monuments (6 %). Dans l'ensemble, c'est donc un maillage très diffus sur l'ensemble du territoire national et dont les spécificités renvoient à un fort enracinement local.

Cet enracinement se traduit d'ailleurs par une diversification architecturale fortement liée à l'histoire et aux richesses locales (et donc aux communautés locales qui les ont portées) et qui se traduit à travers trois grandes illustrations qui posent aux collectivités locales des problématiques différentes : l'architecture domestique et l'architecture religieuse d'une part qui ont constitué l'essentiel de la problématique patrimoniale, et l'architecture industrielle, préoccupation plus récente née durant les trente dernières années.

L'architecture domestique avec 18 657 monuments protégés (34 %) constitue la première référence, à laquelle on peut ajouter les 4 718 monuments protégés au titre des architectures agricole, commerciale, artisanale et industrielle (qui totalisent 8,50 %). Ces architectures particulières sont essentiellement entre les mains de propriétaires privés qui détiennent près de la moitié du patrimoine national. Leur enracinement et leur insertion dans l'économie locale les ont toujours rendus proches des pouvoirs publics locaux, aujourd'hui les

collectivités territoriales, qui constituent leur principal interlocuteur, bien plus que l'État qui, malgré l'existence de structures déconcentrées, demeure très lointain et suscite traditionnellement la méfiance (comme on l'a vu après le vote de la loi du 30 mars 1887). Ils jouent, en outre, un rôle parfois non négligeable dans l'économie locale, tant en terme d'emplois locaux que pour les travaux (restauration et entretien courant) générés auprès d'entrepreneurs ou artisans locaux dont le savoir faire est le fruit d'une formation professionnelle spécialisée, d'une longue expérience pratique et d'un haut niveau de technicité.

L'architecture religieuse constitue le deuxième élément important avec 16 710 monuments (près de 30 % du patrimoine national). Ce patrimoine protégé est composé de bâtiments qui sont très majoritairement (90 à 95 %) propriétés des collectivités publiques. En dehors de l'État qui est propriétaire des cathédrales, anciennes cathédrales, et certaines chapelles, l'essentiel de ce patrimoine est en effet détenu par les communes, notamment pour les églises paroissiales qui constituent une très lourde charge pour les communes rurales. Ne subsistent en mains privées que les abbayes (1 210 existantes, dont 936 protégées au titre des monuments historiques), les chartreuses (une centaine dont seulement 33 affectées au culte) et des chapelles. A l'exception de quelques communautés, congrégations ou ordres religieux qui en sont propriétaires et qui en assurent l'animation et la gestion matérielle, ce patrimoine religieux est essentiellement constitué par les édifices publics consacrés au culte (très majoritairement catholique) placés sous la gestion communale. Mais la responsabilité des communes ne se limite pas aux seuls édifices soumis aux règles de protection au titre des monuments historiques. En effet, un siècle après l'appel lancé par Maurice Barrès (qui avait d'ailleurs conduit à élargir d'une manière importante le champ de protection des édifices cultuels) le patrimoine religieux (protégé ou non) constitue une réalité matérielle qui pose pour les communes qui en sont propriétaires des problèmes d'autant plus difficiles que la baisse de la pratique religieuse leur a parfois ôté leur utilisation cultuelle traditionnelle.

Le devenir de ce patrimoine est d'autant plus difficile à maîtriser que l'étendue de cet « inestimable trésor » est difficile à cerner : « Sont-ils 100 000 ou 120 000 ? Le nombre précis des bâtiments religieux en France est inconnu ! Vendus ou abandonnés à la Révolution, incorporés au domaine public et affectés au culte par les lois de séparation des Eglises et de

l'État, ils ont des statuts divers »[294]. Ils posent à la collectivité publique tout entière le problème de la pérennité de cet héritage commun. Au-delà de ses compétences dans le domaine de la protection des monuments historiques (qui ne concerne qu'une partie de ce patrimoine) l'État ne peut s'en désintéresser. C'est dans cet esprit qu'a été créé par le ministre de la culture un Comité du patrimoine cultuel, instance de réflexion entre l'État et les représentants des diverses confessions religieuses qui en sont dépositaires et que sont explorées les solutions susceptibles de répondre aux nombreux problèmes en suspens.[295]

Mais surtout, au-delà de leur finalité initiale, et de leur enracinement local, ces éléments du patrimoine français se caractérisent essentiellement, principalement pour les édifices religieux, par leur forte valeur identitaire. L'identification de la commune par son église et son clocher (image qui constituait l'un des éléments forts de la campagne présidentielle de François Mitterrand en 1981 pour incarner « la force tranquille ») demeure un des éléments du sentiment identitaire. Dans un contexte où la baisse de la pratique religieuse et la désertification rurale posent à de nombreux élus communaux de graves problèmes d'entretien d'églises paroissiales (dont un certain nombre ne sont plus utilisées) l'attachement de la société française demeure fort pour la sauvegarde de ce patrimoine cultuel. Selon un sondage récent du journal *Le Pèlerin*, 67 % des Français pensent qu'il faut préserver le plus grand nombre d'églises, 64 % des Français estiment que « les églises sont des éléments importants du patrimoine », et 53 % sont choqués par le fait que « dans différentes régions de France des églises en mauvais état ou peu utilisées sont aujourd'hui détruites »[296] L'attachement à leur préservation suscite donc généralement de fortes mobilisations locales d'ailleurs relayées par des initiatives nationales.[297]

---

[294] Journal *Le Pèlerin* n° 6511 du 13 septembre 2007 « Menaces sur nos petites églises »
[295] Colloque « Eglises des villes, églises rurales, un héritage en partage » 26-27 juin 2008, PARIS.
[296] Ibidem, p. 30, Sondage réalisé par T.N.S. SOFRES du 25 au 27 juillet 2007 auprès d'un échantillon national de 1 000 personnes.
[297] Ainsi en dehors de l'action conduite par la Fondation du patrimoine, et l'Association Sauvegarde de l'art français en faveur du sauvetage des églises de France, deux initiatives sont apparues pour faciliter leur identification et leur connaissance : il s'agit tout d'abord de l'Observatoire du patrimoine religieux (O.P.R) qui « se propose de promouvoir la connaissance et la mise en valeur de l'inestimable patrimoine spirituel de la France » http://www.patrimoine-religieux.fr/ et le site internet http://www.40000clochers.com/ qui s'est fixé comme mission de mobiliser les internautes pour "montrer ce patrimoine français à toute la planète" et qui invite ses contributeurs à mettre en ligne des photographies de clochers : 14.058 clochers sont ainsi présentés (consultation du 14.01.2008)

Un troisième secteur est apparu plus récemment : le patrimoine industriel dont la signification et la protection empruntent sans doute le plus à la mémoire collective locale. Dans ce domaine, la France n'a découvert que récemment l'importance de ce patrimoine alors que de nombreux pays voisins (Angleterre, Allemagne et Pays-Bas) se sont intéressés très tôt à cet élément essentiel de l'ère industrielle des XIXe et XXe siècles. Après une longue période d'indifférence qui a conduit à la destruction de nombreux témoignages de l'histoire industrielle française (de la destruction des halles parisiennes de Baltard à celle de nombreux sites miniers et sidérurgiques en Lorraine ou dans le Nord) la société française est en train de découvrir, depuis ces trente dernières années, l'importance de ces témoignages de l'âge industriel[298] porteurs de mémoire sociale : « Outre leur intérêt spécifique, ils constituent une chaîne de témoignages, économiques et anthropologiques, techniques et sociaux. Ce sont les repères des différentes strates industrielles qui ont touché la France. Ce sont des constructions où se sont forgé des identités [...] Ces industries ont engendré des modèles urbains mais aussi des manières de penser, d'habiter, de se distraire [...]Elles ont aussi fait naître des solidarités ouvrières cimentées par des combats menés en commun »[299]. C'est d'ailleurs dans cette perspective de préservation de la mémoire sociale qu'est créé en 1973 au Creusot le premier écomusée s'attachant, selon ses promoteurs « à la mise en valeur des aspects les plus divers de l'environnement dans un cadre territorial déterminé, et avec la collaboration de la population »[300].

Ce patrimoine industriel intéresse l'État à partir des années 1970[301], d'une part au niveau de la connaissance avec la mobilisation d'équipes de l'Inventaire général (débouchant sur l'élaboration de plus de 7 000 notices pour la base Mérimée et la publication de nombreux ouvrages[302]) et surtout par la protection au titre des monuments historiques de plus de 800 sites et édifices industriels. Ce mouvement d'intérêt a d'ailleurs donné naissance en 1979 à

---

[298] BERGERON Louis, 1997, L'âge industriel in NORA Pierre, *Les Lieux de mémoire tome III*, précité, p.3973-3997 ;
[299] ROUX Emmanuel de, 2000, *Patrimoine industriel*, Editions du Patrimoine, Editions SCALA, Paris, p. 18.
[300] BERGERON Louis *Archéologie industrielle* in Encyclopaedia universalis, DVD version 13 - 2007
[301] BALSAMO Isabelle, 2004, 30 ans de patrimoine industriel au ministère de la culture. Bilan et questions, *L'archéologie industrielle en France* N° 45 décembre 2004, Actes du colloque "30 ans de patrimoine industriel en France 23-26 septembre 2004 LE CREUSOT p.48-49.
[302] Dans son article précité Isabelle BALSAMO évoque l'existence de 63 publications réalisées dans les collections de l'Inventaire, parmi lesquelles on peut citer : De ROUX Emmanuel *Patrimoine industriel*, précité ; BELHOSTE Jean-François et SMITH Paul, 1997, *Patrimoine industriel Cinquante sites en France* Collection Images du patrimoine, Paris.

une association nationale le C.I.L.A.C [303] qui publie une revue spécialisée et organise séminaires et colloques sur le patrimoine industriel. Mais ce sont surtout les collectivités territoriales qui ont investi ce patrimoine, porteur d'identité collective. La mémoire sociale de nombreuses régions est en effet fortement marquée par des sites et édifices aux fonctions diverses : d'une part la production de matières premières avec les mines de charbon de Forbach (Moselle), d'Oignies (Pas de Calais) et du Creusot à Montceau-les-Mines (Saône et Loire) et les ardoisières de Trélazé (Maine et Loire), d'autre part les unités de production industrielle : les chantiers navals de Saint Nazaire (Loire Atlantique) la manufacture des pneumatiques Michelin de Clermont Ferrand (Puy de Dôme), voire même des productions technologiques plus récentes comme les télécommunications en Bretagne[304] pour ne citer que quelques-uns des nombreux exemples qui ont forgé (et qui constituent encore pour certains) l'identité d'une région et de sa population. C'est d'ailleurs pour faire vivre ce patrimoine local que de nombreuses collectivités territoriales se sont attachées à en prolonger la mémoire, sous la forme d'écomusées, ou sous la forme d'un réemploi, notamment en l'intégrant dans les plans d'urbanisme[305].

Au-delà du patrimoine industriel on aurait pu évoquer de nombreuses autres formes d'identité locale comme le patrimoine balnéaire et maritime, le patrimoine agricole, le patrimoine hospitalier, le patrimoine funéraire, les parcs et jardins, mais également le patrimoine ethnologique et les lieux de mémoire. Mais à travers ces trois exemples significatifs et au terme de cette description, qui souligne l'importance et la diversité du patrimoine français, une réalité émerge qui découle du statut juridique des biens : l'État n'étant propriétaire que de 4 % du patrimoine protégé le devenir de ce patrimoine relève essentiellement d'autres acteurs. Sa répartition entre les propriétaires privés (49 %) et les

---

[303]" Le CILAC – Comité d'information et de liaison pour l'archéologie, l'étude et la mise en valeur du **patrimoine industriel** – est une association sans but lucratif, fondée en 1979. Première structure française à affirmer que l'industrie entrait dans le champ du patrimoine et méritait une attention particulièrement soutenue, sa mission est de promouvoir, dans notre pays, la protection du patrimoine de l'industrie" http://www.cilac.com/ Consultation du 10 décembre 2007.

[304] GRISET Pascal, 2006, La cité des télécoms : patrimoine, histoire et temps présent *Patrimoines, revue de l'Institut national du patrimoine*/2006/n° 2, p. 36-43.

[305] "Depuis quelques années, la ville de TROYES s'est activement engagée dans une politique de protection de son exceptionnel patrimoine industriel. Disséminés un peu partout dans la cité, 22 hectares d'anciennes usines ont été déjà classés par la mairie en zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP). "Nous avons voulu garder non seulement nos usines de textiles emblématiques d'un passé industriel florissant, mais aussi préserver des quartiers entiers composés d'anciennes maisons ouvrières du XIX° siècle" précise Gérard MENUEL, maire adjoint à l'urbanisme" (Le Monde, dimanche 6 - lundi 7 avril 2008)

communes (44 %) explique l'importance de ces acteurs locaux dans la vie quotidienne d'un patrimoine français porteur de valeurs identitaires fortes mais également de charges pesantes.

II) Le patrimoine, un engagement financier local croissant

Le principe même de l'intervention financière des collectivités territoriales est ancien puisque sa nécessité est apparue et restée constante depuis les origines de la politique patrimoniale française. Bien avant que les cofinancements entre l'État et les collectivités territoriales ne deviennent une pratique courante souvent organisée par des textes, le comte de Montalivet, ministre de l'Intérieur, rappelle, dans sa circulaire du 10 août 1837, la nécessité du concours financier des autorités locales à la mission de sauvegarde des monuments historiques, soulignant que le concours de l'État ne peut être considéré que « comme un encouragement au zèle des communes et des départements [...] les secours que je puis donner ne sont qu'une prime au généreux empressement du Conseil général et des Conseils municipaux »[306]. Mais cet appel au soutien financier des collectivités locales est très diversement suivi d'effet depuis 1830, de nombreux élus locaux estimant qu'il s'agit d'une responsabilité exclusive de l'État, d'autres trouvant au contraire normal de participer à la sauvegarde de monuments liés à l'histoire locale.

La seconde moitié du XXe siècle marquée par le développement de la décentralisation et l'élargissement du champ patrimonial, voit apparaître un changement progressif dans l'attitude des collectivités territoriales qui mesurent progressivement la pertinence de leur intervention en faveur de la sauvegarde et la mise en valeur d'un patrimoine indissociable de l'histoire locale. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cet engagement des collectivités dans un domaine qui n'entre pas dans le champ de leurs compétences obligatoires : d'une part le constat des limites des capacités de l'intervention financière de l'État, et d'autre part la prise de conscience de l'importance du patrimoine dans les politiques publiques locales

L'insuffisance de l'intervention financière de l'État pour répondre aux immenses besoins d'un patrimoine national en mauvais état de préservation, a toujours nécessité la recherche de concours extérieurs et les représentants de l'État se sont naturellement tournés

---

[306] Cité par VERDIER Paul, *Le service des monuments historiques*, précité, p. 66.

vers les collectivités territoriales. Cette participation locale, dont la justification initiale est motivée par l'intérêt général, apparaît naturelle pour des interventions très étroitement liées à l'urbanisme local (secteurs sauvegardés, Z.P.P.A.U.P et monuments naturels et sites protégés) et est amplifiée lorsque les collectivités locales se préoccupent de leur patrimoine vernaculaire non protégé auquel l'État n'accorde que peu d'intérêt. Dans ce contexte, une sorte de collaboration tacite s'instaure, l'État acceptant d'intervenir (modestement) en faveur du « petit » patrimoine local (avec la création d'une ligne budgétaire consacrée au Patrimoine rural non protégé – P.R.N.P.) et les collectivités territoriales acceptant d'intervenir pour abonder l'aide de l'État dans le cadre d'interventions sur des édifices protégés appartenant à des collectivités territoriales, voire même à des propriétaires privés.

La progression des efforts consentis par les collectivités territoriales est un phénomène largement souligné par les rapports parlementaires Gaillard, Nachbar et Kert sans qu'il soit possible d'en mesurer précisément les volumes réels, par comparaison à l'intervention du budget de l'État. En effet, si la mesure des dépenses culturelles des collectivités est correctement appréhendée dans le domaine des compétences obligatoires (études du Département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture[307]) l'analyse des dépenses consacrées au patrimoine culturel immobilier, compétence purement facultative, demeure particulièrement difficile.

Il est néanmoins possible à partir de deux études réalisées sur l'ensemble des dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1996[308] puis en 2002[309] de relever des tendances générales et surtout de noter l'évolution. L'étude de 1996 relève que, d'une manière globale les collectivités consacrent 5,4 % de leur budget aux dépenses culturelles. A l'intérieur de ces dépenses la part consacrée au patrimoine culturel ne représente que près de 6 % des dépenses, mais avec une répartition très diversifiée entre les diverses collectivités et selon la nature des dépenses. Pour les communes (qui consacrent près de 9 % de leur budget à la culture ce qui représente près des 4/5e des dépenses culturelles territoriales) la part consacrée au patrimoine culturel dépend de l'importance du patrimoine architectural protégé. Le volume des dépenses,

---

[307] *Statistiques de la culture Chiffres clés 2007, précité*

[308] Ministère de la culture, département des études et de la prospective *Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1996, Développement culturel*, Hors série – octobre 2000.

[309] Ministère de la culture - Département des études, de la prospective et des statistiques *Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2002,* précité.

essentiellement d'investissement, peut varier d'une manière importante : ainsi les dépenses d'investissement consacrées aux monuments protégés, qui représentent 15 % de l'investissement culturel de l'ensemble des communes, atteignent près du double pour Paris. Les départements consacrent un montant moins important aux dépenses culturelles (2,4 % de leur budget) mais la part consacrée au patrimoine y est beaucoup plus importante (50 % des dépenses culturelles) sous la forme de subventions d'investissements (70 % des dépenses) pour l'entretien et la restauration des monuments protégés et leurs abords, la plus grande partie au bénéfice des communes et de leurs groupements. Pour les régions qui consacrent 2,3 % de leur budget aux dépenses culturelles le patrimoine immobilier représente une part moins importante (12 % des dépenses culturelles) qui est très majoritairement consacrée (75 %) à des subventions d'investissement essentiellement versées (70 %) aux communes et à leurs groupements.

Dans la seconde étude de 2002, dont nous avons relevé plus haut qu'elle souligne la progression importante des dépenses culturelles, l'engagement des communes, des départements et des régions en faveur de la sauvegarde du patrimoine monumental s'accroît sensiblement. L'engagement global des collectivités territoriales pour l'entretien du patrimoine culturel s'élève en effet à 348,13 millions d'euros (124,16 en fonctionnement et 223,97 en investissement). Les régions, dont l'intervention est plus récente dans les politiques publiques, participent à ce mouvement : la part de leurs dépenses culturelles consacrées à l'entretien du patrimoine culturel qui s'élevaient à 10,64 millions d'euros en 1988[310] sont passées à 43,81 millions en 2002.

Cet effort, purement facultatif, consacré par les collectivités territoriales à la sauvegarde du patrimoine culturel, ne cesse de se développer alors que, dans le même temps, l'effort financier de l'État, dont c'est pourtant le domaine d'action exclusif, se révèle largement insuffisant. Pour le rapport Kert, qui fait état d'informations provenant du ministère de la culture pour l'année 2005, « le montant des participations des collectivités territoriales et des propriétaires privés peut être évalué, tous types d'opérations confondues, à 235 millions d'euros, pour un montant d'aides allouées par l'État pour l'entretien et la restauration des

[310] Ministère de la culture *Les dépenses culturelles des régions, Bulletin du département des études et de la prospective*, n° 73, février 1988, p. 3.

monuments n'appartenant pas à l'État de 139 millions d'euros »[311]. Cette évaluation, même imprécise dans la répartition des efforts entre propriétaires publics et propriétaires privés, permet cependant de souligner la réalité de la montée en puissance de l'intervention financière des collectivités.

Une récente étude réalisée par l'association La Demeure historique[312] vient apporter quelques compléments d'appréciation. Réalisée exclusivement sur les cofinancements publics des monuments historiques privés, elle permet de mesurer les efforts financiers consentis par l'État, les régions et les départements en faveur des monuments appartenant à des propriétaires privés qui représentent près de la moitié du patrimoine protégé. Elle souligne tout d'abord une baisse constante des crédits d'État entre 1997 et 2006 (à l'exception des années 2000 et 2001) et une évolution dans l'implication des collectivités qui participent désormais d'une manière significative à ce domaine en principe réservé à l'État : en effet l'ensemble des crédits publics consacrés en 2006 à la restauration des monuments historiques privés s'est élevé à plus de 27 millions d'euros, pour lesquels l'État a assuré 17 millions pour près de 1 000 opérations, alors que les départements et régions ont participé pour près de 10 millions pour 700 opérations. Dans cette mission les collectivités territoriales ont ainsi assuré plus du tiers du financement. En ce qui concerne les conseils régionaux près de la moitié apportent une aide financière et l'enveloppe est en nette progression depuis 2003, l'augmentation étant particulièrement sensible pour les édifices classés[313] car leur priorité semble dirigée sur les monuments classés ouverts au public (dans le cadre de leur politique touristique qui privilégie le rayonnement extérieur du monument). Les départements sont plus nombreux à participer (65 départements) mais la participation (qui a baissé entre 2003 et 2006 sans doute en raison de leur intervention depuis 2004 en faveur du patrimoine rural non protégé) est hétérogène : en 2006, 29 ont versé une participation inférieure à 50 000 euros, 26 entre 50 000 et 200 000 euros, et 10 ont participé pour un montant supérieur à 200 000 euros (le Maine et Loire venant en première position avec une participation de près de 700 000 euros). Les départements interviennent d'une manière plus importante en faveur des monuments inscrits semblant ainsi privilégier le patrimoine local.

---

[311] Rapport KERT, précité, p. 21.
[312] Association La Demeure historique, 2008, *Les cofinancements publics pour la restauration des monuments historiques privés. Chiffres arrêtés au 31 décembre 2006*, février 2008, 61 pages, document non publié.
[313] Ibidem, p. 24

Qu'il s'agisse de la sauvegarde des monuments publics ou des monuments privés le mouvement est constant qui souligne l'implication croissante « des collectivités locales qui tentent d'amortir le désengagement de l'État »[314]. L'intégration de cette action patrimoniale dans leurs politiques publiques varie selon les collectivités concernées. L'engagement des communes, le plus ancien, concerne plutôt les dépenses concernant les immeubles dont elles sont propriétaires (45 % environ du patrimoine français) et dans des conditions différentes, les petites communes rurales ne pouvant le plus souvent intervenir que sous réserve d'un soutien financier de l'État, de la région et du département. L'intervention de la commune en faveur des immeubles protégés appartenant à des propriétaires privés demeure exceptionnelle, la seule exception pouvant intervenir dans le cadre d'une politique locale d'aménagement urbain, à travers les programmes spécifiques concernant les ensembles protégés (secteurs sauvegardés, Z.P.P.A.U.P. notamment). Les deux autres collectivités interviennent au contraire pour la sauvegarde d'un patrimoine dont elles ne sont pas propriétaires : leur intervention la plus fréquente s'inscrit dans une logique de soutien des politiques locales, notamment en faveur des communes rurales les plus démunies, en venant compléter, par des subventions d'investissement, le concours financier de l'État. Dans le cadre de la protection et de la valorisation du patrimoine local, souvent porteur de mémoire locale, de nombreux départements interviennent également soit pour aider les propriétaires privés de monuments protégés dans leur mission de sauvegarde et de transmission d'un patrimoine d'intérêt public, soit dans le cadre de compléments de financements, soit enfin dans le cadre de mesures spécifiques de protection d'un patrimoine vernaculaire non protégé. C'est d'ailleurs dans ce dernier cadre que le législateur a transféré, depuis le 1er janvier 2005, aux départements la gestion des crédits concernant le patrimoine rural non protégé (crédits d'État créés à l'origine pour répondre à la demande des collectivités locales). La région, pour sa part, ne s'est investie que récemment et d'une manière souvent modérée, dans cette voie. Elle l'a fait dans la plupart des cas en se fondant sur sa compétence en matière de tourisme : les aides financières de la région sont alors ouvertes aux propriétaires publics ou privés qui s'intègrent dans une politique régionale de promotion du tourisme culturel.

Mais un trait commun caractérise généralement l'engagement des trois niveaux de collectivités : celui en faveur de la connaissance, de la protection et de la valorisation d'un

[314] Rapport KERT, précité, p. 21.

patrimoine considéré comme vecteur d'identité locale, et comme élément de développement économique.

§ 2 Le patrimoine, vecteur d'identité locale

Nous avons évoqué précédemment comment la période révolutionnaire, puis la Monarchie de juillet ont utilisé les monuments comme un outil privilégié au service de l'identité nationale et comment la législation des Monuments historiques s'est originellement constituée autour de ces valeurs historiques et artistiques. Mais l'histoire contemporaine souligne que l'identité de la France est également fortement ancrée dans la diversité[315] et le patrimoine monumental est tout naturellement associé à l'affirmation de la reconnaissance des spécificités locales, le droit public consacrant progressivement la notion d'identité culturelle locale[316]. Mais c'est certainement l'élargissement, voire « l'explosion » du champ patrimonial, qui contribue le plus à renforcer le sentiment d'attachement au territoire local.

I) La mobilisation des acteurs locaux

Le patrimoine a favorisé « l'affirmation d'une identité locale, par un phénomène de reconnaissance et d'appropriation. Il en résulte une adhésion des habitants, la fierté des citoyens, et des impacts sur l'image de la collectivité et de ses dirigeants tenus pour responsables des politiques de développement, voire de différenciation culturelle »[317]. Cette évolution s'est trouvée amplifiée dans le processus de décentralisation et d'exercice des libertés locales qui accorde une place plus grande au développement de la politique culturelle. Il y a eu « la prise de conscience par les élus locaux du rôle déterminant de la culture, en termes de développement local, d'image et de renforcement du sentiment d'appartenance à un territoire »[318] et du rôle spécifique du patrimoine dans la politique culturelle : « Alors que le patrimoine correspondait autrefois à quelques monuments importants, il est composé aujourd'hui de multiples éléments architecturaux, archéologiques, urbains, paysagers et

---

[315] BRAUDEL Fernand, *L'identité de la France*, précité.
[316] PONTIER Jean Marie, 2000, Les données juridiques de l'identité culturelle, *R.D.P*. N° 5 – 2000, p. 1271-1281
[317] HENRIET Alain et PELLEGRIN Nicole, 2003, *Le marketing du patrimoine culturel*, Editions de La lettre du cadre territorial, Voiron, p. 17.
[318] RIGAUD Jacques, audition devant la commission sénatoriale, Rapport Mercier II, précité, p. 177.

mobiliers, considérés à la fois comme porteurs de mémoire et support de mobilisation pour le devenir d'une collectivité »[319].

Cette émergence d'un sentiment identitaire représenté par le patrimoine local a d'ailleurs amené de nombreuses collectivités territoriales à s'investir dans des domaines qui n'entrent pas dans leur champ strict de compétences. Nous avons souligné, dans un chapitre précédent consacré à l'Inventaire du patrimoine culturel[320], la contribution croissante apportée par les collectivités au travail des équipes de l'Inventaire général œuvrant sur l'architecture et l'histoire locales, avant que le législateur n'en tire les conséquences logiques en transférant la compétence aux régions. C'est dans une même logique de travail de mémoire que des collectivités se sont impliquées dans la protection de leur patrimoine bâti à travers les secteurs sauvegardés ou les Z.P.P.A.U.P., ou de leurs paysages à travers les sites et monuments naturels, ou des traces enfouies de leur histoire dans le cadre de l'archéologie préventive ou opérationnelle. Elles le font le plus souvent dans le cadre de politiques culturelles globales qui intègrent les musées et les bibliothèques pour les communes, et les musées et les archives pour les départements, et qui associent étroitement dans leur fonctionnement quotidien les citoyens, soit à travers la médiation des sociétés savantes ou associations locales, soit par la participation directe du public d'usagers. Mais l'implication des collectivités territoriales s'est faite d'une manière hétérogène à la mesure de leur préoccupation (essentiellement celle de leurs responsables élus) pour l'histoire locale et de leur volonté de l'intégrer dans leurs objectifs politiques.

Dans cette volonté d'appropriation, c'est évidemment la commune qui constitue l'acteur de référence. « La commune, l'ancienne paroisse, est par définition le territoire de base, le lien de vie, le fondement de la vie associative, le cadre d'existence, le meilleur facteur d'identité. Elle est aussi le premier propriétaire du patrimoine classé dont elle détient six édifices sur dix »[321]. Son importance est surtout quantitative car les communes sont propriétaires de 43,5 % des monuments protégés et accueillent sur leur territoire les monuments appartenant à des propriétaires privés (près de 50 % du patrimoine protégé).

---

[319] VINCENT Jean-Marie, audition devant la commission sénatoriale, Rapport Mercier II, précité, p. 183.
[320] Titre Second, Sous titre I, chapitre I
[321] MOULINIER Pierre, *Les politiques publiques de la culture en France*, précité, p. 70.

Les deux autres collectivités territoriales sont de création plus récente et ne tirent pas leur substance d'origines aussi lointaines, mais elles ont, à des degrés divers, eu besoin, pour affirmer leur identité propre, de mettre en relief leur histoire et leurs spécificités. Les exemples sont nombreux des régions françaises puisant dans la riche histoire des anciennes provinces (Bretagne[322], Alsace, Bourgogne, Aquitaine) et nous avons évoqué dans notre introduction l'importance parfois proclamée pour un retour aux racines historiques. Il en est de même pour de nombreux départements même si le découpage administratif retenu par les révolutionnaires s'écarte peu ou prou des anciennes circonscriptions de l'ancien Régime.

C'est d'ailleurs sur des bases de communautés d'intérêt, le plus souvent liées à un facteur identitaire, que se sont développés des regroupements mettant en œuvre des projets de territoires. Il en est ainsi des pays[323] dont la reconnaissance officielle émane d'un Comité interministériel d'aménagement du territoire d'avril 1975 et dont l'organisation provient d'une série de lois consacrées à l'aménagement du territoire : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (dite Loi Pasqua)[324], loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (dite loi Voynet)[325] et la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003[326]. Fondé sur l'existence, pour un territoire, d'une « cohésion géographique, culturelle, économique et sociale », le pays a pour mission de définir un plan de développement fondé sur des orientations stratégiques choisies par les acteurs locaux (élus et société civile) et de conclure avec l'État (et éventuellement la région et le département) des contrats pluriannuels pour leur mise en œuvre. Dans le cadre des 340 pays créés en 2005 (représentant 43 % de la population nationale), le patrimoine et la culture figurent parmi les thèmes les plus fréquents des contrats de pays (avec le développement économique, les services à la personne, le tourisme, la préservation de l'environnement, et l'action sanitaire et sociale).

---

[322] Le catalogue des très nombreuses publications réalisées par les Presses universitaires de Rennes est particulièrement instructif. Dans les collections "Art et société", "Histoire", "Espace et territoires" ou dans la Revue "Norois", une part importante est consacrée au patrimoine, à la culture et à la construction identitaire de la Bretagne. http://www.pur-editions.fr/

[323] COMBETTE-MURIN Cécile, 2005, *Les pays* DATAR/La documentation française, Collection T*erritoires en mouvement*, Paris.

[324] Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire, J.O. 5.février 1995, p. 1973

[325] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, J.O. 29 juin 1999, p. 9515.

[326] Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, J.O. 3 juillet 2003, p. 11176.

Cette volonté revendiquée par les collectivités territoriales (ou leurs groupements) de souligner leur spécificité ne s'accompagne d'ailleurs pas d'un retour nostalgique au passé (ni même d'un « repli identitaire » fustigé par les partisans du centralisme étatique) mais essentiellement de la prise en compte de leurs racines pour la construction de l'avenir. Les richesses et les spécificités du patrimoine historique et architectural apparaissent alors comme les éléments constitutifs d'une identité, non plus nationale, mais locale.

C'est d'ailleurs en s'appuyant sur ce travail d'identification, de sauvegarde et de valorisation de la mémoire et de l'identité locales que René Rémond, dans son rapport sur le transfert de propriété de certains monuments d'État, a justifié ses critères de sélection :

- les grands monuments de l'histoire et de l'architecture nationales ont vocation à rester sous la responsabilité directe de l'État : cette catégorie suprême concerne « les lieux de mémoire nationale, commémoratifs de grandes dates de l'histoire de France, les anciens biens de la Couronne, représentatifs de la constitution de l'État national, les archétypes architecturaux dont la qualité exceptionnelle et la valeur pédagogique justifiaient la possession par l'État ».
- tous les autres édifices doivent donc être considérés comme partie intégrante de la mémoire identitaire locale.

Derrière cette hiérarchie des lieux de mémoire, qui peut apparaître essentiellement technique, se dessine en fait une distinction éminemment politique. Soucieux de redéfinir le rôle de l'État et de le cantonner dans son périmètre propre, René Rémond avance un argument politique « Compte tenu de l'intérêt qu'il y avait à encourager l'implication des collectivités locales dans le domaine du patrimoine, et considérant que le transfert pourrait insuffler une âme à la décentralisation, nous sommes partis du principe que le transfert ne devait pas être tenu pour une exception ou une dérogation mais le droit commun ».[327]

C'est en reprenant cette position de principe que le législateur a ouvert, dans l'article 97 de la loi du 13 août 2004, le transfert de propriété des monuments historiques à l'ensemble des collectivités territoriales ou à leurs groupements, le préfet de région étant appelé à arrêter son choix en fonction de la pertinence du dossier de candidature, et de la qualité du projet de valorisation du monument. Si les résultats de ce transfert demeurent modestes (soixante-dix collectivités ont été candidates sur 176 monuments transférables) l'analyse des candidatures offre des enseignements intéressants. Bien qu'elles ne soient pas propriétaires de monuments

[327] Rapport REMOND, précité, p. 2.

historiques quatorze collectivités départementales (soit 14 % des départements) et sept collectivités régionales (soit 27 % des régions) ont ainsi manifesté leur volonté d'intégrer la sauvegarde et la valorisation de monuments dans leur politique. Quant aux communes, il n'est pas étonnant de les trouver majoritaires dans cette démarche (46 sur 70) qui concerne des éléments de leur patrimoine local. Elles demeurent, en effet, compte tenu des transferts de compétences opérés par l'État dans le domaine de l'urbanisme, les premières concernées par la prise en compte des valeurs patrimoniales dans leur politique d'aménagement du territoire et de développement local.

C'est d'ailleurs à leur niveau que se sont exprimés depuis une vingtaine d'années de nombreux exemples de prise de conscience politique[328] soit d'une manière individuelle, soit dans le cadre de démarches collectives.

II) L'appropriation par les communes de la protection patrimoniale

Nous avons longuement évoqué la part active prise par de nombreuses communes (ou leurs groupements) en partenariat avec l'État, acteur principal, dans le cadre d'une politique locale d'urbanisme qui intègre la protection du patrimoine. Dans le domaine des secteurs sauvegardés tout d'abord : même s'il reste mesuré en termes quantitatifs (une centaine seulement sur une estimation initiale de 400 sites potentiels) le succès de la politique des secteurs sauvegardés, prérogative étatique, repose en grande partie sur une forte implication des collectivités concernées, comme en atteste le fait que l'État n'a jamais eu besoin d'user de son pouvoir juridique de contrainte pour permettre la création d'un secteur. C'est d'ailleurs ce constat qui inspire la réforme récente de la législation des secteurs sauvegardés qui repose désormais sur une véritable coresponsabilité entre l'État et la collectivité territoriale.

L'exemple est encore plus patent dans le domaine des Z.P.P.A.U.P. : conçues dans une perspective délibérément décentralisatrice, elles sont désormais placées sous le pilotage des responsables locaux, l'État n'intervenant qu'à titre de soutien logistique et financier et comme garant de la régularité du dispositif.

---

[328] GOTMAN Anne, LEGER Jean-Michel, VANHOUTTE Jean Marc, 1986,La gestion municipale du patrimoine, continuation de l'urbanisation par d'autres moyens, *Les Cahiers du C.F.P.C.* N° 18 février 1986, p.164-168.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que c'est la pression de responsables politiques locaux qui est à l'origine, en 1906, de la législation de la protection des sites et monuments naturels. Même si la loi de 1930 a remis sous l'autorité de l'État un dispositif initialement déconcentré, les collectivités territoriales ont largement contribué au développement des mesures de protection qui concernent actuellement près de 4 % du territoire national. Elles occupent en outre une place essentielle dans le fonctionnement des 45 parcs naturels régionaux.

Mais, en dehors de ces trois dispositifs « encadrés » par des dispositions législatives ou réglementaires, et largement placés sous l'autorité ou le contrôle de l'État, il convient de souligner la mobilisation de plus en plus grande de nombreuses communes pour conduire des politiques patrimoniales volontaristes, soit sur le fondement de leur compétence générale, soit dans le cadre de leurs pouvoirs en matière d'urbanisme.

En introduisant dans son article 3 un nouveau 7e à l'article L 123-1 du Code de l'urbanisme, la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages[329] n'a pas seulement voulu que les autorités locales compétentes en matière d'urbanisme soient responsables de la protection des paysages, mais elle a également entendu leur donner un pouvoir d'initiative pour mettre en œuvre des mesures concrètes de protection. Cet article L 123-1 7e serait sans doute resté longtemps inaperçu si la loi S.R.U du 13 décembre 2000 n'avait pas mis en œuvre un nouveau dispositif de planification urbaine et de réglementation de l'occupation de l'espace. Les anciens schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et les plans d'occupations des sols permettaient en effet d'intégrer des préoccupations de protection des paysages et des espaces urbains, mais il fallait une détermination forte des autorités locales pour effectuer un tel choix. Désormais l'article L 123-1 7e offre aux collectivités territoriales (ou à leurs groupements) qui le souhaitent (la loi SRU a transformé en possibilité ce que la loi de 1993 avait présenté comme une obligation)[330] d'intégrer des

[329] Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, précitée.

[330] Alors que dans sa rédaction de 1993 l'article L 123-1 disposait "Les plans d'occupation des sols **doivent**, à cette fin, en prenant en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution… 7°" la rédaction issue de la loi S.R.U dispose " Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe (…) les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols (..). A ce titre, ils **peuvent…**7°

préoccupations patrimoniales dans leur politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire. C'est dans ce nouveau contexte que sont apparus les « P.L.U. patrimoniaux »[331]

En effet, dans le chapitre I consacré aux « dispositions générales communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales » la loi S.R.U se veut libérale en recherchant une conciliation entre des objectifs parfois éloignés (articles 121-1 à 121-15 du Code de l'urbanisme), et en privilégiant l'objectif général de développement durable. Ainsi, parmi les principes généraux posés, l'article L 121-1 3e fixe l'objectif d'assurer « une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, *la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti***,** la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ».

C'est surtout l'article L 123-1 consacré aux plans locaux d'urbanisme qui offre aux autorités locales la plus grande possibilité de protection du patrimoine. L'article L 123-1 prévoit dans son 7e que le plan local d'urbanisme peut « identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ». Le texte reprend donc une notion d'intérêt général défini dans le Code du patrimoine. Aux notions « d'intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique » de l'article L 1 du Code du patrimoine, le Code de l'urbanisme fait écho en utilisant une formule plus générale d'intérêt « culturel, historique ou écologique ». En outre, il confie aux collectivités territoriales compétentes en matière d'urbanisme un pouvoir de police spéciale que les lois consacrées aux monuments et espaces protégés réservent plutôt à l'État.

C'est dans cette voie particulièrement nouvelle que sont entrées, à travers les documents d'urbanisme prévus dans la loi S.R.U, les collectivités qui ont souhaité mettre en

---

[331] Les PLU patrimoniaux, in *Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux,* Actes du séminaire de Chinon janvier 2006, précité, p.53-88.

œuvre, pour les parties non couvertes par des polices spéciales (monuments historiques ou secteurs protégés) une protection assurée par des prescriptions spécifiques. Une telle politique prospective ne peut reposer que sur une connaissance et une analyse approfondies de ce territoire et de ses caractéristiques. Ainsi, profitant des travaux conduits par l'Inventaire général couvrant parfois l'essentiel du parcellaire communal, ou procédant à un inventaire urbanistique systématique, de nombreuses collectivités ont mis en place une politique globale de protection.[332]

L'exemple le plus typique de cette appropriation par la collectivité territoriale de ses pouvoirs en matière patrimoniale est celui de la Ville de Paris[333]. Celle-ci avait déjà sous l'empire des Plans d'occupation des sols antérieurs assuré une protection complémentaire de celle prévue par la législation sur les monuments historiques ou sur les espaces protégés. En effet, aux 1 900 protections existantes au titre des monuments historiques la ville de Paris avait ajouté 1 000 protections de monuments dans les P.O.S dits de quartier. Cette volonté politique s'est inscrite dans un souci de préserver la diversité et la spécificité des quartiers parisiens, et s'est traduite dans les années 1990 par l'élaboration de protections communales spécifiques comme celle concernant le faubourg Saint Antoine[334]. Délaissant la possibilité de réaliser une ZPPAUP, la Ville de Paris a en effet choisi d'y réaliser un POS particulier susceptible de protéger le patrimoine urbain traditionnel et modeste. Après des études approfondies (analyses historiques, inventaire systématique du bâti, analyse de l'intérêt architectural et urbain) et des phases de concertation et des enquêtes publiques 330 bâtiments et 45 cours ont fait l'objet de mesures de protection reposant sur l'édiction de règles de construction et de réhabilitation permettant d'assurer le respect de l'identité du quartier.

Cette volonté de protection patrimoniale globale a pris une place importante lors de l'élaboration du PLU de Paris qui s'est assigné trois objectifs majeurs : « l'embellissement de la ville essentiellement par la protection du patrimoine et la végétalisation » (les deux autres objectifs concernant le développement de l'emploi, et le maintien de la diversité sociale et la

---

[332] LENIAUD Jean Michel, 2004, Patrimoine, décentralisation et urbanisme, *Pouvoirs locaux Les cahiers de la décentralisation*, n° 63/IV décembre 2004, p.76-80.
[333] CAILLET Denis, Le P.L.U. de PARIS : patrimoine et concertation, in *Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux*, précité p. 85-87 ;
[334] MARVILLET Jacques, 2008, Les protections communales : l'expérience parisienne du Faubourg Saint Antoine, *Les annonces de la Seine*, supplément au n° 58 du jeudi 11 septembre 2008, p.23-24, à l'occasion de la onzième session des journées juridiques du patrimoine le 16 septembre 2008 au Sénat.

lutte contre les inégalités). L'élaboration du P.L.U parisien a permis, après « une large concertation préalable impliquant les associations, les sociétés d'histoire et d'archéologie et les conseils de quartier au plan local »[335] de définir des prescriptions concernant 5 000 parcelles (sur les 73 000 parcelles parisiennes) pour lesquelles sont prévues des mesures de protection du « bâtiment protégé » ou de « l'élément particulier protégé » notamment l'interdiction de démolition et l'incitation à la mise en valeur lors de l'exécution de travaux. Ce choix politique traduit dans un document d'urbanisme a évidemment soulevé des problèmes de principe, les services de l'État considérant que la protection spécifique ainsi retenue (sous la qualification d'immeuble P.V.P. « protégé Ville de Paris ») allait à l'encontre du monopole étatique de la protection des monuments (par la voie du classement ou de l'inscription au titre des monuments historiques). Le Préfet de Paris a ainsi saisi le Tribunal administratif de Paris en contestant la légalité de plusieurs dispositions du PLU et notamment celles prises en application de l'article L 123-1 7e du code de l'urbanisme. A l'appui de sa requête en annulation le Préfet de Paris avançait notamment deux arguments (avec le soutien implicite de la DAPA du ministère de la culture) : « le manque de rigueur de la méthode qui a conduit au classement de plus de 5 000 bâtiments comme "bâtiments protégés" et l'absence de toute compensation, contrairement à ce qui existe notamment pour les bâtiments classés ou inscrits »[336]

Le juge administratif a considéré que ce pouvoir entrait dans les compétences de la Ville de Paris et que le classement était intervenu à l'issue d'une enquête publique et qu'il pouvait être contesté devant le juge. En entérinant ainsi le choix de protection fait par la Ville de Paris sur plus de 5 000 bâtiments, le tribunal a estimé que les auteurs du PLU ont pu légalement interdire la démolition de certains bâtiments et « la protection d'immeubles pour un motif d'ordre culturel, historique et écologique impliquant nécessairement la conservation et la restauration de ces bâtiments ». Mais en validant sur ces points le PLU parisien le Tribunal administratif de Paris ne s'est pas prononcé sur le manque de rigueur allégué pour le classement des immeubles concernés et donc sur l'étendue des pouvoirs de la Ville de Paris en matière de protection patrimoniale, et sur l'éventuelle existence d'une « troisième voie de

[335] CAILLET Denis, ibidem, p. 85.
[336] Tribunal administratif de Paris, 2 août 2007, Préfet de Paris, requête n° 0700962

protection municipale »[337] en précisant « qu'il appartiendra au juge de l'excès de pouvoir de déterminer, le cas échéant, si les caractéristiques architecturales qui ont conduit au classement d'un bâtiment justifiaient ce classement et les prescriptions imposées à ce titre ». Ce jugement pour lequel l'État n'a pas formé appel conforte donc la Ville de Paris dans sa politique patrimoniale volontariste qui l'amène, depuis longtemps, à exercer une vigilance constante dans le cadre de l'instruction de la délivrance des autorisations d'urbanisme : ainsi, les demandes de permis de démolir instruites chaque année par la Ville de Paris font l'objet, après sélection du Département Histoire de l'architecture et Archéologie de la Ville, d'un examen par la commission du Vieux Paris (l'ancienne société savante créée en 1897[338] est devenue une commission municipale présidée par le Maire de Paris conformément aux prescriptions du Code général des collectivités territoriales[339]) qui peut émettre des vœux (en général suivis dans près de 60 % des cas) en faveur de la conservation, voire de la mise en valeur d'un élément architectural ou archéologique ou d'un bâtiment[340].

L'exemple suivi par la Ville de Bordeaux dans le cadre de l'élaboration du P.L.U de la Communauté urbaine de Bordeaux se situe dans une même volonté d'appropriation d'une politique patrimoniale globale par les responsables municipaux[341], mais s'inscrit dans une démarche beaucoup plus proche de l'esprit de la loi S.R.U. En effet, la ville a souhaité inscrire cette volonté politique dans une réflexion stratégique globale de développement urbain respectant les caractères des paysages et des architectures qui constituent l'identité de Bordeaux et qui ont justifié son inscription au classement du patrimoine mondial de l'UNESCO. Afin d'affirmer, à travers le PLU, sa volonté de valoriser le patrimoine et le paysage urbains la Ville de Bordeaux a mis en œuvre une mission préalable de recensement

---

[337] Selon l'expression utilisée pour qualifier l'expérience du PLU parisien par la Directrice adjointe de la DAPA du ministère de la culture lors de la onzième session des journées juridiques du patrimoine le 16 septembre 2008.
[338] Sur l'histoire de la Commission du vieux Paris : FLEURY Michel, 1999, La Commission du vieux Paris de 1898 à 1999, *Administration* n° 181 mars 1999, p. 24-28 ; JOSTE Pierre, 1998, Un jeune centenaire : La Commission du Vieux Paris, *Sites et monuments* N° 161, avril-mai-juin 1998, p.29-30, et la rubrique http://www.paris.fr/portail/Culture/Portal.lut?page_id=5608/
[339] Code général des collectivités territoriales : article L 2143-2
[340] Les séances de la Commission du vieux Paris font l'objet de rapports présentant une analyse de chaque autorisation de démolir déposée et la solution proposée par la commission : ces rapports sont consultables sur http://www.paris.fr/portail/Culture/Portal.lut?page_id=8764&document_type_id=5&document_id=53036&portlet_id=20792.
[341] GONDRAN François, 2006, L'exemple de Bordeaux, in *Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux*, précité, p.82-85 ; et MONIOT Anne-Laure, L'inventaire au service des documents d'urbanisme, ibidem, p.129-132.

du paysage architectural et urbain, « la ville de pierre couvrant 1 400 hectares » et qui a porté sur les 40 000 parcelles du territoire de Bordeaux. Ce recensement a permis d'élaborer un règlement complet identifiant les immeubles bâtis et non bâtis à conserver et précisant les motifs de leur protection, et de qualifier chacun des paysages urbains, notamment les quartiers du XIXe siècle et les quartiers d'échoppes à forte identité et de bonne qualité architecturale. C'est à partir de cette analyse préalable des paysages urbains emblématiques et de qualité qu'ont été définies les règles et prescriptions (notamment les hauteurs et les emprises constructibles autorisées) afin de « permettre l'évolution du bâti existant de manière à garantir sa valeur d'usage et sa pérennité, et la transformation de tout immeuble pour l'adapter à un usage actuel »[342].

Ces deux exemples assez différents dans leur approche méthodologique répondent à la même préoccupation des autorités locales d'utiliser leurs pouvoirs en matière d'urbanisme pour traduire leurs objectifs de protection patrimoniale.

Des exemples identiques peuvent être relevés dans les P.L.U élaborés dans de nombreuses villes françaises (Lyon, Nice, Nantes, Rennes, etc.) étant précisé que les importantes études préalables nécessaires à l'élaboration d'un P.L.U. patrimonial « fin » ont essentiellement concerné (compte tenu de leur coût) des villes d'une certaine taille (généralement dotées de services internes spécifiques) et dont les responsables politiques ont voulu affirmer une volonté explicite en faveur de la protection patrimoniale. C'est d'ailleurs dans ces collectivités très impliquées dans la sauvegarde du patrimoine que sont généralement utilisés de la manière la plus efficiente les nombreux moyens offerts par le droit de l'urbanisme[343], comme le contrôle de l'esthétique dans l'examen des autorisations d'urbanisme que permet notamment l'article R 111-21 du Code de l'urbanisme. En effet, en confiant à l'autorité locale compétente en matière d'urbanisme la possibilité de contrôler l'aspect des constructions et d'éventuellement censurer les projets qui porteraient « atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi

---

[342] Extrait du plan local d'urbanisme de Bordeaux Avenant au rapport de présentation, *Les annonces de la Seine*, n° 58, précité, p. 26.
[343] Patrimoine et protection *Diagonal Revue des équipes d'urbanisme* n° 155 Mai juin 2002, p.26-54

qu'à la conservation des perspectives monumentales » le droit de l'urbanisme lui donne la possibilité de s'ériger en véritable protecteur du patrimoine[344].

A travers tous ces exemples, la prise de conscience de l'intérêt patrimonial manifestée par une collectivité territoriale procède toujours de la volonté politique des responsables élus, et le plus souvent du chef de l'exécutif (maire ou président). Mais, dans ce domaine, si la préoccupation patrimoniale s'est élargie chez les élus locaux c'est cependant le plus souvent l'indifférence (rarement l'hostilité) qui prédomine. C'est ce constat qui a amené l'État et certains élus locaux particulièrement motivés à susciter une prise de conscience collective en faveur du patrimoine.

III) La mobilisation collective pour intégrer le patrimoine dans les politiques publiques locales

L'idée d'un regroupement des collectivités locales sensibles à la protection de leur patrimoine est intervenue lors de la mise en place de la politique des secteurs sauvegardés en 1962, le ministre des Affaires culturelles, André Malraux, jugeant souhaitable d'accompagner les dispositions juridiques de la loi par une action de sensibilisation collective des responsables locaux. C'est ainsi qu'est créée en 1964 une association nationale pour la protection des Villes d'Art, placée sous le patronage du ministre, « pour intéresser l'initiative privée à la restauration des villes d'art ». Animée par des responsables d'associations nationales de défense du patrimoine, l'association se fixe comme objectif d'agir auprès des administrations et des responsables locaux notamment municipaux pour défendre la sauvegarde et la mise en valeur des villes d'art. Son action est toujours cependant demeurée modeste et réside essentiellement dans l'organisation d'un congrès national annuel qui se déroule dans une des quarante villes d'art adhérentes et dont le thème est consacré à un sujet d'actualité de la politique patrimoniale.

L'effort de regroupement de collectivités s'est surtout manifesté à travers la création, à l'initiative d'élus locaux, de labels de promotion du patrimoine regroupant des collectivités soucieuses d'afficher certaines spécificités identitaires, et prêtes à se regrouper au service

---

[344] MORAND-DEVILLER Jacqueline, Esthétique et patrimoine, précité, p. 89-97 ; Esthétique et droit de l'urbanisme, in *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, Paris 1992, p.429-442 ; L'esthétique décrétée, *Droit et ville*, 1992 n° 33, p.73-92.

d'objectifs communs. Ces labels sont surtout apparus dans le cadre de petites entités communales. C'est en Bretagne, région à forte identité culturelle, qu'est née en 1975, à l'occasion de l'année européenne de l'architecture, l'Association des Petites cités de caractère de Bretagne, officiellement créée en 1977, et dont l'objectif est de regrouper « des communes rurales au riche patrimoine architectural, dont le bourg regroupe un ensemble de constructions anciennes intéressantes et homogènes, et où existe une volonté manifeste d'entretenir, de mettre en valeur et d'animer ce patrimoine ».[345] Choisissant de susciter une fédération d'unions régionales, plutôt qu'une association nationale, ses créateurs ont fixé dans la charte préalable à l'admission des communes un ensemble d'engagements permettant d'assurer une protection rigoureuse du patrimoine, et une mise en valeur dynamique. Mais cette action n'a connu qu'une diffusion restreinte sur le territoire national son rayonnement touchant essentiellement l'Ouest de la France (régions Bretagne et Pays de la Loire), où elle regroupe 47 communes de 9 départements.[346]

Créée en 1982, l'Association « Les plus beaux villages de France » s'est fixée comme objectif : « un triptyque : qualité, notoriété, développement : préserver et valoriser la qualité des villages pour accroître leur notoriété tout en maîtrisant leur fréquentation, et favoriser ainsi le développement d'une activité économique liée au tourisme »[347]. Le label est réservé aux villages ruraux comptant une population maximale de 2 000 habitants, possédant au moins deux sites ou monuments protégés (classés ou inscrits) et dont la candidature a fait l'objet d'une formalisation (délibération du conseil municipal). Il est attribué aux villages candidats à l'issue d'une procédure rigoureuse (expertise sur dossier, expertise sur site, acceptation de la candidature par une commission qualité, et adhésion à la charte qualité). L'association regroupe en 2007 : 152 villages répartis dans 21 régions et 66 départements.

D'autres labels (monuments ou sites) sont également apparus autour d'un thème (Label Notre village terre d'avenir[348], Label Grands sites de France[349], Label Les sites remarquables du goût,[350]) ou d'une région (Label Val de Loire).

---

[345] La Pierre d'Angle, n° 15, novembre 1994, p. 62
[346] http://fr.wikipedia.org/ Petites cités de caractère, consultation du 22 novembre 2007
[347] http://www.les-plus-beaux-villages-de-france.org/ Consultation du 6 décembre 2007
[348] http://www.notrevillage.asso.fr/
[349] http://www.grandsitedefrance.com/
[350] http://www.sitesremarqueblesdugout.com/

Il convient de rappeler la reconnaissance internationale que constitue le label « Patrimoine mondial » établi par le Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO, dont bénéficient en France 30 sites classés, et qui suscite une compétition de plus en plus intense des collectivités territoriales françaises.

Mais en limitant notre propos au territoire français, la meilleure réussite demeure le label Ville et Pays d'art et d'histoire, désormais délivré par le Ministère de la culture. Son origine remonte à l'initiative lancée en 1967 par la Caisse nationale des monuments historiques et des sites de créer un label Ville d'art afin de fédérer et valoriser les actions assez hétérogènes développées dans de nombreuses communes (le plus souvent au niveau des syndicats d'initiative ou offices du tourisme), pour la promotion d'un tourisme autour des monuments. L'objectif vise alors à mettre en place une collaboration entre les villes intéressées et la Caisse nationale pour organiser durant la période touristique des visites guidées assurées par des vacataires recrutés par les villes ou les offices de tourisme et bénéficiant d'une formation spécifique assurée par la C.N.M.H.S. La collaboration s'étend également à l'élaboration conjointe de documents de support touristiques (dépliants et plaquettes de présentation). La création du label Ville d'art permet ainsi d'assurer une cohérence nationale et un niveau de qualité dans les actions de promotion touristique.[351] Le succès de l'opération a conduit en 1985 la C.N.M.H.S à élargir l'expérience en créant le label « Ville d'art et d'histoire »[352]. A la dimension essentiellement touristique initiale vient se substituer une dimension plus globale puisque les conventions sont désormais signées avec les collectivités territoriales afin de prendre en compte une dimension plus large qui inclut la promotion du patrimoine artistique et historique dans la politique culturelle des villes : c'est dans ce nouveau cadre que s'intègre la mise en place de classes de patrimoine que la Caisse avait déjà initiées dans plusieurs de ses monuments. Une telle réussite ne pouvait laisser l'État indifférent, et c'est pourquoi le Ministère de la culture a choisi d'assurer lui-même le pilotage de cette action. Le service « instructeur » du label quitte la CNMHS en 1996 pour être intégré dans les services du Ministère de la culture (D.A.P.A.). Le label Ville d'art et d'histoire[353] est

---

[351] GREFFE Xavier *La valorisation économique du patrimoine* La Documentation française, PARIS, 2003.
[352] COLARDELLE Michel, 2001, Villes et pays d'art et d'histoire, in WARESQUIEL Emmanuel de, *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959* LAROUSSE/C.N.R.S. Editions, Paris, p 611.
[353] Les villes et pays d'art et d'histoire ont vingt ans Numéro spécial de la revue *Patrimoine de France*, octobre 2005.

attribué par l'État (ministère de la culture) après avis d'un conseil national composé d'élus, de représentants du ministère et d'experts, aux villes qui concluent avec l'État une convention qui prévoit des engagements réciproques (notamment en termes d'actions et de financements)[354]. Ce réseau national, animé par la Direction de l'architecture et du patrimoine du ministère, est désormais composé (depuis l'attribution en janvier 2008 de six nouveaux labels à 3 villes et à 4 pays) de 131 Villes et Pays d'art et d'histoire dont 95 Villes d'art et d'histoire et 36 Pays d'art et d'histoire.

Ce réseau national a d'ailleurs évolué dans le cadre d'une certaine autonomie prise par rapport à l'État. En effet, sous l'initiative de quatre parlementaires élus locaux, une association nationale s'est constituée en 2000 née du regroupement entre les collectivités labellisées « Villes et pays d'art et d'histoire » et les villes qui portaient un secteur sauvegardé, l'association s'ouvrant en 2006 aux villes à Zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, pour devenir désormais « l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés ». Tout en maintenant un étroit partenariat avec le ministère de la culture, l'Association a acquis une autonomie qui lui permet d'avoir ses organes statutaires et son fonctionnement propre renforcé par l'existence de locaux et d'un service permanent spécifiques. Les adhérents sont les collectivités concernées par le champ de l'association et qui versent une contribution assise sur l'importance de la population. L'association se fixe comme objectifs de « développer une action globale, politique et technique, urbanistique et économique, sociale et culturelle », en favorisant les échanges et les coopérations, et de « contribuer par sa réflexion et par son action à la définition d'une économie d'ensemble de la ville et des paysages, du patrimoine humain, urbain et naturel »[355]. L'association est organisée en quatre « commissions qui rassemblent élus, professionnels des collectivités, de l'État et d'associations, experts » qui « partagent leurs réflexions, mènent enquêtes, études et visites de terrain et proposent un

[354] CLEMENT Michel, Directeur de la DAPA : Ce label se mérite, *Patrimoine de France*, précité
[355] Plaquette de présentation de l'Association dont le siège social est à PARIS et les bureaux implantés dans le Château de BAYONNE.

programme d'actions »[356]. Des séminaires nationaux sont régulièrement organisés qui font l'objet de publications.[357]

Ainsi, à travers cette dernière association de responsables locaux, se manifeste, davantage que dans les situations précédemment évoquées, une volonté d'action autour de valeurs communes. Le sentiment partagé d'un regroupement mobilisateur pour la défense d'identités spécifiques à travers leur patrimoine, se traduit surtout par une volonté de prolonger l'action de sauvegarde de ce patrimoine par des actions concrètes de valorisation, conçues comme facteurs de développement local et de rayonnement.

Toutes ces actions individuelles ou collectives des collectivités territoriales en faveur de la sauvegarde du patrimoine sont encore minimes, rapportées aux 36 000 communes françaises, mais elles témoignent d'un mouvement fondé sur l'appréhension de mieux en mieux partagée du rôle du patrimoine dans le développement local.

§ 3 Le patrimoine, facteur de développement local

A la différence de nombreux exemples étrangers (Grande-Bretagne et Italie notamment) qui ont intégré très tôt les diverses composantes du patrimoine, et notamment son potentiel économique, le système français de protection du patrimoine s'est longtemps limité, sans doute en raison de son organisation essentiellement étatique, à « la valeur d'existence du patrimoine, au risque de marginaliser les autres dimensions de la valorisation »[358].

Dans une approche politique et juridique qui limite la protection des monuments à leur valeur de symboles de l'histoire et de l'art de la Nation, les actions de mise en valeur du patrimoine, sans être formellement écartées, sont le plus souvent limitées à leur valeur cognitive ou didactique. Pour les hommes de la Révolution française les monuments historiques représentent les manifestations de la grandeur et du génie de la Nation française, et leur usage doit être mis au service de l'instruction des citoyens : le musée, élément de centralisation des aspirations politiques et artistiques issues du siècle des Lumières, ne trouve sa justification

---

[356] Ibidem : les quatre commissions sont "Fiscalité, décentralisation et gestion du patrimoine", "Intercommunalité, pays, tourisme", "Reconversion du patrimoine industriel, militaire, hospitalier" et Coopération internationale".

[357] Ainsi le colloque organisé à CHINON en janvier 2006 a fait l'objet d'une publication *Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux*, cité supra.

[358] GREFFE Xavier, *La valorisation économique du patrimoine* précité p. 89.

que dans « les stratégies de l'utilité »[359], limitées à la connaissance, l'éducation artistique et l'émulation. Ainsi le Musée des Grands Augustins d'Alexandre Lenoir qui s'attache à préserver des destructions révolutionnaires des éléments majeurs du patrimoine se préoccupe avant tout d'être au service de l'histoire de la grandeur française. L'époque Guizot et la création du service des monuments historiques ne dérogent pas à ces choix initiaux limités au service de l'histoire et de l'art. Certes le développement des loisirs donne un essor à l'intérêt porté au patrimoine, mais la valorisation des monuments et des sites qu'organise le Touring Club de France au début du XXe siècle (cf. notre 1re partie) s'apparente plutôt à la démarche intellectuelle et esthétique qui motive les antiquaires des XVIIe et XVIIIe siècles et les romantiques du XIXe siècle. D'un « tourisme culturel » réservé à une élite on est seulement passé au XXe siècle à une pratique populaire qui appelle de la part des pouvoirs publics un effort de présentation de ce patrimoine pour un public plus large. Mais cette mise en valeur, le plus souvent réservée aux monuments les plus prestigieux qui appartiennent à l'État et qui suscitent le plus d'engouement des visiteurs, est généralement limitée à leur ouverture au public, parfois accompagnée d'une présentation didactique orale ou écrite.

L'histoire de la Caisse nationale des monuments historiques, établissement public administratif, créé par l'État dans le prolongement de la loi sur les monuments historiques de décembre 1913 atteste d'ailleurs de cette préoccupation limitée de l'État, voire de son désintérêt en terme d'utilisation de ses monuments. Lors de sa création la Caisse est en effet orientée vers des objectifs strictement financiers (pour permettre l'entretien et la restauration des monuments appartenant à l'État) et c'est seulement un décret du 17 juin 1938 qui étend sa mission à « la mise en valeur des monuments classés et des sites classés ou protégés » notamment par le développement d'une exploitation ouverte au tourisme. Encore convient-il de préciser que cette nouvelle orientation est toujours restée modeste : s'il est admis que quelques investissements doivent être réalisés pour améliorer les conditions d'accueil des touristes, la préoccupation d'une véritable politique de promotion et de mise en valeur des monuments ne paraît toujours pas prioritaire en 2000 selon le rapport Gaillard, qui décrit les surprenantes conditions d'accueil dans de nombreux monuments gérés par la Caisse, et notamment son monument phare : l'Arc de Triomphe.

---

[359] POULOT Dominique, *Musée, nation, patrimoine,* précité ;

La préoccupation essentielle de l'État vis-à-vis des monuments historiques reste longtemps dominée par le souci primordial de la sauvegarde du patrimoine. Sa présentation au public apparaît souhaitable (au même titre que les musées pour les œuvres d'art), mais sans être prioritaire (une grande partie des monuments historiques de l'État ne sont ouverts au public qu'à partir de la création des journées du patrimoine). Quant à la dimension économique de leur mise en valeur elle apparaît inappropriée. Certes, la Caisse nationale des monuments historiques entreprend des actions de valorisation des monuments nationaux, qui lui sont confiés, par des activités d'animation et de diffusion qui viennent compléter les actions habituelles de visites guidées et de publications, et s'attache à sensibiliser à cette démarche de promotion touristique de nombreuses collectivités locales (Ainsi l'action initiée dans le cadre du label national des villes d'art a pu contribuer à l'amélioration de la qualité et la valorisation du patrimoine local) mais les résultats sont toujours demeurés sans commune mesure avec l'importance des enjeux.

Les premières actions innovantes en matière de mise en valeur du patrimoine sont plutôt à mettre au crédit de certains propriétaires privés. Ainsi, quelques châtelains, confrontés aux difficultés d'entretien et de sauvegarde de leur patrimoine, se sont pour leur part engagés, en s'inspirant de la longue expérience acquise par leurs homologues anglais, dans des actions volontaristes de promotion de leur patrimoine. Parmi les pionniers on peut relever les exemples du Dr Carvallo au début du XXe siècle, qui après avoir sauvé de la ruine le château de Villandry (en Touraine) en aménage les jardins pour les ouvrir à la visite, devenant ainsi le pionnier de l'ouverture au public du patrimoine privé, ou encore de la famille de Nicolay, propriétaires du château du Lude (dans la Sarthe) les premiers promoteurs d'un spectacle Son et Lumière dans les années 1960, ou enfin la famille de La Panouse promoteur en 1968 d'un zoo public dans le parc du Château de Thoiry (dans les Yvelines). Mais l'action la plus spectaculaire est à mettre au crédit de l'Association du Puy du fou en Vendée (et de son promoteur Philippe de Villiers) qui, à partir d'un château en ruines lance en 1977, avec une forte mobilisation des villageois, un spectacle qui donne naissance à une entreprise patrimoniale particulièrement florissante et très diversifiée, qui accueille chaque année 1 200 000 visiteurs et qui constitue une véritable richesse pour l'économie locale.

De nombreuses collectivités locales se sont elles-mêmes lancées dans des activités de promotion de leur patrimoine, le plus souvent à travers des manifestations conçues dans une perspective de rayonnement culturel et de retombées sur l'économie locale : les réussites spectaculaires du Festival d'Avignon (festival de théâtre créé en 1947 par Jean Vilar dans la Cour d'honneur du Palais des papes) et du Festival d'Aix-en-Provence (festival d'art lyrique

créé en 1948 par Gabriel Dussurget dans la Cour de l'Archevêché) ont suscité la multiplication des activités les plus diverses à travers toute la France.

Ces initiatives publiques et privées demeurent cependant limitées en comparaison du potentiel économique que peut présenter pour les acteurs locaux le patrimoine, en termes d'emploi et de développement économique. Il faut attendre en réalité les dernières années du XXe siècle pour que se manifeste véritablement un intérêt des responsables nationaux et locaux pour le « gisement » économique que représente « l'exploitation » du patrimoine et que se mettent en place de véritables stratégies de développement fondées sur des approches méthodiques et structurées de mise en valeur du patrimoine : d'abord dans le développement du tourisme, traditionnellement considéré comme complémentaire de l'utilisation du patrimoine, puis dans une perspective plus globale d'aménagement du territoire. C'est d'ailleurs dans cette double perspective que se développe à l'initiative des services de l'État ou de certains chercheurs une approche globale de l'économie du patrimoine et que sont entreprises des études et des stratégies de valorisation économique du patrimoine[360]. Dans ce travail d'investigation les perspectives de développement de l'économie locale sont appréhendées sous deux problématiques, la première prend en compte la dimension globale d'aménagement du territoire, la seconde plus sectorielle s'intéresse à l'utilisation du patrimoine dans le développement économique du tourisme.

A) Patrimoine et aménagement du territoire

Nous avons évoqué, à propos de la protection des ensembles urbains (secteurs sauvegardés, Z.P.P.A.U.P. et PLU patrimoniaux), comment a été intégrée dans les politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme la démarche de sauvegarde du patrimoine, au même titre que les autres aspects des préoccupations urbaines (logement, activités et services). Nous avons également souligné la manière, parfois très volontariste, avec laquelle de nombreuses collectivités territoriales se sont approprié la sauvegarde de leur patrimoine, le plus souvent en

---

[360] DUPUIS Xavier, 1994, *Eléments de synthèse sur l'économie du patrimoine* Ministère de la culture Département des études et de la prospective, 1994 ; GREFFE Xavier, 1999, *La gestion du patrimoine culturel* Editions Anthropos, Paris ; *La valorisation économique du patrimoine,* précité ; HENRIET Alain et PELLEGRIN Nicole, *Le marketing du patrimoine culturel,* précité ; CUVELIER Pascal, TORRES Emmanuel et GADREY Jean, 1994, *Patrimoine, modèles de tourisme et développement local,* Editions L'Harmattan, Paris ; Ministère de la culture Département des études et de la prospective, La valorisation économique du patrimoine : mesure et outils, *Développement culturel* N° 141- septembre 2003 ; VECCO Marilena, 2007, *Economie du patrimoine monumental,* Economica, Paris.

s'associant activement aux interventions de l'État, mais parfois en intervenant motu proprio dans des domaines qui ne relèvent pas intrinsèquement de leurs compétences spécifiques. C'est dans une même approche d'aménagement du territoire national puis plus tard dans une vision plus globale de développement durable et de protection de l'environnement qu'a été assurée, en relation étroite avec les collectivités territoriales, la protection des sites naturels et des paysages (depuis les lois de 1906 et 1930 jusqu'aux récentes lois Littoral, Montagne, et Paysages). Mais dans cette approche globale de la politique patrimoniale sous ses aspects les plus divers (développée dans la seconde partie de notre étude) la protection du patrimoine rural demeure rarement abordée, notamment dans la seconde moitié du XXe siècle caractérisée par l'accélération du processus du développement urbain et son corollaire, la désertification de l'espace rural. La nécessité en est pourtant forte si l'on considère que le patrimoine français se situe majoritairement en zone rurale et que son approche concerne de nombreux aspects de la politique patrimoniale : au niveau des connaissances d'une part, les fouilles archéologiques et les travaux de l'inventaire général concernant majoritairement ces zones, et sur le plan de la protection d'autre part le patrimoine rural justifiant le déploiement de moyens importants qui ne sont pas, le plus souvent, à la portée des collectivités territoriales. Dans ce domaine de l'espace rural les politiques publiques spécifiques sont peu nombreuses : celle initiée à partir de 1968 avec la création des parcs naturels régionaux (actuellement 45 P.N.R qui couvrent 12,6 % du territoire métropolitain et qui, au-delà de l'aspect écologique et environnemental, prennent en compte les préoccupations des populations et territoires concernés), et celle de la protection du patrimoine vernaculaire ouverte en 1981 avec la création d'un financement spécial par l'État du patrimoine rural non protégé (P.R.N.P.) désormais transféré aux départements depuis la loi du 13 août 2004. C'est dans ce même esprit que s'inscrit la préoccupation de la rénovation du patrimoine rural bâti prise en compte dans la loi du 25 février 2005 sur le développement des territoires ruraux[361].

En dehors de ces approches sectorielles et limitées, l'intérêt porté au patrimoine rural dans une politique d'aménagement du territoire n'apparaît véritablement que dans les années 1980 en concordance avec les lois de décentralisation. Ainsi le rapport Querrien souligne en

---

[361] Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, J.O. du 24 février 2005, p. 3073 La valorisation du bâti agricole s'inscrit dans cette même perspective : de BEAUMESNIL Michel, 2006, *Un atout pour le monde rural : la valorisation du bâti agricole* Avis et rapport du Conseil économique et social 2006-19 du 2.11.2006 : http://conseil-economique-social.fr/ Base documentaire.

1982 l'importance des territoires ruraux et de leurs richesses dans l'élaboration d'une « nouvelle politique du patrimoine ». En 1991, dans le cadre d'une mission interministérielle, un rapport parlementaire souligne l'importance de la « valorisation du patrimoine en milieu rural »[362]. La même année, le rapport de la D.A.T.A.R sur « L'aménagement culturel du territoire »[363] met en relief l'importance de la dimension culturelle dans la politique d'aménagement du territoire[364]. C'est cette même préoccupation que souligne le rapport CHIVA de 1994[365] qui insiste sur la part essentielle que doit occuper le patrimoine culturel rural dans une politique d'aménagement du territoire, et sur la nécessité de se doter des instruments nécessaires pour que les paysages, l'architecture vernaculaire, les ressources des terroirs et les techniques et savoir-faire puissent être mieux intégrés dans les politiques publiques. C'est dans ce contexte d'appréhension globale du développement local (et non plus seulement à travers le développement du tourisme culturel que nous développerons ultérieurement) que l'État, dans le prolongement de la politique des pays (lois Pasqua de 1995 et Voynet de 1999) développe, sous l'autorité de la DATAR, des actions expérimentales : les pôles d'économie du patrimoine, et les pôles d'excellence rurale, qui consacrent une place importante à la valorisation du patrimoine culturel rural.

Les pôles d'économie du patrimoine[366] constituent la première manifestation de cette volonté politique. Initiés à la suite du Comité interministériel d'aménagement du territoire du 20 septembre 1994, à partir du constat que « la valorisation des ressources patrimoniales possède un effet d'entraînement sur de nombreux secteurs : le tourisme, le bâtiment, les productions industrielles traditionnelles de grande qualité, l'artisanat d'art et autres savoir-faire, les emplois liés à l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement »,[367] ils font l'objet de deux appels à projets lancés par la DATAR en 1994, puis en 1998. La phase

---

[362] PILLET Yves, 1993, *Valorisation du patrimoine en milieu rural* Mission interministérielle 1991, rapport non publié, cité dans *L'observatoire* N° 6, printemps 1993. Dossier Action culturelle en milieu rural, p.5 à 12.
[363] LATARJET Bernard, 1992, *L'aménagement culturel du territoire* DATAR et Ministère de la Culture, La Documentation française, Paris.
[364] PONTIER Jean-Marie, 2001, Aménagement culturel du territoire, in WARESQUIEL Emmanuel de *Dictionnaire des politiques culturelles de la France,* précité, p.17-19
[365] CHIVA Isac, *Une politique pour le patrimoine culturel rural,*précité, Le patrimoine rural in NORA Pierre *Science et conscience du patrimoine,* précité, p.227-231.
[366] VIRASSAMY Catherine, 2002, *Les pôles d'économie du patrimoine,* collection Les territoires en mouvement, La Documentation française, Paris ; L'expérience des pôles d'économie du patrimoine in GREFFE Xavier, *La valorisation économique du patrimoine,* précité, p.264-273 ; DATAR, 2001, *Pays d'art et d'histoire et pôles d'économie du patrimoine,* DATAR/La Documentation française, Paris.
[367] VIRASSAMY Catherine, ibidem, p. 4

d'étude financée par l'État implique le choix d'un thème patrimonial précis décliné sur un territoire identifié et porté par une structure associant les élus locaux et les acteurs socio-économiques. Le PEP est tout d'abord un projet de territoire identifié sur des bases géographiques, historiques, économiques, ou administratives reconnues. La démarche est centrée sur une acception large du patrimoine (patrimoine monumental, patrimoine rural vernaculaire, patrimoine industriel ou de métiers et de savoir-faire, paysages ou sites remarquables, etc.). S'appuyant sur une structure juridique porteuse du projet (structures intercommunales, collectivités territoriales, structures touristiques, ou association) le projet est suivi par un comité de pilotage qui associe les représentants de l'État, les élus locaux, les milieux socio-professionnels et associatifs. Conçus comme des outils concrets de valorisation du territoire, les PEP s'appuient sur une action globale de communication et de pédagogie qui vise à mobiliser tous les acteurs locaux sur les objectifs choisis, dans le cadre d'un travail en réseau. Les services créés dans ce cadre à l'intention de la population peuvent concerner la formation, des démarches « qualité », l'organisation de marchés et salons, des circuits touristiques, des actions de restauration du bâti. Mais le centre du dispositif concerne naturellement la création d'activités nouvelles autour de la valorisation du patrimoine, et l'exploitation de gisements d'emplois préalablement identifiés. A la suite des deux appels à projets une trentaine de Pôles d'économie du patrimoine ont été créés sur des objectifs et des territoires très divers et ont permis, au-delà des créations d'emplois et d'activités, de mobiliser les acteurs locaux sur le développement économique de leur territoire autour d'une valeur patrimoniale commune.

Bien qu'ils ne s'établissent pas totalement dans une logique de valorisation patrimoniale, comme les P.E.P., les pôles d'excellence rurale s'inscrivent dans une démarche plus globale de développement des territoires ruraux, dans le cadre de quatre priorités déterminées. Créés par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de septembre 2003, et confortés par la loi du 23 février 2005[368] ils sont lancés dans le cadre d'un appel à projets effectué en décembre 2005. L'objectif de soutenir 300 initiatives locales porteuses de projets créateurs est largement suivi puisque 379 projets sont labellisés qui mobilisent un financement étatique de 235 millions d'euros. Dans les projets retenus, une

[368] Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, J.O. du 24 février 2005, p. 3073.

part importante concerne « la promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques » que l'appel à projets considérait comme « un facteur de mobilisation et de dynamisation des populations des territoires ruraux » et susceptible d'assurer « le développement de la notoriété et de l'attractivité de haut niveau, la professionnalisation des filières et la création d'activités nouvelles ».[369] Projets fortement mobilisateurs, ils concernent des entités très diverses : départements, établissements publics de coopération intercommunale, pays, communes, parcs naturels régionaux, voire même associations.

A travers les pôles d'économie du patrimoine, et à un degré moindre à travers les pôles d'excellence rurale, le patrimoine apparaît donc comme un levier majeur d'aménagement et de développement des territoires, notamment ruraux, dans un contexte renouvelé avec l'évolution récente de la dynamique démographique de l'espace rural[370]. Mais l'axe majeur de valorisation du patrimoine demeure l'exploitation de la richesse touristique.

B) Patrimoine et tourisme [371]

Dans le développement de la notion de patrimoine, le tourisme culturel a toujours été fortement présent. De l'élargissement des connaissances et de la recherche des émotions depuis l'antiquité (les Sept Merveilles du monde) jusqu'aux promenades organisées par le Touring club de France au début du XXe siècle, en passant par les pèlerinages du Moyen Âge, la rencontre avec les monuments et les paysages a toujours alimenté toutes les formes de tourisme et tous les publics (des élites intellectuelles ou artistiques aux touristes populaires). Mais dans la mise en place de la politique française des monuments historiques, cette valeur est toujours restée secondaire par rapport à l'objectif de sauvegarde du monument ou du site. L'intérêt manifesté par l'État en faveur du tourisme, et plus spécifiquement du tourisme culturel, a été tardif et est resté longtemps modeste.

---

[369] http://www.diact.gouv.fr/ rubrique pôles d'excellence rurale, consultation du 5 décembre 2007
[370] FRANCOIS-PONCET Jean et BELOT Claude, 2008, *Le nouvel espace rural français*, Sénat Rapport d'information n° 468 du 15 juillet 2008.
[371] PATIN Valéry, 2005, *Tourisme et patrimoine* La Documentation française, Paris, ORIGET du CLUZEAU Claude, 1998, *Le tourisme culturel*, P.U.F. Coll. Que Sais-je ?, Paris.

1) Le développement des politiques touristiques

Dans ce domaine en pleine expansion, l'État, fidèle au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, a dans un premier temps laissé cette activité lucrative à l'initiative privée. Ce n'est que très progressivement que le tourisme devient une préoccupation des pouvoirs publics qui l'intègrent dans les politiques publiques, d'abord sous la forme d'un simple service avec la création, en 1935, d'un Commissariat général au tourisme, puis d'une structure ministérielle avec l'adjonction, en septembre 1948, de la fonction tourisme, au traditionnel ministère des travaux publics et des transports (qui devient désormais ministère des travaux publics, des transports et du tourisme durant la IVe République). C'est seulement sous la Ve République qu'apparaît une fonction ministérielle spécifique avec la création, dans le quatrième gouvernement Pompidou, le 8 avril 1967 d'un Secrétariat auprès du Premier Ministre chargé du tourisme. Le développement et la démocratisation des loisirs qui donne naissance à un tourisme de masse amènent en effet l'État à intégrer le tourisme dans les politiques publiques. L'État s'attache alors à organiser l'industrie du tourisme, qui devient progressivement un secteur économique de premier plan, en l'encadrant par des textes législatifs et réglementaires touchant les différents aspects de l'activité. La multiplication de ces textes conduit à leur codification effectuée par une ordonnance de décembre 2004.[372] Avec les lois de décentralisation des années 1980 les compétences sont ensuite transférées aux collectivités territoriales (notamment aux régions) pour lesquelles elles constituent un levier majeur du développement local car le tourisme est devenu une des activités majeures de l'économie. La France occupe en effet le premier rang mondial avec 79,1 millions de touristes étrangers accueillis.

Mais, même durant cette longue période de développement de ce secteur économique, le tourisme culturel autour des monuments s'est longtemps réduit aux schémas classiques de la découverte muséographique à fonction cognitive : les visites, guidées par des « gardiens » aux compétences souvent limitées, demeuraient l'élément essentiel que venait compléter l'achat de cartes postales, voire de quelques documents écrits. Ce manque d'intérêt porté à la

[372] Ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme, J.O. 24 décembre 2004, p. 21896.

valorisation touristique du patrimoine est souligné par Xavier Greffe[373] qui en relève les raisons : le système patrimonial français, en raison de sa concentration sous l'emprise de l'État, a privilégié l'activité de conservation du patrimoine (sa valeur d'existence) au détriment de la fonction de mise en valeur (valeur économique). Ce choix étatique, illustré par les réticences des milieux culturels vis-à-vis du tourisme[374] a entraîné une situation figée, caractérisée par une valorisation déficiente du secteur patrimonial, et des gestions publiques coûteuses et faiblement efficientes, voire même des dynamiques négatives[375].

Mais durant les vingt dernières années la place du patrimoine dans l'économie du tourisme s'est profondément modifiée. Le patrimoine est apparu, dans les choix de l'État, puis des élus locaux, comme un élément majeur du développement économique : « Le patrimoine, c'est le pétrole de la France »[376] déclarait l'ancien secrétaire d'État auprès du ministre de la Culture, Philippe de Villiers (également promoteur du spectacle du Puy-du-Fou), ouvrant la voie à une « exploitation » du patrimoine comme élément de développement de l'économie locale, conforté d'ailleurs par une réalité actuelle (le patrimoine constitue le centre d'intérêt des touristes : parmi les 43 sites français les plus visités en 2006 30 sont des monuments ou des sites, et le monument le plus visité est Notre-Dame de Paris avec 13 500 000 visiteurs[377]).

2) Une prise de conscience politique

Depuis les années 1980 les responsables politiques, tant nationaux que locaux ont pris conscience du « gisement » que constituent les monuments et les sites comme source du développement économique local. Le rapport Antoine de 1987[378] propose sous la perspective « Un passé pour notre futur, un futur pour notre passé » un programme de « cent propositions et 50 projets de terrain » autour de plusieurs objectifs (réflexion prospective, doublement de la fréquentation, promotion et communication, création d'espaces culturels, et actions pour la

---

[373] GREFFE Xavier, *La valorisation économique du patrimoine* précité
[374] COLARDELLE Michel, Le tourisme culturel : le point de vue critique, in DATAR *Pays d'art et d'histoire et pôles d'économie du patrimoine*, précité p.45-49, et Tourisme culturel en France *Encyclopaedia universalis* 2007, version 13
[375] Ibidem : chapitre III, p. 89-144.
[376] Cité par ORIGET du CLUZEAU Claude, *Le tourisme culturel*, précité, p. 75.
[377] Source Observatoire national du tourisme 2006 http://fr.wikipedia/org/ rubrique Tourisme en France consultation du 11.01.2008
[378] ANTOINE Serge, 1987, *Promouvoir le patrimoine pour l'an 2000*, Rapport à M. Philippe de VILLIERS, secrétaire d'État auprès du ministre de la culture, Paris 1987.

création d'emplois). Le patrimoine apparaît alors sous sa composante économique comme « facteur direct de création de richesses, élément déterminant des comportements résidentiels et instrument de différenciation des territoires »[379]. C'est d'ailleurs sous cet angle que sont développées, notamment pour les territoires ruraux, les politiques d'aménagement du territoire et de développement économique local, précédemment évoquées, et dont les pôles d'économie du patrimoine et les actions entreprises sous le label « pays d'art et d'histoire » sont quelques illustrations. Ces actions sont d'ailleurs confortées par un ensemble d'études permettant de mieux appréhender le poids économique de la valorisation du patrimoine et notamment les retombées du « tourisme culturel » et du « tourisme patrimonial ».[380] Une étude macro-économique réalisée en 2002 pour le ministère de la culture[381] estime à 348 450 le nombre d'emplois de la filière patrimoine (43 880 emplois directs, 42 714 emplois indirects et 261 856 emplois induits). Compte tenu de la localisation du patrimoine français l'essentiel de ces emplois bénéficie aux économies locales, et c'est d'ailleurs cette réalité qui amène les collectivités territoriales à s'intéresser de plus en plus à leur patrimoine. Ainsi, une étude conduite en région PACA par l'Agence régionale du patrimoine Provence-Alpes-Côte-d'Azur[382] a mis en avant les retombées positives du patrimoine dans les résultats économiques de la région, que le Président du Conseil régional résume ainsi : « Le patrimoine de la région, c'est plus de 5 millions de visiteurs par an. Les billetteries des monuments classés produisent autant de recettes que le coût total de la restauration, soit une vingtaine de millions d'euros annuels. Les retombées économiques sont évaluées à près de 1,5 milliard d'euros par an,

---

[379] RALLET Alain, Le patrimoine et l'économie, in DATAR *Pays d'art et d'histoire et pôles d'économie du patrimoine*, précité, p.57-60 ; GREFFE Xavier *La gestion du patrimoine culturel*, précité ; HENRIET Alain *Le marketing du patrimoine culturel*, précité ; VECCO Marilena, *Economie du patrimoine monumental*, précité

[380] GREFFE Xavier, 1990, *La valeur économique du patrimoine : la demande et l'offre de monuments* Anthropos, Paris ; DUPUIS Xavier, *Eléments de synthèse sur l'économie du patrimoine*, précité ; COLARDELLE Michel et MONFERRAND Alain, 1995, *Economie touristique et patrimoine culturel* Conseil national du tourisme La Documentation française, Paris ; VECCO Marilena *Economie du patrimoine monumental*, précité.

[381] GREFFE Xavier, *La valorisation économique du patrimoine*, précité, p. 60.

[382] L'Agence régionale du Patrimoine Provence-Alpes-Côte d'Azur a été créée en 2001 par la Région et le Ministère de la Culture à l'occasion du plan de restauration du patrimoine antique. Dans le cadre de ses missions de valorisation et de connaissance du patrimoine elle a mis en place un observatoire dont la première étude a permis de dégager des éléments significatifs du poids du patrimoine dans l'économie régionale. Dans le cadre de sa publication *Les cahiers Agence régionale du Patrimoine Provence-Alpes-Côte d'azur*, le n° 1 de novembre 2005 *L'impact économique et social du patrimoine en région Provence-Alpes-Côte d'Azur* est entièrement consacré aux résultats de cette étude.

c'est-à-dire plus de 15 % de l'économie touristique régionale »[383] En terme d'emplois ceux gérés par le patrimoine régional sont estimés à près de 50 000 (3 000 emplois directs, 27 000 à 28 000 emplois indirects et 18 000 à 19 000 emplois induits). Cette expérience dont l'intérêt est souligné par le député Kert dans son rapport[384] amène d'ailleurs son auteur à formuler la proposition de « réaliser sur l'ensemble du territoire des études régionales sur l'impact économique de la valorisation du patrimoine ».

Ainsi, à l'instar de l'approche conduite par la région PACA, de nombreuses collectivités territoriales intègrent désormais une approche économique dans leur politique patrimoniale, mettant en œuvre les stratégies et les moyens adéquats.

3) La mise en œuvre d'une politique publique de valorisation

Après avoir identifié les potentialités économiques du patrimoine de nombreux élus locaux sacrifient aux méthodes mises en œuvre par les entreprises du secteur concurrentiel pour conduire des politiques adaptées. A l'empirisme qui a longtemps présidé à la mise en valeur du patrimoine ont désormais succédé des méthodes modernes de conduite de projets.[385] Pionnière dans ce domaine la région PACA a confié à l'Agence régionale du patrimoine une mission d'animation territoriale et d'appui aux acteurs locaux. Dans une logique « d'animation de réseaux d'acteurs, d'appui, d'interface et d'accompagnement des initiatives » elle aide les acteurs locaux par un ensemble d'actions de soutien pour la réalisation de diagnostics des besoins et ressources, la définition de plans d'action cohérents, le montage technique et financier des projets (avec d'autres institutions et partenaires publics ou privés), leur conduite et leur suivi.

L'importance de cette nouvelle approche a d'ailleurs suscité la création d'entreprises spécialisées, proposant aux collectivités territoriales, soit une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, soit une mission d'élaboration et de gestion de projet, notamment dans le cadre d'une délégation de service public. Parmi les entreprises existantes la Société Culture

---

[383] Déclaration extraite d'un article *Les monuments sont rentables*, Le Monde, samedi 18 février 2006, p. 26, article signé Emmanuel DE ROUX.
[384] Rapport KERT précité, p. 83-84
[385] BAYLE Dominique et HUMEAU Marie-Sophie, 1992, *Valoriser le patrimoine de sa commune par le tourisme culturel*, Editions du Moniteur, Paris ; CUVELIER Pascal, GADREY Jean et TORRES Emmanuel, *Patrimoine, modèles de tourisme et développement local*, précité ; GREFFE Xavier, *La gestion du patrimoine culturel*, précité ; HENRIET Alain et PELLEGRIN Nicole, *Le marketing du patrimoine culturel*, précité ; VECCO Marilena, *Economie du patrimoine monumental*, précité

Espaces[386] a acquis une expérience dans le domaine de la gestion de monuments et sites culturels, au point d'avoir participé (au titre des personnalités entendues) aux réflexions des rapports Gaillard et Bady.

La mise en œuvre, directe ou indirecte, de politiques de mise en valeur du patrimoine monumental ou paysager est un phénomène récent dont les prémisses ont longtemps fait l'objet de critiques de la part des défenseurs du patrimoine (qui estiment que ce marchandisage[387] porte atteinte aux qualités du monument ou du site et en accélère le plus souvent la dégradation par une utilisation trop intensive). Il est le plus souvent pour de nombreuses collectivités territoriales le passage obligé pour permettre de transformer un patrimoine local constituant souvent une charge financière importante en source de développement et donc de richesses.[388]

C) Patrimoine et économie locale

Le tourisme patrimonial est souvent essentiel dans le développement de l'économie locale, et le secteur des entreprises et métiers de l'entretien et de la restauration du patrimoine monumental y contribue de façon non négligeable.

La mondialisation de l'économie (et le mouvement des délocalisations qui en est la conséquence) d'une part, et la succession des nombreuses années de disette financière dans les budgets publics en matière de travaux d'entretien et de restauration du patrimoine monumental ont focalisé l'opinion publique sur la situation critique des entreprises du bâtiment et des métiers d'art qui constituent pourtant un fleuron du savoir-faire français. Dans

---

[386] Pour son Président "Notre vocation est d'aider les institutions publiques à mettre en scène leur Patrimoine et à développer son rayonnement culturel et touristique. Elle est aussi de démocratiser l'accès à la culture et d'amener nos enfants dans des sites culturels majeurs, pour y découvrir notre histoire et notre civilisation" http://www.culturespaces.com/ Consultation du 11.01.2008 ;

[387] Le terme apparu en 1974 est la francisation du terme anglais "merchandising" :"Etude des problèmes de création, d'amélioration, de présentation et de distribution des marchandises en fonction de l'évolution des besoins" Le Grand ROBERT de la langue française PARIS 2001 Dictionnaires Le Robert

[388] Dans leur article consacré au *Tourisme culturel en France*, précité, les auteurs Alain MONFERRAND et Michel COLARDELLE citent l'exemple d'une commune de Moselle :"A BITCHE (Moselle) localité de notoriété culturelle et touristique faible, la valorisation de la citadelle de VAUBAN par un parcours sonorisé multilingue a fait passer en 1986 de 7 000 à près de 95 000 en 1996 le nombre de visiteurs. Ce faisant, deux hôtels et plusieurs restaurants ont été créés et rénovés. Un village de vacances a été ouvert, dont le taux d'occupation est un des meilleurs de France, et le golf communal est l'un des rares à assurer son équilibre financier dans l'est de la France. Les résultats sont au rendez-vous : le déficit annuel de 300 000 francs s'est mué en bénéfice de 750 000 francs, les emplois directs sont passés de trois à dix et les emplois indirects permanents dépassent la quarantaine"

une approche macro-économique le secteur des entreprises et des artisans spécialisés dans la restauration du patrimoine pèse d'un poids modeste dans le secteur du Bâtiment et des travaux publics de la même manière que le secteur des métiers d'art est marginal dans le domaine du commerce, des services et de l'artisanat. Métiers particulièrement menacés ils constituent cependant un patrimoine ethnologique particulièrement riche[389]. En outre, ils constituent le plus souvent des acteurs importants de l'économie locale.

Dans le secteur du bâtiment les entreprises spécialisées dans la restauration du patrimoine monumental ont connu durant les vingt dernières années des difficultés croissantes liées à des débouchés incertains, des difficultés de formation et de valorisation de métiers très spécialisés, dans le contexte financier particulièrement instable des monuments historiques. Ce lent déclin a suscité la création en 1959 au sein de la Fédération française du bâtiment, d'une structure spécifique, le Groupement français des entreprises de restauration des monuments historiques (G.M.H)[390] qui se donne pour mission de représenter et défendre les intérêts de ce secteur spécifique de l'économie française. Actuellement composé de 182 entreprises (petites et moyennes) rassemblant 9 000 compagnons, il apparaît comme le maillon indispensable dans la chaîne de la sauvegarde du patrimoine monumental. Au-delà de la défense des intérêts de ses adhérents auprès des pouvoirs publics il contribue surtout à maintenir la compétence et la transmission des savoir-faire ancestraux de la restauration des monuments historiques. Perpétuant la tradition du compagnonnage qui formait les nombreux maçons, tailleurs de pierre, charpentiers, couvreurs, ferronniers, sculpteurs et autres maîtres verriers qui ont permis la construction des cathédrales et des nombreux monuments publics, religieux ou civils qui constituent la richesse du patrimoine français, ces entreprises, hautement qualifiées, exécutent les travaux sur les monuments historiques dans le respect des techniques anciennes de construction. Elles maintiennent et perpétuent les savoir-faire en formant en leur sein ou dans des écoles spécialisées les jeunes susceptibles de prendre la relève pour assurer la pérennité du patrimoine monumental. Ouvertes aux innovations techniques susceptibles d'améliorer la sauvegarde des monuments elles offrent des emplois

---

[389] CHEVALLIER Denis et CHIVA Isac, 2008, Patrimoine ethnologique – Métiers menacés, *Encyclopaedia Universalis* 2008 version 13.
[390] http://www.groupement-mh.org/ consultation du 13 septembre 2007

hautement spécialisés souvent utiles dans des bassins d'emploi touchés par les délocalisations.

Partenaire également actif des Journées du patrimoine la Confédération de l'Artisanat et des petites entreprises du Bâtiment (CAPEB) occupe une place importante dans l'économie locale. Organisation professionnelle regroupant au sein de l'Union Professionnelle Artisanale (U.P.A.) 350 000 entreprises artisanales du bâtiment, elle occupe une place importante dans le marché de l'entretien et de la restauration du patrimoine auquel participent 80 % des entreprises artisanales (représentant 941 000 actifs et 75 000 apprentis). Chaque entreprise réalise neuf « chantiers patrimoine » chaque année pour un montant de travaux généralement inférieurs à 10 000 euros (80 %), et sur la majeure partie des chantiers l'artisan est le seul interlocuteur du client auquel il apporte son expertise technique et sa compétence professionnelle.

C'est à cette même mission de sauvegarde du patrimoine ethnologique que s'emploie la Société d'encouragement aux métiers d'art (S.E.M.A). Elle s'inscrit dans une longue tradition ouverte en 1889, à l'initiative de l'État, avec la création d'une Société d'encouragement à l'Art et à l'Industrie (S.E.A.I) qui se donne pour mission originelle d'assurer le renouveau des « arts appliqués ». Relancée en 1976 avec la création de la S.E.M.A[391] la volonté politique manifestée par l'État de promouvoir la tradition de la qualité des métiers d'art français constitue le complément indispensable des métiers de gros œuvre et de second d'œuvre des monuments historiques. Au-delà des chantiers prestigieux que constituent la restauration de la Galerie des glaces et la restauration des appartements du Château de Versailles, de nombreux métiers d'art ont fait l'objet d'actions exemplaires instillées par des collectivités territoriales ou des parcs naturels régionaux pour assurer la résurgence de traditions locales susceptibles de contribuer au développement local (la Picardie et la route du textile, l'Auvergne et la coutellerie, et la Lorraine avec la lutherie ou le cristal, par exemple).

Ainsi, depuis le dernier quart de siècle, et surtout durant les dix dernières années, la nécessité d'une accélération du processus de décentralisation dans le domaine du patrimoine culturel semble recueillir l'assentiment de la plupart des responsables politiques : pour l'État une plus

[391] http://www.metiersdart-artisanat.com/ consultation du 23 septembre 2007

grande implication des collectivités territoriales apparaît souhaitable en raison d'une part des contraintes de plus en plus grandes du budget national et d'autre part en raison des nombreuses réussites du partenariat, voire de la coresponsabilité, dans le domaine de la sauvegarde du patrimoine avec de très nombreuses collectivités territoriales. Pour ces dernières la prise de conscience collective manifestée à l'échelon local des enjeux patrimoniaux dans une perspective de développement durable, de préservation des valeurs identitaires, et surtout des retombées de la valorisation économique du patrimoine est souvent manifestée, sur le terrain, par des initiatives et des actions qui intègrent durablement le patrimoine culturel dans les politiques publiques locales.

Mais le débat, récurrent depuis près de cinquante ans, sur les rôles respectifs que doivent jouer l'État et les collectivités territoriales est loin d'être clos, et il n'est pas certain que les dernières réformes législatives ou réglementaires dans ce domaine aient apporté une réponse claire à notre questionnement : les collectivités territoriales sont-elles simples partenaires ou acteurs majeurs ?

Dans un contexte politique où les contraintes économiques sont fortes, où les perspectives d'évolution de la société sont incertaines, et où les rapports de force sont parfois tendus, la répartition des rôles et des compétences entre l'État et les collectivités n'est pas seulement juridique et technique. Dans ce domaine particulier de la sauvegarde du patrimoine culturel le débat ne peut être limité à la confrontation entre les deux pouvoirs, national et local. Il suppose une adhésion suffisamment forte du corps social. C'est la ligne de force qui émane des récents rapports parlementaires qui soulignent la nécessité d'impliquer d'une manière plus forte de nombreux acteurs de la société civile : les propriétaires privés de monuments historiques, acteurs quotidiens de la gestion et de l'animation d'une partie importante du patrimoine protégé, les entreprises et artisans qui apportent leur expertise technique et leur savoir faire au service de l'entretien et de la restauration du patrimoine, et l'ensemble des citoyens qui à titre individuel ou collectif manifestent leur intérêt, et souvent même se mobilisent, pour assurer la protection du patrimoine. Dans ce dernier secteur les initiatives collectives se sont largement développées dans les dernières années : les anciennes académies et sociétés savantes ont désormais laissé la place à des associations nationales de défense du patrimoine fortement structurées, et de très nombreuses associations locales émergent régulièrement qui mobilisent autour d'elles de nombreux citoyens pour assurer la préservation ou favoriser par des actions d'animation la promotion d'un patrimoine local. Elles peuvent être parfois le dernier rempart contre le vandalisme d'opérations publiques lorsqu'elles défèrent à la censure du juge administratif des décisions ou projets qu'elles

estiment contraire à l'intérêt patrimonial (comme les exemples précédemment évoqués de la citadelle Vauban de Lille menacée par la construction d'un grand stade[392], ou le site des Gorges du Verdon menacé par d'une ligne électrique à très haute tension[393]).

Ainsi, dans le domaine de la protection et de la valorisation patrimoniale, le rôle des acteurs privés apparaît désormais comme indispensable, en appui de l'action de l'État et des collectivités territoriales.

[392] C.E 28.12.2005 Ville de Lille et communauté urbaine de Lille, précité.
[393] C.E. 10 juillet 2006, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon, précité.

CHAPITRE 2

LA PLACE DU TIERS SECTEUR DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DU PATRIMOINE

Les rapports entre l'État et les collectivités territoriales dans la politique publique du patrimoine ont notablement évolué durant le dernier quart de siècle et il est probable que le récent transfert des compétences opéré dans le cadre de l'acte II de la décentralisation ne sera pas la dernière étape d'une évolution qui paraît inéluctable. En effet, en même temps que le champ patrimonial s'est étendu, les enjeux du patrimoine se sont diversifiés, l'ambition initiale de protection d'un patrimoine considéré comme majeur étant progressivement complétée par d'autres préoccupations politiques (aménagement culturel du territoire, développement local notamment). Mais l'évolution de la politique patrimoniale publique ne peut se résumer à la seule problématique de la décentralisation. Une meilleure répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales apparaît nécessaire et souhaitable mais ne peut apporter une réponse suffisante aux objectifs généraux de protection et de mise en valeur du patrimoine culturel, pour un ensemble de raisons financières et sociales.

Raisons financières tout d'abord : dans le développement du titre I précédent (consacré au rôle de l'État) nous avons souligné que l'étatisation du patrimoine n'avait jamais pu s'accompagner de la mise en place des moyens financiers suffisants et en adéquation avec un patrimoine qui ne cessait de croître et de se diversifier. Nous avons relevé combien les propos récents du Président de la République[394], théoriquement porteurs d'espoirs sur l'engagement national, demeuraient soumis aux impératifs budgétaires (la loi de finances de

[394] Inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine, en octobre 2007 : « La sauvegarde du patrimoine suppose des moyens importants et constants. Je souhaite la rétablir comme un objectif important de notre politique culturelle. Il ne sert à rien d'être si fier de notre patrimoine français et de continuer à mégoter pour l'entretenir »

2008 votée quelques semaines plus tard ayant réduit les crédits consacrés au patrimoine et le projet de loi de finances pour 2009 les ayant à peine stabilisés[395]). Dans le même temps, les collectivités territoriales, ont beaucoup investi et consacrent à la sphère culturelle un effort financier désormais supérieur à celui de l'État. Elles sont soumises aux mêmes contraintes et envisagent difficilement de se substituer à l'État. Face à ce dilemme, la solution passe inéluctablement par la recherche d'autres voies, notamment celle d'une implication plus forte de l'initiative privée. De nombreux exemples étrangers montrent l'importance que peut revêtir le financement privé dans la sauvegarde du patrimoine culturel, mais il apparaît nécessaire qu'il soit non seulement admis par la puissance publique mais encore favorisé (pour permettre des améliorations significatives) et organisé (afin que soit maintenue la finalité d'intérêt général).

Raisons de société d'autre part : le développement du champ patrimonial durant les trente dernières années s'explique par une prise de conscience collective de l'importance de la préservation du patrimoine culturel et naturel. Cette évolution n'est pas imputable à la seule implication des pouvoirs publics mais à une évolution de l'opinion publique. Dans ce cadre, l'élaboration de politiques publiques du patrimoine ne peut se réaliser que dans le contexte d'un consensus collectif. Il est en effet devenu indispensable de replacer le citoyen au cœur des choix politiques et de poser la problématique de la démocratisation de la protection et de la valorisation du patrimoine[396].

Ce double phénomène économique et financier d'une part et sociologique d'autre part explique sans doute l'apparition récente mais de plus en plus importante du tiers secteur dans le débat patrimonial. Son rôle apparaît d'ailleurs, pour beaucoup d'observateurs, souhaitable et nécessaire : « En France, comme dans la plupart des autres pays, l'importance croissante des associations dans la vie quotidienne des citoyens et leur implication dans nombre de politiques publiques récentes contraste avec leur relative invisibilité dans le paysage institutionnel. »[397]

---

[395] NACHBAR Philippe, Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2009, séance du 20 novembre 2009.
[396] MESNARD André Hubert, *Démocratisation de la protection et de la gestion du patrimoine culturel immobilier en France*, précité
[397] ARCHAMBAULT Edith, 1996, *Le secteur sans but lucratif. Associations et Fondations en France* Economica, Paris, p. 1.

Une telle reconnaissance n'apparaît pas évidente dans une société française traditionnellement marquée par la prégnance de la puissance publique. Cette absence de reconnaissance des structures collectives d'expression est un trait caractéristique de la société française et un produit de l'histoire politique. Succédant à des périodes de pouvoir monarchique fort, la tradition jacobine, farouchement hostile aux groupements et corporations de l'Ancien Régime, impose longtemps le schéma d'un centralisme étatique dans lequel l'État Providence laisse peu de place à l'initiative individuelle. La situation évolue cependant à la fin du XIXe siècle qui voit se développer des structures associatives : ainsi « plus de 10 000 associations et plus de 400 sociétés de secours mutuels ont été créées au cours de la seule année 1848 »[398] et le délit de coalition créé par la loi Le Chapelier de juin 1791 est aboli par une loi de 1864. Il faut en réalité attendre le début du XXe siècle pour que la liberté d'association soit véritablement organisée. La loi du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association va en effet donner par sa simplicité et sa souplesse une vigueur exceptionnelle à la vie collective et sociale et faire de la liberté d'association un élément important de la société française, au point de figurer parmi les libertés fondamentales. Son développement sous des formes diversifiées donne naissance à une nouvelle composante de la société française : le tiers secteur : « Le terme "tiers secteur", qu'on retrouve dans les pays anglo-saxons sous le vocable Third Sector, a été lancé en France dans les années soixante par J. Delors. Construit sur le modèle de tiers État (ni aristocrate, ni clergé) ou tiers monde (ni capitaliste ni socialiste) il qualifie un ensemble d'organisations ni capitalistes ni étatiques qui s'opposent à la fois aux entreprises lucratives et aux administrations publiques »[399].

Malgré son origine récente le tiers secteur a pris sa place dans la vie sociale française et représente une part conséquente de l'économie nationale avec notamment 880 000 associations employant 1 650 000 salariés (et 12 500 000 bénévoles) et un budget cumulé de quarante-sept milliards d'euros[400]. Quatre secteurs d'activité constituent l'essentiel de ce tiers secteur, que l'État et les collectivités territoriales ont fortement encouragé : les services sociaux, la santé, l'éducation, et la culture et les loisirs. Dans ce dernier secteur de la culture et des loisirs, l'intérêt manifesté pour le patrimoine artistique et historique dès le début du

---

[398] *Ibidem* p. 30.
[399] *Ibidem* p. 1
[400] Source : Enquête nationale auprès des fondations, réalisée par la Fondation de France en mars 2005, p. 18. http://www.fdf.org/download/2005_etude_fondations.pdf consultation du 3.03.2008

XXe siècle (dans le sillage du développement de l'enseignement public et du tourisme culturel) a connu une croissance très importante dans la deuxième moitié du XXe siècle[401], au point que le tiers secteur est souvent au cœur du débat patrimonial. Cette mobilisation des acteurs privés s'est ainsi développée par le biais de deux structures juridiques spécifiques qui interviennent, à des degrés divers, dans la mission d'intérêt général de sauvegarde et de valorisation du patrimoine culturel et qui éclairent d'un jour particulier notre réflexion sur la décentralisation du patrimoine culturel. Ces deux entités sont :

- les fondations auxquelles l'État s'est intéressé de manière récente et dont certaines, renforcées par la reconnaissance d'utilité publique, se sont vu confier une véritable délégation de service public.
- les associations instituées conformément à la loi de 1901 (certaines bénéficiant de la reconnaissance d'utilité publique). Héritières, pour certaines, des académies et sociétés savantes des XVIIe et XVIIIe siècles, elles ont connu un développement spectaculaire depuis un demi-siècle et recouvrent des réalités et des actions très hétérogènes. Certaines œuvrent sur l'ensemble du territoire français, exprimant des aspects particuliers de la conscience patrimoniale et pèsent sur la politique publique de sauvegarde du patrimoine culturel. Les autres, les plus nombreuses, limitent leur activité à des missions locales, ou se consacrent à un secteur particulier du patrimoine.

Pour apprécier la place du tiers secteur dans les politiques publiques du patrimoine, il convient d'établir tout d'abord un état des lieux des différents acteurs privés, en analysant dans un premier temps les fondations, et surtout la Fondation du patrimoine qui occupe une place essentielle dans une partie du dispositif de protection, puis en soulignant dans un second temps l'extrême richesse et diversité des associations de défense du patrimoine et leur place indispensable dans le débat public.

Un tel constat permet de s'interroger sur la place effective laissée par l'État au tiers secteur dans la définition et la conduite de la « gouvernance patrimoniale » et de mesurer si le dynamisme de tous ces acteurs privés est utilisé d'une manière optimale.

---

[401] GLEVAREC Hervé et SAEZ Guy, *Le patrimoine saisi par les associations*, précité.

SECTION 1 : ENTRE ACTION PUBLIQUE ET ACTION PRIVEE : LA FONDATION DU PATRIMOINE

La création législative, en 1996, d'une fondation spécifiquement dédiée à la sauvegarde du patrimoine, investie par le législateur d'une mission de service public et dotée de prérogatives de puissance publique est une innovation qui se révèle, après plus de dix ans d'expérience, un outil particulièrement performant (au point qu'un récent rapport parlementaire a proposé d'élargir son champ d'action). Lors de sa création, l'innovation paraît pourtant aléatoire car les fondations, à la différence des associations (qui ont largement investi depuis le début du XXe siècle le champ patrimonial) sont restées longtemps méconnues de la société française.

§ 1 L'attrait récent pour les fondations : le cadre juridique français

À la différence de nombreux pays étrangers, notamment anglo-saxons, qui connaissent un usage significatif de la fondation (ou du trust) dans la protection du patrimoine (le National Trust, après une centaine d'années de fonctionnement, est, après la Couronne, le plus grand propriétaire privé du patrimoine culturel et naturel du Royaume Uni)[402], l'intérêt manifesté par la France pour les fondations et leur intervention dans une mission d'intérêt général, est relativement récent.

L'Ancien Régime a pourtant fait un large usage de cette création du droit romain qui permet, par le biais de donations, de constituer des institutions pérennes à vocation religieuse, charitable ou culturelle.[403] Mais la Révolution, hostile à toutes les formes de mainmorte, ne les maintient pas et le Code civil les ignore. Réapparue cependant d'une manière jurisprudentielle par le biais d'un avis du Conseil d'État du 3 Nivôse an XIV (24 décembre 1805) approuvé le 17 janvier 1806 et précisée par des statuts-types approuvés par le Conseil d'État le 23 mars 1896, la fondation ne connaît durant une longue période qu'une existence fort modeste. L'intérêt pour cette formule n'apparaît véritablement que dans la deuxième

---

[402] SHINE Clare, 1999, La protection du patrimoine culturel et naturel en droit anglais : l'exemple du National Trust, in CORNU Marie, Fromageau Jérôme (Dir.) *Fondation et trust dans la protection du patrimoine*, L'Harmattan Collection Droit du patrimoine culturel et naturel, Paris, p. 137-145.
[403] DEBBASCH Charles et LANGERON Pierre, 1992, *Les fondations*, P.U.F Collection Que sais-je?.

partie du XXe siècle avec la création en 1969 (à l'instigation du conseiller d'État Michel Pomey) de la Fondation de France, dont l'objet statutaire particulièrement large et la vocation particulière d'accueillir des « fondations abritées » visent à relayer l'action des pouvoirs publics et ouvrir à la générosité publique des secteurs d'intérêt général. Son succès rapide conduit alors les pouvoirs publics à formaliser dans des dispositions législatives leur volonté de développer le mécénat, dans un premier temps avec les lois du 23 juillet 1987[404] et du 4 juillet 1990[405], puis dans un second temps (compte tenu de la modestie des résultats obtenus) dans le cadre du dispositif beaucoup plus ambitieux de la loi du 1er août 2003[406].

Le cadre juridique est désormais fixé par les lois de 1987 et 1990 qui font de la fondation à la fois un acte juridique et une personne morale. L'article 18-1 de la loi du 23 juillet 1987 donne une définition : « La fondation est l'acte juridique par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif » et la loi du 4 juillet 1990 étend aux « sociétés commerciales, établissements publics à caractère industriel et commercial, coopératives et mutuelles » la possibilité de créer des fondations d'entreprise. Mais la fondation ne bénéficie de la personnalité juridique que dans le cadre d'une reconnaissance par l'État, soit sous la forme d'un décret en Conseil d'État accordant la reconnaissance d'utilité publique (fondation reconnue d'utilité publique), soit sous la forme d'un arrêté préfectoral (fondation d'entreprise). Cependant le législateur a prévu la possibilité de création de fondations non dotées de la personnalité morale mais « abritées » dans une Fondation reconnue d'utilité publique et placées sous son égide (c'est le cas des nombreuses fondations abritées dans les deux principales fondations « abritantes » : la Fondation de France et l'Institut de France).

Les caractéristiques juridiques des fondations, leurs modalités de création et de disparition, leurs conditions de fonctionnement, sont désormais parfaitement organisées par les textes législatifs et réglementaires.[407]

---

[404] Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, J.O. du 24 juillet 1987, p. 8255.
[405] Loi n° 90-559 créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi n° 87-571 sur le développement du mécénat relatives aux fondations, J.O. du 6 juillet 1990, p. 7914.
[406] Loi n° 2003-709 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, J.O. du 2 août 2003, p. 13277.
[407] *Fondations reconnues d'utilité publique. Textes législatifs et réglementaires* Législation et réglementation Journaux officiels, La Documentation française, Paris 2000.

Cette volonté politique de favoriser le développement des fondations afin de conforter[408], voire de « relayer » l'action de l'État et des collectivités territoriales dans leur mission d'intérêt général a ainsi permis, avec l'aide déterminante de dispositifs fiscaux spécifiques au profit des particuliers ou des entreprises, de développer l'activité et le nombre des fondations : le Ministère de l'intérieur dénombre en février 2008 543 fondations reconnues d'utilité publique et 179 fondations d'entreprises[409]. Pour sa part, la Fondation de France[410], dans son observatoire de la générosité et du mécénat, a conduit en 2005 une enquête nationale qui donne un éclairage sur la montée en puissance des fondations : « Les 1 109 fondations recensées ont réalisé en 2001 un budget cumulé de l'ordre de 3,1 milliards d'euros. Le montant de leurs actifs à la même date s'élevait à 8 milliards d'euros. À cette date, les 1 109 fondations s'appuyaient sur 28 000 bénévoles et 341 fondations recouraient à du travail salarié estimé à 47 000 emplois. »

Les activités d'intérêt général assurées par les fondations couvrent un très large champ d'intervention, mais les principaux secteurs touchés concernent essentiellement la santé (52 %) et l'action sociale, caritative et humanitaire (24 %).

Cette réussite conduit le ministre de la Culture, confronté aux difficultés récurrentes liées à l'entretien des monuments historiques, à confier à un parlementaire, en 1994, une mission de réflexion sur l'éventualité de la création d'une fondation spécifiquement dédiée à la sauvegarde du patrimoine monumental français, à l'instar du National Trust britannique. Cette mission confiée au sénateur maire de Saumur, Jean-Paul Hugot, débouche rapidement sur la création par le Parlement de la Fondation du patrimoine assurée par la loi du 2 juillet 1996[411].

Voir également : BREEN Emmanuel, 2008, Fondations, in *Jurisclasseur Droit administratif*, fascicule 165, LexisNexis SA- Paris ; BRICHET Robert, 1995 ; Fondations, in *Jurisclasseur Droit administratif*, fascicule 165, Editions du Jurisclasseur, Paris LAMY ASSOCIATIONS 2006 ;*Associations et fondations*, Paris MEMENTO PRATIQUE Francis LEFEBVRE *Associations-Fondations*, Paris, Edition 2006/2007, POMEY Michel, 1990, *Traité des fondations d'utilité publique*, P.U.F. Paris, et Fondations, *Encyclopaedia Universalis* 2007 Version 13

[408] Conseil d'État, 1997, *Rendre plus attractif le droit des fondations* Etudes du Conseil d'État, La Documentation française, Paris.

[409] http://www.interieur.gouv.fr/misill/sections/a_la_une/publications/cultes-associations/fondations200703/view Consultation du 4 mars 2008

[410] http://www.fdf.org/download/2005_etude_fondations.pdf, consultation du 4 mars 2008.

[411] Loi n° 96-590 du 2 juillet 1996 relative à la "Fondation du patrimoine", J.O. du 3 juillet 1996, p. 10002

§ 2 La Fondation du patrimoine : une fondation « *sui generis* »

Sur les bases du rapport et des propositions formulées par le sénateur Hugot le ministre de la Culture choisit la voie législative pour obtenir du Parlement la création d'une fondation particulière. La loi du 2 juillet 1996 constitue, avec le décret du 18 avril 1997 portant reconnaissance d'utilité publique et approbation des statuts, le fondement majeur de la Fondation, seulement complété par des ajouts législatifs ou réglementaires peu nombreux.

I) Le rapport Jean-Paul Hugot de 1994[412]

La lettre de mission du ministre de la Culture invite le parlementaire à analyser les conditions de la création d'une fondation permettant de dégager « des moyens renouvelés de valorisation du patrimoine historique » et d'en proposer les modalités de mise en œuvre, après avoir procédé à un examen des « conditions actuelles de l'action publique ».

Le rapport développe dans ses deux premières parties une analyse des dispositifs en vigueur consacrés à la conservation et à la valorisation du patrimoine et propose, dans sa troisième partie, les modalités de création (caractère, missions et organisation) d'une Fondation du patrimoine.

Les deux premières parties du rapport soulignent l'impérieuse nécessité d'apporter des améliorations mais également des solutions nouvelles pour remédier aux nombreuses lacunes du dispositif patrimonial. La première partie dresse un constat stratégique : les procédures et institutions actuelles n'assurant que partiellement la préservation et la mise en valeur du patrimoine, il importe de dégager de nouveaux moyens d'une part pour répondre à une approche du patrimoine en pleine évolution, d'autre part en raison de l'intérêt croissant manifesté par les Français pour leur patrimoine et enfin parce que le patrimoine représente un levier de développement économique et social. Dans une seconde partie le rapport souligne la nécessité d'améliorer les mécanismes de conservation du patrimoine, mais également d'apporter une clarification et d'organiser d'une manière plus cohérente les missions des structures publiques, notamment entre la Direction du patrimoine et la Caisse nationale des

---

[412] HUGOT Jean Paul, 1994, *Rapport au ministre de la Culture et de la francophonie*, 17 janvier 1994, document dactylographié, non publié.

monuments historiques. L'examen critique est modéré et feutré (à la différence du sévère réquisitoire d'un autre sénateur quelques années plus tard).[413] La troisième partie, exclusivement consacrée au projet de création d'une Fondation du patrimoine, se révèle plus ambitieuse. Elle souligne d'abord la nécessité de créer une fondation spécifiquement dédiée au patrimoine et permettant d'assurer une véritable mobilisation de tous les acteurs publics et privés sensibilisés à la protection et la mise en valeur du patrimoine. Attaché à l'objectif d'une mobilisation populaire sur cette mission, il souligne l'intérêt de s'inspirer du modèle anglais du National Trust. Bien que de création ancienne (1895) l'organisme anglais n'a connu un développement populaire que récemment : de cent membres à sa création il n'atteint cinquante plus tard que le chiffre de 7 850. Sa progression est spectaculaire dans la seconde partie du XXe siècle : 20 000 membres en 1950, 100 000 en 1960, 200 000 en 1970, 1 million en 1980, 2,2 millions en 1992[414]. Face à un tel succès, l'auteur considère qu'une même mobilisation est également possible en France et que ceci doit être l'un des objectifs de la Fondation.

Le sénateur Hugot propose ensuite d'assigner des missions ambitieuses à la nouvelle fondation :

- Mission de mobilisation et de réflexion en faveur du patrimoine à la fois organe d'alerte et de relais des multiples associations de préservation du patrimoine, puis lieu de réflexion, de prospection et de promotion d'initiatives, mais enfin et surtout structure d'accueil et de développement du mécénat (régional, national et international) et d'implication du grand public.
- Mission d'opérateur ou de fédérateur pour une politique de valorisation du patrimoine.
- Mission de gestion directe ou déléguée de patrimoine culturel ou naturel.

Le rapporteur propose enfin de retenir la structure juridique de la fondation reconnue d'utilité publique, fonctionnant selon les modalités habituelles des fondations. Il propose que ses moyens financiers, d'abord fondés sur une dotation initiale alimentée par l'État et les membres fondateurs, soient ensuite assurés par les collectivités territoriales, les entreprises et le grand public (en s'appuyant sur une hypothèse de 100 000 cotisants dès la première année).

---

[413] GAILLARD Yann, *Cinquante et une mesures pour le patrimoine monumental* précité

[414] Le National trust possède plus de 3,5 millions d'adhérents en 2008 : source : http://www.nationaltrust.org.uk/ (consultation du 5 mars 2008)

Ce rapport et ses propositions sont en grande partie repris par le ministre de la Culture qui dépose sur le bureau du Sénat le 14 février 1996 un projet de loi, qui devient la loi du 2 juillet 1996 relative à « la Fondation du patrimoine ».

II) La création de la Fondation du patrimoine

En choisissant la voie législative (à la différence de la Fondation de France qui avait suivi en 1969 la voie habituelle de création d'une fondation reconnue d'utilité publique), l'État a entendu confier une mission particulière au nouvel organisme et imiter dans la voie de la sauvegarde et de la mise en valeur du patrimoine national la riche expérience du National Trust britannique.

A) Un statut spécifique[415]

La Fondation du patrimoine, créée par la loi du 2 juillet 1996 possède les caractéristiques essentielles des fondations reconnues d'utilité publique, personnes morales de droit privé à but non lucratif assurant une mission d'intérêt général et bénéficiant à ce titre de la reconnaissance d'utilité publique prononcée par décret. Mais le législateur a voulu donner un statut dérogatoire à la Fondation, eu égard à la mission étendue qui lui était confiée :

- La Fondation du patrimoine est, en effet, à la fois une affectation de biens (dotations initiales d'origines publique et privée) et un groupement de personnes (adhérents, personnes physiques et morales, acquittant une cotisation annuelle comme dans le cadre des associations de la loi de 1901).
- Elle dispose de prérogatives de puissance publique : autorisation de délivrer un label ouvrant droit à des avantages fiscaux, droits d'expropriation et de préemption, notamment.
- Elle jouit en outre du statut de « fondation affectataire » (ou abritante). En effet, comme l'Institut national de France[416] (créé en 1795 et dont le statut actuel est régi par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006[417]) ou la Fondation de France (créée en

---

[415] DRAPIER Monique, 1997, Entre personnes privées et mission d'intérêt général : la "Fondation du patrimoine", une institution à l'équilibre incertain, *Recueil DALLOZ* 1997, Chronique p. 212-218 ; DECRE Michel, 1999, La Fondation du patrimoine, philosophie et pratique d'une institution nouvelle, in *Fondation et trust dans la protection du patrimoine*, L'Harmattan, Paris, p. 27-35 ; Collectif : Patrimoine de proximité, Patrimoine oublié, *La Pierre d'Angle*, n° 43, novembre 2006, p. 2-14.
[416] http://www.institut-de-france.fr/
[417] Loi de programme n° 2006-450 pour la recherche du 18 avril 2006, J.O. du 19 avril 2006 page 5820.

1969[418]), elle bénéficie des dispositions prévues par l'article 20 de la loi du 23 juillet 1987[419] qui permet à certaines fondations reconnues d'utilité publique d'abriter des fondations sans personnalité morale qui « affectent d'une manière irrévocable en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif, des biens, droits ou ressources » et d'en assurer la gestion directe.

B) Une mission originale insérée dans une perspective nationale

Reprenant les propositions du sénateur Hugot, le législateur confie à la nouvelle fondation, à la fois une mission générale (qui la positionne dans la politique publique patrimoniale nationale) et une mission particulière a priori limitée. Son « centre de gravité » est en prise sur deux domaines peu concernés par l'action traditionnelle de l'État : le patrimoine non protégé d'une part et le patrimoine culturel et naturel menacé « de dégradation, disparition ou dispersion » d'autre part. Dans ces deux secteurs spécifiques, la fondation est investie d'une mission étendue et dotée de moyens d'action particulièrement efficaces. Sa première mission consiste à pourvoir à « l'identification, à la sauvegarde et à la mise en valeur du patrimoine de proximité » (article 2 alinéa 2) (qui ne bénéficie d'aucune protection) et de favoriser, pour la réalisation de cet objectif, la mobilisation des initiatives et des volontés publiques et privées. Sa seconde mission, se situe en soutien direct de l'action de l'État pour des actions urgentes, puisqu'elle consiste à participer au sauvetage des monuments historiques ou des sites naturels menacés. Cette double mission lui donne une place éminente dans la politique nationale, puisqu'elle l'amène, selon les dispositions de l'article 2, à :

- « concourir à l'emploi, à l'insertion, à la formation et à la transmission des savoir-faire dans les secteurs de la restauration et de la valorisation du patrimoine et des sites (alinéa 3),
- apporter son concours à des personnes publiques ou privées notamment par subventions pour l'acquisition, l'entretien, la gestion et la présentation au public des biens du patrimoine culturel et naturel "menacé" (alinéa 4),
- acquérir elle-même les biens menacés « lorsque cette acquisition est nécessaire aux actions de sauvegarde qu'elle met en place » (alinéa 5) ».

---

[418] http://www.fdf.org/
[419] Article 20 de la loi précitée, dans sa rédaction issue de la loi n° 90-559 du 4 juillet 1990, précitée.

Pour mener cette politique ambitieuse, l'État lui accorde, outre les prérogatives de puissance publique accordées aux fondations reconnues d'utilité publique, une prérogative particulière : assurer la qualification juridique de certains biens par l'attribution d'un label spécifique susceptible de bénéficier d'avantages fiscaux. (alinéa 6).

Au-delà de cette double mission, spécifique dans un domaine où l'État n'intervient pas ou peu (le patrimoine rural non protégé) ou générale dans un domaine où l'État est défaillant ou démuni (monuments historiques ou sites naturels menacés), le législateur ouvre à la Fondation des perspectives d'évolution importantes puisque l'alinéa 1 de l'article 2, qui énumère ses objectifs, lui confie une mission très générale, et qui relevait jusqu'alors du privilège étatique, de « promouvoir la connaissance, la conservation et la mise en valeur du patrimoine national »[420].

Mais au-delà de ses caractères juridiques spécifiques, la Fondation du patrimoine se caractérise également par une organisation et un fonctionnement originaux.

§ 3 La Fondation du patrimoine : une organisation originale

Dans la pensée de ses promoteurs la Fondation doit en effet s'inscrire dans une logique originale de gestion privée comparable au modèle anglo-saxon. Parallèlement à l'action de l'État qui poursuit sa mission traditionnelle en faveur du patrimoine protégé il s'agit en effet de confier à un organisme de droit privé une mission de service public autour de deux axes majeurs :

-« favoriser la mobilisation des initiatives et volontés publiques et privées »[421]. Inscrite dans une conception libérale (et non étatiste) de l'action patrimoniale, « la fondation a pour objet de susciter un mouvement "montant" : l'émulation venue du terrain permettra de mettre au service du patrimoine des forces nouvelles qui traiteront d'emblée ses valeurs culturelles aussi bien qu'économiques. »[422]

---

[420] La plupart des commentateurs de l'action de la Fondation n'insistent que sur sa mission spécifique en faveur du patrimoine de proximité non protégé, alors que le législateur lui avait assigné une mission beaucoup plus large.

[421] Sénat. Rapport n° 273 (session ordinaire 1995-1996) de M. Jean Paul HUGOT au nom de la commission des affaires culturelles, p. 12

[422] HUGOT Jean Paul, 1998, Le patrimoine, modèle de développement social, in ANDRIEUX Jean Yves, SEITS Frédéric, *Pratiques architecturales et enjeux politiques*, Picard Editeur, Paris, p. 295.

- mettre en place « une structure originale au service de l'efficacité ». L'originalité consiste à associer tous les acteurs de terrain (collectivités territoriales, entreprises, associations et particuliers) au service d'actions concrètes d'identification, de sauvetage et de mise en valeur du patrimoine de proximité, en mettant en œuvre tous les moyens financiers nécessaires et une organisation adaptée.

I) Une organisation de mission

La loi de 1996 et le décret de 1997 déclinent ces deux axes stratégiques dans l'organisation retenue qui :

- confie une place majeure aux fondateurs (entreprises s'engageant de manière pérenne et assurées de conserver un pouvoir de décision),
- assure une implication de tous les acteurs de terrain (collectivités territoriales, associations et particuliers) dans le fonctionnement de la structure et dans les actions concrètes,
- optimise les moyens financiers initiaux et permanents par une mobilisation, sur des actions identifiées, en y ajoutant des moyens complémentaires provenant des acteurs privés (avec l'aide de dispositions fiscales adéquates) et publics,
- repose sur une organisation très décentralisée caractérisée par des structures permanentes réduites s'appuyant sur un réseau de nombreux bénévoles locaux.

A) Le rôle privilégié des fondateurs

Le législateur leur a confié la mission d'assurer l'essentiel de la dotation initiale et de s'engager d'une manière pérenne : les douze membres fondateurs (13 depuis 2000)[423] se sont engagés dans le capital de la Fondation pour 32 millions de francs et ils assurent en outre, dans le cadre de conventions pluriannuelles conclues avec la Fondation, des actions de mécénat sur des projets ou des thèmes conformes à leur propre stratégie d'entreprise. La loi de 1996 leur a donné une situation privilégiée dans le fonctionnement de la Fondation : « les représentants des fondateurs doivent disposer ensemble de la majorité absolue des voix au conseil d'administration » (article 6 alinéa 3).

[423] AXA, Bellon, Crédit Agricole, Danone, Devanlay, Fimalac, EDF, Indreco, L'Oréal, Michelin, Shell, Parcs et Jardins et Vivendi, sont rejoints en 2000 par la Fédération française du bâtiment.

B) Les organes dirigeants

Comme dans toutes les fondations, le conseil d'administration occupe la place centrale : en effet « il règle par ses délibérations les affaires de la Fondation » (article 12 du décret de 1997). Mais sa composition déroge aux règles usuelles (telles qu'elles figurent dans les statuts types proposés par le Conseil d'État) : aux trois collèges habituels répartis entre les fondateurs, l'État et des personnes qualifiées, est ajouté un quatrième collège composé de trois représentants des adhérents (personnes morales ou physiques). Mais surtout le collège des institutions ne comprend pas de représentants de l'Exécutif : en effet, à la suite d'un amendement sénatorial, ceux-ci ont été remplacés par des représentants des trois niveaux de collectivités territoriales[424] qui siègent avec deux parlementaires représentant le Sénat et l'Assemblée nationale. L'État n'est cependant pas absent du conseil d'administration puisque trois commissaires du gouvernement y siègent : ils disposent d'une voix consultative mais jouissent en fait d'un pouvoir important puisqu'ils peuvent demander une seconde délibération qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des deux tiers (article 26 alinéa 3 du décret de 1997).

Un conseil d'orientation est mis en place par le législateur afin de donner des avis et formuler des recommandations sur la politique définie et les actions mises en œuvre par la fondation (article 6 alinéa 5 de la loi de 1996). Il est composé de douze membres désignés par le conseil d'administration en dehors de son sein : six représentants répartis également entre des associations de défense du patrimoine naturel et du patrimoine culturel et six personnalités qualifiées.

Le président du conseil d'administration (qui préside également le conseil d'orientation) est élu par le conseil d'administration pour un mandat de quatre ans renouvelable. Il assume la direction générale de la Fondation et « est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la Fondation du patrimoine » (article 13 du décret de 1997).

---

[424] Ils sont désignés par l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et l'Association des régions de France.

Le directeur général de la Fondation a également le rôle important d'assurer le fonctionnement de la Fondation dont il « dirige les services et a autorité sur le personnel » (article 15 du décret).

C) L'organisation décentralisée

L'originalité et le succès de la Fondation résident certainement dans son organisation décentralisée. L'essentiel du fonctionnement quotidien repose en effet sur un maillage territorial composé de vingt-six délégations régionales et de cent délégués départementaux assistés de nombreux délégués répartis par pays et s'appuyant sur un réseau de bénévoles.[425] Ces délégations disposent d'un budget spécifique (alimenté par le siège et par des ressources provenant d'une commission établie sur les fonds publics et privés collectés l'année précédente) et d'une équipe (le plus souvent réduite) de permanents.

Les structures centrales, animées par le Président et le Directeur général, appliquent ainsi pleinement le principe de subsidiarité, ne se réservant que des fonctions d'impulsion et de coordination : définition de la politique commune et de la communication nationale, relations avec les pouvoirs publics et les grands mécènes nationaux, mise en place des outils méthodologiques communs et contrôle de la gestion et de la qualité (audit interne des délégations régionales, suivi des souscriptions publiques).

D) La mobilisation des propriétaires privés

C'est une des premières missions de la Fondation qui est autorisée (par l'article 2 alinéa 6 de la loi du 2 juillet 1996) à délivrer un label spécifique en faveur du patrimoine non protégé qui entraîne un dispositif particulier au bénéfice du propriétaire concerné.

Dans un premier temps la loi de finances pour 1997[426] avait ouvert (dans son article 16) au propriétaire privé ayant obtenu de la Fondation du patrimoine l'attribution du label (« sur avis favorable du service départemental de l'architecture et du patrimoine »), la possibilité de solliciter auprès des services fiscaux un agrément ouvrant droit à des déductions fiscales, mais cette faculté était subordonnée à une décision formelle de l'administration fiscale.

---

[425] *Patrimoines en devenir* La lettre d'information de la Fondation du patrimoine, n° 1, octobre 2007, p. 2.
[426] Loi de finances pour 1997 N° 96-1181 du 30 décembre 1996, J.O. du 31 décembre 1996, p. 19490.

C'est seulement dans un second temps, après trois années de discussions et un arbitrage rendu par le premier ministre M. Lionel Jospin, que la Fondation s'est vue investie d'une responsabilité déléguée, d'abord à titre expérimental pour deux années et dans des conditions et limites fixées par l'État[427], puis à titre définitif par l'article 45 de la loi de finances pour 2002[428] (le label délivré par la Fondation du patrimoine emportant désormais de plein droit le bénéfice des déductions fiscales).

L'attribution de ce label par la Fondation du patrimoine permet ainsi aux propriétaires privés de bénéficier d'une aide de l'État sous forme de déductions fiscales pour les seuls travaux extérieurs. Cette disposition a connu un succès certain : plus de 5 000 labels à incidence fiscale ont été accordés entre 2000 et fin 2007 pour un montant moyen de travaux, par opération, de 47 500 euros[429].

E) La collecte des ressources

Les immenses besoins d'un patrimoine vernaculaire estimé entre 400 000 et 500 000 éléments ne pouvaient être satisfaits par les faibles crédits spécifiques de l'État (avec la création en 1981 d'une ligne budgétaire en faveur du patrimoine rural non protégé, dont le montant annuel est versé aux départements depuis la loi du 13 août 2004), le plus souvent relayés par l'intervention volontaire de certains conseils généraux soucieux de la protection de leur patrimoine de proximité. C'est ce constat qui a conduit le législateur à faire assumer par l'initiative privée l'essentiel de la protection de ce patrimoine de proximité en confiant à la Fondation du patrimoine le soin de mobiliser les fonds nécessaires. Cette collecte des ressources est essentiellement assurée par une sollicitation des entreprises et des particuliers par le biais des dispositions en faveur du mécénat et de certaines dispositions fiscales. Ainsi, après dix années d'existence les moyens financiers collectés par la Fondation proviennent pour moitié de fonds publics (État et collectivités territoriales) et pour moitié de fonds privés (entreprises et particuliers).

---

[427] Lettres du 19 janvier et 29 juin 1999 du Secrétaire d'État au budget, et circulaire du ministre de la culture et de la communication n° 2000/003 relative à La Fondation du patrimoine B.O.Culture n° 117 janvier-février 2000, p. 43.
[428] Loi de finances rectificative pour 2002, n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, J.O. du 31 décembre 2002, p. 22084.
[429] Sur ce point voir Rapport KERT précité p. 101.

La première ressource mise en œuvre a été celle de l'apport initial provenant des fondateurs (État et entreprises fondatrices). L'État n'ayant jamais versé sa participation (malgré la disposition législative et les demandes de la Fondation), ce sont uniquement les entreprises fondatrices qui se sont engagées dans la dotation initiale de 32 millions de francs (portée à 40 millions en 1997) puis dans la poursuite de leur investissement dans cette mission d'intérêt général.

La seconde ressource prévue est celle de l'État qui peut accorder des subventions mais qui intervient surtout depuis 2003 par le moyen de dotations annuelles. En effet, à la suite du rapport Gaillard qui proposait[430] d'affecter à la Fondation une ressource pérenne, en l'occurrence le produit des successions vacantes, l'article 13 de la loi de finances pour 2003[431] a ajouté aux ressources prévues par le législateur dans la loi du 2 juillet 1996 « une fraction fixée par décret en Conseil d'État du produit des successions appréhendées par l'État au titre de déshérence ». Le décret, intervenu en 2004[432] a prévu une progression de l'affectation entre 2003 (30 % du produit encaissé en 2002) et 2004 et 2005 (40 %) pour atteindre à partir de 2006 50 % du produit encaissé l'année précédente.

La ressource la plus importante provient des dons effectués par les particuliers et les entreprises (en 2006 ils représentent 47 % des ressources annuelles de la Fondation). Après s'être appuyée sur les dispositions favorisant les dons effectués aux fondations reconnues d'utilité publique, la Fondation du patrimoine a pu tirer profit des conditions particulièrement favorables en faveur du mécénat arrêtées dans la loi du 1er août 2003[433]. C'est sur ces bases que la Fondation développe ses actions de mécénat en direction des entreprises et des particuliers. Avec les entreprises, les actions prennent la forme, soit de conventions de partenariat conçues en fonction de leurs spécificités propres (secteur d'activité, implantation géographique, histoire etc.), soit de participation à des souscriptions publiques localisées. C'est en effet dans ce dernier domaine que la Fondation concentre ses efforts, dans la mesure où le mécénat populaire permet une réappropriation du patrimoine local par ses acteurs

---

[430] Rapport GAILLARD précité, p. 225

[431] Loi de finances pour 2003, n° 2002-1575 du 30 décembre 2002, J.O. du 31 décembre 2002, p. 22025. Cette disposition a été intégrée dans l'article L 143-7 du code du patrimoine par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, article 75 XIV A 5°, J.O. du 10 décembre 2004, p. 20857

[432] Décret n° 2004-868 du 26 août 2004 portant affectation d'une fraction du produit des successions en déshérence appréhendées par l'État à la Fondation du patrimoine, J.O. du 27 août 2004, p. 15392.

[433] Loi n° 2003-700 du 1er août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, précitée

(habitants, associations, entreprises et collectivités territoriales). Ainsi plus de mille souscriptions publiques ont été lancées depuis 2000 pour un montant total de travaux réalisés de 140 millions d'euros, permettant le sauvetage de nombreux édifices et contribuant à favoriser l'économie locale.

Cet enracinement local qui constitue la raison d'être de la Fondation s'appuie logiquement sur un partenariat étroit avec les collectivités territoriales directement concernées par la réhabilitation et la valorisation du patrimoine bâti de leur région. Ce partenariat peut prendre la forme de conventions institutionnelles : ainsi une campagne d'adhésions des communes à la Fondation (2 000 jusqu'à 2007, avec un objectif de 5 000 en 2010) permet d'assurer une mobilisation auprès des départements et des régions : à la fin de l'année 2007 la Fondation a conclu un accord de partenariat avec 17 régions et 75 départements, certaines collectivités choisissant même de confier à la Fondation une délégation de service public (régions Centre et Pas-de-Calais) ou de sous-traitance de la gestion des crédits P.R.N.P.

F) Des actions de sauvegarde et mise en valeur ciblées et optimisées

Dotée des prérogatives de puissance publique que lui a conférées la loi de 1996, la Fondation développe son action d'une part en direction des propriétaires privés avec l'octroi du label de la Fondation (parfois accompagné de subventions) et d'autre part en direction du patrimoine communal et associatif par le lancement de souscriptions publiques abondées par des subventions de la Fondation.

La délivrance d'un label aux propriétaires privés est limitée à trois catégories d'immeubles : les immeubles non habitables constituant le patrimoine de proximité, les immeubles habitables les plus caractéristiques du patrimoine rural et les immeubles habitables ou non habitables situés dans les Z.P.P.A.U.P. Les immeubles doivent être en outre visibles depuis la voie publique et les travaux projetés doivent obtenir l'avis favorable du Service départemental de l'architecture et du patrimoine. Sous ces réserves, l'octroi du label est de la compétence exclusive de la Fondation et l'instruction des demandes est entièrement décentralisée[434] (choix des opérations, instructions des dossiers de financement, partenariat

[434] Les délégués régionaux et départementaux ont à leur disposition un *Guide des procédures applicables aux activités de la Fondation du patrimoine,* édité en 2007 par la Fondation. Ce guide méthodologique de 217 pages

avec les collectivités territoriales et les entreprises locales, lancement et animation des souscriptions publiques), le directeur général n'intervenant que pour contresigner la décision d'octroi avec le délégué régional et pour assurer un contrôle a posteriori.

La Fondation assure également des actions en faveur du patrimoine public et associatif. Cette action partenariale prend la forme d'une action directe de la Fondation dans le financement d'actions en faveur de bâtiments appartenant aux propriétaires publics (essentiellement des communes) ou privés (associations). Ainsi, dans le cadre de conventions conclues avec le maître d'ouvrage concerné (commune, établissement public de coopération intercommunale ou association) la Fondation organise des souscriptions publiques, notamment auprès des entreprises nationales ou locales et des particuliers, puis reverse au maître d'ouvrage tous les fonds collectés (moins 3 % pour participation aux frais de gestion). Elle apporte en outre sa contribution financière (sur ses ressources notamment en provenance des successions vacantes), soit sous la forme d'une subvention forfaitaire de 10 à 20 % du montant des travaux, soit par un abondement égal au montant de la collecte réalisée lors de la souscription publique.

Cette volonté partenariale est également illustrée par une collaboration institutionnelle avec les parcs naturels régionaux (une quinzaine de conventions conclues en 2007) et avec les associations nationales de sauvegarde du patrimoine culturel ou naturel (certaines sont associées au fonctionnement des structures statutaires)[435].

§ 4 La Fondation du patrimoine : un bilan encourageant et de nouvelles perspectives

Les trois rapports parlementaires (Gaillard, Nachbar et Kert) pourtant critiques envers certains aspects de l'action patrimoniale de l'État, se sont au contraires révélés laudateurs sur l'action conduite depuis dix années par la Fondation du patrimoine. C'est d'ailleurs le sénateur Gaillard qui, reprenant la proposition formulée dans son rapport « Cinquante et une

---

concerne tous les aspects de fonctionnement des délégations : label, successions vacantes, souscriptions publiques, ressources humaines, et points juridiques et fiscaux.

[435] Au conseil d'administration, dans le collège des adhérents, participent les Présidents de l'Association Maisons paysannes de France et de l'association Vieilles maisons françaises.
Au conseil d'orientation participent les présidents de la SPPEF et de l'association REMPARTS.

mesures pour le patrimoine », a introduit par le biais d'un amendement une disposition dans la loi de finances pour 2003 qui affecte à la Fondation une partie du produit des successions en déshérence.

Mais la mise en place de la Fondation s'est révélée difficile, les discussions engagées avec le Ministère de l'Economie et des finances sur la mise en œuvre des déductions fiscales liées au label n'aboutissant pas. Cette situation a paralysé durant plus de deux années l'activité de la Fondation qui a cependant mis en place ses délégations régionales et départementales et mis en œuvre ses outils de gestion et de contrôle. Pour sortir de l'impasse créée par l'État, le conseil d'administration a alors pris la décision audacieuse (car risquant de mettre en péril sa pérennité) de libérer environ le tiers de son capital pour financer 36 projets. Ce bras de fer s'est révélé efficace, l'État acceptant de réagir et de permettre à la Fondation d'assurer sa pérennité financière en formalisant en septembre 1999 les conditions de mise en œuvre du label.

Les conditions de son développement étant obtenues, la Fondation connaît une croissance spectaculaire, entraînant d'ailleurs l'État à accompagner ce succès : ainsi la suppression en 2003 de l'agrément fiscal jusqu'alors nécessaire a permis l'accroissement rapide des projets labellisés : les labels qui n'étaient que de 101 en 2000 passent à 2 248 à la fin de 2004. À partir de 2005 le dispositif convenu avec l'État est de mille labels octroyés chaque année durant huit ans (ce qui représentera en 2012 10 000 projets sur un potentiel estimé entre 400 000 et 500 000).

Le succès peut paraître modeste en fonction des objectifs importants, mais il est en réalité majeur compte tenu de la jeunesse de la Fondation et de ses perspectives d'évolution soulignées par les derniers rapports parlementaires, comme le rapport Kert : ainsi, sous le titre « La Fondation du patrimoine : un acteur de terrain à soutenir », le dit rapport [436] souligne la réussite de la Fondation promise à « devenir un acteur de premier plan dans le secteur du patrimoine monumental au cours des prochaines années »[437] et formule plusieurs propositions en sa faveur. En réponse à ce plaidoyer, le législateur conforte le rôle de la Fondation en élargissant sa mission aux interventions en faveur des propriétaires privés de monuments

[436] Rapport KERT précité, p. 98-104.
[437] *Ibidem*, p. 98.

protégés. Ainsi la loi de finances pour 2007[438] donne la possibilité à la Fondation de conclure avec les propriétaires privés des conventions et d'intervenir par le moyen de souscriptions publiques dont les dons ou affectations reçus doivent être consacrés en quasi-totalité à la « réalisation de travaux de conservation de la totalité ou d'une fraction des parties protégées de ces immeubles ».

Une dizaine d'années après sa création la Fondation du patrimoine est ainsi devenue un acteur incontournable de la politique patrimoniale française. Devenue auxiliaire d'un État qui peine à mettre en œuvre ses ambitions patrimoniales en faveur du patrimoine protégé, devenue partenaire des collectivités territoriales pour l'identification, la sauvegarde et la mise en valeur de leur important patrimoine non protégé, la Fondation s'inscrit, à l'instar du National Trust britannique ou du Fondo per l'ambiante italiano créé en 1975, comme un acteur privé de référence dans la protection et la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel de la France.

Si dans le domaine patrimonial la France tente de rattraper son retard par rapport à de nombreux pays étrangers, il en est un dans lequel la vitalité est ancienne et s'est accrue d'une manière importante depuis un siècle : celui de l'intérêt manifesté par les citoyens pour des actions collectives à travers l'engagement associatif.

SECTION 2 : L'EMERGENCE DU SECTEUR ASSOCIATIF DANS LE CHAMP PATRIMONIAL

La forte mobilisation dans le dernier quart du XXe siècle en faveur du patrimoine de proximité, qui a justifié la création par le législateur d'une structure spécifique, la Fondation du patrimoine, s'est également illustrée par un foisonnement exceptionnel d'associations dans l'ensemble du champ du patrimoine culturel, au point qu'on a pu dire que la France était saisie d'une « fièvre patrimoniale »[439]. Ce phénomène, qui a fait l'objet d'une analyse spécifique consacrée au « patrimoine saisi par les associations »[440], a permis de mettre en

[438] Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, J.O. du 27 décembre 2006, p. 19641.
[439] Les associations du patrimoine *Développement culturel* N° 136 – septembre 2001, Bulletin du département des études et de la prospective, Ministère de la culture, p. 1.
[440] GLEVAREC Hervé et SAEZ Guy, *Le patrimoine saisi par les associations*, précité

relief « l'irruption de ce fait social sous le double aspect de sa quantité, qui déstabilise la machine administrative à classer, et de ses protagonistes, citoyens ordinaires à qui n'est reconnu aucun "mandat" de type scientifique ou politique. Dans tous les sens du terme, ces citoyens sont des "amateurs" qui ne se satisfont pas de l'offre publique qui leur est proposée, sans pour autant la négliger ou l'ignorer. Ils manifestent, comme les autres catégories d'amateurs, une attitude nouvelle dans l'économie culturelle de nos sociétés. »[441]

Mais avant d'examiner le contenu de ce mouvement, il convient de préciser qu'il n'est pas spécifique aux associations du patrimoine et qu'il s'inscrit dans un mouvement global de socialisation illustré par un important développement du fait associatif, vis-à-vis duquel l'attitude de l'État a souvent varié.

§ 1 La croissance du fait associatif et l'évolution de l'attitude de l'État

La participation directe des citoyens à l'organisation de leur vie sociale a traditionnellement suscité des réponses contrastées de la part de l'État, oscillant entre reconnaissance et interdiction. L'Ancien Régime était caractérisé par une structure sociale fondée sur la diversité des corps intermédiaires (organisation communale marquée par le particularisme des libertés locales, organisation professionnelle multiforme avec les corporations et les compagnonnages, diversité religieuse à travers les paroisses et les congrégations) et la vie culturelle, artistique et intellectuelle a permis la floraison de nombreuses académies de province et de sociétés savantes locales dont l'action s'est développée en complément des institutions mises en place par la royauté.

Cette situation n'a pas survécu au centralisme jacobin de la Révolution française qui fait de la suppression des corps intermédiaires une de ses priorités et ouvre ainsi une période de rapports conflictuels avec les structures collectives, la seule association reconnue étant la Nation. Ainsi le décret d'Allarde (2-17 mars 1791)[442] supprime les corporations et la loi Le Chapelier (14-17 juin 1791)[443] interdit toute association volontaire ou coalition. Les académies royales et provinciales sont également supprimées sous l'impulsion du peintre David.

---

[441] *Ibidem*, p. 12 ;
[442] Décret du 2 mars 1791 : *http://www.lexinter.net/lois/decret_d'allarde.htm*
[443] Loi du 14 juin 1791 : http://www.lexinter.net/lois/loi_du_14_juin_1791_(loi_le_chapelier).htm

La période postérieure à la Révolution demeure longtemps marquée par une lutte et un contrôle de l'État par rapport aux associations[444] : si la liberté d'association est proclamée dans la Constitution de la Seconde République du 4 novembre 1848 son exercice reste longtemps limité aux secteurs qui ne remettent pas en cause l'ordre établi : il en est ainsi des sociétés savantes qui connaissent un essor notable (de 83 en 1810 elles passent à 160 en 1830 pour atteindre, sous l'effet de la bienveillance de la Monarchie de juillet, le chiffre de 310 en 1846).

La IIIe République amorce une ère nouvelle pour la liberté d'association dans un contexte qui est devenu favorable : en effet un an avant le vote de la loi du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association[445], une enquête de 1900 recense 45 000 associations en France (la vie culturelle locale y occupant une place importante comme en atteste l'existence de 10 000 sociétés musicales en 1908 et 760 sociétés savantes en 1900[446]). Sur ce terrain propice, la loi du 1er juillet 1901 offre aux citoyens un cadre juridique particulièrement souple qui va favoriser le développement de la sociabilité tout au long du XXe siècle. « La loi de 1901 aura, sans que son contenu ait beaucoup changé en un siècle, accompagné avec succès un développement spectaculaire de la pratique associative, 7 à 800 000 associations, 20 millions au moins d'adhérents de plus de quatorze ans, 60 000 nouvelles associations enregistrées chaque année, le bilan est impressionnant. Qui plus est, le champ d'intervention des associations a connu une extension spectaculaire, au point qu'aucun aspect de la vie en société ne leur est étranger. Ce changement d'échelle, dans l'ordre quantitatif, s'est en outre accompagné d'une transformation qualitative du rôle des associations et donc de leur place dans la société. Sans doute les associations demeurent-elles, dans leur grande majorité, le lieu naturel d'engagement des citoyens désireux de défendre leurs intérêts sectoriels, de promouvoir les causes auxquelles ils sont attachés et d'organiser des conditions de leur épanouissement personnel. »[447]

C'est surtout le dernier quart du siècle, notamment à partir des années 1960, qui connaît une « explosion » du fait associatif qui ne s'est pas démentie. L'évaluation précise du

---

[444] VADELORGE Loïc, Le fait associatif dans les politiques culturelles locales aux XIXe - XXe siècles, in MOULINIER Pierre *Les associations dans la vie et la politique culturelle, regards croisés* http://www2.culture.gouv.fr/deps/fr/sommaire/assoc.htm/ p. 65-87

[445] Loi relative au contrat d'association, du 1er juillet 1901, J.O. du 2 juillet 1901, p. 4025

[446] *Ibidem*, p. 73

[447] Conseil d'État, Rapport public 2000 : les associations et la loi de 1901, cent ans après, *Etudes et documents Conseil d'État* N° 51 La documentation française PARIS 2000, note de présentation http://conseil-etat.fr/ , p. 1, consultation du 12/05/2008.

phénomène associatif français est difficile même pour les associations ayant la personnalité morale, l'obligation de déclaration en préfecture lors de la création de l'association n'étant pas suivie d'une obligation identique lors de sa disparition. C'est ainsi que le ministère de l'Intérieur ne peut que comptabiliser le nombre d'associations créées depuis l'origine qu'il évalue à deux millions. D'une manière sans doute plus proche de la réalité, une récente étude universitaire sur « le paysage associatif français »[448] évalue à 1 100 000 le nombre d'associations actuellement en activité, regroupant 21 millions d'adhérents. La création annuelle d'associations est ainsi passée de 5 000 en 1908 à 10 000 en 1938, puis à 30 000 en 1980 pour atteindre 65 000 en 1994[449]. Cette progression est confirmée en 2007 avec la création de 70 255 associations entre septembre 2006 et août 2007[450]. Dans cette croissance impressionnante, les associations sportives, culturelles et de loisirs occupent la part prédominante, avec 60 %, et le secteur culturel, avec près de 20 % de l'ensemble et près de 200 000 associations, constitue une part non négligeable.

Face à cette intense activité associative, l'attitude de l'État demeure globalement réservée, la confiance et la reconnaissance étant parfois organisées (secteur sanitaire et social et secteur sportif par exemple) mais le plus souvent mesurées à l'aune d'une collaboration attendue, tant demeurent forte dans les mentalités publiques la tradition jacobine hostile aux corps intermédiaires et à la démocratie directe.

Le recensement précis des associations actuellement en activité dans le cadre du patrimoine et du cadre de vie se révèle difficile mais leur importance et leur champ d'activité ont cependant donné lieu à des études pleines d'enseignements. En ce qui concerne leur nombre, deux études ont relevé les créations d'associations dans ce secteur : pour la première « durant la période 1975-1984 : 8 100 associations de sauvegarde du patrimoine architectural et culturel, sociétés historiques et archéologiques, associations régionalistes auraient été

---

[448]TCHERNONOG Viviane, 2007, *Le paysage associatif français :* Ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports, Bulletin de statistiques et d'études N° 07-04 Novembre 2007 – Start-Info, http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/stat-info Consultation du 9.4.2008

[449] ARCHAMBAULT Edith, *Le secteur sans but lucratif* précité, p. 170

[450] Centre d'Etude et de Recherche sur la Philanthropie *La France associative en mouvement – Cinquième édition – Octobre 2007* http://www.cerphi.org/pdf_publications/LaFranceassociative2007.pdf/ Consultation du 22/05/2008

créées »[451] ; pour la seconde « de 1997 à 2000, on comptabilise 2 241 associations s'étant créées ou ayant modifié leur objet et dont l'objet déclaré est le patrimoine ou le cadre de vie »[452]. Une troisième étude[453] confirme la constance du mouvement de création (500 créations chaque année) en précisant que six régions concentrent à elles seules près de 80 % des créations, ce constat pouvant « s'expliquer par la qualité du territoire et par le souhait de la défendre ou de l'exploiter »[454].

La réalité actuelle du paysage associatif patrimonial se révèle donc particulièrement diversifiée et contrastée entre le fonds ancien constitué par les sociétés savantes et le développement spectaculaire récent des associations dédiées au patrimoine (notion recouvrant un champ de plus en plus étendu).

Même si les indicateurs demeurent difficiles à mesurer avec précision, l'appropriation par les associations du champ patrimonial est bien réelle. Face à ce constat, toute politique publique en faveur du patrimoine culturel ne peut ignorer leur rôle, surtout dans un contexte sociétal où la poursuite de la décentralisation s'accompagne d'une volonté de développement de la démocratie participative.

§ 2 « Le patrimoine saisi par les associations »

La place importante occupée par les associations dans le domaine de la protection, de la sauvegarde et de la mise en valeur du patrimoine est une réalité relativement récente. Longtemps en effet l'intérêt des citoyens et des amateurs pour le patrimoine ne se manifeste qu'à travers les sociétés savantes, lesquelles ne réapparaissent en assez grand nombre qu'à partir du XIXe siècle. Face à ce développement, l'État ne les admet que pour autant que leur action demeure limitée à leur fonction cognitive et qu'elle ne le gêne pas dans la mise en place de son administration étatique des monuments historiques. Néanmoins, dans la mesure où elles contribuent au mouvement de développement des sciences historiques qu'il

---

[451] CANTO Jean François, 1988, *Localisation et caractéristiques principales par secteurs d'activité des 336.220 déclarations de la décennie 1975-1984. Rapport d'étude*, Paris, FNDVA, 1988, cité par GLEVAREC Hervé et SAEZ Guy, *Le patrimoine saisi par les associations*, précité, p. 40.
[452] Les associations du patrimoine *Développement culturel* N° 136 – septembre 2001, précité, p. 2.
[453] Centre d'Etude et de Recherche sur la Philanthropie *La France associative en mouvement* Quatrième édition – Octobre 2006 http://www.cerphi.org/pdf_publications/ p. 8-10, Consultation du 22/05/2008
[454] *Ibidem*, p. 9

préconise, il leur accorde une certaine attention sous la forme de la reconnaissance d'utilité publique. Ainsi, sur les 445 associations reconnues d'utilité publique qui existent avant la loi du 1er juillet 1901 plus du quart (27,4 %) sont des sociétés savantes[455]. Certains de leurs représentants sont d'ailleurs parfois associés au fonctionnement d'organes consultatifs nationaux mis en place par l'État mais les personnalités choisies le sont en fait plus en raison de leurs compétences personnelles que de leur appartenance à ces sociétés (comme ce fut le cas lors de la mise en place initiale de la commission des monuments historiques).

Le contexte change à partir de la loi du 1er juillet 1901 qui donne un statut juridique à l'engagement collectif. Compte tenu de sa souplesse et de sa facilité, le contrat d'association connaît dans le domaine de la défense du patrimoine (comme dans beaucoup d'autres domaines) un succès qui s'amplifie avec l'élargissement du champ patrimonial et l'émergence de préoccupations générales sur le cadre de vie. Dans ce tissu particulièrement enrichi depuis plus de cent ans, certaines associations, à vocation nationale, ont recueilli très tôt une légitimité à travers leur reconnaissance d'utilité publique[456] et pris une place éminente dans la protection du patrimoine monumental en devenant des interlocuteurs privilégiés de l'État, qui les associe parfois aux structures de concertation qu'il met en place. Mais au-delà de celles qui sont « reconnues », les associations, pour leur plus grand nombre, ne tirent leur légitimité que de leur capacité à mobiliser les citoyens, à convaincre l'opinion publique et les pouvoirs publics locaux de la pertinence de leur mission et de leur capacité à être des partenaires dans la conduite des politiques publiques en faveur du patrimoine, mais aussi, parfois, des contestataires actifs pour mobiliser l'opinion publique, voire faire sanctionner par le juge administratif les dérives ou les atteintes portées contre le patrimoine et son environnement.

I) Les associations reconnues d'utilité publique : une hétérogénéité qui rend difficile une action concertée

Conçue pour donner à certaines associations un statut particulier assorti de certains privilèges (juridiques et financiers) la reconnaissance d'utilité publique, accordée par décret en Conseil d'État au terme d'une procédure rigoureuse, est perçue par l'association qui en

---

[455] Conseil d'État, 2000, *Les associations reconnues d'utilité publique* Collection "Les études du Conseil d'État", La documentation française, Paris, p. 98.
[456] Articles 10 et 11 de la loi du 1er juillet 1901

bénéficie comme la reconnaissance officielle par l'État de sa légitimité au service de l'intérêt général. Dans le domaine de la sauvegarde du patrimoine, cette accréditation par l'État consacre un certain nombre d'associations nationales ou locales. Mais l'examen détaillé de la liste des associations reconnues d'utilité publique[457] qui interviennent dans le champ patrimonial, dressée par le ministère de l'Intérieur, constitue un véritable « inventaire à la Prévert » d'autant plus complexe à analyser que les associations concernées sont réparties entre trois catégories : la catégorie 08 « Culture et Sciences », la catégorie 14 « Arts / Patrimoine » et la catégorie 12 « Environnement, Ecologie ». Parmi les 484 associations (sur un total de 1 970) qui figurent dans ces trois catégories 8 d'entre elles, en raison de leur ancienneté ou de leur rayonnement national, occupent une place éminente qui mérite un examen particulier.

A) Une mission généraliste et militante : Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (S.P.P.E.F.)[458]

Nous avons déjà évoqué le rôle particulièrement actif joué par la Société pour la protection des paysages de France (S.P.P.F) dans la politique de protection des sites et paysages et notamment dans le vote de la loi du 21 avril 1906. Dans l'analyse des associations patrimoniales celle-ci occupe une place particulière. Outre son ancienneté, elle se distingue par un champ d'intervention particulièrement large, recouvrant le patrimoine architectural et les sites et paysages, et par l'efficacité de son action amorcée dès sa première victoire judiciaire en 1902 pour la sauvegarde de la source du Lizon.

Créée le jour même du vote de la loi du 1er juillet 1901 par Jean Lahor, médecin et écrivain qui persuade Sully Prudhomme d'en assurer la première présidence, l'association initialement dénommée Société pour la protection des paysages de France, fusionne en 1955 avec la Société pour l'Esthétique Générale de la France[459] et devient la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France. Elle occupe longtemps une place

---

[457] http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/publications/cultes-associations/ Liste des associations reconnues d'utilité publique Mise à jour Avril 2008, Publié le 08/04/2008, Consultation du 21/05/2008

[458] http://sppef.free.fr/texte/result.php

[459] Président fondateur de la Société pour l'Esthétique Générale de la France de 1930 à 1954, Henri TEXIER, conseiller d'État, est un ardent défenseur de l'esthétique architecturale qui l'amène à publier régulièrement des articles dans le quotidien "La journée du bâtiment" dans lesquels il s'élève contre les édifices concentrationnaires de Le CORBUSIER et de ses élèves et contre une architecture qu'il juge technique et rudimentaire.

majeure dans la protection du patrimoine, en raison de son influence dans la politique patrimoniale, d'une part, et de la permanence de son action dans la conduite des combats pour la protection du patrimoine[460].

Elle tire son influence politique et sa spécificité du fait qu'elle est présidée pendant soixante quinze ans par des hommes politiques (députés ou sénateurs) ardents défenseurs du patrimoine naturel et architectural. Le second président (1901-1916), le sénateur Charles Beauquier, donne d'ailleurs son nom à la loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites[461] et à celle du 21 avril 1910 interdisant l'affichage sur les monuments historiques et leur zone de protection[462]. Son successeur (1916-1930) le sénateur Joseph Cornudet marque également le droit du patrimoine avec la loi du 14 mars 1919 concernant les plans de développement des villes[463], la loi du 19 juillet 1924 sur les lotissements[464] et surtout la loi du 2 mai 1930 sur les sites[465]. Les présidents suivants, les sénateurs Jean Boivin-Champeaux (1930-1954) et Jacques de Maupeou (1954-1963) et le député Jean Paul Palewski (1963-1976), prennent également une part active dans la protection du patrimoine naturel et bâti. Les deux derniers présidents Jacques Silvestre de Sacy (1976-1993) puis Paule Albrecht (depuis 1993), sans avoir la même influence politique, continuent l'action entreprise avec une même détermination.

La seconde caractéristique de l'association tient dans la permanence de ses combats pour la protection du patrimoine soit en multipliant les interventions après des autorités et institutions concernées, soit en agissant en justice en son nom propre ou en soutien de particuliers ou d'associations[466].

Son expérience, plus que centenaire, lui permet d'apporter son expertise, consacrée par la reconnaissance d'utilité publique accordée par un décret du 7 novembre 1936, dans un champ de préoccupations particulièrement large. Fidèle à sa mission originelle qui vise à

---

[460] CHASLOT Olivier, 2001, Un siècle de procédures judiciaires à la S.P.P.E.F, *Sites et monuments* N° spécial janvier 2001, Cent ans au service du patrimoine : 1901-2001, p. 22-28.
[461] Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, précitée
[462] Loi du 20 avril 1910 interdisant l'affichage sur les monuments historiques et dans les sites ou sur les monuments naturels de caractère artistique, précitée
[463] Loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, précitée
[464] Loi du 19 juillet 1924 complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, J.O. du 22 juillet 1924, p. 6538.
[465] Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, précitée
[466] CHASLOT Olivier, Un siècle de procédures judiciaires à la S.P.P.E.F, précité

« mobiliser tous les moyens nécessaires, de l'action préventive à la restauration du site ou du monument, de la sensibilisation au patrimoine à l'information des responsables, du classement salvateur au procès au long cours »[467], son activité s'adapte à l'actualité patrimoniale : la protection des secteurs sauvegardés (qui la conduit à créer et à animer l'Association nationale pour la protection des villes d'art), la défense des sites, monuments naturels et paysages face au développement des éoliennes, la sauvegarde des patrimoines traditionnels : restauration et mise en valeur du patrimoine rural, églises, patrimoine vernaculaire, chemins ruraux anciens, sauvegarde des lieux de mémoire comme les cimetières.

Cette action s'appuie sur une large mobilisation de ses adhérents (4 500 adhérents en 2008 dont 300 associations) et une organisation nationale structurée : un conseil d'administration national s'appuyant sur une structure permanente (3 salariés) et sur de nombreux experts bénévoles (historiens, archivistes, juristes, architectes, urbanistes), et un maillage territorial dense assuré par de nombreux délégués départementaux et régionaux, investis de larges missions (animation des sections et des activités locales, relations avec les responsables locaux et les médias, veille permanente sur les événements concernant le patrimoine local, participation aux commissions et institutions locales).

Forte de sa notoriété, de son expérience et de sa capacité de mobilisation, l'Association développe ainsi toute une gamme d'activités spécifiques :

- actions auprès des pouvoirs publics nationaux et locaux : veille législative et réglementaire, participation aux grands débats sur le patrimoine et l'environnement (États généraux du paysage en 2007, Grenelle de l'environnement etc.) et aux structures consultatives,
- des actions de soutien aux adhérents (particuliers et associations) soit dans le cadre de l'instruction des mesures de protection, soit dans le cadre de la défense d'un patrimoine menacé (étude du dossier par les experts nationaux, interventions du délégué départemental, mobilisation de l'opinion et éventuellement action judiciaire),
- une activité d'information et de formation à travers sa revue nationale *Sites et monuments*[468] des colloques ou conférences et des commissions et groupes de travail thématiques à

[467] Travaux pour le nouveau siècle, *Sites et monuments* N° spécial Janvier 2001, précité, p. 66

[468] Au bulletin de la Société pour la protection des paysages de France publié entre 1902 et 1939 a succédé, à partir de 1958 la revue trimestrielle *Sites et monuments*, rédigée par une équipe de bénévoles et diffusée à 5 000 exemplaires.

l'échelon national, de nombreuses actions locales (visites commentées, promenades, expositions),

- des manifestations nationales de promotion et sensibilisation en direction de certains publics, mais dont la notoriété demeure restreinte : le « Concours des municipalités » et le concours « Jeunes reporters du patrimoine ». Le premier, lancé en 1987, est soutenu par des ministères et institutions nationales et réservé aux communes de moins de 10 000 habitants. Il est destiné à récompenser les communes les plus efficaces dans la restauration ou la mise en valeur de leur patrimoine architectural. Le second qui s'inscrit dans le cadre de la sensibilisation des jeunes publics est organisé depuis 2004 sous la forme d'un concours national de photos (réservé aux classes de CM1/CM2).

À travers sa riche expérience faite de combats permanents sur tous les terrains, national et locaux, la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France se révèle une interlocutrice active, parfois dérangeante et le plus souvent incontournable, des pouvoirs publics (État et collectivités territoriales) dans la défense du patrimoine naturel et architectural, en faisant le plus souvent preuve d'une redoutable efficacité.

B) Une mission fédérative : la Fédération Nationale des Associations de Sauvegarde des Sites et Ensembles Monumentaux. (F.N.A.S.S.E.M) et REMPART

1) Une structure fédérale généraliste : la F.NA.S.S.E.M.[469]

La Fédération Nationale des Associations de Sauvegarde des Sites et Ensembles Monumentaux est créée en 1967 à l'instigation d'un haut fonctionnaire ardent défenseur des sites et du patrimoine culturel, Henry de Segogne (qui a joué un rôle important lors de l'élaboration de la loi du 4 août 1962 sur les secteurs sauvegardés). Sa mission essentielle est de regrouper « les associations qui, sur l'ensemble du territoire français, se consacrent à la sauvegarde et à la valorisation d'un patrimoine bâti ou des paysages qui l'environnent »[470]. Ses actions visent essentiellement à apporter assistance aux associations dans les domaines les plus divers de leurs activités, notamment dans des actions d'information et de sensibilisation

[469] http://www.associations-patrimoine.org/
[470] http://www.associations-patrimoine.org Consultation du 17/01/2008

du public (Journée du patrimoine de pays, Journée des moulins, concours national dans les établissements scolaires notamment).

Structure fédérative regroupant 400 adhérents (essentiellement des associations) animée par une structure nationale légère (un bureau et un conseil d'administration de 24 membres et deux salariées) relayée par une dizaine de délégués régionaux et départementaux, elle concentre son action sur l'assistance aux associations locales pour leur apporter le maximum d'information et de soutien et leur permettre d'échanger entre elles. Ainsi, elle publie trois fois par an un bulletin d'information « *L'entrait* » et anime depuis 2001 un portail internet (Associations-patrimoine.org) permettant des échanges interactifs entre les associations (annuaire de plus de 2 400 associations, actualité, actions éducatives, guide des associations) des informations sur l'actualité du patrimoine (événements, textes législatifs ou réglementaires, publications) et notamment une rubrique sur « le patrimoine en danger ». Le portail est complété par une lettre d'information électronique bimensuelle diffusée à plus de 3 000 abonnés. Elle assure en outre des recherches, publie ou collabore à la publication d'ouvrages sur la politique du patrimoine.

Reconnue d'utilité publique par décret du 11 janvier 1983, elle participe à ce titre aux débats nationaux sur le patrimoine et les paysages.

2) Une structure fédérale spécialisée dans l'action : R.E.M.P.ART.[471]

Créée le 11 juillet 1966 à l'initiative du Touring Club de France qui souhaite prendre une part active à la réhabilitation du patrimoine, l'association regroupe à l'origine des animateurs de chantiers de restauration disséminés à travers la France avant de devenir en 1968 une union d'associations : Réhabilitation et Entretien des Monuments et du Patrimoine ARTistique, dont la philosophie demeure l'ancrage local : les associations membres devant s'insérer dans le milieu socioculturel local et privilégier les liens avec les acteurs publics et privés locaux.

L'Union devient alors un centre de ressources et d'expertise national au service des associations locales membres : « recrutement des bénévoles, stages de formation, animation des sites, rencontres et colloques, relations internationales »[472] dans le cadre de chantiers de

[471] http://rempart.com/ Consultation du 15/04/2008
[472] *Ibidem*, rubrique "Une histoire"

restauration en direction du public des jeunes (campus du patrimoine et classes du patrimoine) puis à travers des publics adultes (adultes en parcours d'insertion professionnelle et handicapés). Le succès de l'Union qui accueille en 1979 son centième membre l'amène, la même année, à définir ses valeurs communes à travers une Charte puis des textes d'orientations générales et à structurer son organisation avec la création d'unions régionales.

La reconnaissance d'utilité publique accordée par un décret du 13 juillet 1982 intègre l'Union dans le cercle des interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics, accroît son rayonnement et en fait « le premier mouvement national œuvrant, de façon concrète et organisée, pour la sauvegarde du patrimoine : [...] chantiers de bénévoles [...] actions dans le domaine de la pédagogie du patrimoine, de l'insertion, de la formation, de l'animation du patrimoine ou de l'édition »[473].

Structure fédérative originale en raison de son aspect concret et pratique (chantiers de restauration, puis valorisation et animation du patrimoine restauré), l'Union se caractérise également par les valeurs éthiques définies par sa charte : « œuvrer de façon générale en faveur du patrimoine bâti et naturel pour la satisfaction des individus sensibles à ses objectifs »[474], les chantiers de restauration devant être des lieux de convivialité (les « vieilles pierres peuvent apporter des satisfactions aux individus et les aider à se réaliser »). Elle s'inscrit ainsi dans le mouvement des associations d'éducation populaire.

C) Une mission au service des propriétaires privés : la Demeure Historique et les Vieilles Maisons Françaises

1) La Demeure Historique

C'est une des plus anciennes associations patrimoniales : fondée le 9 juillet 1924 par le docteur Carvallo, propriétaire du château de Villandry, elle se définit comme une association de propriétaires de monuments historiques privés (l'adhésion est en principe réservée aux propriétaires privés d'édifices classés ou inscrits). Dans le cadre d'une mission

---

[473] *Ibidem* : dans le domaine de l'édition Rempart a créé en 1983 une collection "Patrimoine vivant" qui se veut didactique et destinée à un large public ;
[474] *Ibidem*, rubrique "Les textes de référence : la charte Rempart"

d'intérêt général, consacrée par une reconnaissance d'utilité publique par décret du 29 janvier 1965, elle décline trois grands axes d'intervention[475] :

- un premier axe de nature privée : « permettre aux propriétaires en charge de demeures historiques privées d'assurer la pérennité de leur monument ». L'association leur apporte une assistance technique par une gamme complète de services : cahiers trimestriels accompagnés de fiches techniques et thématiques, complétés par un accès extranet permanent, assistance technique personnalisée avec le soutien d'experts (notamment dans le domaine juridique et fiscal) et sessions de formation.
- un deuxième axe d'intérêt public : « sensibiliser les pouvoirs publics et l'opinion à la nécessité de sauvegarder le patrimoine historique et culturel ». Cette orientation conduit à une action de lobbying auprès des pouvoirs publics (exécutif et législatif) et de la presse afin de les sensibiliser, ainsi que l'opinion publique, aux aspects économique, social et culturel de la protection, de la sauvegarde et de la mise en valeur du patrimoine historique privé (près de la moitié du parc monumental protégé).
- le dernier axe d'intérêt général vise à animer, faire connaître et rendre accessible au plus grand nombre (citoyens français et touristes étrangers) ce patrimoine privé, souvent transmis de générations en générations, témoignage des richesses artistiques et historiques de l'histoire locale ou nationale.

L'association représente une part significative des propriétaires privés de monuments historiques avec plus de 3 000 adhérents et quelques centaines d'adhérents « membres bienfaiteurs ou membres d'honneur » attachés à la défense du patrimoine. Animée à l'échelon national par un conseil d'administration et une équipe de permanents, elle s'appuie sur un maillage territorial dense animé par des délégués régionaux, départementaux, confortés par les actions d'une section de jeunes adhérents et le soutien d'une association étrangère (French Heritage Society).

L'association publie une revue trimestrielle *Demeure historique* dont chaque numéro consacre une part importante à la présentation d'une région ou d'un département français, ou parfois un thème patrimonial précis. Elle anime en outre un portail internet accessible au grand public.

---

[475] http://www.demeure-historique.org Consultation du 15/04//2008

Son recrutement parmi les propriétaires de monuments historiques privés lui donne une image de club fermé et aristocratique. À travers son organisation et ses actions, elle se montre avant tout soucieuse d'apporter des solutions concrètes aux problèmes quotidiens de ses adhérents en mettant à leur disposition ses « réseaux » : elle a ainsi contribué activement à l'élaboration du régime particulier des conventions qui permet, sous certaines conditions, d'exonérer des droits de mutation (article 795 A du Code général des impôts) des biens immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques. Elle œuvre en permanence pour la défense de ses adhérents dans le domaine de la fiscalité ou dans l'optimisation de la gestion financière des monuments privés (elle a ainsi mis en place un observatoire des « Cofinancements publics des monuments historiques privés », puis lancé en mai 2008 une « Fondation Demeure historique pour l'avenir du patrimoine », hébergée à la Fondation de France, et prend une part active aux débats suscités par les réflexions parlementaires sur la remise en cause des niches fiscales[476]).

2) Vieilles Maisons Françaises

Bien que conçue dans le sillage de la Demeure historique, l'association Vieilles maisons françaises (V.M.F.) créée en 1958 par la marquise de Amodio et reconnue d'utilité publique en 1963, a choisi, dès sa création, de s'ouvrir à un large public. S'adressant à l'origine à « ceux qui possèdent de vieilles demeures et ceux qui s'y intéressent », elle a rapidement élargi ses horizons.

Ses trois objectifs se situent en effet dans une large perspective :

- « sauvegarder tous les patrimoines de qualité, grands et petits, bâtis et paysagers
- regrouper tous les défenseurs de ces patrimoines
- encourager la transmission des savoir-faire et sensibiliser les jeunes »[477].

Cette conception large se retrouve dans l'évolution de sa revue *Vieilles maisons françaises*. Le petit bulletin créé à l'origine de l'association à destination des adhérents (et constitué essentiellement d'informations et renseignements pratiques) devient ensuite une

[476]" Rapport évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant", remis en avril 2008 par le gouvernement aux commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale. Ce rapport qui vise à la suppression des "niches fiscales" évoque le dispositif des dispositions fiscales en faveur des monuments historiques privés.

[477] http://www.vmf.net/ Consultation du 15/04/2008

revue (à diffusion publique à partir de 1986) dont le contenu s'élargit progressivement à des présentations thématiques consacrées au patrimoine régional, puis départemental (entre 1980 et 2000) avant de choisir à partir de 2007 « une conception plus ouverte du patrimoine, loin de l'évocation nostalgique des vieilles pierres ».[478]

Cette volonté d'être un acteur majeur de la sauvegarde du patrimoine, a conduit dès l'origine à la mise en place de délégués départementaux et se traduit par un fort rayonnement : 25 000 exemplaires d'une revue éditée cinq fois par ans, près de 20 000 adhérents[479] encadrés par 22 délégués régionaux, 95 délégués départementaux et 19 délégués « Jeunes ». Forte de cet important maillage territorial, l'association peut ainsi jouer un rôle militant, tant à l'échelon national auprès des pouvoirs publics qu'à l'échelon régional ou local.

Ces deux associations qui revendiquent une mission générale de connaissance et de sauvegarde du patrimoine s'adressent plutôt à des couches sociales favorisées intellectuellement et matériellement. La composition de ses équipes dirigeantes concerne essentiellement les propriétaires de demeures historiques, le recrutement des responsables nationaux ou locaux fait une large place à l'aristocratie française et les activités dans les départements demeurent marquées par le souci d'une convivialité choisie et d'une découverte experte des richesses patrimoniales locales dans le cadre de visites, rallyes et voyages ou de conférences, expositions et concerts.

D) Une préoccupation globale sur le cadre de vie : La Ligue Urbaine et Rurale

Fort de son expérience de journaliste de l'urbanisme entre 1933 et 1938, puis de ses conceptions de l'architecture telles qu'elles apparaissent dans la Charte d'Athènes (à laquelle il a collaboré étroitement avec Le Corbusier), Jean Giraudoux décide de créer en 1943 « La Ligue urbaine et rurale pour l'aménagement du cadre de la vie française ». Reprenant l'expérience d'une première ligue urbaine créée en 1928 « pour la défense et la salubrité de Paris », il choisit de mettre en place une structure militante. « Après avoir échoué à convaincre les instances politiques de l'importance d'une administration centralisée de l'urbanisme » il veut faire de la Ligue « un instrument pédagogique tant auprès des

[478] *Ibidem* : rubrique Revue, consultation du 15/04/2008
[479] 17.708 adhérents à jour de leur cotisation lors de l'A.G. du 16 juin 2008, Compte rendu de l'assemblée générale des VMF, supplément au n° 224 de la *revue VMF* septembre 2008.

municipalités que du public »[480] en publiant « un bulletin périodique destiné spécialement aux municipalités et à la presse locale en vue de faire l'éducation des édiles et du public en matière d'urbanisme et d'habitation ». Le propos général de Jean Giraudoux est « de faire comprendre qu'en protégeant les monuments du passé, les sites et les ensembles d'autrefois on ne prend pas une attitude passéiste, qui a été souvent reprochée à certaines ligues comme le Vieux Paris, mais qu'on défend un bien toujours vivant, un facteur essentiel de la vie nationale actuelle ».[481]

Soixante-cinq ans après sa création, investie de la légitimité d'une reconnaissance d'utilité publique depuis le 27 août 1970, la Ligue se présente comme « la seule association nationale qui couvre l'ensemble du champ des préoccupations allant de la défense du patrimoine architectural et naturel à la promotion d'un cadre de vie et d'un aménagement de l'espace soucieux du développement durable »[482].

Son action majeure demeure sa publication militante : le bulletin initial *Bulletin de la ligue urbaine et rurale pour l'aménagement du cadre de la vie française* se transforme en 1963 et devient *Les cahiers de la Ligue urbaine et rurale* qui ajoute à partir de 1990 un complément de titre pour devenir *Les cahiers de La ligue urbaine et rurale : patrimoine et cadre de vie*. Publication trimestrielle diffusée à 3 000 exemplaires, elle s'adresse à ses adhérents mais surtout à un public extérieur (abonnés, administrations, associations culturelles et les nombreux lecteurs des bibliothèques et centres de documentation). Fidèle à sa vocation didactique initiale, la revue consacre l'essentiel de chaque numéro à un dossier thématique dans son champ de préoccupation : la protection du patrimoine et de l'environnement et « un urbanisme de qualité et des réalisations architecturales susceptibles d'enrichir le patrimoine »[483]

Son statut d'association reconnue d'utilité publique par décret du 27 août 1970 lui permet d'intervenir dans les grands débats de la politique nationale du patrimoine et de l'environnement et de médiatiser certains thèmes spécifiques, comme le problème des entrées de villes, sur lequel elle organise des concours annuels (sixième prix attribué en 2008). Mais

---

[480] GAUDIN Cécile, 1998, Origines de la L.U.R. Regards sur la Ligue et ses cahiers, *Les cahiers de la ligue urbaine et rurale* N° 100, numéro spécial 3° trimestre 1988, p. 60-67
[481] *Ibidem* p. 66
[482] http://www.ligueurbaineetrurale.fr Consultation du 10/04/2008
[483] *Ibidem*

en comparaison des autres grandes associations nationales, son rayonnement est plus limité : elle regroupe en effet 1 500 adhérents répartis également entre la région parisienne et la province et s'appuie sur un réseau de délégués présents dans la quasi-totalité des régions et départements.

E) Une mission au service du patrimoine rural : Maisons paysannes de France

Dans un champ patrimonial longtemps dominé par les édifices et immeubles protégés en raison de leur intérêt national, le patrimoine de proximité (qualifié de petit patrimoine ou patrimoine vernaculaire) est longtemps demeuré en dehors des préoccupations des pouvoirs publics (à l'exception du Service de l'Inventaire général très tôt soucieux de son identification et de sa connaissance). Ainsi, dans le domaine de la protection du patrimoine rural l'Association Maisons paysannes de France a fait longtemps figure de structure marginale avant d'acquérir la place reconnue d'un acteur de référence.

L'association est créée en 1965 par quelques amis inquiets de mesurer les conséquences d'un exode rural entraînant l'abandon de nombreuses maisons paysannes soit condamnées à l'état de ruines, soit livrées à des travaux d'aménagement peu respectueux de l'architecture rurale traditionnelle de la part de citadins en quête de logement. À l'origine parisienne et citadine, l'association s'ancre ensuite plus fortement dans le monde rural (par l'intermédiaire des organisations agricoles) et connaît un développement rapide avec la création d'un réseau dense et actif de comités départementaux qui fait passer le nombre de ses adhérents de 140 adhérents (en 1966) à 10 300 en 2007. Son rayonnement, consacré par une reconnaissance d'utilité publique en 1985 (décret du 20 mars 1985), en a fait un acteur essentiel de la sauvegarde de l'architecture paysanne et des paysages ruraux et de la transmission des techniques et des savoir-faire propres à chaque région.

Elle s'est en effet fixé un triple but :

-« sauvegarder les maisons paysannes traditionnelles, en favorisant leur entretien et leur restauration en respectant l'identité propre de chaque région,

-protéger le cadre paysager et humain des maisons paysannes et de leur environnement,

-promouvoir une architecture contemporaine de qualité, saine et s'intégrant avec harmonie dans son environnement. »[484]

Par une organisation très structurée et une forte présence territoriale assurée par 90 délégations locales, l'association réussit grâce à une large gamme d'actions pratiques et expertes à développer son action auprès des pouvoirs publics (pour obtenir toutes les mesures législatives et réglementaires adéquates), sur l'opinion publique par ses publications et ses actions nationales[485] et auprès du public directement concerné (ses adhérents et surtout les propriétaires de maisons rurales) auquel elle apporte un soutien logistique concret.

En quarante années d'expérience, Maisons paysannes de France est devenue un acteur majeur dans la connaissance et la protection du patrimoine rural, en développant une large palette d'activités qui assure son rayonnement : une revue nationale trimestrielle présentant les multiples aspects de l'architecture et des paysages ruraux et de nombreuses rubriques de conseils techniques et pratiques, une documentation nationale (ouvrages, fiches pratiques, sessions de formation) accompagnant des conseils personnalisés gratuits (assurés au siège national et dans toutes les délégations locales). Sa spécificité réside sans doute dans sa forte décentralisation : les délégués départementaux, désignés après sélection nationale selon des critères rigoureux et nommés après une période probatoire, sont investis de larges compétences (toutes actions visant à promouvoir la connaissance de l'architecture régionale et des savoir-faire locaux, activités de services-conseils auprès des particuliers concernés par la restauration de bâtiment rural, et rôles de partenaires experts auprès des collectivités ou services et institutions locales). Cette action s'est évidemment trouvée amplifiée, voire modifiée, par les préoccupations récentes de l'État dans le cadre de l'aménagement de l'espace rural (concrétisées par les pôles d'économie du patrimoine et les pôles d'excellence rurale) et les perspectives nouvelles introduites par le Grenelle de l'environnement. C'est dans ce nouveau contexte général que se situe l'évolution récente de l'association qui, tout en restant fidèle à la protection du patrimoine vernaculaire (notamment dans le cadre d'un partenariat actif avec la Fondation du patrimoine), s'investit dans les problématiques

---

[484] http://maisons-paysannes.org/ rubrique "qui sommes-nous ?" Consultation du 21/04/2008

[485] Chaque année la Journée nationale du patrimoine de pays créée en 1998 développe près de 1500 manifestations à travers la France, et son prix national Maisons paysannes de France – René FONTAINE, organisé avec le soutien de la Fondation du patrimoine, récompense la restauration d'un bâtiment rural par un particulier.

environnementales (économies d'énergie en liaison avec les matériaux traditionnels, par exemple) ce qui l'amène à œuvrer beaucoup plus avec les ministères de l'Ecologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et celui de l'Agriculture et de la Pêche, et moins avec sa tutelle traditionnelle le ministère de la Culture.

F) Une mission pour le patrimoine religieux : La Sauvegarde de l'art français[486]

Dans le droit fil du mouvement national animé par Maurice Barrès face à la grande misère des églises de France, le duc de Trévise décide de mobiliser l'opinion publique contre la déchéance du patrimoine religieux français et le développement de l'elginisme[487] en créant en 1921 l'association La Sauvegarde de l'art français dont l'objet est exclusivement consacré à la sauvegarde des édifices religieux français et dont la mission est de « mettre fin au dépècement des édifices, imposer le maintien sur place des trésors artistiques, les réparer »[488].

Pour mener à bien la mission que s'est donnée l'association, le duc de Trévise, président (secondé par la marquise de Maillé, née Rohan-Chabot, 1re vice présidente), entreprend des expositions pour faire connaître le patrimoine menacé et son action est consacrée par la reconnaissance d'utilité publique accordée par un décret du 22 novembre 1925. Mais c'est surtout la collecte de fonds nécessaires à l'action de l'association qui constitue sa priorité[489] car l'action majeure de l'association est d'attribuer des subventions pour les travaux de gros œuvre sur les églises et chapelles antérieures à 1800, non protégées au titre des monuments historiques (classement ou inscription). Ainsi entre les deux guerres l'association a collecté près de 3 millions de francs (dont la moitié provient de comités

---

[486] Les informations sur l'association ont été relevées dans la publication *La sauvegarde de l'art français* qui comprend une vingtaine de numéros (N° 1 en 1979)

[487] L'Elginisme : selon Louis REAU dans son *Histoire du Vandalisme* précité, p. 24, le terme aurait été créé par le Duc de Trévise pour évoquer l'action de Lord ELGIN, ambassadeur de Grande Bretagne à Constantinople qui fit déposer et transporter à ses frais en Grande-Bretagne des bas-reliefs du Parthénon et de nombreuses autres richesses archéologiques. Dans un article de l'Illustration 18.12.1920. le Duc de Trévise utilisa l'expression pour s'élever contre les agissements d'un antiquaire parisien qui avait acheté et enlevé le portail du XV° siècle (surmonté d'une vache) dans l'ancien palais estival des évêques de Comminges.

[488] *La sauvegarde de l'art français* Cahier n° 2 Picard éditeur 1982, p. 5.

[489] Il fait ainsi un long voyage aux États-Unis (novembre 1925-1926) où il prononce 51 conférences et fonde 12 comités locaux. Les revenus du capital initial versé par chaque comité (la collecte totale de 1926 s'élève à 1 million de francs) sont consacrés à la sauvegarde des édifices français adoptés par les comités.

américains). Elle a surtout bénéficié en 1972 du legs considérable que lui a fait la marquise de Maillé.[490]

L'originalité de l'association est donc de collecter des fonds privés pour accorder des subventions aux propriétaires d'églises et chapelles (le plus souvent des communes). Ainsi entre les deux guerres la Sauvegarde s'intéresse à 164 églises, une vingtaine d'édifices civils et 24 musées. Depuis l'origine 3 000 aides ont été accordées (sur les quinze dernières années 1 400 églises et chapelles ont bénéficié d'un soutien financier). Avec une intervention qui représente plus d'1 million d'euros de dons chaque année, la Sauvegarde de l'art français est le premier mécène des travaux de restauration des églises et chapelles de France.

Sa communication est longtemps limitée à sa publication annuelle *Les cahiers de la Sauvegarde de l'Art français*[491] qui fait connaître l'importance de son activité et la nature des édifices sauvegardés. L'ouverture d'un site internet[492] à l'occasion des journées du patrimoine 2008 permet désormais de mieux connaître l'association et son action (notamment l'information sur les édifices aidés par l'association depuis 1975). Il permet surtout de mobiliser les internautes pour le sauvetage des églises et chapelles en péril, soit pour en faire un signalement, soit pour faire un don ou un legs, soit enfin pour solliciter une aide financière.

Son organisation est adaptée à sa mission, essentiellement financière. Ses effectifs connus de 400 adhérents sont modestes et l'action est conduite par le conseil d'administration composé de 12 personnes qui est assisté par un comité d'action composé d'une trentaine de personnes spécialistes de l'art (conservateurs de musées, archivistes, membres d'institutions étatiques) qui procède à l'examen des dossiers de demande d'aide. Ces structures nationales très majoritairement composées d'anciens hauts responsables des services patrimoniaux de l'État entretiennent une étroite relation avec le ministère de la Culture[493] et s'appuient sur des

---

[490] Ce legs a produit en 2006 un revenu de plus d'un million d'euros, Cahier n° 20 2007 p. 6, "le mot du Président".

[491] Le n° 1 des cahiers est paru en 1979 et la parution a été irrégulière jusqu'en 1993. À partir de cette date la publication est devenue annuelle (N° 20 en 2007)

[492] http://www.sauvegardeartfrancais.fr/accueil.html Consultation du 23/09/2008

[493] Jusqu'à l'ouverture de son site internet, les seules informations accessibles l'étaient sur le site du ministère de la culture qui fournit les indications sur la constitution des dossiers de demande d'aide auprès de la Sauvegarde de l'art français : http://www.culture.gouv.fr/culture/sites-sdaps/sdap24/finances/sauvegarde.htm/ avec les précisions : "La Sauvegarde de l'Art Français (24, Rue de Douai 75009 PARIS) est une association reconnue d'utilité publique depuis 1925. Elle attribue des subventions pour les travaux de gros œuvre sur les églises et chapelles antérieures à 1800, non protégées ou inscrites à l'ISMH.
Le dossier doit contenir une lettre de demande d'aide, la délibération du conseil municipal, le formulaire, une

correspondants de terrain qui assurent une fonction de veille et d'information, et constituent des relais pour les propriétaires publics et privés d'édifices religieux.

G) Les huit associations en quête d'une unité d'action : « le G.8 patrimoine »

Créées dans des contextes particuliers, orientées vers des missions spécifiques et dotées de légitimités différentes, les huit associations partageaient cependant la même « *affectio societatis* » envers la protection, la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine national ou local. Leur reconnaissance d'utilité publique les a naturellement conduites à revendiquer que l'État considère leur action.

Cette légitimation de ces acteurs du champ patrimonial a d'abord amené l'État à leur confier une mission de représentation dans les structures consultatives nationales progressivement mises en place. Mais leur poids dans ces organes purement consultatifs demeurait insignifiant par rapport à la très importante participation des représentants des administrations étatiques et des experts officiels. Sans doute insatisfaites de la modestie de cette fonction purement consultative, ces huit associations nationales reconnues d'utilité publique ont convenu le 5 avril 2002 de constituer une « réunion d'associations nationales du patrimoine bâti et paysager » qui choisit ultérieurement l'appellation G 8 patrimoine[494], dont l'une des ambitions est de « peser, par le poids moral que représente l'ensemble des associations réunies, de leurs adhérents et de leurs actions, sur le débat public »[495]. Face à ce qui paraît alors constituer un groupe de pression susceptible de peser sur l'opinion publique, le ministère de la Culture, prenant le prétexte de la nouvelle phase de décentralisation de la loi de 2004, décide en 2005 de créer un Groupe national d'information et de concertation sur le patrimoine[496]. Présidé par le Ministre de la culture, il est composé des présidents de huit associations reconnues d'utilité publique, se réunit au moins deux fois par an et a pour mission « de réfléchir et de débattre sur tout sujet relatif à la politique du patrimoine ». À ce titre « il est saisi pour avis sur les projets de lois et de textes réglementaires relatifs au patrimoine ». Mais les échanges, les débats et la concertation organisés dans ces deux

---

notice historique, le plan au sol, des photographies, tous les éléments permettant **d'évaluer le montant des travaux et son financement (devis, accord de l'ABF, plan de financement…)".** Consultation du 15/04/2008

[494] http://www.g8-patrimoine.org

[495] http://www.lepinay.org/patrimoine/g8-quoi.htm consultation du 15/04/2008

[496] Arrêté du ministre de la culture du 20 janvier 2005 portant création du Groupe national d'information et de concertation sur le patrimoine, B.O. Culture N° 147, janvier/février 2005, p. 52-53

structures (l'une informelle, l'autre plus formelle) restent modestes et insuffisantes à peser véritablement sur la politique nationale. Néanmoins, elles contribuent dans la diversité de leurs actions et dans leur capacité de mobilisation collective à apporter leur pierre dans la mission générale en faveur du patrimoine, notamment à travers les fonctions cognitives et opérationnelles qu'elles partagent.

Leur première mission commune consiste en effet à œuvrer pour la connaissance et la sensibilisation au patrimoine soit en direction de leurs adhérents (revues internes, visites conférences, sessions de formation) soit en direction de publics spécifiques (notamment les jeunes et les scolaires) soit enfin en direction du grand public (publications, actions de sensibilisation dans les media, animations spécifiques (journées du patrimoine, des moulins, des jardins etc.).

Leur deuxième trait commun est l'action concrète en faveur de la protection et la valorisation du patrimoine. Cette action opérationnelle se traduit à travers le soutien apporté à leurs adhérents (conseils pratiques, techniques, juridiques et fiscaux, voire soutien financier) voire leur mobilisation pour des actions concrètes (sauvetage de monuments, politiques communes de valorisation). Cette action se traduit également dans la défense de leurs intérêts auprès des pouvoirs publics (participation aux instances consultatives) et auprès de l'opinion publique.

Au-delà de ces deux traits communs, leurs spécificités rendent difficile la définition d'une stratégie commune efficace et leur transformation en véritable groupe de pression susceptible de faire évoluer les politiques publiques nationales ou locales. Leur fonction militante est en effet différente selon leur origine et leur vocation initiale L'orientation spécifique de la Sauvegarde de l'art français (le sauvetage des églises) les Maisons paysannes de France (la sauvegarde du patrimoine rural) de Rempart (les chantiers de restauration et de valorisation) et de la FNASSEM (action et défense des associations patrimoniales) les conduit à privilégier des actions ciblées. L'orientation particulière de la Demeure historique et des Vieilles maisons françaises essentiellement préoccupées de patrimoine culturel en mains privées, les conduit plutôt vers la recherche de la satisfaction de leurs adhérents et de leurs sympathisants. Les deux autres associations à vocation plus générale peuvent afficher une fonction plus militante : la Ligue urbaine et rurale, en privilégiant l'action didactique et la persuasion s'inscrit dans une ligne consensuelle pour la protection des patrimoines urbains et ruraux. La S.P.P.E.F est sans doute la seule association qui, forte de son ancienneté et de son expérience, a gardé la posture plus combattante, n'hésitant pas à compléter ses actions

cognitives et actives par une mobilisation de ses adhérents et de l'opinion publique pour la sauvegarde du patrimoine menacé, actions souvent prolongées par des combats judiciaires.

La diversité manifestée à travers ces huit associations ne saurait suffire à montrer la richesse de toutes les associations patrimoniales qui bénéficient de la reconnaissance d'utilité publique, réparties sur l'ensemble du territoire français, mais elles constituent la partie émergente d'un tissu associatif caractérisé par un extrême foisonnement.

II) L'univers foisonnant et hétérogène des associations du patrimoine

S'il est relativement aisé de souligner le rôle spécifique des associations nationales auxquelles l'État a accordé la reconnaissance d'utilité publique et qui occupent une place particulière dans les politiques publiques du patrimoine, l'exercice est plus complexe avec la multitude d'associations qui consacrent leur activité à la connaissance, la sauvegarde et la valorisation d'éléments d'un patrimoine bien souvent délaissé par les mesures traditionnelles de protection, soit parce qu'il s'agit d'un petit patrimoine de proximité, soit parce qu'il s'agit de patrimoine moins traditionnel (industriel, rural, maritime, ferroviaire…). L'étendue de ce nouveau champ patrimonial a favorisé depuis les années 1980 un processus associatif foisonnant et diversifié qui constitue désormais pour les collectivités publiques (État et collectivités territoriales) une donnée incontournable pour toute politique publique du patrimoine.

Nous avons évoqué précédemment l'importance de la « fièvre patrimoniale » constatée dans le dernier quart de siècle. Au-delà de cette abondance, il convient d'en souligner l'extrême diversité comme le montre l'étude approfondie conduite dans trois départements français particulièrement significatifs[497] et qui fournit un large spectre de la réalité du fait associatif patrimonial, depuis la société d'histoire jusqu'à l'association du patrimoine.

A) Les sociétés savantes

Les sociétés savantes occupent la part la plus ancienne des associations patrimoniales et nous avons évoqué dans notre première partie leur rôle dans la naissance de la politique de

[497] GLEVAREC Hervé et SAEZ Guy, *Le patrimoine saisi par les associations*, précité

protection du patrimoine[498]. Prenant le relai des anciennes académies provinciales des XVIIe et XVIIIe siècles, supprimées à la Révolution, elles ont proliféré durant tout le XIXe siècle : d'abord soutenues par Guizot qui les encourage, récupère leurs initiatives puis les marginalise, elles maintiennent leurs activités de recherche nationale ou locale « de nature littéraire, scientifique ou artistique qui donne lieu à une production intellectuelle tangible »[499] Leur activité, peu connue bien que certaine, durant le XXe siècle, est mise en lumière dans les dernières années du siècle par une série d'études qui en soulignent l'intérêt[500]. Elles développent en effet une sociabilité érudite sur l'ensemble du territoire national[501] (en grande partie autour des grands ensembles urbains) touchant une élite provinciale (essentiellement bourgeoise, voire aristocratique) qui y trouve l'occasion d'un enrichissement intellectuel dans des activités centrées sur la diffusion des connaissances et l'incitation culturelle.[502] Mais à l'exception de l'organisation d'un congrès annuel[503] assurée par le Comité des Travaux Historiques et Scientifiques (C.T.H.S.) organe tutélaire des sociétés savantes (depuis sa création par Guizot en 1834) celles-ci demeurent longtemps jalouses de leur indépendance.[504] Leur image longtemps dévalorisée (« niches conservatrices, voire réactionnaires, engoncées dans leurs études d'intérêt strictement local »[505]) se trouve modifiée par le regain d'intérêt qu'elles connaissent à partir des années 1960 – 1970 qui marquent leur développement (2 314

---

[498] BERCÉ Françoise, *Les sociétés savantes et la protection du patrimoine monumental*, précité, a souligné le caractère remarquable de leur action pour la sauvegarde de nombreux monuments et de leur contribution à l'intérêt général avec la constitution de collections et leurs nombreuses publications.

[499] Définition de la société savante donnée par le Comité des Travaux Historiques et Scientifiques (CTHS) citée par VADELORGE Loïc, in *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, précité, p. 565.

[500] CHALINE Jean Pierre, 1998, *Sociabilité et érudition Les sociétés savantes en France XIXe-XXe siècles*, Ed.du C.T.H.S, Paris ; BERCÉ Françoise, *ibidem* et : *Arcisse de Caumont et les sociétés savantes*, précité ; JEANNOT Gilles, 1988, *Du monument historique au patrimoine local : l'évolution de la notion de patrimoine architectural à travers les publications des sociétés savantes et des associations de sauvegarde en France* Mémoire de 3e cycle, Institut français d'urbanisme, Paris.

[501] CHALINE Jean Pierre, *ibidem*, estime l'effectif des sociétés savantes au début du XXe siècle à 190.000 personnes (120.000 en province, et plus de 65.000 à Paris)

[502] CHALINE Jean Pierre, *ibidem*

[503] Le premier congrès des Sociétés savantes se tient à Paris en 1861, devient congrès des Sociétés historiques et scientifiques à partir de 1881, se régionalise à partir de 1899. "Le congrès des sociétés historiques et scientifiques se réunit chaque année dans une ville universitaire française. Interdisciplinaire, il a pour mission de favoriser les échanges entre la recherche associative, les études doctorales et la recherche universitaire. Il rassemble plus de 700 participants et entend chaque année plus de 400 communications" http://cths.fr/ Consultation du 28/04/2008

[504] « Microcosmes culturels jaloux de leur autonomie tels sont les groupements du XIXe nés le plus souvent d'une initiative locale spontanée et non à l'instigation des pouvoirs publics ni dans la mouvance de quelque société nationale, ils ont un sentiment très fort d'individualité, nourri de leur profond enracinement dans un terroir et de leurs liens étroits avec toute une élite régionale », CHALINE Jean-Pierre, *ibidem*, p. 347.

[505] VADELORGE Loïc, *ibidem*, p564.

sociétés savantes répertoriées par le CTHS[506]) et leur permettent d'élargir leur champ d'investigation à la vulgarisation touchant des publics plus diversifiés[507]. Elles ont ainsi acquis une nouvelle légitimité d'action dans le champ patrimonial : « les sociétés savantes ne se contentent pas de témoigner d'un regain d'intérêt national pour le passé. Elles réinventent aussi ce passé, en donnant sens à des catégories spatiales – la commune, le pays, la région – dont l'identité a toujours été suspectée ou niée par les historiens professionnels »[508].

Elles ont cependant, dans certaines régions où elles sont fortement implantées, donné naissance à des mouvements d'opinion en faveur de la sauvegarde du patrimoine et contribué par leur rayonnement à influer sur les politiques publiques locales.[509] Mais dans la majorité des cas elles demeurent concentrées sur des activités cognitives érudites sur le patrimoine local, laissant la mission de conduire des actions concrètes de sauvegarde et de valorisation du patrimoine à de nombreuses autres associations.

B) Les associations de sauvegarde et de valorisation du patrimoine

La multiplicité et l'extrême diversité des associations du patrimoine rendent difficile une interprétation homogène de ce phénomène. Une étude récente, effectuée à la demande du ministère de la Culture, par deux chercheurs du CNRS, permet de mieux appréhender la réalité que constitue « Le patrimoine saisi par les associations »[510]. En s'appuyant sur un examen approfondi des associations patrimoniales de trois départements français significatifs (choisis en raison de leur densité associative, de leur richesse patrimoniale et de l'importance de l'investissement public dans le patrimoine) à savoir le Finistère, le Bas-Rhin et le Rhône, les auteurs ont mis en relief un certain nombre de caractéristiques du phénomène associatif dans le domaine patrimonial.

---

[506] http://cths.fr/ consultation du 28/04/2008

[507] "les sociétés savantes d'aujourd'hui servent moins à distinguer une élite intellectuelle qu'à informer et cultiver un public de curieux, disposant de temps libre, étudiants ou "seniors" pour l'essentiel, nouvelles figures de "l'honnête homme" du XVIIe siècle", VADELORGE Loïc, *ibidem*, p. 565

[508] VADELORGE Loïc, *ibidem*, p. 566.

[509] C'est notamment le cas en Normandie, Alsace, Bretagne, et en région lyonnaise ou occitane. : tradition de recherches archéologiques et historiques initiée en Normandie par Arcisse de Caumont et poursuivie par la Société des antiquaires de Normandie, en Alsace par la Société savante d'Alsace, en Bretagne avec l'Académie celtique, en région lyonnaise après Jacob SPON, et en région occitane depuis Alexandre du MEGE.

[510] GLEVAREC Hervé et SAEZ Guy, *Le patrimoine saisi par les associations*, précité ;

1) Un nouveau rapport au patrimoine

Le premier constat général est l'évolution constatée par rapport à l'activité traditionnelle des sociétés savantes : dans le monde désormais très diversifié des associations patrimoniales la différenciation se traduit par le « passage progressif de la conscience patrimoniale à l'investissement patrimonial, c'est-à-dire du passage d'une représentation à une action », qui se traduit par une « diversité des investissements [...] dans la défense et la mise en valeur à des niveaux locaux »[511]d'un patrimoine identifié comme digne d'intérêt.

a) Leurs caractéristiques

Les caractéristiques principales des associations patrimoniales sont :

- leur jeunesse : entre 80 et 90 % des associations ont été créées après 1970 et près de la moitié sont d'une création postérieure à 1990,
- leur dynamisme : dans un large éventail de mobilisation (30 % des associations ont moins de 30 adhérents et 30 % ont plus de 100 adhérents) plus de la moitié sont en mesure de s'appuyer sur un noyau actif (de 10 à 20 membres),
- leur enracinement local : les relations institutionnelles des associations se situent presque exclusivement au niveau des communes,
- leur diversité qui s'est enrichie au fil du temps[512] : dans une première période (les années 1960-1980) elles prennent, généralement sous le vocable « association des amis de… » le relais des sociétés savantes (actives entre 1900 et 1960). Fondées sur un objectif de défense du patrimoine elles regroupent par voie affinitaire des personnes mobilisées autour de la sauvegarde d'une ville, d'un quartier, d'un monument. Les années 1980 les transforment en « associations de sauvegarde de… » ou « associations du patrimoine de… » et elles deviennent alors des groupements locaux désireux de protéger, rénover et mettre en valeur certains patrimoines à l'intérieur des politiques publiques locales. On trouve enfin une nouvelle catégorie, les associations ad hoc (ou dont le titre est parfois traduit en langue régionale) : apparues depuis 1995 elles se situent dans une perspective fortement identitaire autour d'un projet commun concernant un élément (immobilier, mobilier, ou immatériel) significatif de l'histoire locale.

---

[511] *Ibidem* p. 24 ;
[512] *Ibidem*, p 101

b) Leurs approches patrimoniales

Elles interviennent dans les domaines les plus divers du patrimoine, et conduisent des actions concrètes multiples et variées.

La très grande majorité des associations focalise son intérêt sur un patrimoine local qui n'entre pas dans le champ traditionnel de la protection officielle. Sur ce patrimoine qui aurait été délaissé sans l'attachement manifesté par l'association, celle-ci crée une dynamique collective mobilisant un groupe d'amateurs autour d'un projet commun d'action. Cette vision patrimoniale touche les secteurs les plus divers : monumental, écrit, archéologique, mobilier, industriel et commercial, arts populaires et traditions, ethnologique, naturel et paysager, préhistorique, ou linguistique.

Cette approche particulièrement diversifiée se traduit par une « multiplicité d'activités qui ne se limitent pas à la défense du patrimoine »[513] : l'objectif général de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine choisi se décline sous les formes les plus diverses : cognitives (réflexion, recherche, études), de mise en valeur (publications, circuits de visites, animations diverses pour les publics les plus variés), de sensibilisation auprès des pouvoirs publics et de la population, actions de communication dans les media et d'animation sous les formes les plus diverses : spectacles, sons et lumière etc. Cette relation au patrimoine peut être illustrée par trois exemples d'associations qui, en raison de leur originalité ou de leur efficacité, ont pu accéder à un rayonnement national : l'association Les journées juridiques du patrimoine est devenue au terme de dix années d'existence « un lieu d'échanges constructifs autour de la démarche juridique » réunissant une fois l'an au Sénat des responsables publics et associatifs et des experts échangeant sur un thème précis du droit patrimonial. Dans une même perspective d'échanges et de confrontations, mais autour de la problématique des quartiers anciens (leur promotion et leur mise en valeur) a été créée en 1964 Civitas Nostra qui organise régulièrement des colloques nationaux (donnant lieu à des publications). C'est dans un domaine plus tourné vers l'action concrète que se situe le Club du vieux manoir : association d'action populaire créée en 1952 (reconnue d'utilité publique par un décret du 8 juillet 1970) offrant à des jeunes des activités centrées sur le sauvetage de monuments. Après un demi-siècle d'activité, elle se flatte d'avoir mobilisé plus de 200 000 jeunes pour la

[513] *Ibidem*, p. 140

restauration de 223 monuments ou sites historiques appartenant à des collectivités de 40 départements.[514]

Cette richesse des actions entreprises est d'ailleurs l'illustration de l'étendue des objectifs visés : pour les associations le patrimoine recouvre une signification large : cognitive (apprendre, découvrir, regarder), mémorielle (conserver la mémoire et les témoins d'une histoire ancienne), culturelle (le passé représente une somme d'expériences techniques et intellectuelles qui doivent être sauvegardées) politique (la défense de ce patrimoine suppose une intervention extérieure dans l'espace public) et sociale (la mobilisation autour d'un objectif commun crée une démarche de communication, de confrontation et d'échange).

L'engagement désintéressé au service d'un patrimoine est un élément fort de la démarche caractérisée par une approche désintéressée: le processus d'appropriation inhérente à toute démarche patrimoniale touche essentiellement un public « d'amateurs » mobilisés dans une démarche culturelle collective.

2) Un rapport étroit à l'identité locale

Le second constat sur les associations patrimoniales concerne leur fonction primordiale dans le rapport étroit qu'elles entretiennent entre mémoire et territoire. Comme le souligne Fernand Braudel, l'identité de la France est d'être à la fois unité et diversité, et le développement des associations patrimoniales intervient dans cette ambivalence comme un moyen de protéger la diversité. En effectuant leur travail sur la mémoire territorialisée en dehors des institutions et parfois à coté d'elles, les associations veulent signifier que c'est à leur tour de poursuivre le travail parce qu'elles ont la conviction que si elles s'abstenaient « tout s'écroulerait ».[515] Dans ce cadre elles contribuent à favoriser l'émergence des mémoires et de l'histoire locales, facteurs essentiels de tout projet politique local. À ce titre, elles contribuent activement aux politiques de développement local, économique et culturel. Cet aspect est d'ailleurs confirmé par l'évolution de la typologie des associations patrimoniales constaté sur les dernières années[516] : l'objectif de valorisation-restauration-animation du patrimoine (31 %) devance

---

[514] http://cvmclubduvieuxmanoir.free.fr/ Consultation du 21/05/2008.
[515] GLEVAREC Hervé et SAEZ Guy, *ibidem*, p. 254
[516] Centre d'Etude et de Recherche sur la Philanthropie *La France associative en mouvement* Quatrième édition – Octobre 2006, précité p. 10

désormais l'objectif traditionnel de sauvegarde-défense-protection (16 %) en même temps qu'émerge une nouvelle préoccupation environnement-site-paysage (20 %).

En s'inscrivant dans une perspective large et militante en faveur du patrimoine et du cadre de vie, les associations patrimoniales apparaissent ainsi comme des acteurs incontournables des politiques publiques.

SECTION 3 : LE TIERS SECTEUR : ACTEUR, PARTENAIRE, OU CONTRE-POUVOIR ?

Dans le prolongement du mouvement de décentralisation de la politique publique du patrimoine amorcé depuis quelques années et qui a organisé une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, la création de la Fondation du patrimoine, située aux confluents de l'action publique et de l'action privée, a constitué une nouvelle application du principe de subsidiarité. Sa capacité de mobilisation des forces vives locales sur des objectifs de sauvegarde du patrimoine a montré qu'il était possible de poursuivre dans cette voie et de « replacer le citoyen au cœur du système de protection » comme le suggérait le sénateur Gaillard[517]. Ceci implique notamment une reconnaissance du rôle particulier des associations dans la politique publique du patrimoine et la légitimation de leur action par les pouvoirs publics, comme le rappelle en 2001 le Secrétaire d'État à la décentralisation culturelle et au patrimoine : « La pleine conscience de l'existence et de la valeur propre du patrimoine dont chaque territoire est porteur, puis sa prise en compte par la collectivité comme par chaque utilisateur, impliquent des relais au niveau de la société civile. Les associations ont un rôle déterminant, plus important que jamais, pour faire émerger ces valeurs aux yeux des responsables élus, comme pour les faire comprendre et respecter par leurs concitoyens. Elles ont un rôle de proposition, d'animation, de sensibilisation que les responsabilités nouvelles des collectivités territoriales, loin de diminuer, rendent plus important que jamais »[518].

---

[517] Rapport GAILLARD précité, p. 181

[518] Allocution de Michel DUFFOUR, Secrétaire d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle, le 21 avril 2001, à l'occasion de la 5e rencontre nationale en région sur le thème "Associations et patrimoine", http://www.culture.gouv.fr/culture/min/index-archives.htm/ Consultation du 01/04/2008

§ 1 Le tiers secteur : une activité aux multiples facettes

L'engouement de la société civile pour le patrimoine ne se constate pas seulement à travers le succès des journées nationales du patrimoine qui accroît chaque année la participation du public, mais elle se vérifie surtout à travers les nombreuses créations d'associations dans le domaine spécifique du patrimoine que nous venons de souligner.

Ce phénomène social récurrent demeure cependant d'analyse difficile compte tenu de la grande hétérogénéité des associations patrimoniales. De la connaissance savante et experte dans un champ d'investigation qui ne cesse de s'étendre à l'action militante en faveur de la protection d'un monument ou à travers une animation de mise en valeur, les associations patrimoniales couvrent des préoccupations très diversifiées. Leur capacité de mobilisation et leur représentativité sont également diverses, chaque association connaissant, dans des proportions différentes, la même réalité : un noyau actif de militants assurant le fonctionnement quotidien de l'association et s'appuyant sur des adhérents plus ou moins nombreux, peu ou prou engagés. L'importante diversification des motivations à l'origine de ces créations explique d'ailleurs le positionnement différent du secteur associatif vis-à-vis des pouvoirs publics.

Le positionnement le plus largement constaté vis-à-vis des autorités publiques, nationales ou locales, demeure une attitude positive : le besoin de reconnaissance de leur rôle les amène à solliciter de la puissance publique une écoute attentive de leurs préoccupations, voire un soutien matériel et financier. L'évolution récente constatée dans la nature des créations des associations patrimoniales (« les valorisateurs ont supplanté les sauvegardiens »[519]) va dans le sens d'un partenariat recherché avec la puissance publique, notamment dans les actions d'animation et de mise en valeur, et donc d'une implication de plus en plus grande dans la vie locale.

Mais l'action militante des associations en faveur de la sauvegarde du patrimoine et du cadre de vie passe également par une attitude combative[520] : de l'action ancienne des sociétés savantes pour le sauvetage de monuments condamnés à l'oubli ou à la destruction aux

---

[519] Centre d'Etude et de Recherche sur la Philanthropie *La France associative en mouvement*, précité, p. 10.
[520] PIRE Jean Miguel, 1995, *Le patrimoine à l'épreuve du politique Contribution à une sociologie des associations de défense du patrimoine* Mémoire de DEA en sociologie politique Université de Paris VII – Denis Diderot Août 1995.

combats récents des associations de défense de l'environnement et du cadre de vie, la confrontation avec la puissance publique est une réalité constante. Les autorités contestées ont pu changer : hier l'État, seul maître du jeu patrimonial (en face duquel les associations pesaient d'un poids insignifiant), aujourd'hui les autorités locales compétentes en matière d'urbanisme (plus proches de leurs électeurs et sans doute plus sensibles au poids de l'opinion publique locale), mais le combat demeure. Toutes les associations sont parfois amenées, peu ou prou, à exercer leur rôle critique, en utilisant une large palette de moyens pour se faire entendre.

Le premier, le plus pacifique, demeure le débat d'idées qui se retrouve régulièrement dans les publications des associations. Les grandes associations patrimoniales en ont fait leur spécificité à travers leurs publications dont la diffusion dépasse parfois très largement le seul public des adhérents et qui leur permettent de s'adresser à un large public plus souvent grâce aux relais des grands médias[521], la sauvegarde des monuments menacés ayant longtemps constitué (de Victor Hugo en 1825 avec son article « Guerre aux démolisseurs » à Maurice Barrès en 1925 avec son ouvrage *La grande pitié des églises de France*) un sujet de prédilection. C'est dans cette même veine que la SPPEF a développé depuis 1901 son action à travers ses publications, notamment Sites et Monuments. Depuis une période plus récente et compte tenu de l'intérêt pour le patrimoine, l'opinion publique a été sensibilisée dans les années 1960 par les combats de Pierre de Lagarde (et son émission « Chefs-d'œuvre en péril » diffusée entre 1962 et 1993 sur la télévision publique et qui a permis de sauver de la ruine plus de cent cinquante monuments) ou d'Yvan Christ, journaliste et écrivain[522] ardent défenseur du patrimoine notamment parisien. Enfin, depuis quelques années, une action particulièrement critique est menée par l'association MOMUS et sa publication éponyme[523].

---

[521] Les médias ont souvent accordé une place particulière aux actualités du patrimoine mais ce phénomène s'est amplifié au point de justifier la création récente d'une association des journalistes du patrimoine « À l'automne 2005, l'AJP comptait 220 adhérents dont près de 140 journalistes ; 100 sont issus de la presse écrite, 20 environ de la presse audiovisuelle" http://www.journalistes-patrimoine.org/ Consultation du 26/02/2008.

[522] Homme de lettres, critique et historien, Yvan CHRIST auteur de nombreux ouvrages, notamment sur le patrimoine parisien, se révéla à travers ses écrits dans le Figaro, la Revue des deux mondes, Sites et monuments, un polémiste combattif contre "les vandales : promoteurs cupides, architectes reconstructeurs, ministres ou fonctionnaires timorés, maires démolisseurs", Sites et monuments Janvier 2001, p. 62.

[523] La revue MOMUS (dont le n° 1 est daté de l'été 1994) et dont la périodicité est aléatoire, a choisi un style particulièrement caustique pour critiquer tant l'État que les élus locaux dans leurs choix en matière patrimoniale, et pour mettre en relief l'actualité patrimoniale avec l'attribution régulière de prix d'horreur ou de prix d'honneur.

L'un de ses responsables souligne d'ailleurs l'importance du débat d'idées pour faire avancer la cause patrimoniale : « L'idée qui a présidé à la naissance de Momus était de dénoncer l'absence de débat en France dans le milieu patrimonial et surtout l'autosatisfaction permanente du ministère de la Culture et de ses services, très dommageable à une conservation dynamique du patrimoine, comme à une bonne perception de celui-ci par les citoyens »[524].

Le second moyen est l'action directe qui prend le plus souvent l'aspect d'actions de lobbying auprès des autorités compétentes à l'occasion de choix stratégiques (vote d'une loi, vote du budget, élaboration de programmes d'équipements[525]). Les grandes associations nationales de défense du patrimoine, en se réunissant au sein d'un groupement commun, ont inscrit cette action dans leurs priorités et dans ce domaine l'action de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (notamment à travers l'action de ses présidents, hommes politiques influents) se révèle d'une grande efficacité.[526]. Mais cette action qui vise également à sensibiliser l'opinion publique prend parfois (et de plus en plus souvent) la forme d'actions collectives : pétitions adressées aux autorités étatiques ou aux décideurs locaux, voire des manifestations sur la voie publique ou même des occupations physiques des sites ou monuments menacés, dans lesquelles les associations locales font souvent preuve d'une grande détermination.

La troisième voie, « *ultima ratio* », qui tend à se développer d'une manière importante, est celle du recours aux tribunaux administratifs ou judiciaires. Dans ce domaine certaines associations nationales occupent une place particulière, comme la SPPEF qui a acquis, en plus de cent ans d'existence, une expérience et une efficacité redoutables et se flatte d'avoir gagné de nombreux combats pour la sauvegarde de monuments ou de sites[527], obtenant parfois la condamnation pénale des vandales, voire même l'obligation de remise dans l'état antérieur[528].

---

[524] http://www.latribunedelart.com/ Interwiew d'Alexandre Gady, historien de l'art et vice-président de Momus, consultation du 29/09/2008

[525] La programmation de grands équipements (autoroutes, aéroports, lignes TGV, et plus récemment l'installation de parcs d'éoliennes) suscite régulièrement la mobilisation des grandes associations nationales et locales de protection du patrimoine et des sites. Leur action, prise en compte lors de l'enquête publique, aboutit souvent à une modification du projet, voire parfois à son abandon.

[526] De la loi Beauquier à la loi Cornudet – 1901-1930- Trente ans pour protéger les paysages, *Sites et monuments*, N° spécial Janvier 2001, p. 29-32

[527] Un siècle de combat pour le patrimoine, *Sites et monuments* N° spécial Janvier 2001, précité, p. 68-79.

[528] Sur requête conjointe d'une association locale et de la SPPEF, la Cour d'appel de Rennes dans un arrêt rendu le 20 mai 1999 a ainsi condamné à des amendes importantes une entreprise d'exploitation d'une carrière qui

Elles sont relayées, à l'échelon local, par de nombreuses associations de défense et de sauvegarde de monuments ou de sites en danger qui n'hésitent plus à saisir le juge contre des décisions ou des autorisations administratives qui leur paraissent attentatoires au patrimoine et à l'environnement[529] Un tel développement est souvent perçu par des élus locaux, désormais compétents en matière d'urbanisme, comme des atteintes portées à leur légitimité démocratique issue des urnes. Il est aussi perçu par les défenseurs du patrimoine et des sites comme un moyen ultime de préserver l'intérêt général contre les dérives de responsables peu respectueux du patrimoine commun.

§ 2 Le tiers secteur et la puissance publique : « une armée mal utilisée ? »[530]

Dans une société politique qui prône la responsabilisation du citoyen et le développement de la démocratie participative, les questions posées par le tiers secteur et notamment le secteur associatif, reçoivent de la part de la puissance publique des réponses particulièrement contrastées, variant selon qu'il s'agit de l'État ou des collectivités territoriales.

I) Les collectivités territoriales à l'écoute des préoccupations associatives

Il serait présomptueux de présenter de manière monolithique l'attitude des collectivités territoriales vis-à-vis des associations patrimoniales. Celle-ci varie en effet en fonction de la taille de la collectivité, de l'importance de son patrimoine dans la vie locale, de ses moyens financiers et de l'appétence patrimoniale des élus concernés. Celle-ci varie surtout selon la collectivité concernée, les communes, plus que les départements et les régions, étant naturellement dans des rapports de proximité avec le tissu associatif local, surtout si les associations concernées se manifestent et se font entendre.

---

avait procédé à la destruction du donjon médiéval de COAT-MEN dans les Côtes d'Armor, édifice inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. Elle a surtout ordonné "la remise en état du donjon de Coat-Men et de ses abords dans un rayon de 100m". *Sites et monuments* N° 167, octobre-novembre 199, p. 3-4.

[529] CHASLOT Olivier, Les associations de sauvegarde au secours du patrimoine et des lois sur le patrimoine, *Les petites affiches*, 27 avril 1994 – N° 50 ; Les associations de défense du patrimoine, ultime sauvegarde des secteurs sauvegardés, in *Actes du colloque de Bayonne sur les secteurs sauvegardés*, mars 2003, précité, p. 113-114.

[530] MOULINIER Pierre, Les associations patrimoniales : une "armée" mal utilisée ? *Pouvoirs locaux Les cahiers de la décentralisation*, n° 63 décembre 2004, p. 120-122.

Mais l'attitude des collectivités territoriales est d'autant plus attentive à l'action associative qu'elle concerne des enjeux politiques locaux : si la politique active de sauvegarde du patrimoine suppose l'existence d'un consensus social, la politique de mise en valeur qui fonde les objectifs de rayonnement et de développement des territoires suppose en outre la participation active des forces vives : le succès des actions de la Fondation du patrimoine et des collectivités locales repose sur la mobilisation des acteurs locaux (entreprises et particuliers), les politiques de valorisation du patrimoine rural (à travers les pôles d'économie du patrimoine ou les pôles d'excellence rurale) reposent sur l'adhésion de tous les acteurs locaux et le rayonnement de certains monuments et sites est souvent fonction d'une mobilisation locale (comme le montre le succès du Puy-du-Fou en Vendée)[531].

II) Les rapports entre l'État et les associations patrimoniales : de la méfiance à la reconnaissance

Les profondes racines jacobines de l'État français, à l'origine de la lenteur du processus de décentralisation, expliquent également la forte réticence manifestée vis-à-vis des corps intermédiaires. Ainsi, sous la Monarchie de juillet, Guizot, après avoir associé à ses travaux historiques les sociétés savantes, les ignore lors de la mise en place des structures étatiques (comme la Commission des monuments historiques) seules habilitées à traiter de la politique patrimoniale. Le XXe siècle ne connaît qu'une évolution lente et prudente de l'État à l'endroit des associations pourtant de plus en plus nombreuses intervenant dans le champ patrimonial ou environnemental. La conception qui reste longtemps dominante chez les responsables politiques nationaux[532] s'appuie sur l'absence de représentativité des associations censées porter des intérêts particuliers face aux services de l'État qui représentent l'intérêt général[533]. Certes le rôle des associations locales est parfois pris en compte,

---

[531] La cinéscénie qui accueille 14 000 spectateurs à chaque représentation, et le parc d'attractions qui a enregistré en 2007 1,2 millions d'entrées, repose sur l'enthousiasme d'une association de 3 200 membres faisant vivre une entreprise d'une centaine de permanents et de mille saisonniers.

[532] LENIAUD Jean Michel, *L'État, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine : l'exception française*, précité

[533] "La représentativité des associations dans ce domaine a été vivement critiquée par M. de Poulpiquet lors de la discussion sur le projet de loi réformant le Code de l'urbanisme : "En général il s'agit de personnes qui n'ont jamais réussi à se faire élire et qui se groupent pour défendre leurs propres intérêts… Quoiqu'ils fassent, les élus ont toujours affaire à un comité de défense composé d'agitateurs et soutenu par quelques citoyens honnêtes". J.O. débats parlementaires Assemblée nationale, séance du 14 avril 1976", in BLEYON Jean Benoît *L'urbanisme et la protection des sites*, précité p. 104, note 6.

notamment lors de la mise en place de l'inventaire général, à l'instigation d'André Chastel, ou à l'occasion de la loi de 1962 sur les secteurs sauvegardés, l'opinion publique ayant été sensibilisée par de nombreuses associations mobilisées contre la destruction des centres urbains. Mais à ces exceptions près, l'État limite le plus longtemps son intérêt à de grandes associations nationales, auxquelles il accorde l'onction de la reconnaissance d'utilité publique, en les invitant seulement à participer, dans des limites de représentation raisonnable, aux travaux d'organes consultatifs nationaux comme la Commission supérieure des monuments historiques ou le Conseil supérieur de la recherche archéologique.

Des progrès n'apparaissent en matière de démocratisation de la protection et de la gestion du patrimoine[534] qu'avec l'instauration dans un premier temps de la déconcentration des services de l'État, avec la création des DRAC et des services régionaux spécialisés, et des pouvoirs de décision donnés aux préfets de région. C'est dans ce cadre qu'un rôle de conseil est donné à des structures régionales (COREPHAE, puis C.R.P.S) ou départementales (Commissions des sites) qui accueillent des personnes qualifiées choisies localement et des représentants d'associations locales.

Dans un second temps le processus de décentralisation de la politique patrimoniale conduit naturellement à mieux prendre en compte le rôle des acteurs locaux. Le rapport Bady de 2002 après avoir souligné la nécessité de « tenir compte de la proximité des collectivités territoriales pour répondre aux attentes des citoyens »[535] y ajoute celle d'impliquer d'autres acteurs locaux : les propriétaires privés, les entreprises et les associations. Pour ces dernières, il précise leur rôle actif sur de nombreux points, notamment pour « favoriser l'appropriation collective du patrimoine ».

Mais sur ce terrain les progrès à accomplir demeurent importants, d'autant plus que de nombreux secteurs de la vie sociale se sont ouverts à la démocratisation des procédures.

---

[534] MESNARD André Hubert, Démocratisation de la protection et de la gestion du patrimoine culturel immobilier en France, précité

[535] Rapport BADY, précité, p. 13

III) De la participation du public à la démocratie participative[536]

Longtemps pré carré de l'État, le patrimoine s'est, depuis un quart de siècle, assez largement ouvert à une collaboration entre l'État et les collectivités territoriales et même plus récemment à des formes de gestion partagée et de codécisions. Mais dans ce champ patrimonial constamment élargi, la participation du public et son expression collective à travers le mouvement associatif sont encore restées à des stades particulièrement sommaires, alors même que la fonction identitaire du patrimoine et sa place dans le développement local n'ont cessé de croître. Dans le même temps pourtant les collectivités nationales et locales ont ressenti la nécessité de rechercher l'adhésion du public à cette œuvre d'intérêt général (à travers notamment les journées du patrimoine) et surtout de l'intéresser directement aux conditions matérielles de sa sauvegarde. Ainsi la Fondation du patrimoine dans sa mission de protection et de mise en valeur du patrimoine de proximité s'emploie à mobiliser les forces vives locales (collectivités, entreprises, associations et particuliers) pour réunir les moyens matériels nécessaires à son action. De la même manière la loi sur le mécénat du 1er août 2003 a permis de solliciter le concours financier des particuliers et des entreprises au profit des œuvres ou organismes « concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique ». Force est cependant de reconnaître qui si le contribuable et l'épargnant sont associés à la protection patrimoniale, le citoyen demeure assez largement tenu à l'écart de sa conception et de sa gestion.

La participation des citoyens à l'action publique a cependant connu dans de nombreux domaines une reconnaissance effective dans la vie administrative. La première forme la plus ancienne est apparue avec la création dans le sein des administrations centrales ou locales de commissions spécialisées qui permettent à l'Administration de s'adjoindre le concours d'experts extérieurs ou de représentants d'associations représentatives dans le cadre de l'élaboration et la conduite de leurs politiques publiques. Ce processus d'une portée assez limitée s'est notablement amélioré avec l'apparition d'une deuxième forme de participation avec la création puis le développement de l'enquête publique qui permet d'informer et de consulter le public dans la phase préalable de certains projets d'intérêt général ou de

---

[536] Ce titre reprend celui de l'article d'Yves JEGOUZO "De la "participation du public" à la "démocratie participative" *A.J.D.A.* 11 décembre 2006, p. 2314

politiques publiques. Mais ces deux formes désormais assez couramment pratiquées demeurent toujours enfermées dans un même cadre étroit dans lequel « le droit français campe sur le principe selon lequel ce type de participation ne peut avoir qu'une portée consultative »[537].

L'Administration ne peut cependant se cantonner dans cette approche minimaliste et la nécessité de « donner au processus participatif certains effets sous peine de lui enlever toute portée et crédibilité »[538] a conduit le droit à s'adapter à cette évidence. C'est ainsi que dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement le droit a été conduit à explorer de manière plus ou moins profonde la voie de la démocratie participative.

C'est sans nul doute le droit de l'environnement qui a fait les avancées les plus significatives. Les mouvements écologiques apparus dans la seconde moitié du XXe siècle ont en effet conduit à une sensibilisation des États et de la communauté internationale puis une prise en compte par les différents systèmes juridiques de cette nécessité d'information et de participation du public. Le rapport Bruntland d'avril 1987, acte de naissance de la politique de développement durable, souligne cette nécessité : « À elle seule la loi ne suffit guère pour faire respecter l'intérêt commun. Ce qu'il faut, c'est l'appui d'un public informé – d'où l'importance d'une plus grande participation de celui-ci aux décisions qui peuvent avoir des effets sur l'environnement. Le moyen le plus efficace consiste à décentraliser la gestion des ressources en donnant aux collectivités leur mot à dire sur l'usage de faire de ces ressources. Il faudrait aussi promouvoir les initiatives des citoyens, donner du pouvoir aux associations et renforcer la démocratie locale »[539]. C'est dans le cadre de la prise en compte de ces préoccupations de la communauté internationale en faveur de l'environnement et du développement durable que la France a intégré dans son droit interne[540] la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 qui garantit « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » puis inscrit dans le préambule de la Constitution la charte de l'environnement qui, dans son article 7, garantit à

---

[537] *Ibidem*, p. 2315.
[538] *Ibidem*
[539] Rapport BRUNDTLAND, avril 1987. Chapitre 2 "vers un développement durable" : titre III : les impératifs stratégiques, 7°: Intégration des considérations économiques et environnementales dans la prise de décisions. http://www.agora21.org/dd/frame-brundtland.html/ Consultation du 17/09/2008
[540] Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, précité.

toute personne l'accès à l'information et le droit à « participer à l'élaboration des décisions publiques » en matière d'environnement. Cette consécration constitutionnelle revêt ainsi une importance politique même si elle demeure de portée limitée[541].

C'est d'ailleurs dans ce contexte du droit de l'environnement que la procédure de l'enquête publique créée en 1810 pour garantir la protection du droit de propriété dans le cadre de l'expropriation pour cause d'utilité publique a été réformée par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et de la protection de l'environnement (dite loi Bouchardeau). L'enquête publique devient désormais un dispositif d'information et de recueil des avis du public. Ouverte à tous sans aucune restriction elle permet d'être informé et d'exprimer ses appréciations, suggestions et contrepropositions auprès d'un commissaire enquêteur (ou d'une commission d'enquête) indépendant de l'administration chargé de formuler un avis (favorable ou défavorable) sur le projet.

C'est également dans le cadre du droit de l'environnement que la loi du 2 février 1995 (dite loi Barnier) a renforcé le dispositif de l'enquête publique en prévoyant la possibilité d'organiser pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national un grand débat public, dont l'organisation est confiée à une Commission nationale du débat public, et en réorganisant les conditions d'agrément des associations de protection de l'environnement et en renforçant leurs pouvoirs. Le code de l'environnement traduit parfaitement cette préoccupation. Ainsi le Livre premier du Code, après avoir posé les principes généraux dans son titre I consacre son titre II à l'information et à la participation des citoyens et son titre IV aux associations de protection de l'environnement. Celles-ci font l'objet d'une attention particulière : après avoir défini leurs conditions d'agrément (article L 141-1) le code précise leur vocation à être des partenaires actifs (article L 141-2) et organise leur capacité d'action en justice (articles L 142-1 et L 142-2).

C'est dans ce cadre favorable que de nombreuses associations militantes apparues dans la vague contestataire de mai 1968 se sont structurées et regroupées pour prendre place dans le paysage politique et juridique français. La plupart d'entre elles bénéficient à partir de la procédure d'agrément d'un certain nombre de prérogatives « pour participer à l'action des organismes publics » et à intervenir en amont du processus décisionnel dans le cadre des

---

[541] FEVRIER Jean Marc, Les principes constitutionnels d'information et de participation, *Revue mensuelle LexisNexis Jurisclasseur – Environnement*, Avril 2005, p. 31-33

opérations d'aménagement et d'urbanisme. Elles ont en outre largement occupé le terrain juridique « en saisissant les juridictions compétentes pour contester les décisions administratives, pour obliger l'administration à faire appliquer la législation et pour faire réprimer les infractions ou cesser les troubles manifestement illicites »[542]. Ainsi la Fédération France Nature Environnement revendique l'engagement chaque année de plus de 1 000 recours pour faire respecter l'environnement[543]. Leur action militante s'exerce surtout à travers leur présence active sur le terrain national (comme l'a montré leur forte mobilisation à l'occasion du Grenelle de l'Environnement) mais sans négliger leur présence vigilante dans les actions locales.

Dans le domaine de la démocratie participative le droit de l'aménagement et de l'urbanisme n'est pas allé aussi loin, même si les modalités de participation du public ont été progressivement améliorées[544]. Elles prennent actuellement trois formes : l'agrément d'associations d'usagers, l'usage de l'enquête publique et la concertation préalable de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme.

D'une part, les associations locales d'usagers agréées prévues à l'article L 121-5 du Code de l'urbanisme sont « consultées, à leur demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme » mais leurs pouvoirs sont notablement inférieurs à ceux reconnus aux associations agréées de protection de l'environnement. D'autre part, l'enquête publique « démocratisée » fait désormais partie intégrante de la plupart des outils de planification et de réglementation de l'occupation de l'espace. Enfin, le même souci d'information et de participation du public a conduit le législateur à prévoir dans la loi du 18 juillet 1985 (article L 300-2 du code de l'urbanisme) la nécessité d'une concertation préalable « associant, pendant toute l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées » lors de l'établissement de certains documents d'urbanisme ou l'engagement de certaines opérations d'aménagement. Ainsi l'article L 300-2 a rendu obligatoire cette concertation pour l'élaboration ou la révision

---

[542] BRAUD Xavier, 2002, *Protection de l'environnement : guide juridique à l'usage des associations*, Editions Yves Michel, Paris.

[543] La Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN) créée en 1968, et rebaptisée France Nature Environnement en 1990, revendique au nom de ses 3 000 associations adhérentes son statut de "réseau d'associations qui fait du lobbying pour que le droit français, européen et international évolue dans le sens d'une plus grande protection de l'environnement" et présente son action sous le double aspect de la contestation et de la concertation. http://www.fne.asso.fr/ Consultation du 17/09/2008.

[544] JACQUOT Henri, PRIET François, *Droit de l'urbanisme*, précité, p. 105-116.

du SCOT ou du PLU, pour la création d'une ZAC, ou pour toute opération d'aménagement susceptible, par son importance ou sa nature, de modifier de manière substantielle le cadre de vie ou l'activité de la commune. Mais le législateur n'a pas souhaité entraver l'action des autorités locales auxquelles il a laissé la plus grande liberté pour déterminer les modalités de la concertation préalable et assurer ainsi un équilibre prudent entre l'intérêt privé et l'intérêt général[545]. Le juge administratif est resté dans cette même tonalité libérale en adoptant une attitude minimaliste du contrôle de l'existence d'une véritable concertation préalable[546]. La doctrine s'est émue de cette attitude particulièrement restrictive des principes posés par le droit de l'urbanisme et qui se trouve en décalage profond avec ceux en vigueur pour la protection de l'environnement sur les bases fixées par la convention d'Aarhus[547].

Assez ouvertes dans le droit de l'environnement, plus restreintes dans le droit de l'urbanisme, l'information et la participation du public ont très peu pénétré le droit du patrimoine. L'administration du patrimoine n'a élargi que très tardivement l'accès des représentants des associations de défense du patrimoine dans ses commissions spécialisées mais n'a jamais jugé utile d'organiser leurs moyens d'expression. En ce qui concerne le droit d'expression du public, pourtant sollicité ponctuellement lors des journées du patrimoine et d'une manière permanente à travers les activités touristiques et culturelles qui permettent d'assurer la mise en valeur de ce patrimoine, il n'a été admis, à travers l'enquête publique, que dans les domaines qui touchaient étroitement le droit de l'urbanisme et de l'environnement (secteurs sauvegardés et Z.P.P.A.U.P. notamment). Au questionnement d'Yves Jegouzo[548] « Pourquoi enfermer la participation du public dans le seul domaine de l'environnement et de l'aménagement ? [...] Pourquoi ne pas étendre les exigences d'information et de participation à d'autres domaines tels que l'organisation des services publics, la fermeture de classes, d'hôpitaux etc. ? », on pourrait légitimement ajouter : le patrimoine culturel et conclure avec lui « A priori, on ne décèle aucun argument de principe qui puisse l'exclure ».

---

[545] BIJOU Pierre, Le recours à la concertation en urbanisme, *Droit et ville* 2003, p. 104-135
[546] FABRE LUCE Henri, Requiem pour la concertation, *Etudes foncières* n° 61, décembre 1993, p. 21.
[547] HELIN Jean Claude, La concertation de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme, *A.J.D.A.* 11/12/2006 p. 2332-2339
[548] *Ibidem*, p. 2315

Après les déclarations volontaristes de Michel Duffour, le secrétaire d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle soulignant en 2001 l'importance du rôle des associations dans la politique patrimoniale, les progrès dans ce domaine ont été particulièrement réduits et se limitent à de rares initiatives généreuses, mais peu productives, comme la mise en place récente d'un groupe national de réflexion auprès du ministre de la culture et le renforcement, opéré par le décret du 30 mars 2007[549] et la représentation des associations dans les commissions régionales du patrimoine et des sites. À la différence d'autres secteurs de la vie publique qui ont intégré dans leur stratégie le développement et le soutien apporté à la vie associative (comme les secteurs de l'éducation populaire, des mouvements caritatifs, de la jeunesse et des sports) et qui s'emploient à susciter « des attitudes positives autour d'un vouloir faire ensemble »[550], le ministère de la Culture et l'administration étatique du patrimoine ont encore de très larges marges de progrès à accomplir pour que les forces vives et notamment les associations ne demeurent pas « une armée mal utilisée ». L'appropriation collective du patrimoine par l'ensemble des acteurs locaux reste encore un champ à explorer, notamment pour « décentraliser la gestion du patrimoine – c'est-à-dire en restituer la responsabilité aux descendants de ceux qui l'ont construit »[551].

[549] Décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, précité
[550] LANGLAIS Jean Louis, 2008, *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*, Rapport à Madame la Ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, Juin 2008, p. 18.
[551] LENIAUD Jean Michel, Décentralisation : il est grand temps de changer, *MOMUS* n° 14, juin 2003

CONCLUSION GÉNÉRALE

ENTRE IDENTITÉ NATIONALE ET IDENTITÉS LOCALES
LE PATRIMOINE CULTUREL EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ

La sauvegarde du patrimoine culturel immobilier français a été placée depuis la fin du XVIII° siècle sous l'autorité quasi exclusive de l'Etat. En faisant des monuments d'art et d'histoire un élément essentiel de la construction de l'identité nationale, la conduisant à atténuer voire à éradiquer les spécificités et identités locales, la Révolution française a mis en œuvre un processus d'appropriation nationale des monuments historiques au service de l'intérêt général. Dans des perspectives également politiques, la Monarchie de juillet a poursuivi le processus d'étatisation. Elle a progressivement mis en place une gestion centralisée s'appuyant sur des moyens humains et financiers lui permettant de conduire toutes les phases de sa politique patrimoniale (de l'identification et la connaissance experte à la mise en valeur en passant par les étapes essentielles des actions de préservation et de restauration). Le développement de ce processus a naturellement conduit l'État à engager les moyens du budget de la nation au service de cette œuvre d'intérêt public, puis de la parachever par l'édiction d'un corpus normatif de plus en plus élaboré et complexe destiné à assurer l'efficacité et la pérennité de cette politique publique.

Cette lente évolution de la politique patrimoniale, de la Révolution française jusqu'à la fin du XXe siècle, s'est d'ailleurs inscrite dans une évolution générale de l'action de l'État qu'a décrite Pierre Rosanvallon, qui souligne « le caractère éminemment politique de l'action culturelle en France » qui est « au cœur du processus d'institution de la nation par l'État. [...] L'éducation et la culture ne sauraient être considérées, en France, comme de simples "domaines" de l'action de l'État : elles sont comme la diplomatie et les finances, la raison même de cet État. La spécificité de l'État français est sur ce point éclatante »[1]. Dans une démocratie libérale et prospère qui génère des besoins culturels, l'État a longtemps considéré qu'il était le seul à pouvoir mettre en œuvre une véritable politique publique patrimoniale.

Mais ce choix est mis en cause dans la seconde moitié du XXe siècle, le rôle d'un État omniscient et omnipotent apparaissant de plus en plus inadapté. L'invention de la religion moderne de l'État culturel qui a animé la vie française au cours des Trente Glorieuses (et qui a donné lieu à une abondante littérature critique soit pour la justifier soit pour la contester[2]),

---

[1] Rosanvallon Pierre, *L'État en France, de 1789 à nos jours*, précité, p. 110.
[2] On se contentera de citer quelques-uns des très nombreux ouvrages : EMMANUEL Pierre, 1971, *Pour une politique de la culture***.** Ed. du Seuil, Paris ; FUMAROLI Marc, 1992, *L'État culturel Essai sur une religion moderne*, Editions de Fallois, Le livre de poche. Biblio essais, Paris ; URFALINO Philippe, 2004, *L'invention de*

est apparue en décalage par rapport à de nouvelles préoccupations. Les contexte de crise économique mondiale et les graves difficultés que connaissent les budgets publics, la priorité donnée au développement durable qui conduit à remettre en cause le rôle tutélaire de l'État, à renforcer le rôle des collectivités territoriales et à promouvoir la démocratie locale en favorisant les initiatives des citoyens et l'action des associations, ont compté parmi les éléments de remise en cause de l'État providence et de sa présence forte, parfois exclusive, dans de très nombreux secteurs de la vie sociale et notamment dans la sphère culturelle.

Dans le domaine spécifique de la sauvegarde du patrimoine culturel la crise de l'État a souligné les inconvénients de son omniprésence et mis en relief de nombreuses carences : insuffisance criante de ses engagements financiers tant pour assumer ses responsabilités de propriétaire que pour apporter son soutien aux autres propriétaires publics et privés, manque de lisibilité dans les objectifs et les priorités de la politique nationale du patrimoine malgré les effets d'annonce (lois de programme et Plan national pour le patrimoine par exemple), difficultés permanentes à apporter des réponses adaptées aux besoins croissants d'un patrimoine qui ne cesse de se développer et se diversifier, et enfin manque d'efficience d'une politique conduite d'une manière trop centralisée (malgré les améliorations apportées par la déconcentration).

Les carences et les dysfonctionnements de l'organisation étatique ont été suffisamment soulignés dans les rapports Gaillard, Nachbar et Kert sans qu'il soit nécessaire d'y revenir. De cette analyse critique une ligne générale se dégage : la nécessité de la « refondation de la politique patrimoniale française » au sujet de laquelle les rapports parlementaires ouvrent un certain nombre de pistes. D'une part une nouvelle définition du rôle de l'État invité à se recentrer sur ses missions essentielles et à améliorer son organisation ; d'autre part, une poursuite de la décentralisation, les collectivités territoriales étant, en application du principe de subsidiarité, les mieux à même de mettre en œuvre un grand nombre d'actions dans le domaine patrimonial ; enfin, compte tenu de l'ampleur de la tâche et dans le cadre de la démocratie participative (un des éléments majeurs du

---

la politique culturelle, Hachette Littératures, Paris ; POIRRIER Philippe, 2000, *L'État et la culture en France au XXe siècle*, Le livre de poche, Paris ; DIJIAN Jean Michel, 2005, *Politique culturelle : la fin d'un mythe*, Gallimard, Paris ; SAINT-PULGENT Maryvonne de, 1999, *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, Paris.

développement durable), une plus forte implication des autres acteurs privés directement concernés et des citoyens apparaît un troisième volet indispensable.

Le premier élément qui fait consensus est en effet la nécessité pour l'État de se recentrer sur ses missions essentielles. La définition des normes, permettant d'assurer pour l'ensemble de la communauté nationale, les conditions de la sauvegarde du patrimoine, est naturellement sa première mission. La définition donnée par André Chastel selon laquelle « le patrimoine est ce dont la préservation demande des sacrifices, ce dont la perte signifie un sacrifice » légitime l'intervention de l'État qui possède l'autorité pour définir les « sacrifices » juridiques et matériels que la communauté nationale peut et doit supporter pour en assurer la préservation. L'importance du corpus juridique lentement élaboré de 1830 à nos jours montre que l'État s'est toujours appliqué à définir les normes juridiques de protection du patrimoine culturel sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des éléments patrimoniaux méritant protection.

Dans de nombreux domaines où la protection de l'intérêt général conduit à apporter des restrictions à certaines libertés fondamentales (comme le droit de propriété), l'État possède la légitimité suprême. Dans les domaines dans lesquels, pour des raisons d'efficience, il a confié à d'autres collectivités publiques le soin de définir les normes, notamment en matière d'urbanisme et de droit des sols, il lui appartient évidemment de vérifier que la satisfaction de cet intérêt général peut être assurée de manière équitable et harmonieuse sur l'ensemble du territoire national (à titre d'illustration l'actualité montre régulièrement les nombreuses difficultés d'assurer en tous lieux et en toutes circonstances le respect de la protection du littoral pourtant réglementée par la loi du 3 janvier 1986). Les actes de vandalisme parfois perpétrés par ceux-là même qui sont investis de responsabilités en matière de protection des monuments, des sites naturels et des paysages montrent que cette mission de l'État demeure essentielle et que la protection assurée par ses agents locaux, notamment les préfets, et, dans le domaine spécifique des autorisations d'urbanisme, les architectes des bâtiments de France, se révèle le plus souvent essentielle. Au-delà des contingences locales et au-dessus des préoccupations politiciennes, l'État est en effet le seul à pouvoir, par sa neutralité, assurer la préservation d'un patrimoine commun qui doit profiter à tous sur l'ensemble du territoire national.

Cette fonction traditionnelle et éminente de gardien des lois a longtemps amené l'État à assumer seul les étapes préalables à l'élaboration et à la conduite de la politique patrimoniale. Le domaine des sciences historiques, artistiques et techniques, préalable indispensable aux actions de préservation, d'entretien et de sauvegarde du patrimoine bâti,

naturel et paysager est ainsi devenu le domaine de prédilection de l'État aux dépens de l'action des sociétés savantes, rapidement marginalisées, ou des universités généralement peu impliquées. Mais ce domaine de la recherche et de l'expertise s'est rapidement ouvert aux collectivités territoriales désormais appelées à intervenir dans le domaine patrimonial. Des troncs communs de formation initiale et continue permettent d'assurer une cohérence dans le cursus des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales mais c'est toujours à l'État d'assurer la cohérence nationale de cette recherche scientifique soit qu'il l'exerce lui-même au niveau de ses services ou de ses établissements publics (comme l'Institut national de recherches archéologiques préventives), soit qu'il en confie la responsabilité à d'autres (collectivités territoriales comme la région pour l'Inventaire général, ou organismes privés dans le cadre de conventions). Dans ce dernier cas, il lui revient d'en assurer le contrôle scientifique et technique afin d'assurer la cohérence nationale du dispositif.

Mais une des tâches essentielles de l'État demeure de mettre à la disposition de cette mission d'intérêt général les moyens financiers du budget national. Les moyens à mettre en œuvre, désormais identifiés, pour assurer le « sauvetage » des monuments en péril et les investissements nécessaires pour assurer l'entretien et la restauration de l'ensemble du parc monumental, justifient que l'État puisse assumer une part importante de cette mission d'intérêt général. Sa responsabilité est totale pour la sauvegarde des monuments nationaux dont il est propriétaire et dont il doit assurer la satisfaction par ses services ou par l'entremise d'un de ses établissements (notamment le Centre des monuments nationaux). Sa responsabilité demeure également pour les autres éléments appartenant aux autres propriétaires, publics ou privés. La participation des finances publiques au profit d'un patrimoine bâti, naturel et paysager que l'État a déclaré d'intérêt public est en effet justifiée, mais l'appréciation de son montant est évidemment la plus problématique car elle dépend de considérations politiques et éthiques, liées aux capacités et priorités du budget de l'État et à la contribution qui peut être supportée par la nation. Les moyens considérables à mettre en œuvre au bénéfice des autres propriétaires publics et privés, que les différents rapports publics ont situés, en 2007-2008 autour de 400 millions d'euros annuels (au lieu des 300 millions dégagés durant les dernières années) justifient soit que l'État adapte ses moyens budgétaires aux enjeux, soit qu'il définisse la nature et les modalités des ressources extrabudgétaires à mettre en œuvre, comme l'ont d'ailleurs fait nombre d'États étrangers, comme la Grande-Bretagne ou l'Italie.

Ces trois missions régaliennes de l'État (dire le droit, maîtriser la connaissance et allouer les moyens financiers) restent des fonctions essentielles qui recueillent l'adhésion et

l'attente de tous les acteurs publics et privés intervenant dans le champ patrimonial. Il n'en est pas de même pour deux autres fonctions que l'État a choisi d'assumer, celles de gestionnaire et d'animateur. Les réflexions conduites durant les dix dernières années ont montré que ce modèle ancien d'une organisation étatique seule habilitée à identifier, analyser et agir, héritée de cette longue période de l'histoire française au cours de laquelle « les monuments construisaient la Nation » n'est plus adapté aux réalités de la société actuelle, où les acteurs locaux (publics ou privés) occupent ou veulent occuper une place plus importante. L'expérience a en outre montré que dans le domaine de l'action et de l'animation l'État n'était peut-être pas l'intervenant le plus adéquat. Le rapport Bady, pourtant mesuré, soulignait dès 2002 ce constat : « Dans sa grande majorité, la commission est pessimiste quant à la possibilité de l'État à se réformer rapidement et durablement, d'autant plus qu'en matière culturelle le montant des crédits en jeu n'est pas déterminant ; d'autre part et surtout, et de manière plus positive, elle pense que la décentralisation est la bonne voie pour reconnaître, mobiliser et dynamiser de nouveaux acteurs, publics et privés et fixer un cadre simplifié »[3].

Dans les missions de gestion et de mise en valeur du patrimoine, qui concernent d'ailleurs majoritairement les collectivités territoriales et les propriétaires privés, l'État n'apparaît désormais plus comme l'acteur le plus pertinent et efficace. Les carences constatées par nombre de rapports publics dans la gestion et la mise en valeur de son propre patrimoine justifient qu'il s'attache prioritairement à la mise en œuvre des améliorations importantes nécessaires.

Le second élément, qui fait encore débat entre les défenseurs de la primauté de l'État et les partisans des libertés locales, demeure celui de la poursuite de la décentralisation. Si la rupture avec le modèle étatique antérieur paraît définitivement admise, le problème de l'appréciation de la meilleure répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales reste entier, comme l'ont montré les débats et les résultats des transferts prévus par la loi d'août 2004. Le débat est loin d'être clos comme l'a montré récemment la divergence d'opinions émises par deux personnalités du monde politique culturel. À quelques semaines de distance, Jean-Jacques Aillagon, ancien ministre de la Culture et auteur d'un rapport récent

---

[3] Rapport BADY, précité, p. 6.

sur le patrimoine[4], s'interroge sur le rôle de l'État en matière culturelle (considérant même que « la question de la suppression du ministère de la Culture peut se poser »[5]) et estime qu'il convient de poursuivre dans la voie de la décentralisation. Cette opinion est contestée par Christine Albanel qui lui a succédé au ministère et qui déclare n'être « pas favorable à plus de décentralisation », ajoutant que « les collectivités territoriales n'en veulent pas en matière culturelle »[6].

Même si la décentralisation n'est pas une fin en soi, l'expérience de l'acte I de la décentralisation dans les rares domaines concernés de l'action culturelle est de nature à rassurer les contempteurs de l'autorité de l'État. La lecture publique, les enseignements artistiques, les archives, les musées et l'action culturelle ne paraissent pas avoir souffert de leur abandon par une gestion étatique directe. Bien plus l'engagement très important des collectivités territoriales dans ces secteurs et dans ceux qui ressortissent de sa compétence générale, montre l'importance qu'elles y accordent, même s'il est possible de souligner l'existence de nombreuses distorsions et inégalités entre les différentes politiques publiques territoriales.

L'acte II de la décentralisation a ouvert une nouvelle voie. Certes, les objectifs arrêtés par le législateur ont connu des résultats inférieurs aux prévisions, compte tenu de l'attitude réservée des collectivités territoriales, mais il est probable que les champs désormais ouverts aux compétences des collectivités locales seront largement investis par elles. Les collectivités territoriales, directement concernées par un patrimoine local, élément majeur de leur histoire, de leur identité et de leur développement, doivent pouvoir déterminer et conduire leurs politiques patrimoniales au plus près des réalités locales.

Dans ce mouvement de progression de la décentralisation, qui paraît inéluctable pour beaucoup de nos contemporains, Arcisse de Caumont avait en 1871 des propos qui peuvent paraître prémonitoires. Dans une communication présentée sous le titre « La décentralisation c'est la vie ! » il précisait : « Quand nous verrons notre administration reconstituée par grandes régions, qu'on lui restituera son initiative et sa liberté d'action, qu'elle n'attendra plus du plus mince employé parisien, fort ignorant de ses besoins, la permission de faire une chose

---

[4] AILLAGON Jean-Jacques, *Une nouvelle dynamique pour les politiques de conservation du patrimoine monumental*, Avis du C.E.S.E, octobre 2008, précité.
[5] *Le Monde*, 30 décembre 2008.
[6] *Le Monde*, 5 février 2009.

utile et réclamée par tous ; quand la décentralisation bien entendue aura formé des centres régionaux dans lesquels s'élaborera la vie provinciale ; quand l'esprit public, qui n'existe pas encore, se sera développé, que les idées se seront rectifiées, nous pourrons répéter : la centralisation c'est la mort ; la décentralisation c'est la vie »[7].

Un dernier élément nous paraît également important qui ne réduit par la problématique de la protection patrimoniale à une judicieuse répartition des compétences, indispensable mais non suffisante, entre l'État et les collectivités territoriales. La société civile française a sans doute une place importante à prendre dans la politique publique patrimoniale.

Le patrimoine culturel, compte tenu de sa forte valeur identitaire, ne peut être un champ réservé aux seules personnes publiques, État et collectivités territoriales. Une meilleure symbiose dans la conduite des actions publiques pour la connaissance du patrimoine d'une part (Inventaire général du patrimoine et recherche archéologique notamment), la protection des ensembles urbains (secteurs sauvegardés ou ZPPAUP) des monuments naturels, sites et paysages d'autre part et de leur mise en valeur au profit du plus grand nombre enfin, ne peut faire l'économie d'une nécessaire appropriation collective. Dans une société démocratique, la société civile, citoyens et associations, entreprises et agents économiques, sont des acteurs qu'il convient d'écouter et de valoriser. À l'instar des dispositifs mis en œuvre par le droit de l'environnement, le droit du patrimoine doit pouvoir permettre à tous les acteurs concernés de s'impliquer dans cette mission de préservation de l'héritage commun, en leur reconnaissant la place la plus adéquate. Le patrimoine a en effet acquis une dimension sociale soulignée par Pierre Nora : « On est passé d'un patrimoine étatique et national à un patrimoine de type social et communautaire où se déchiffre notre identité groupale ou individuelle. On est ainsi passé d'un patrimoine hérité à un patrimoine revendiqué »[8].

Le succès de l'expérience conduite depuis plus de dix années par la Fondation du patrimoine montre la pertinence de cette mission de service public qui associe des prérogatives de puissance publique à une mobilisation des acteurs publics et privés. La

---

[7] Arcisse de Caumont : La décentralisation c'est la vie. Annuaire de l'Association normande (Congrès de Mortain et de Saint Hilaire du Harcouet" Bulletin monumental Tome XXXVII 1871, p. 511-512, cité par BOUTIN Christophe, Arcisse de Caumont décentralisateur, in *Arcisse de Caumont, érudit normand et fondateur de l'archéologie française*, précité, p. 198-199.

[8] NORA Pierre, L'explosion du patrimoine, *Patrimoines, revue de l'Institut national du patrimoine,* 2006/n° 2, p. 11

sauvegarde du patrimoine de proximité apparaît ainsi comme un des éléments de la cohésion sociale.

La mobilisation citoyenne des nombreuses associations de défense du patrimoine constitue également un outil privilégié, pour l'État comme pour les collectivités territoriales, pour une adhésion collective à la réalisation d'une politique qui dépasse largement les moyens de la seule puissance publique. L'action conduite par le bénévolat se révèle souvent un élément important dans la mise en valeur du patrimoine.

La comparaison avec le système anglais peut d'ailleurs fournir d'utiles enseignements. Les compétences manifestées par le National Trust à assurer la gestion et la mise en valeur de la plus grande partie du patrimoine bâti et paysager de Grande-Bretagne et surtout sa capacité à mobiliser autour de cette œuvre la société civile méritent réflexion sur la place des citoyens dans la préservation du patrimoine. Certes le terme anglais *heritage* pour qualifier le patrimoine évoque une idée de propriété privée et non de biens collectifs. Mais le succès du modèle anglais vient sans doute du fait que « les principales initiatives en vue de protéger, conserver et aussi connaître et définir le patrimoine ont été prises par des personnes privées ou des associations »[9].

Enfin, dans une perspective plus politique, la préservation du patrimoine français doit être resituée dans une logique de développement durable, parce que les choix d'aujourd'hui en matière patrimoniale comme dans beaucoup d'autres domaines, conditionnent la vie des prochaines générations. Dans ce cadre, la démocratie participative, élément essentiel de toute politique de développement durable, est sans doute le corollaire de la déconcentration de l'État comme de la décentralisation.

Dans le domaine patrimonial, aussi, la vigilance, la dénonciation et l'évaluation, exercées par le citoyen, sont les éléments indispensables de la nécessaire « contre-démocratie » que décrit Pierre Rosanvallon[10]. L'actualité récente du droit patrimonial en donne d'ailleurs une pertinente illustration à travers l'exemple, circonscrit mais significatif, de l'abandon décidé par le législateur du contrôle exercé par les ABF dans le fonctionnement des ZPPAUP (que nous avons évoqué antérieurement). Sous l'objectif judicieux de

---

[9] HEWISON Robert, La prise de conscience du patrimoine en Grande-Bretagne, in NORA Pierre (Dir.) *Science et conscience du patrimoine*, précité, p. 358.
[10] Rosanvallon Pierre, 2006, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*,. Editions du seuil, Paris.

simplification du droit et d'assouplissement des procédures, le législateur avait supprimé l'exigence de l'avis conforme de l'ABF dans la délivrance des autorisations d'urbanisme dans les ZPPAUP. Cette modification législative, censurée par le Conseil constitutionnel (pour des motifs concernant la forme –cavaliers législatifs- et non le fond) a suscité de vives réactions de la part des associations de sauvegarde du patrimoine[11] relayées par plusieurs articles de la presse nationale[12]. L'inquiétude était en effet grande que l'abandon d'un contrôle de l'Etat n'ouvre la voie à des dérives d'un pouvoir local sans limite. Au-delà de cet exemple puisé dans l'actualité récente, de nombreuses autres illustrations pourraient être avancées (comme le difficile respect de la loi littorale dans la délivrance d'autorisations d'urbanisme) pour souligner l'importance de la vigilance exercée par les citoyens (notamment à travers les associations de sauvegarde du patrimoine) dans l'équilibre toujours délicat de l'exercice des missions respectives de l'État (dans ses fonctions régaliennes de défense de l'intérêt public) et des collectivités territoriales (dans l'exercice de l'autonomie locale en application du principe constitutionnel de subsidiarité).

Ainsi, au terme de notre analyse sur les rapports entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine du patrimoine culturel et sur le rôle spécifique de ces dernières pour la sauvegarde du patrimoine, on peut avancer l'hypothèse que la poursuite de la décentralisation est un processus inéluctable et souhaitable que justifie l'évolution d'une société qui réclame une politique plus proche des citoyens.

Ce « moins d'État » dans l'action de terrain suppose en contrepartie que l'État, garant de l'intérêt général et de la cohésion nationale, soit plus cohérent dans la définition de ce qui est souhaitable et possible, qu'il en fixe les normes et soit en mesure d'assurer d'une manière effective le contrôle de son exécution, avec des moyens humains, techniques et juridiques adaptés aux enjeux. Son intervention directe doit être limitée aux actions d'entretien, de

---

[11] « Cafouillage gouvernemental ou abandon par l'État de son rôle de préservation du patrimoine national ? », Flash d'information de la FNASSEM, 3 février 2009, http://www.associations-patrimoine.org/ consultation du 4/2/2009.

[12] RYKNER Didier, « Les promoteurs en ont rêvé, le gouvernement va le faire ! » http://latribunedelart.com/ 27 janvier 2009, EVIN Florence, « Le paysage urbain menacé par un projet de loi » *Le Monde* 29 janvier 2009, « La protection du patrimoine urbain et paysager risque d'être fragilisée » Propos recueillis auprès de Frédéric Auclair, président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France, *Le Monde*, 30 janvier 2009,
DEFAWE Jean-Philippe « La protection du patrimoine fait les frais de la relance » http://lemoniteur.fr/ 30 janvier 2009.

restauration et de mise en valeur du patrimoine national qui lui est confié et qui constitue le domaine majeur de l'histoire et de l'art de la France.

Les collectivités territoriales, pour leur part, sont les mieux à même d'assurer une politique publique patrimoniale plus proche des réalités et identités locales et de mobiliser dans cette tâche les forces vives locales.

Mais une telle répartition des compétences entre État et collectivités territoriales, entre identité nationale et identités locales ne peut être un aboutissement définitif. Une telle œuvre collective mérite sans doute une mobilisation à la dimension des enjeux. Toute politique publique patrimoniale ne peut donc tirer sa totale légitimité que de l'adhésion du corps social. Le pouvoir exercé par les autorités publiques, nationales ou locales, ne peut être efficace qu'avec l'adhésion (et donc le contrôle permanent) des citoyens et de l'opinion publique.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux, traités, manuels

ANDIA Béatrice de, 1976, *La sauvegarde des villes d'art, régime juridique*, s. éd. s. l, 426 p.
ANDRIEUX Jean-Yves, 1997, *Patrimoine et histoire*, Ed. Belin, Paris, 283 p.
ANDRIEUX Jean-Yves, SEITZ Frédéric, 1998, *Pratiques architecturales et enjeux politiques, France 1945-1995*, Picard éditeur, Paris, 410 p.
ARCHAMBAULT Edith, 1996, *Le secteur sans but lucratif Associations et fondations en France*, Economica, Paris, 261 p.
AUDRERIE Dominique, 1997, *La notion et la protection du patrimoine*, Presses universitaires de France, Collection « Que sais-je ? », Paris, 127 p.
AUDRERIE Dominique, 2000, *La protection du patrimoine culturel dans les pays francophones*, Editions Estem, Paris, 112 p.
AUDRERIE Dominique, 2003, *Questions sur le patrimoine*, Editions Confluence, Bordeaux, 121 p.
AUDRERIE Dominique, 2003, *Petit vocabulaire du patrimoine culturel et naturel*, Ed. Confluences, Bordeaux, 63 p.
AUDRERIE Dominique, SOUCHIER Raphaël, VILAR Luc, 1998, *Le patrimoine mondial*, P.U.F, Coll. « Que sais-je ? » n° 3436, 1re édition, Paris, 127 p.
AUDUC Arlette, 2008, *Quand les monuments construisaient la Nation Le service des monuments historiques de 1830 à 1940*, Comité d'histoire du Ministère de la culture, Travaux et documents n° 25, Diffusion La documentation française, Paris, 640 p.
AUSSEUR-DOLLEANS, 2000, *Les secteurs sauvegardés*, Ministère de la culture et de la communication/Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, Paris, 67 p.
BABELON Jean-Pierre, CHASTEL André, 2000, (première parution 1980, *Revue de l'art* n° 49) *La notion de patrimoine*, Editions Liana Levi, Paris, 172 p.
BACHOUD Louis, JACOB Philippe, TOULIER Bernard, 2002, *Patrimoine culturel bâti et paysager Classement. Conservation. Valorisation*, Ed. Dalloz, Encyclopédie Delmas, 1re édition, Paris, 280 p.
BADY Jean-Pierre, 1998, *Les monuments historiques en France*, P.U.F., collection « Que sais-je ? » 2e édition, Paris, 128 p.
BARRAQUE Bernard, THEYS Jacques (dir.), 1998, *Les politiques d'environnement : évaluation de la première génération, 1971-1995*, Ed. de la recherche, Paris, 391 p.
BARRES Maurice, 1925, *La grande pitié des églises de France*, Librairie Plon, Paris, 300 p.
BAYLE Dominique, HUMEAU Marie-Sophie, 1992, *Valoriser le patrimoine de sa commune par le tourisme culturel*, Ed. du Moniteur, Paris, 197 p.
BEAUCARNOT Jean-Louis, 2005, *La généalogie*, P.U.F., Collection « Que sais-je ? », 3e édition, Paris, 127 p.
BEAULIEU Bernard (Rassemblés par) et GENET-ROUFFIAC Nathalie (dir.), 1997, *Eléments d'histoire administrative Ministère de la culture*, Comité d'histoire du Ministère de la culture, travaux et documents n° 5, Paris, 150 p.
BEAUMONT-MAILLET Laure, 1997, *La France au Grand siècle, chef-d'œuvre de la collection Gaignières*, B.N.F./Anthèse, Paris, 103 p.
BEGHAIN Patrice, 1998, *Le patrimoine : culture et lien social*, Presses de sciences politiques, La bibliothèque du citoyen, Paris, 116 p.

BEGHAIN Patrice, 1997, *Guerre aux démolisseurs Hugo, Proust, Barrès, un combat pour le patrimoine*, Editions Paroles d'Aube, Vénissieux, 163 p.
BELHOSTE Jean-François, SMITH Paul, 1997, *Patrimoine industriel cinquante sites en France*, Editions du patrimoine, Paris, 128 p.
BERCE Françoise, 1979, *Les premiers travaux de la commission des monuments historiques 1837-1848*, Picard, Paris, 453 p.
BERCE Françoise, 2000, *Des monuments historiques au patrimoine du XVIIIe siècle à nos jours, ou Les égarements du cœur et de l'esprit*, Flammarion série « Art Histoire et Société », Paris, 226 p.
BERTHO-LAVENIR Catherine, 1999, *La roue et le stylo. Comment nous sommes devenus touristes*, Editions Odile Jacob, Paris, 438 p.
BILLOT Claudine, 1998, *Les saintes chapelles royales et princières*, Editions du patrimoine, Coll. « Thématiques du patrimoine », Paris, 80 p.
BLEYON Jean Benoît, 1979, *L'urbanisme et la protection des sites La sauvegarde du patrimoine architectural urbain*, L.G.D.J., Paris 190 p.
BOITO Camillo, 2000, *Conserver ou restaurer : les dilemmes du patrimoine* (trad. de l'italien par Jean-Marc Mandosio ; présenté par Françoise Choay), Les éd. de l'imprimeur, Besançon, 109 p.
BOURDIN Alain, 1984, *Le patrimoine réinventé*, P.U.F, Paris, 240 p.
BRAUD Xavier, 2002, *Protection de l'environnement : guide juridique à l'usage des associations*, Editions Yves Michel, Paris, 303 pages.
BRAUDEL Fernand, 1990, *L'identité de la France*, Flammarion, Collection « Mille et une pages », Paris, 1181 p.
BRICHET Robert, 1952, *Le régime des monuments historiques en France*, Librairies techniques, Libraire de la Cour de Cassation, Paris, 237 p.
BRUGERETTE Joseph, 1935, *Le prêtre français et la société contemporaine*, tome II Vers la séparation de l'Eglise et de l'Etat (1871-1908), Editeur P. Lethielleux, Paris, 637 p.
BURKART Lucas, CORDEZ Philippe, MARIAUX Pierre-Alain, POTIN Yann, 2005, *Le trésor au Moyen Âge. Questions et perspectives de recherche*, Institut d'Histoire de l'art et de Muséologie, Neuchâtel, 137 p.
CABANNE Pierre, 2003, *Les grands collectionneurs, tome I Du Moyen Âge au XIXe siècle*, Editions de l'Amateur, Coll. « Regard sur l'art », Paris, 301 p.
CARDONA Jeannine, LACROIX Chantal, 2008, *Chiffres clés 2008 Statistiques de la culture*, La documentation française/Ministère de la culture et de la communication, Département des études de la prospective et des statistiques, Paris, 235 p.
CAUQUELIN Anne, 2000, *L'invention du paysage*, P.U.F Coll. « Quadrige », Paris, 181 p.
CAUQUELIN Anne, 2002, *Le site et le paysage*, P.U.F Coll. « Quadrige », Paris, 191 p
CHALINE Jean-Pierre, 1998, *Sociabilité et érudition Les sociétés savantes en France XIXe-XXe siècle*, Editions du C.T.H.S., Format 31, Paris, 479 p.
CHAPUS René 2001, *Droit administratif général* tome I Editions Montchrestien 15e éd., Paris, 1427 p.
CHASTEL André, 1994, *Architecture et patrimoine Choix de chroniques du journal "Le Monde"*, Imprimerie Nationale, Paris, 243 p.
CHATEAUBRIAND François René de, 1966, *Génie du christianisme*. Edition établie par REBOUL Pierre, Paris, Garnier-Flammarion, 2 volumes, tome I : 511 pages, tome II : 504 pages
CHATEAUBRIAND François René de, 2005, *Itinéraire de Paris à Jérusalem, et de Jérusalem à Paris. Suivi du Journal de Julien*, Gallimard collection « Folio classique », Paris, 734 p.

CHOAY Françoise, 1965, *L'urbanisme, utopie et réalité, une anthologie*, Ed. du Seuil, Collection « Points », série « Essais », Paris, 448 p.
CHOAY Françoise, 1996, *La règle et le modèle : sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme,* (Nouvelle éd.) Editions Le Seuil, Paris, 378 p.
CHOAY Françoise, 1999, *L'allégorie du patrimoine*, Editions du Seuil, Coll. « La couleur des idées », Paris, 275 p.
COLARDELLE Michel, MONFERRAND Alain 1995, *Economie touristique et patrimoine culturel*, Conseil national du tourisme, diffusion : La documentation française, Paris, 148 p.
COMBETTE-MURIN Cécile, 2005, *Les pays*, La Documentation Française/DATAR, Collection « Territoires en mouvement », Paris, 87 p.
COMITE D'HISTOIRE DU MINISTERE DE LA CULTURE, 1996, *Points de repère Quelques sources d'information sur le Ministère de la culture à l'usage des étudiants et des jeunes chercheurs*, Paris, 67 p.
CORNU Marie, 1996, *Le droit culturel des biens L'intérêt culturel juridiquement protégé*, Bruylant, Bruxelles, 621 p.
CUVELIER Pascal, TORRES Emmanuel, GADREY Jean, 1994, *Patrimoine, modèles de tourisme et développement local,* L'Harmattan, Coll. « Dossiers sciences humaines et sociales », Paris, 221 p.
DATAR, 2001, *Pays d'art et d'histoire et pôles d'économie du patrimoine La valorisation du patrimoine dans le développement local,* La documentation française, Paris, 184 p.
DAUX Georges, 1966, *Histoire de l'archéologie*, P.U.F, Coll. « Que Sais-Je ? », n° 54, 4e éd. Paris, 127 p.
DEBBASCH Charles, LANGERON Pierre, 1992, *Les fondations,* PUF Coll. « Que sais-je ? » n° 2694, Paris, 127 p.
DELHOSTE Marie-France, 2001, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ Coll. « Bibliothèque de droit public », Paris 290 p.
DELOCHE Bernard, LENIAUD Jean-Michel, 1989, *La culture des Sans-culottes Le premier dossier du patrimoine 1789-1798*, Les éditions de Paris/Les presses du Languedoc, Paris Montpellier, 447 p.
DEMOULE Jean-Paul, GILIGNY François, LEHOERFF Anne, SCHNAPP Alain. 2002, *Guide des méthodes de l'archéologie,* Ed. La découverte, Paris, 292 p.
DETRY Nicolas, PRUNET Pierre, 2000, *Architecture et restauration : sens et évolutions d'une recherche,* Les éditions de la passion, Paris, 255 p.
DJIAN Jean Michel, 2005, *Politique culturelle : la fin d'un mythe,* Gallimard, Paris, 196 p.
DONNAT Olivier (dir.), 1998, *Les pratiques culturelles des Français Enquête 1997*, La Documentation française/ Ministère de la culture Département des études et de la prospective, Paris, 359 p.
DUBY Georges, 1976, *Saint Bernard. L'art cistercien,* Flammarion/Arts et métiers graphiques, coll. « Les grands bâtisseurs », Paris, 224 p.
DUPUIS Xavier, 1995, *Eléments de synthèse sur l'économie du patrimoine,* Ministère de la culture Département des études et de la prospective, Paris, 122 p.
DUSSAULE Pierre, 1974, *La loi et le service des monuments historiques,* La documentation française, Paris, 122 p.
EMMANUEL Pierre, 1971, *Pour une politique de la culture*, Editions du Seuil, Paris, 208 p.
ETIENNE Roland, MOSSIERE Jean-Claude (dir.) 1993, *Jacob SPON, un humaniste lyonnais au XVIIe siècle*, Publications de la Bibliothèque Salomon Reinach, Diff. de Boccard, Paris, 326 p.
FERAULT Marie-Agnès, 2002, *Les Zones de protection du patrimoine, architectural urbain et paysager. ZPPAUP*, Ministère de la culture (D.A.P.A.)/Ministère de l'Ecologie (D.N.P.), Paris, 24 p.

FRIER Pierre Laurent, 1979, *La mise en valeur du patrimoine architectural Les monuments historiques et leurs abords Aspects réglementaires et jurisprudence*, Ed. du Moniteur, Paris, 247 p.
FRIER Pierre Laurent, 1997, *Droit du patrimoine culturel*, P.U.F, Collection « droit fondamental droit politique et théorique », Paris, 526 p.
FUMAROLI Marc, 1992, *L'Etat culturel Essai sur une religion moderne*, Ed. de Fallois, Le livre de poche, « biblio Essais », Paris, 414 p.
GABORIT-CHOPIN Danielle, 1987, *Regalia Les instruments du sacre des Rois de France-Les "honneurs de Charlemagne"*, Editions de la RMN, Paris, 127 p.
GABORIT-CHOPIN Danielle (dir.), 2005, *La France romane*, Editions Hazan-Musée du Louvre, catalogue de l'exposition La France romane au temps des premiers Capétiens (987-1152), Paris, 408 p.
GARDIN Jean-Claude, 1979, *Une archéologie théorique*, Hachette littérature, Coll. « L'esprit critique », Paris, 339 p.
GARNIER Jean-Luc, 2006, *Lieux de beauté, lieux de mémoire*, De Vecchi/Ministère de l'écologie et du développement durable, Paris, 223 p.
GENET-DELACROIX Marie-Claude, 1992, *Art et Etat sous la IIIe République Le système des beaux-arts 1870-1940*, Publications de la Sorbonne, Paris, 433 p.
GIOVANNONI Gustavo, 1998, *L'urbanisme face aux villes anciennes (Vecchie città ed edilizia nuova 1931)*, Traduit de l'italien par MANDOSIO Jean Marc, TANDILLE Claire, PETITA Amélie, Editions du Seuil, Collection « Points », série « Essais », Paris, 353 p.
GLEVAREC Hervé et SAEZ Guy, 2002, *Le patrimoine saisi par les associations*, La documentation française, Coll. "Questions de culture", Paris, 412 p.
GODFRIN Gilles, 1999, *Aménagement urbain et bâti existant*, LGDJ, Coll. Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, Paris, 467 p.
GOUDINEAU Christian, GUILAINE Jean (dir.) 1989, *de LASCAUX au Grand Louvre : archéologie et histoire en France*, Editions Errances, Paris, 592 p.
GOURBIN Patrice, 2008, *Les monuments historiques de 1940 à 1959. Administration, architecture, urbanisme*, Presses universitaires de Rennes, Collection « Art et société », Rennes, 288 p.
GRAN-AYMERICH Eve, 1998, *Naissance de l'archéologie moderne 1798-1945*, CNRS Editions, Paris, 533 p.
GRAN-AYMERICH Eve 2001, *Dictionnaire biographique d'archéologie 1798-1945* CNRS Editions, Paris, 741 p.
GREFFE Xavier, 1990, *La valeur économique du patrimoine La demande et l'offre de monuments*, Anthropos/Economica, Paris, 253 p.
GREFFE Xavier, 1999, *La gestion du patrimoine culturel*, Anthropos/Economica, Paris, 253 p.
GREFFE Xavier, 2003, *La valorisation économique du patrimoine*, La documentation française, Collection « Questions de culture », Paris, 384 p.
GREGOIRE Abbé, 1999, *Patrimoine et cité (Textes choisis)*, Préface de Dominique AUDRERIE, Ed. Confluences, Collection « Voix de la cité », Bordeaux, 67 p.
GUIBERT Richard-Emmanuel, 2002, *Monuments historiques Régime juridique, fiscalité et subventions*, Éd. du Puits Fleuri, Paris, 175 p.
GUILLAUME Marc, 1980, *La politique du patrimoine*, Éditions Galilée, Coll. « L'espace critique », Paris, 196 p.
GUILLOT Philippe Ch.-A., 2006, *Droit du patrimoine culturel et naturel*, Ed. Ellipses, Collection « Mise au point », Paris, 160 p.
HAROUEL Jean-Louis, 1993, *Histoire de l'urbanisme*, PUF Collection « Que sais-je ? », 4e édition, Paris, 127 p.

HENRIET Alain, PELLEGRIN Nicole, 2003, *Le marketing du patrimoine culturel*, Editions de la lettre du cadre territorial, Paris, 157 p.
HERITIER Annie, 2003, *Genèse de la notion juridique de patrimoine culturel 1750-1816*, L'Harmattan, Coll. « Droit du patrimoine culturel et naturel », Paris, 304 p.
HUET Michel, 1998, *Droit de l'urbain De l'urbanisme à l'urbanité*, Edition Economica, Paris 465 p.
HUET Michel, 2001, *Droit de l'architecture*, Edition Economica, 3e édition, Paris, 871p.
HUGO Abel, 1836-1843, *France historique et monumentale, Histoire générale de France depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours, illustrée et expliquée par les monuments de toutes les époques, édifiés, sculptés, peints, dessinés, coloriés, etc.*, Ed. H.L. Delloye, 5 vol. in quarto, Paris.
HUGO Victor, 1834, *Littérature et philosophies mêlées*, Eugène Renduel éditeur Paris, Edition critique établie par Anthony R.W. James, Editions Klincksieck, tome II, Paris 1976, 577 p.
HUGO Victor 1834, *Guerre aux démolisseurs* Reprint de l'édition Renduel de 1834, L'Archange minotaure, Montpellier, 2002, 50 p.
IMBERT Jean, GAUDEMET Jean, LENIAUD Jean-Michel et autres…, 1987, *Administration et Eglise du Concordat à la séparation de l'Eglise et de l'Etat*, Librairie Droz, Ecole pratique des hautes études IVe section Hautes études médiévales et modernes Ouvrage n° 58, Genève, 165 p.
INVENTAIRE GENERAL DES MONUMENTS ET RICHESSES ARTISTIQUES DE LA France, 1994, *L'inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France*, Ministère de la culture Direction du patrimoine, Paris, 32 p.
IOGNA-PRAT Dominique, 2006, *La maison Dieu. Histoire monumentale de l'Eglise au Moyen-Âge*, Éd. du Seuil, Paris, 639 p.
JACQUOT Henri, PRIET François, 2008, *Droit de l'urbanisme*, Ed. Dalloz, Précis « Droit public Science politique », 6è édition, Paris, 978 p.
JAMOT Francis, MARX Jean, AUDIBERT Martine, DENANTE Sylvie, 2003, *La protection des immeubles au titre des monuments historiques Manuel méthodologique*, Ministère de la culture et de la communication, direction de l'architecture et du patrimoine, Paris, 269 p.
JEUDY Henri-Pierre, 2001, *La machinerie patrimoniale*, Ed. Sens et Tonka, Paris, 127 p.
JEUDY Henri-Pierre (dir.), 1990, *Patrimoines en folie*, Ed. La Maison des sciences de l'homme, Coll. « Ethnologie de la France » cahier n° 5, Paris, 297 p.
JOCKEY Philippe, 1999, *L'archéologie*, Belin, Paris, 399 p.
JULLIARD Jacques, 2008, *La reine du monde. Essai sur la démocratie d'opinion*, Flammarion, Collection « Café voltaire », Paris, 127 p.
LABORDE Alexandre de, 1816-1836, *Les monuments de la France classés chronologiquement et considérés sous le rapport des faits historiques et de l'étude des arts*, Didot l'Aîné, 2 volumes. Paris.
LAMY Yvon (dir.), 1996, *L'alchimie du patrimoine, discours et politique*, Ed. La Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, Talence, 532 p.
La naissance des monuments historiques. La correspondance de Prosper Mérimée avec Ludovic Vitet (1840-1848), 1998, Introduction et notes par Maurice PARTURIER, Avant propos de Françoise BERCE, Ed. du CTHS, « Format 30 », Paris, 335 p.
LATARJET Bernard, 1992, *L'aménagement culturel du territoire*, La Documentation française/DATAR/Ministère de la culture et de la communication, Coll. « Etudes DATAR », Paris, 127 p.
LAUBADERE André de, VENEZIA Jean-Claude, GAUDEMET Yves, 1996, *Traité de droit administratif* tome I, Editions Librairie générale du droit et de la jurisprudence 14e éd., Paris, 1027 p.

LAURENT Xavier, 2003, *Grandeur et misère du patrimoine d'André Malraux à Jacques Duhamel (1959-1973)*, Comité d'histoire du Ministère de la culture/Ecole nationale des chartes, Paris, 380 p.
LAUWERS Michel, 1997, *La mémoire des ancêtres Le souci des morts, rites et société au Moyen Âge*, Bauchesne, Paris, 537 p.
LE CORBUSIER, 1957, *La charte d'Athènes*, suivi d'Entretien *avec les étudiants des écoles d'Architecture*, Ed. de Minuit, Paris, 190 p.
LENIAUD Jean-Michel, 1992, *L'utopie française : Essai sur le patrimoine*, Ed. Menges, Paris, 181 p.
LENIAUD Jean-Michel, 1993, *Les cathédrales au XIXe siècle : Etude du service des édifices diocésains*, Economica/CNMHS, Paris, 984 p.
LENIAUD, Jean-Michel, 1994, *Viollet le Duc ou les délires du système*, Ed. Menges, Paris, 225 p.
LENIAUD, Jean-Michel, 2001, *Chroniques patrimoniales*, Ed. Norma, Paris, 494 p.
LENIAUD Jean-Michel, 2002, *Les archipels du passé, Le patrimoine et son histoire*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 361 p.
LEON Paul, 1917, *Les monuments historiques Conservation Restauration*, Ed. Henri Laurens, Librairie Renouard, Paris, 380 p.
LEON Paul, 1951, *La vie des monuments français*, Ed. A et J Picard, Paris, 584 p.
LEON Paul, 1962, *Mérimée et son temps*, P.U.F, Paris, 488 p.
LEPHAY-MERLIN Catherine, 1991, *Les dépenses culturelles des communes : analyse et évolution 1978-1987*, Ministère de la Culture et de la communication Département des études et de la prospective, La documentation française, Coll. « Annuaire statistique de la culture », Paris, 255 p.
LEPHAY-MERLIN Catherine, 1992, *Les dépenses culturelles des départements : analyse et évolution 1978-1987*, Ministère de la culture et de la francophonie, Direction de l'administration générale, Département des études et de la prospective, La documentation française, Coll. « Annuaire statistique de la culture », Paris, 179 p.
LEPHAY-MERLIN Catherine, 1995, *Les dépenses culturelles des régions : analyse et évolution 1974-1990*, Ministère de la culture et de la francophonie, Direction de l'administration générale, Département des études et de la prospective, La documentation française, Coll. « Annuaire statistique de la culture », Paris, 200 p.
LEYTE Guillaume, 1996, *Domaine et domanialité publique dans la France médiévale (XIIe-XVe siècles)*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 445 p.
MARZELIER Christiane, 2004, *Décentralisation Acte II : chronique des assises des libertés locales*, L'Harmattan, coll. « Administration, aménagement du territoire », Paris, 224 p.
MASSARY Xavier de, COSTE Georges, sous la direction de MELOT Michel et VERDIER Hélène, 2001,*Documents et méthodes n° 9 Principes, méthode et conduite de l'Inventaire général*, Editions du patrimoine Centre des monuments nationaux, Paris, 194 p.
MAYEUR Jean-Marie, 1966, *La séparation de l'Eglise et de l'Etat*, René Julliard, Coll. « Archives », Paris, 199 p.
MAZZUCCHETTI Denis, 2001, *Des associations au service du patrimoine*, Direction de l'architecture et du patrimoine, Paris, 183 p.
MERIMEE Prosper, 1971, *Notes de voyages*, présentées par AUZAS Pierre-Marie, Editions complètes du centenaire, Hachette, Paris, 770 pages.
MERLIN Pierre, 2008, Tourisme et aménagement touristique des objectifs inconciliables ? La documentation française, Paris, 231 p.
MESNARD André Hubert, 1969, *L'action culturelle des pouvoirs publics*, L.G.D.J, Paris, 547 p.

MESNARD André Hubert (textes réunis et présentés par), 1974, *La Politique culturelle de l'État*, P.U.F, Paris, 127 p.
MESNARD André Hubert, 1990, *Droit et politique de la culture*, P.U.F, Coll. « Droit fondamental. Droit politique et théorique », Paris, 487 p.
MIRIEU de LABARRE Eric, 2006, *Droit du patrimoine architectural*, LexisNexis, Collection « Litec Immo », Paris, 318 p.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2006, *L'environnement et le droit*, LGDJ/Dexia Crédit local, 2e édition, Paris, 110 p.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2007, *Le droit de l'environnement*, PUF, Coll. « Que sais-je ? », n° 2234, 8e édition, Paris, 127 p.
MOREL Elisabeth, 1988, *Prosper Mérimée. L'amour des pierres*, Hachette, Paris, 414 p.
MOULINIER Pierre, 2002, *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan, Paris, 336 p.
MOULINIER Pierre, 2006, *Les politiques publiques de la culture en France*, PUF Coll. « Que sais-je ? » 3e édition, n° 3427, Paris, 128 p.
MOULINIER Pierre (dir.), 2001, *Les associations dans la vie et la politique culturelle Regards croisés*, Ministère de la culture et de la communication Département études prospectives et statistiques, collection « Les travaux du DEP », Paris, 139 p.
La naissance des monuments historiques, 1998, La correspondance de Prosper Mérimée avec Ludovic Vitet (1840-1848), Ed. CTHS Comité des travaux historiques et scientifiques « Format 30 », Paris, 337 p.
NEGRIER Emmanuel (dir.), 2002, *Patrimoine culturel et décentralisation Une étude en Languedoc Roussillon*, L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », Paris, 321 p.
OLIVIER-MARTIN François, 1984, *Histoire du droit français, des origines à la Révolution* Editions du C.N.R.S, Paris, 763 p.
ORIGET du CLUZEAU Claude, 1998, *Le tourisme culturel*, PUF, Coll. « Que sais-je ? » n° 3389, Paris, 125 p.
PASTOUREAU Michel, 2003, *Traité d'héraldique*, Picard Bibliothèque de la sauvegarde de l'art français, 3e éd., Paris, 407 p.
PATIN Valéry, 2005, *Tourisme et patrimoine*, La documentation française, Collection « Etudes de la documentation française », Paris, 176 p.
Patrimoine et décentralisation, 2002, Cahier spécial, Patrimoine et cadre de vie, *Cahiers de la Ligue urbaine et rurale* n° 155.
PELLAS Jean-Raphaël, 2003, *La fiscalité du patrimoine culturel*, LGDJ, « Collection Systèmes », Paris, 211 p.
PEROUSE de MONTCLOS Jean Marie, 2001, *Architecture : méthode et vocabulaire / Inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France*, 3e éd, Imprimerie nationale éd. : Éd. du patrimoine, Paris, 622 p, (1972, 1e édition, 1995, 2e édition).
PESEZ Jean-Marie, 1997, *L'archéologie : mutations, missions, méthodes*, Nathan, Paris, 128 p.
PLANEL-MARCHAND Alomée, 1981, *La protection des sites*, P.U.F Coll. « Que sais-je ? » n° 1921, Paris 128 p.
POIRRIER Philippe, 1999, *Bibliographie de l'histoire des politiques culturelles France, XIXe-XXe siècles*, Comité d'histoire du Ministère de la culture, travaux et documents n° 9, Paris, 221 p.
POIRRIER Philippe 2000, *L'Etat et la culture en France au XXe siècle*, Le livre de poche, Coll. « La France contemporaine », Paris, 250 p.
POMEY Michel, 1980, *Traité des fondations d'utilité publique*, PUF, Paris, 466 p.
POMMIER Edouard, 1991, *L'art de la liberté, Doctrine et débats de la Révolution française*, NRF Gallimard, Coll. « Bibliothèque des histoires », Paris, 505 p.

POMMIER Edouard, 2003, *Winckelmann, inventeur de l'histoire de l'art,* Gallimard, « Coll. Bibliothèque des histoires », Paris, 288 p.
PONS Gilbert (dir.), 1999, *Le paysage : sauvegarde et création,* Editions Champ Vallon, Coll. « Pays/Paysages », Seyssel, 172 p.
PONTIER Jean-Marie, RICCI Jean-Claude, BOURDON Jacques, 1996, *Droit de la culture* Dalloz, coll. « Précis Dalloz : droit public, science politique », Paris, 540 p.
POUILLON Fernand, 1964, *Les pierres sauvages,* Editions du Seuil, Paris, 237 p.
POULAT Emile, 2007, *Les Diocésaines. République française, Eglise catholique : Loi de 1905 et associations cultuelles, le dossier d'un litige et de sa solution (1903-2003),* La Documentation française, Paris, 577 p.
POULOT Dominique, 1997, *Musée, Nation, Patrimoine 1789-1815,* Gallimard NRF, Paris, 406 p.
POULOT Dominique (dir.), 1997, *Patrimoine et modernité,* L'Harmattan, Coll. « Les chemins de mémoire », Paris, 311 p.
POULOT Dominique, 2006, *Une histoire du patrimoine en Occident XVIIIe XXIe siècle, Du monument aux valeurs,* PUF, Collection « Le nœud gordien », Paris, 192 p.
PRIET François, 1995, *Décentralisation de l'urbanisme Essai sur la réforme de 1983-1985,* LGDJ, Coll. « Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement », Paris, 446 p.
PRIEUR Michel, 2003, *Droit de l'environnement,* Dalloz, « Précis : droit public, science politique », 5e éd., Paris, 1021 p.
QUATREMERE de QUINCY Antoine, 1989 (selon la réédition parue en 1836 à Paris chez Adrien Le Clère et Bourgeois-Mazé), *Lettres sur l'enlèvement des ouvrages de l'art antique à Athènes et à Rome, Lettres au général Miranda sur le préjudice qu'occasionnent aux arts et à la science le déplacement des monuments de l'art de l'Italie,* Librairie Arthème Fayard, Paris, 146 p.
RAUTENBERG Michel, 2003, *La rupture patrimoniale,* Ed. À la croisée, Paris, 173 p.
REAU Louis, 1994, *Histoire du vandalisme. Les monuments détruits de l'art français,* Ed. Robert Laffont, Coll. « Bouquins », Ed. augmentée par Michel FLEURY et Guy- Michel LEPROUX, Paris, 1190 p.
RICŒUR Paul, 2000, *La mémoire, l'histoire, l'oubli,* Le Seuil, Paris, 681 p.
RIEGL Aloïs, 1984, *Le culte moderne des monuments, son essence sa genèse,* traduit de l'allemand par Daniel Wieczorek ; avant-propos de Françoise Choay, Editions du Seuil, Paris, 122 p.
RIEGL Aloïs, 2003, *Le culte moderne des monuments,* traduit et présenté par Jacques Boulet, L'Harmattan, Paris, 123 p.
RIGAMBERT Catherine, 1996, *Le droit de l'archéologie française,* Picard, Paris, 255 p.
RIOU Alain, 1993, *Le droit de la culture et le droit à la culture,* (2e édition 1996) ESF Editeur, Paris, 264 p.
RIOUX Jean-Pierre, SIRINELLI Jean-François, 1998, *Histoire culturelle de la France. 4. Le temps des masses,* Ed.du Seuil, Coll. « L'univers historique », Paris, 403 p.
RIVERO Jean, WALINE Jean, 2002, *Droit administratif* Précis Dalloz Editions Dalloz 19e éd, Paris, 558 p.
RODIN Auguste, 1950 (réédition du texte d'origine, 1922), *Les cathédrales de la France,* Librairie Armand Colin, Paris, 228 p.
ROMERO Anne-Marie, 1993, *Saint-Denis. La montée des pouvoirs,* CNMHS et CNRS Coll. « Patrimoine au présent », Paris, 128 p.
ROSANVALLON Pierre, 1990, *L'Etat en France, de 1789 à nos jours,* Editions du Seuil, collection « L'univers historique », Paris, 378 p.
ROSANVALLON Pierre, 2006, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Editions du Seuil, Collection « Points, Série Essais », Paris, 345 p.

ROSANVALLON Pierre, 2008, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Editions du Seuil, Collection « Les livres du nouveau monde », Paris, 379 p.
ROUSSELET Anne, 1997, *La règle de l'inaliénabilité du domaine de la Couronne, Etude doctrinale de 1566 à la fin de l'Ancien Régime*, Université Panthéon-Sorbonne L.G.D.J., Paris, 160 p.
ROUX Emmanuel de, 2000, *Patrimoine industriel*, Ed. Centre des monuments nationaux/Ed du Patrimoine/Ed Scala, Paris, 270 p.
RUSKIN John, 1980, *Les sept lampes de l'architecture*, (traduit de l'anglais par G.Elwall), suivi de *John Ruskin par Marcel Proust* Trad. L'arbre double Les presses d'aujourd'hui, Paris, 253 p.
SAINT-PULGENT Maryvonne de, 1999, *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, Paris, 378 pages.
SAUJOT Colette, 2003, *Le droit français de l'archéologie*, Ed. Cujas, Paris, 381 p.
SCHNAPP Alain, 1993, *La conquête du passé, Aux origines de l'archéologie*, Ed. Carré, Paris, 384 p.
SCHNITZLER Bernadette, 1998, *La passion de l'Antiquité : six siècles de recherches archéologiques en Alsace*, Société savante d'Alsace, Strasbourg, 351 p.
SIRE Marie-Anne, 1996, *La France du patrimoine Les choix de la mémoire*, Découvertes Gallimard/CNMHS, Collection « Mémoire des lieux », Paris, 144 p.
SITTE Camillo, 1996, *L'art de bâtir les villes L'urbanisme selon ses fondements artistiques (1889*), Trad. de l'allemand par Daniel Wieczorek, Ed. Le Seuil, Collection « Points, série Essais », Paris, 190 p.
TAYLOR Justin, NODIER Charles, CAILLEUX Alphonse de, entre 1820 et 1863, *Voyages pittoresques et romantiques dans l'ancienne France*, 23 vol publiés.
THIESSE Anne-Marie, 1999, *La création des identités nationales Europe XVIIIe-XXe*, Ed. du Seuil « L'univers historique », Paris, 307 p.
TRONQUOY Philippe (dir), 2009, *Les politiques culturelles, Cahiers français*, n° 348, La documentation française, 88 p.
URFALINO Philippe. 2004, *L'invention de la politique culturelle***,** Hachette Littératures, Collection « Pluriel », Paris, 427 p.
VECCO Marilena, 2007, *Economie du patrimoine monumental*, Economica, Paris, 245 p.
VERDIER Paul, 1926, *La protection des monuments historiques*, Touring club de France Comité des sites et monuments, Paris, 66 p.
VESCHAMBRE Vincent, 2008, *Traces et mémoires urbaines Enjeux sociaux de la patrimonialisation et de la démolition*, Presses universitaires de Rennes, Collection « Géographie sociale », Rennes, 315 p.
VIRASSAMY Catherine, 2002, *Les pôles d'économie du patrimoine*, La Documentation Française, Collection « Territoires en mouvement », Paris, 89 p.

Ouvrages collectifs, colloques et dossiers

Actes du Colloque sur les inventaires des biens culturels en Europe, 1984, Centre d'études du Bischenberg-Obernai Bishoffsheim (Bas Rhin) 27-30 octobre 1980, Nouvelles éditions latines, Paris, 559 p.
Actes du colloque international Viollet-le-Duc, 1982, Paris 1980, Nouvelles éditions latines, Paris, 348 p.
Actes du colloque, Forum des villes à secteurs sauvegardé, 1989, Nîmes 1-2-3 décembre 1988, Les éditions du STU, Paris, 77 p.
Actes du colloque Les secteurs sauvegardés ont trente ans, 1994, Colloque international Dijon 23-24 novembre 1992, Editions du STU, Paris, 200 p.

Actes du Colloque Loi Malraux, 40 bougies pour éclairer l'avenir, 2004, Bayonne 27-28-29 mars 2003, Ville de Bayonne et Conseil général des Pyrénées Atlantiques, Bayonne, 128 p.
Archéologie urbaine, 1982, Actes du colloque international, Tours 17-20 novembre 1980, Publication A.FA.N (Association pour les fouilles archéologiques nationales), Paris, 769 p.
AGENCE REGIONALE DU PATRIMOINE Provence Alpes Côte d'Azur, 2005, *L'impact économique et social du patrimoine en région Provence- Alpes- Côte d'Azur,* Cahier n° 1, Marseille, 12 p.
AGENCE REGIONALE DU PATRIMOINE Provence Alpes Côte d'Azur, 2006, Guide méthodologique pour l'analyse des impacts du patrimoine sur les territoires, Marseille 15 p.
ANDRIEUX Jean-Yves (dir.), 1998, *Patrimoine et société,* Presses universitaires de Rennes, Collection « Art et société », Rennes, 322 pages.
L'archéologie territoriale, la culture et l'aménagement du territoire, 1999, Actes du colloque organisé au Sénat le 9 juin 1999 par l'Association nationale des archéologues des collectivités territoriales (A.N.A.C.T.) Publication de l'ANACT., Paris, 38 p.
Arcisse de Caumont (1801-1873) : érudit normand et fondateur de l'archéologie française, 2004, Actes du colloque international organisé à Caen du 14 au 16 juin 2001 / par la Société des antiquaires de Normandie (textes recueillis et publ. par Vincent Juhel), Mémoires de la Société des antiquaires de Normandie, Tome XL, Caen, 526 p.
BARRERE Christian, BARTHELEMY Denis, NIEDDU Martino, VIVIEN Franck-Dominique, 2005, *Réinventer le patrimoine. De la culture à l'économie, une nouvelle pensée pour le patrimoine,* L'Harmattan, Paris, 337 p.
Centenaire du service des monuments historiques et de la société française d'archéologie (1834-1934), 1936, Congrès archéologique de France, 47e session tenue à Paris en 1934,
A. Picard libraire, tome I, Paris, 456p.
CIVITAS NOSTRA, Fédération des quartiers anciens, 1987, *Architectes des bâtiments de France et associations,* Colloque de Fontainebleau, 7-8 novembre 1987, s.éd, s.l, 128 p.
CIVITAS NOSTRA, Fédération des quartiers anciens, 1992, *Patrimoine et communication. Pour l'image et l'identité d'une ville,* Actes du 14e congrès Troyes 9-10 novembre 1991, s.éd., s.l., 96 p.
CIVITAS NOSTRA, Fédération des quartiers anciens, 2001, *Les activités économiques dans la ville. Les quartiers anciens n'ont pas dit leur dernier mot.* 15e Congrès. Lyon 27-29 janvier 1995, s.éd. s.l., 56 p.
CIVITAS NOSTRA, Fédération des quartiers anciens, 2002, *Regards sur la ville. Valorisation du patrimoine et Renouvellement urbain,* Rencontre 2001, Clermont. Ferrand 15-17 juin 2001, s.éd. s.l., 35 p
C.N.F.P.T/E.N.A.C.T./A.N.AC.T, (sous la direction de Vincent NEGRI), 1992, *L'organisation territoriale de l'archéologie en Europe* Actes des rencontres européennes de l'archéologie, Montpellier 22-23-24 mai 1991, C.N.F.P.T., Paris, 183 p.
COLLECTIF, 1981, Les concours des monuments historiques de 1893 à 1979, 1981, CNMHS, Paris 128 p.
COLLECTIF, 2005, Archéologie d'une crise, *Les nouvelles de l'archéologie,* n° 98, 64 p.
CORNU Marie, FROMAGEAU Jérôme (Dir), 1999, *Fondation et trust dans la protection du patrimoine culturel et naturel et droit comparé,* L'Harmattan, Coll. « Droit du patrimoine culturel et naturel », Paris, 184 p
CORNU Marie FERAULT Marie-Agnès et FROMAGEAU Jérôme (Actes réunis par), 2002, *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales,* Actes du colloque Lyon 6-7-8 décembre 2001, L'Harmattan, Paris, 275 p.
CRIDEAU-CNRS (UMR 60 62)/INRA Université de Limoges et Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE) Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2004, *Les*

monuments historiques, un nouvel enjeu ? Actes du colloque de Limoges des 29 et 30 octobre 2003, L'Harmattan, Paris, volume I, 263 p. et volume 2, 282 p.
DEBRAY Régis (Présidence), 2001, *L'abus monumental ?* Actes des entretiens du patrimoine, Fayard/CNMHS/Editions du patrimoine, Paris, 506 p.
Décentralisation. Les nouveaux espaces du Patrimoine 2004, Dossier spécial *Pouvoirs locaux Les Cahiers de la décentralisation* Trimestriel n° 63/IV/2004 La Documentation française Décembre 2004, Paris, p. 56-156.
Décentralisation culturelle : attention chantier permanent 2005, Dossier spécial *Observatoire des politiques culturelles* N° 27 Hiver 2005, p. 25-55.
De l'utilité du patrimoine, 1992, Entretiens du patrimoine, Actes des colloques de la Direction du patrimoine, Abbaye royale de Fontevraud, Novembre 1981, Picard Editeur, Paris, 252 p.
DEMOULE Jean-Paul, STIEGLER Bernard (dir.), 2008, *L'avenir du passé Modernité de l'archéologie*, Paris INRAP/Ed. La découverte, 250 p.
FABRE Daniel (dir), 2000, *Domestiquer l'histoire Ethnologie des monuments historiques*, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Coll. « Ethnologie de la France », Cahier n° 15, Paris, 222 p.
FONYI Antonia (dir.), 1999, *Prosper Mérimée Ecrivain, archéologue, historien*. Droz, Genève, 266 p.
FORUM DU PATRIMOINE, 1988, *Patrimoine et société contemporaine*, 1988, Actes des colloques de la Direction du Patrimoine/ Forum du patrimoine, Paris, octobre 1987 Cité des sciences et de l'industrie de Paris-La Villette, Picard Editeur, Paris, 152 p.
FRIER Pierre Laurent (Etudes coordonnées par), 1990, *Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain*, Presses de l'Université d'Angers, Angers, 202 p.
FRIER Pierre Laurent (Contributions coordonnées par), 2004, *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, L'Harmattan, Paris, 275 p.
FURET François (Présidence), 1997, *Patrimoine, temps, espace, patrimoine en place, patrimoine déplacé*, Actes des entretiens du patrimoine, Paris, Fayard/CNMHS/Editions du patrimoine, Paris, 437 p.
GRANGE Daniel, POULOT Dominique (dir), 1997, *L'esprit des lieux Le patrimoine et la cité*, Presses universitaires de Grenoble, La pierre et l'écrit, Grenoble, 476 p.
G.R.M.P. (Groupe de recherches sur les musées et le patrimoine), 2008, *Patrimoine et mondialisation*, L'Harmattan, Coll. « Administration et Aménagement du Territoire », Paris, 288 p.
JEGOUZO Yves (dir.), 1985, *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Economica, Paris, 314 p.
JEGOUZO Yves, FRIER Pierre-Laurent (dir.), 1995, *Archéologie et droit de l'urbanisme en Europe*, Ed. Sirey, Paris, 342 p.
JEGOUZO Yves (dir.), 2000, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz/Le Moniteur, Coll. Dalloz Action, Ed. 200-2001, Paris, 1380 p.
KALUSZYNSKI Martine, WAHNICH Sophie, 1998, *L'Etat contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », Paris, 339 p.
LE GOFF Jacques (Présidence), 1998, *Patrimoine et passions identitaires*, Actes des entretiens du patrimoine, Paris, Fayard/CNMHS/Editions du patrimoine, Paris, 445 p.
L'homme a-t-il sa place dans un secteur protégé, 2004, Colloque du 3 avril 2004, organisé par Paris historique (Association pour la sauvegarde et la mise en valeur du Paris historique) et Civitas nostra, *Paris historique*, n° 90, 2e semestre 2004, Paris, 48 p.

MEZGHANI Nébila, CORNU Marie (dir), 2004, *Intérêt culturel et mondialisation,* tome I *Les protections nationales,* L'Harmattan, coll. « Droit du patrimoine culturel et naturel », Paris, 350 p.
Ministère de la culture, DEP, 1986, Les municipalités et le patrimoine, *Développement culturel Bulletin du département des études et de la prospective,* décembre 1986, n° 68, Paris, 6 p.
Ministère de la culture, DEP 1987, Les Français et leur patrimoine, *Développement culturel Bulletin du département des études et de la prospective,* octobre 1987, n° 72, Paris, 6 p.
Ministère de la culture, DEP 1989, La valorisation touristique du patrimoine culturel, *Développement culturel Bulletin du département des études et de la prospective,* décembre 1989, n° 83, Paris, 6 p.
Ministère de la culture, DEP, Les dépenses culturelles des régions en 1990, 1992, *Développement culturel Bulletin du département des études et de la prospective,* n° 096 décembre 1992, Paris,
Ministère de la culture, DEP, 1996, Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1993, *Développement culturel Bulletin du département des études et de la prospective,* n° 113, juillet 1996, Paris, 34 p.
Ministère de la culture, DEP 2000, Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1996, *Développement culturel Bulletin du département des études et de la prospective,* HS, octobre 2000, Paris, 50 p.
Ministère de la culture, DEP, 2001, Les associations du patrimoine, *Développement culturel Bulletin du département des études et de la prospective,* septembre 2001, n° 136, Paris, 12 p.
Ministère de la culture, DEP, 2003, La valorisation économique du patrimoine : mesure et outils, *Développement culturel Bulletin du département des études et de la prospective,* septembre 2003, n° 141, Paris, 8 p.
Ministère de la culture, DEPS, 2006, Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2002, *Les notes statistiques du D.E.P.S.*, N° 21 – juillet 2006, 133 pages.
Napoléon III et l'archéologie, 2000, Fouilles en forêt de Compiègne sous le Second Empire, Exposition organisée par la ville de Compiègne, Ed. Ville de Compiègne 2000, 192 p.
NORA Pierre (dir.), 1997, *Les lieux de mémoire,* Éd. Gallimard, Collection « Quarto », 3 volumes, Paris, 4755 p.
NORA Pierre (dir.), 1997, *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine,* 1997, Fayard/Editions du Patrimoine, Paris, 413 p.
Le patrimoine français et son environnement, Quelles réformes pour demain, Actes du colloque du 11 septembre 2001, au Sénat, organisé par Les journées juridiques du patrimoine, S.éd. s.l. 130 p.
Patrimoine culturel, Patrimoine naturel, 1995, Actes du colloque Ecole nationale du patrimoine 12-13 décembre 1994, La documentation française/Ecole nationale du patrimoine, Paris, 311 p.
Patrimoine et territoire, Actes du Colloque européen de l'Association nationale des Architectes des bâtiments de France, Bordeaux 1996.
PERROT Alain-Charles, 1994, *Les architectes en chef des monuments historiques 1893-1993 Centenaire du concours des ACMH,* Compagnie des architectes en chef des monuments historiques, Paris, 192 p.
POIRRIER Philippe, RIOUX Jean-Pierre (dir.), 2000, *Affaires culturelles et territoires,* Travaux et documents Comité d'histoire du ministère de la culture, n° 11, La documentation française, Paris, 332 p.
POIRRIER Philippe, VADELORGE Loïc (dir.) 2003, *Pour une histoire des politiques du patrimoine,* Comité d'histoire du ministère de la culture/Fondation Maison des sciences de l'homme, Diffusion Documentation française, Paris, 615 p.

Politiques du patrimoine, du mondial au local Le patrimoine mondial enjeu de la décentralisation, 2002, Actes du colloque organisé au Sénat le 16 octobre 2002, http://www.senat.fr/colloques/politiques_patrimoine/politiques_patrimoine.html, 155 p.
RECHT Roland (dir.), 2003, *Victor Hugo et le débat patrimonial*, Actes du colloque organisé par l'Institut national du patrimoine, Maison de l'Unesco, 5-6 décembre 2002, INP/Somogy, Paris, 316 p.
ROUSSO Henry (Présidence), 2003, *Le regard de l'histoire L'émergence et l'évolution de la notion de patrimoine au cours du XXe siècle en France*, 2003, Actes des entretiens du patrimoine, Fayard/CMN/Monum/Editions du patrimoine, Paris, 389 p.
Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux, 2006, Actes du Séminaire de Chinon 19-20-21 janvier 2006, Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et villes à secteurs sauvegardés et protégés, s.éd. s.l, 168 p.
Les sociétés savantes, Leur histoire, 1976, Actes du 100e congrès national des sociétés savantes, BN, Paris, 386 p.
ZPPAU, du projet à la règle. Actes des journées d'études Quimper 10-11 juin 1991, 1992, S.T.U. Service technique de l'urbanisme Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports, Editions du STU, Paris, 164 p.

Dictionnaires, Encyclopédies, Jurisclasseurs

ALLAND Denis, RIALS Stéphane (dir.), 2003, *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy/P.U.F, Paris, 1649 p.
BREEN Emmanuel, 2008, Fondations, *Jurisclasseur Administratif, Fasc. 165*, LexisNaxis, Paris, 24 p.
BRICHET Robert, 1995, Fondations, *Jurisclasseur Administratif, Fasc. 165*, Editions du Juris-classeur, Paris, 22 p.
BRICHET Robert, 1995, Protection des sites. Dispositions autres que la loi du 2 mai 1930, *Jurisclasseur Administratif, Fasc.467-30*, Editions du Jurisclasseur, Paris, 17 p.
BRICHET Robert, 2001, Monuments historiques. Immeubles, *Jurisclasseur Administratif, Fasc.465-10*, Editions du Jurisclasseur, Paris, 34 p.
BRICHET Robert 2000, Protection des sites. Loi du 2 mai 1930, *Jurisclasseur Administratif, Fasc.467-10*, Editions du Jurisclasseur, Paris, 28 p.
COUTON Xavier, 2004, Secteurs sauvegardés, *Jurisclasseur Construction-Urbanisme, Fasc.1*, Editions du jurisclasseur, Paris, 18 p.
COUTON Xavier, 2004, Restauration immobilière, *Jurisclasseur Construction-Urbanisme, Fasc.15*, Editions du jurisclasseur, Paris, 20 p.
DICTIONNAIRE DE L'ACADEMIE FRANCAISE, neuvième *édition*. Version informatisée/ ATILF/ Académie française. http://atilf.atilf.fr/academie9.htm
ENCYCLOPAEDIA UNIVERSALIS, DVD Rom, versions 14 (2009), 13 (2008) 12 (2007) 11 (2006) 10 (2004) 9 (2003), *Encyclopaedia Universalis* France.
FRIER Pierre-Laurent, 2000, Monuments historiques, *Droit de l'urbanisme, Dalloz Action*, N° 5704-5790, Dalloz/Le Moniteur, Paris, p. 697-717
FRIER Pierre-Laurent, 2000, Secteurs sauvegardés, *Droit de l'urbanisme, Dalloz Action N° 8801-8849*, Dalloz/Le Moniteur, Paris, p. 1114-1126.
FRIER Pierre-Laurent, 2000, Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.), *Droit de l'urbanisme, Dalloz Action, N° 9930-9965*, Dalloz/Le Moniteur, Paris, p. 1279-1287.
GALAN Pierre, 1996, Secteurs sauvegardés et restauration immobilière, *Jurisclasseur Construction, Fasc. 15*, Editions du jurisclasseur, Paris, 28 p.

GRAND USUEL LAROUSSE, DICTIONNAIRE ENCYCLOPEDIQUE, Collection In extenso, 4 volumes, Larousse/Bordas, Paris.
JEGOUZO Yves (dir.), 2000, *Droit de l'urbanisme Edition 2000-2001*, Collection Dalloz Action, Editions Dalloz-Le Moniteur, Paris, 1380 p.
LAMY ASSOCIATIONS, 2006, *Associations et fondations*, Paris.
LE CORRE Laurent, 2003, Protection des monuments naturels et sites, *Jurisclasseur Environnement, fasc.542/ Rural Espaces naturels, fasc.20*, Editions du Juris-classeur, Paris, 13 p.
LE LITTRE, 2007, *Le dictionnaire de référence de la langue française*, Edition établie et mise à jour sous la direction de Claude BLUM, 20 volumes, Le Figaro/Editions Garnier. Paris.
LE GRAND ROBERT DE LA LANGUE FRANCAISE, 2001, 2e édition dirigée par Alain REY du *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française* de Paul ROBERT, 6 tomes, Dictionnaires Le Robert. Paris.
LE TRESOR DE LA LANGUE FRANCAISE INFORMATISE : ATILF (Analyse et traitement informatique de la langue française)/ C.N.R.S/Université NANCY 2 Université Raymond Poincaré, http://atilf.atilf.fr/tlf.htm
LUSSON-LEROUSSEAU Nicole, 1998, Protection et mise en valeur des sites et paysages, *Jurisclasseur Collectivités territoriales, Fasc. 1173*, Editions du Juris-classeur, Paris, 20 p.
MEMENTO PRATIQUE-FRANCIS-LEFEBVRE, 2008, *Associations, Fondations, Congrégations, Edition 2008-2009*, Edition Francis Lefebvre, Paris, 1446 p.
MESNARD André-Hubert, 2004, Le patrimoine culturel et écologique, Encyclopédie juridique Dalloz – Encyclopédie des collectivités locales (dir. F.P. BENOIT), Tome 5, Fascicule 542, Dalloz, Paris.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2006, Patrimoine architectural et urbain. Monuments historiques. Mesures de protection, *Jurisclasseur Collectivités territoriales. Fasc. 1170-10/ Jurisclasseur Environnement Fasc.3620*, LexisNexis, Paris, 31 p.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2006, Patrimoine architectural et urbain. Monuments historiques. Régime des travaux, *Jurisclasseur Collectivités territoriales. Fasc. 1170-20/ Jurisclasseur Environnement Fasc.3625*, LexisNexis, Paris, 20 p.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2006, Patrimoine architectural et urbain. Monuments historiques. Abords, *Jurisclasseur Collectivités territoriales. Fasc. 1170-30/ Jurisclasseur Environnement Fasc.3630*, LexisNexis, Paris, 18 p.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2006, Patrimoine architectural et urbain. Secteurs sauvegardés et zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, *Jurisclasseur Collectivités territoriales. Fasc. 1170-40/ Jurisclasseur Environnement Fasc.3635*, LexisNexis, Paris, 25 p.
NEGRI Vincent, 2005, Recherche archéologique. Cadre général, *Jurisclasseur Administratif, fascicule 466, Jurisclasseur Environnement Fasc.3600*, LexisNexis, Paris, 20 p.
NEGRI Vincent, 2005, Archéologie préventive, Jurisclasseur Administratif, fascicule 467, Jurisclasseur Environnement Fasc.3610, LexisNexis, Paris, 31 p.
PITTARD Yves, 2000, Associations foncières urbaines, *Droit de l'urbanisme, Dalloz Action, N° 1406*, Dalloz/Le Moniteur, Paris, p. 63- .
WARESQUIEL Emmanuel de (dir.), 2001, *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse/CNRS, Paris, 657 p.

Rapports publics

AILLAGON Jean-Jacques, 30.10.2008, *Une nouvelle dynamique pour les politiques de conservation du patrimoine monumental*, Avis et rapports du Conseil économique, social et environnemental, 178 p.
ANTOINE Serge, 1987, *Promouvoir le patrimoine pour l'an 2000*, Rapport à Mr Philippe de Villiers, Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la culture, C.N.M.H.S, Paris, 380 p.
AUBERT Jean, 5.6.2002, *Transfert des dépôts de l'Etat antérieurs au 7 octobre 1910. Etude préliminaire*, Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux Musées de France (article 13), http://www.culture.gouv.fr/nav/index-recherchez.html, 30 p.
BADY Jean-Pierre, novembre 2002, Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine (Etat, collectivités territoriales et secteur privé), 53 p.
BEAUMESNIL Michel de, 2006, *Un atout pour le monde rural : La valorisation du bâti agricole*, Avis et rapports du Conseil économique et social, 148 p.
BENHAMOU Françoise et MOUREAU Nathalie avec la participation de LIOT Françoise, Août 2006, Les « nouveaux conservateurs », Enquête auprès des conservateurs formés par l'institut national du patrimoine (promotion 1991 à 2003), Les notes de l'Observatoire de l'emploi culturel, n° 46, 88 p.
BLOCHE Patrick Député, octobre 2007, Avis présenté au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2008, Tome 3 Culture, n° 277, 11, 61 p.
BOURELY Charles, 9 octobre 1995, Relance de la politique des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, Conseil général des Ponts et chaussées -, 31 p.
CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS/AGENCE FRANÇAISE DE L'INGENIERIE TOURISTIQUE, décembre 2002, *Modes de gestion des sites culturels en Europe*, 191 p.
CHASSEL Francis, 1998, *Les ZPPAUP. Réflexions pour une relance*, Rapport remis à François Barré, directeur de l'architecture, 21 p.
CHIVA Isac, Avril 1994, *Une politique pour le patrimoine culturel rural*, Rapport présenté à M. Jacques TOUBON, Ministre de la culture et de la francophonie, 46 p.
COLLINET Jean-François, Juillet 2005, *Mission Ethique de la conservation et de l'enrichissement du patrimoine culturel*, Rapport à M. Renaud DONNEDIEU de VABRES, Ministre de la culture et de la communication, 49 p.
CONSEIL D'ETAT, 1997, *Rendre plus attractif le droit des fondations*, Collection « Les études du Conseil d'Etat », La Documentation française.
CONSEIL D'ETAT, 2000, Les associations et la loi de 1901, cent ans après, Rapport public 2000, *Etudes et documents Conseil d'Etat* n° 51 La documentation française.
CONSEIL D'ETAT, 2000, *Les associations reconnues d'utilité publique* Collection "Les études du Conseil d'Etat", La documentation française, Paris.
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, Janvier 1998, Les éléments culturels et leur environnement sociologique,
COPPINGER Nathalie, DUPUIT Jean-Sébastien, JODER Mélanie, LECAT Charlotte, avril 2007, *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture*, http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/bib_res/679.pdf/8, 225 p.
COUR DES COMPTES, 2001, Le ministère de la culture et le parc immobilier de l'Etat, *Rapport annuel 2001*, pages 412-428 sur http://www.ccomptes.fr .
FONDATION DE FRANCE, mars 2005, Observatoire de la générosité et du mécénat, *Enquête nationale auprès des fondations*, 52 p.
FORTIER-KRIEGEL Anne, 2004, *Les paysages de France*, La documentation française, Bibliothèque des rapports publics, 296 p.

FRANCOIS-PONCET Jean, BELOT Claude, 15 juillet 2008, *Le nouvel espace rural français*, Sénat Rapport d'information n° 468.
GAILLARD Yann, Sénateur, 25 juillet 2002, 51 mesures pour le patrimoine monumental, Rapport d'information sur la mission de contrôle sur l'action en matière de patrimoine, n° 378, 328 p.
GAILLARD Yann, Sénateur, 28 juin 2005, Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), n° 440, 82 p.
GAILLARD Yann, Sénateur, 11 juillet 2007, Rapport d'information sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), 123 p.
GAILLARD Yann, Sénateur, *Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2008*, adopté par l'Assemblée Nationale, Annexe n° 7 Culture, 67 p.
GAILLARD Yann, Sénateur, 20 novembre 2008, *Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2009*, adopté par l'Assemblée Nationale, Tome III, moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, Annexe n° 7, Culture, n° 99, 48 p.
GAILLARD Yann, Sénateur, 11 juin 2008, Rapport d'information sur les modalités d'application de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), 59 p.
GEST Alain, Député, 28 juin 2006, Rapport d'information déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, n° 3199, 167 p.
GIRAN Jean Pierre, Député, juillet 2003, Rapport au Premier Ministre sur les parcs naturels régionaux, 102 p.
GIRAN Jean Pierre, Député, 22 novembre 2005, Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi (n° 2347) relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, 155 p.
GOUDINEAU Christian, 16 mai 1990.Rapport au Premier ministre sur l'archéologie nationale.
GREFFE Xavier, mai 2006, La mobilisation des actifs culturels de la France : De l'attractivité culturelle du territoire… à la nation culturellement créative, Rapport de synthèse sur l'attractivité culturelle, Ministère de la culture et de la communication, document de travail du DEPS, n° 1270, 75 p.
GROUPE NATIONAL DE SUIVI ET D'EVALUATION, 2001/2002, *Les protocoles de décentralisation culturelle*, Document d'étape novembre 2001, *Vers une nouvelle organisation de la responsabilité publique en matière culturelle*, 29 p ; Rapport d'étape, 29 mars 2002, Protocole de décentralisation culturelle, 61 p ; *Evaluation des protocoles de décentralisation culturelle : Proposition de grilles d'évaluation*, juin 2002, 17 p.
HENART Laurent, député, 21 mai 2003, Rapport d'information sur l'impact de l'intervention des architectes et des services archéologiques dans les procédures de sauvegarde du patrimoine, n° 875, 73 p.
HUGOT Jean-Paul, janvier 1994, Rapport au ministre de la culture et de la francophonie, *Conditions de création d'une fondation du patrimoine français*, 99 p.
IPSOS/MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, mars 2007, Enquête sur les Européens, les patrimoines de l'Europe et le patrimoine européen, 18 p.
KERT Christian, député, 12 octobre 2006, Avis présenté au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2007 (n° 3363), Tome III Culture, 47 p.

KERT Christian, député, 19 décembre 2006, Le redoutable privilège d'être riche (de son patrimoine) Rapport d'information déposé par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la conservation et l'entretien du patrimoine monumental, n°3530, 147 p.

LANGLAIS Jean-Louis, juin 2008, *Pour un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations*, Rapport à Madame la Ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, 62 p.

LANGLOIS-BERTHELOT Maxence, LENOEL François, OLIVIER Patrick, PITRON Emmanuel, janvier 2006, *Rapport sur l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)*, Rapport n° 2005-0215-01 76 p.

LANGLOIS-BERTHELOT Maxence, LENOEL François, OLIVIER Patrick, PITRON Emmanuel, Janvier 2006, La redevance d'archéologie préventive, Rapport au parlement, Mise en œuvre de la loi modifiée du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, Rapport n° 2005-00215-02, 36 p.

MAUROY Pierre, 7 novembre 2000, *Refonder l'action publique locale*, « Collection des rapports officiels », La documentation française, 192 p.

MERCIER Michel, sénateur, 28 juin 2000, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, n°447, 620 p.

MIGAUD Didier, CARREZ Gilles, BRARD Jean-Pierre, CAHUZAC Jérôme, COURSON Charles de et YANNO Gaël, députés, 5 juin 2008, *Rapport d'information déposé par la Commission des finances de l'économie générale et du plan sur les niches fiscales*, n°946, 278 p.

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, Département des études de la prospective et de la statistique, 2006, *Observation culturelle en région, le financement de la culture par les collectivités territoriales*, Les notes statistiques du DEPS n° 19, 59 p.

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, Département des études de la prospective et de la statistique, 2006, *Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2002*, Les notes statistiques du DEPS n°21, 117 p.

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, Rapport au Parlement *Mise en œuvre de la loi modifiée du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive*, tome I, Février 2006, 97 p.

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, Direction de l'architecture et du patrimoine, Octobre 2007, *Etude sur le financement par l'Etat de l'entretien et de la restauration des monuments historiques (1978-2008)*, 55 p.

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, Direction de l'architecture et du patrimoine, Décembre 2007, Rapport sur l'état du parc monumental français Composition du parc monumental, bilan sanitaire des immeubles classés au titre des monuments historiques et besoins en travaux, 59 p.

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION 2008, Rapport annuel 2006 du Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel, 350 pages.

MINISTERE DE L'ECONOMIE DES FINANCES ET DE L'EMPLOI, 2007, *Chiffres clés du tourisme*, 8 p.

MINISTERE DE L'ECONOMIE DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI, avril 2008, Rapport évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation du montant (mise en œuvre de l'article 68 de la loi de finances pour 2008), Remis par le Gouvernement aux commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, 67 p.

MINISTERE DU TOURISME/MINISTERE DE LA CULTURE, 1989, *La valorisation touristique du patrimoine culturel*, 61 p

MONNIER Jean, avril 1990, *Mission de réflexion sur le patrimoine*, Rapport au Ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du bicentenaire, non publié, 43 p.
MONUM/CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX, 2006, *Rapport annuel 2005*, 124 p.
MORANGE Pierre, député, 1er octobre 2008, Rapport d'information déposé par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en conclusion des travaux de la mission sur la gouvernance et le financement des structures associatives, n°1134, 191 p.
NACHBAR Philippe, sénateur, 24 octobre 2006, Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires culturelles par la mission d'information chargée d'étudier l'entretien et la sauvegarde du patrimoine architectural, 70 p.
NACHBAR Philippe, sénateur, 20 novembre 2008, Avis présenté au nom de la Commission des affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2009, n° 100, 45 p.
NACHBAR Philippe, LAGAUCHE Serge, sénateurs, 22 novembre 2007, *Avis présenté au nom de la Commission des affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 20*08, adopté par l'Assemblée Nationale, Tome III Culture,
PERRUCHOT Nicolas, député, 2006, Rapport spécial fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan sur ea projet de loi de finances pour 2007 (n°3341), Annexe n°8 Culture, Patrimoines, 68 p.
PERRUCHOT Nicolas, député, 2007, Rapport spécial fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2008 (n°276), Annexe n°8 Culture, Patrimoines, 67 p.
PERRUCHOT Nicolas, député, 2008, Rapport spécial fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009 (n°1198), Annexe n° 9 Culture, Patrimoines, 60 p.
QUERRIEN Max, juin 1982, *Pour une nouvelle politique du patrimoine*, Rapport au ministre de la Culture, La documentation française, 138 p.
REMOND René, 17 novembre 2003, Rapport à Jean-Jacques AILLAGON Ministre de la culture et de la communication, 36 p.
ROUXEL Françoise, 1999, *L'héritage urbain et la ville de demain. Pour une approche de développement durable*, Ministère de l'équipement, Bibliothèque du Centre de documentation de l'urbanisme, 24 p.
REYGROBELLET Bernard, 2007, *La nature dans la ville Biodiversité et urbanisme*. Avis et rapports du Conseil Economique et Social, 182 p.
RICHERT Philippe, sénateur, 6 juin 2001, Rapport au nom de la Commission des affaires culturelles sur la proposition de loi de M. Pierre FAUCHON relative à la création d'une commission départementale du patrimoine, n°356, 28 p.
RIGAUD Jacques, 1996, *Pour une refondation de la politique culturelle*, Rapport au ministre de la culture, « Collection des rapports officiels », La Documentation française, 201 p.
RIZZARDO René, 1989, *La décentralisation culturelle*, Rapport au Ministre de la culture, La Documentation française, 129 p.
SENAT, février 2002, *L'imposition des particuliers propriétaires d'immeubles anciens*, « Etudes de législation comparée », N° 101, 28 p.
SENAT, octobre 2004, *L'archéologie préventive*, « Etudes de législation comparée », N° 138, 50 p.
SERAMY Paul, Sénateur, 7 octobre 1982, Avis de la Commission des affaires culturelles du Sénat sur le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, Document n° 19, 102 p..
SUZZARELLI Bruno, GOVEN François, CAILLETEAU François, avril 2006, Rapport sur la modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques, 27 p.

VAN DER MARLIERE Alain, AUBIN Gérard, PRESCHEZ Philippe, janvier 2003, *La situation de l'archéologie préventive*, Rapport au Ministre de la culture et de la communication, 28 p.

Thèses et mémoires

ANDIA Béatrice de, 1976, *La sauvegarde des villes d'art*, Thèse Doctorat droit, Paris, 426 p.
BAILLY Marguerite-Nelly, 1982, *L'esthétique en droit administratif fran*çais, Thèse doctorat droit, Angers, 599 p.
BLEYON Jean-Benoît, 1977, L'urbanisme et la protection des sites : la sauvegarde du patrimoine architectural urbain, Thèse doctorat droit, Paris, L.G.D.J. 1979, 190 p.
DELHOSTE Marie-France, 2001, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations* Thèse de doctorat en droit public. L.G.D.J. Bibliothèque de droit public, N° 214, Paris, 281 p.
FRIER Pierre-Laurent, 1979, La mise en valeur du patrimoine architectural : les monuments historiques et leurs abords, Aspects réglementaires et jurisprudence. Thèse doctorat 3e cycle, Editions du Moniteur, Paris, 247 p.
JEANNOT Gilles, 1988, Du monument historique au patrimoine local : l'évolution de la notion de patrimoine architectural à travers les publications des sociétés savantes et des associations de sauvegarde en France après 1945, Mémoire de 3e cycle Institut français d'urbanisme, Paris
LEYTE Guillaume 1996, *Domaine et domanialité publique dans la France médiévale*. Thèse doctorat droit, Presses universitaires de Strasbourg 445 p.
MAKOWIAK Jessica, 2004, *Esthétique et droit*, Thèse doctorat droit public, Paris LGDJ, collection Thèses, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, 416 p.
MESNARD André-Hubert, 1969, *L'action culturelle des pouvoirs publics*, Thèse doctorat droit, PARIS, L.G.D.J., Bibliothèque Droit public, 544 p.
PIRE Jean-Miguel, 1995, Le patrimoine à l'épreuve du politique : Contribution à une sociologie des Associations de défense du patrimoine, Mémoire de DEA en sociologie politique, Université de Paris VII,
ROUSSELET Anne 1997, *La règle de l'inaliénabilité du domaine de la Couronne. Etude doctrinale de 1566 à la fin de l'Ancien Régime* DEA Université Panthéon Sorbonne L.G.D.J, Paris, 160 p.
RUCKER Frédéric, 1913, *Les origines de la conservation des monuments historiques en France (1790 – 1830)*, Thèse doctorat droit, Paris, 234 p.

Articles

AGUILAR Yves, avril 1982, « La chartreuse de Mirande : Le monument historique, produit d'un classement de classe », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°42, p. 76-85.
ANDRIEUX Jean-Yves, 1998, « Les nouveaux champs de la mémoire : le patrimoine du travail et de l'industrie à la fin du XXe siècle en France », in ANDRIEUX J.Y. (dir.) *Patrimoine et société*, Rennes Presses Universitaires de Rennes, p. 215-232.
ANDRIEUX Jean-Yves, 2003, « Les politiques du patrimoine industriel en France (1972-2000) : bilan et perspectives », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, p. 451-468.
AUBIN Gérard, 1992, « La ville face à son patrimoine enfoui », in NEYRET R. (dir.) *Le patrimoine, atout du développement*, Centre Jacques Cartier Presses universitaires de Lyon, Lyon, p. 71-75.

AUBY Jean-Bernard, 1985, « Les enjeux, la portée et les limites de la décentralisation en matière de gestion et de protection du patrimoine », in JEGOUZO Y. (dir.) *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Economica, Paris, p. 271-274.
AUDRERIE Dominique, 1995, « Le champ de visibilité des monuments historiques et la jurisprudence », *Droit et ville*, n° 40, p. 38-53.
AUDRERIE Dominique, 2004, « Les critères de protection : la loi de 1913 complétée par les conventions européennes et la convention sur le patrimoine mondial », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* volume I, L'Harmattan, Paris, p. 31-44.
AUDUC Arlette, 2003, « Le service des monuments historiques sous la IIIe République », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du Patrimoine, Travaux et documents* n° 16, Comité d'histoire du Ministère de la Culture Fondation Maison des sciences de l'homme, Paris, p. 171-198.
AUDUC Arlette, 2004, « Arcisse de Caumont et le service des Monuments historiques », in *Arcisse de Caumont (1801-1873) Erudit normand et fondateur de l'archéologie française*, (Textes recueillis et publiés par V. JUHEL), Société des antiquaires de Normandie, Mémoires de la Société des antiquaires de Normandie, Tome XL, Actes du colloque international organisé à Caen du 14 au 16 juin 2001 par la Société des antiquaires de Normandie, Caen, p. 181-190.
AVENIR DU PATRIMOINE (Association), 2002, « Patrimoine et décentralisation. Pour une nouvelle politique du patrimoine », *Patrimoine et cadre de vie. Les cahiers de la Ligue urbaine et rurale,* n° 155, p. 21-28.
BABELON Jean-Pierre, 1975, « Démolition à Paris de 1965 à 1975 », *Revue de l'art*, n°29, p. 33.
BABELON Jean-Pierre, CHASTEL André, 1980, « La notion de patrimoine », *Revue de l'art,*
N° 49, pp 5-32.
BACHELIER Christian, 1991, « La notion de patrimoine », *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent*, n°43, p. 19-37 et 47-69.
BACHELIER Gilles, 1987, « L'architecte des bâtiments de France et le juge administratif », *Gazette du Palais* (1er semestre), p. 40-45.
BALEYNAUD Patrick, 1985, « Le rôle des collectivités locales : l'exemple de la ville de Tours », in JEGOUZO Y. (dir.) *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Economica, Paris, p. 155-177.
BALEYNAUD Patrick, 1992, « La culture : L'oubliée de la décentralisation », *RDP 1992*, p. 149-195.
BALLE Catherine, 1997, « La ville et son patrimoine : L'exemple d'Avignon », in GRANGE D., POULOT D. (dir.), *L'esprit des lieux/Le patrimoine et la cité*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, p. 215-229.
BALLET Pascale, 1998, « Héritages égyptiens : De Chéops à Mubarak », in ANDRIEUX J.Y, (dir.) *Patrimoine et société*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Art et société, Rennes, p. 35-46
BALSAMO Isabelle, 1991 « "Comme le coq du clocher…"André Chastel et l'inventaire général », *Revue de l'Art*, n° 93, p. 42-44.
BALSAMO Isabelle, 1997, « André Chastel et "l'aventure" de l'Inventaire », in NORA P. (dir.), *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard/Editions du Patrimoine, Paris, p. 257-267.
BALSAMO Isabelle, 2003, « Les enjeux politiques de la création de l'inventaire général », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris p. 411-420.

BALSAMO Isabelle, 2004, « 30 ans de patrimoine industriel au ministère de la culture : bilan et questions », *L'archéologie industrielle en France*, n°45, p. 48-50.
BALSAMO Isabelle, 2006, « Maturité et mutations de l'Inventaire général », *Patrimoines, revue de l'Institut national du patrimoine*, n° 2, p. 44-51.
BARRAQUE Bernard, 1992, « La source du Lizon ou les limites historiques du droit de l'environnement en France », *Sites et monuments*, n° 138.
BARTHELEMY Jean, 1977, « L'esthétique urbaine et la réforme de l'architecture et de l'urbanisme », *AJDA*, Avril 1977, p. 171-182.
BAUDOUÏ Rémi, 1997, « André Malraux et l'invention du patrimoine sous la Ve République », in GRANGE D., POULOT D. (dir.), *L'esprit des lieux/Le patrimoine et la cité*, p. 47-61.
BAUTIER Robert Henri, 1975, « L'apport des sociétés savantes à la publication des sources documentaires » dans *Les actes du Colloque interdisciplinaire sur les sociétés savantes du 100e congrès national des sociétés savantes* PARIS CTHS, page 91.
BAZIN Germain, 2003, « Conservation des œuvres d'art », Encyclopaedia Universalis (version 9).
BEAUNE Colette, 1997, « Les sanctuaires royaux », in NORA P. (dir.) *Les lieux de mémoire*, Paris, Éd. Gallimard, Collection Quarto, tome I, p. 625-648.
BEGHAIN Pierre, 2005, « De l'Etat aux collectivités territoriales : l'évolution des politiques patrimoniales », ESO-ESO Travaux et documents de l'UMR 6590, Espaces et sociétés, Dossier Patrimoine et développement durable. Les villes face au défi de la gouvernance territoriale. N° 23, p. 41-44.
BELLESCIZE Diane de, 1975, « Le problème de la répartition des compétences, en matière de protection des sites, entre le secrétariat d'état à la culture et le secrétariat d'état à l'environnement », *J.C.P.G. I, 1975*, Doctrine 2702, n° 1-38.
BELLESCIZE Diane de, 1986, « De l'ancienne à la nouvelle législation sur la protection du patrimoine architectural et des sites : les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (Z.P.P.A.U.) », *R.D.P. 1986*, p. 773-813.
BELORGEY Jean-Michel, 1998, « Destructeurs, barbouilleurs, preneurs d'otages, désaménageurs », *Arts et lettres Janvier 1998*, p. 32-33.
BELORGEY Jean-Michel, 1998, « Vous avez dit " gestion publique" ? », *Revue administrative* n° 301, p. 9-15.
BENHAMOU Françoise, MOURAU Nathalie, 2006, « Les nouveaux conservateurs » Enquête auprès des conservateurs formés par l'Institut national du patrimoine (promotions 1991 à 2003) Les notes de l'observatoire culturel N° 46 – Août 2006, http://www.culture.gouv.fr/dep/telechrg/noec46.pdf Consultation du 2 juillet 2008.
BENOIT Rosemarie, 2003, « Les conventions de ville pour l'architecture et le patrimoine », *La pierre d'Angle* n° 33, p. 35-36.
BERCE Françoise, 1975, « Les sociétés savantes », Colloque interdisciplinaire sur les sociétés savantes actes du 100è congrès national des sociétés savantes, Editions du CTHS Paris, 1976, p. 155-168.
BERCE Françoise, 1994, « Le recrutement des architectes en chef Concours et avant-concours : la place du dessin », in PERROT A.C., *Les architectes en chef des monuments historiques 1893-1993 Centenaire du concours des ACMH*, Paris 1994, Compagnie des architectes en chef des monuments historiques, p. 7-17 et 18-19.
BERCE Françoise, 1994, « Le contenu du concours de recrutement des Architectes en chef des monuments historiques », in PERROT A.-C, *Les architectes en chef des monuments historiques 1893-1993 Centenaire du concours des ACMH*, Paris 1994, Compagnie des architectes en chef des monuments historiques, p. 42-43.

BERCE Françoise, 1997, « Arcisse de Caumont et les sociétés savantes », in NORA P. *Les lieux de mémoire* tome I, Gallimard, p. 1545-1573.
BERCE Françoise, 1999, « Les enjeux et les contradictions de l'archéologie et de la politique sous la Monarchie de Juillet et le Second Empire », in FONYI A.(dir.) *Prosper Mérimée, écrivain, archéologue historien*, Droz Genève, p. 3-14.
BERCE Françoise, 2004, « Des monuments historiques au patrimoine », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* Paris, L'Harmattan, volume I, p. 19-29.
BERGEAL Catherine, « Gérer les sites classés, lieux de beauté et de mémoire, lieux de projets », *Sites et monuments* n° 195, p. 30-32.
BERGERON Louis, 1997, « L'âge industriel », in NORA P. (dir.), *Les lieux de mémoire* Tome 3, Paris 1997, Gallimard, p. 3973-3997.
BERGERON Louis, 2007, « Archéologie industrielle », *Encyclopaedia Universalis 2007* (version 12)
BERTHO-LAVENIR Catherine, 1992, « L'invention du monument historique », in *Quarante-huit/Quatorze*, Les conférences du Musée d'Orsay n° 4, p. 15-28.
BIJOU Pierre, 2003, « Le recours à la concertation en urbanisme », *Droit et ville* p. 104-135.
BLANC DUCHE Elisabeth, 2002, « Le quartier des Puces de Saint Ouen. Protection et projet urbain », in. CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, p. 197-204
BOTTON François, 2004, « La loi de 1913 et les architectes en chef des monuments historiques : actualité de la loi, actualité du statut », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* Paris L'Harmattan, volume I, p. 111-122
BOUIN Frédéric, 2004, « Le monument historique comme source de tourisme », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* Paris L'Harmattan, Volume 2, p. 171-183.
BOITUZAT Alain, 2004, « L'impact des monuments historiques sur le droit de l'urbanisme », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* Paris, L'Harmattan, Volume 2, p. 123-159.
BONNET Jacques, 2006, « Géographie urbaine », *Encyclopaedia Universalis 2006*, (version 11) 9 p.
BOTTON François, 2004, « La loi de 1913 et les architectes en chef des monuments historiques : actualité de la loi, actualité du statut d'ACMH », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* Paris, L'Harmattan, volume I, p. 111-122.
BOURDIN Alain, 1985, « Le patrimoine culturel et les systèmes de valeurs », in JEGOUZO Y. (dir.) *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Economica Paris, p. 9-16.
BOURELY Charles, 2001, « Un nouvel avatar du périmètre de protection autour des monuments historiques », *Les cahiers de la ligue urbaine et rurale : patrimoine et cadre de vie* n°152, p. 17.
BOURGUIGNON François, 1971, « Les secteurs sauvegardés : premier bilan des réalisations, premiers enseignements », *Administration*, n° 72, p. 39-57.
BOUSTEAU Fabrice, 2007, « Présidentielle : Les grands enjeux de la politique culturelle », *Beaux arts magazine* p. 52-57.
BOUTIN Christophe 2004, « Arcisse de Caumont décentralisateur », in *Arcisse de Caumont (1801-1873) : érudit normand et fondateur de l'archéologie française*, 2004, Actes du colloque international organisé à Caen du 14 au 16 juin 2001 / par la Société des antiquaires de Normandie (textes recueillis et publ. par V. JUHEL), Mémoires de la Société des antiquaires de Normandie, Tome XL, Caen, p. 197-206.
BOUYSSOU Fernand, 1985, « Quartiers anciens et documents d'urbanisme : secteurs sauvegardés et Z.P.P.A.U. », *Droit et ville*, p. 79-90

BOUYSSOU Fernand, 1999, « Le retour des tutelles techniques », *R.F.D.A.* 15 (3), p. 590-594.
BOUYSSOU Fernand, 2001, « Les redevances d'archéologie préventive », *Petites affiches* n° 58, p. 6-8.
BOUZELY J-C, 1986, « Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain », *La revue administrative*, p. 282-284.
BOUZELY J.C., 2001, « Un nouvel avatar du périmètre de protection autour des monuments historiques », *Les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n° 152, p. 17.
BRAOUZEC Patrick, 2008, « Patrimoine archéologique et intégration : l'expérience de Saint-Denis », in DEMOULE J.P., STIEGLER B. (dir.), *L'avenir du passé Modernité de l'archéologie*, Paris, INRAP/Ed. La découverte, p. 135-138.
BRICHET Robert, 1953, « La protection de l'esthétique urbaine et des sites naturels en France », *J.C.P.* 1953.I ; 1096, n° 19 et 20.
BRICHET Robert, 1953, « La gestion des monuments historiques de l'Etat », *Revue administrative*, n° 31, p. 17-22.
BRICHET Robert, 1970, « Une déconcentration critiquable : graves menaces sur les espaces protégés nées du décret du 28 août 1989 », *J.C.P.* 1970.I. Doctrine, N° 2297.
BRICHET Robert, 1972, « La protection juridique des villes anciennes », *Monumentum* Vol. VIII, Centre de documentation de l'ICOMOS, Paris, p. 115-135. http://www.international.icomos.org/monumentum/vol8/index.html/
BRICHET Robert, 1987, « La protection des sites à la lumière de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat », *Sites et monuments*, N° 119, p. 7-11.
BRIFFAUD Serge, 2003, « Le paysage comme patrimoine : réflexion sur l'histoire récente d'une patrimonialisation des apparences », in ROUSSO H. (Présidence), *Le regard de l'histoire L'émergence et l'évolution de la notion de patrimoine au cours du XXe siècle en France*, Actes des entretiens du patrimoine, Paris Fayard/CMN/Monum/Editions du patrimoine, p. 243-251.
BRUGUEROLLE Antoine, 2002, « De l'adaptation de la ZPPAUP à différents enjeux patrimoniaux. La ZPPAUP, outil de gestion du patrimoine », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, p. 97-106.
BUI-XUAN Olivia, 2007, « La décentralisation culturelle : Bilan et perspectives », *A.J.D.A.* 19 mars 2007, p. 563-570.
BURGUIERE André, 1997, « La généalogie », in NORA P. (dir.), *Les lieux de mémoire* Tome 3, Paris, Gallimard, pp3879-3907.
CAILLET Denis, 2006, « Le P.L.U. de PARIS : patrimoine et concertation », in *Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux*, 2006, Actes du Séminaire de Chinon 19-20-21 janvier 2006, Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et villes à secteurs sauvegardés et protégés, s.éd, s.l, pp 85-87..;
CARBONNIER Jean, 1996, « Les différentes espèces de droits », *Droit civil* introduction 24è édition, PUF collection Thémis, p. 277-281.
CHABAUD Marius, 1936, « Architectes attachés à la Commission des monuments historiques et Architectes en chef des monuments historiques », in *Congrès archéologique de France, Centenaire du service des monuments historiques et de la société française d'archéologie Paris 1934*, Paris A. Picard, p. 247-286.
CHAPELOT Jean, 2001, « Archéologie (politique de l') », in WARESQUIEL E de (dir.) *Dictionnaire des politiques culturelles*, p. 23-25.
CHARLES Hubert, 1992, « L'esthétique contrôlée (Le juge administratif et l'esthétique à travers la jurisprudence : de l'arrêt Gomel- 1914- à nos jours) », *Droit et ville*, n° 33, p. 101-114.

CHASLOT Olivier, 1994, « Les associations de sauvegarde au secours du patrimoine et des lois sur le patrimoine », *Les petites affiches*, n° 50, p. 90-94.
CHASLOT Olivier, 1999, « Le Donjon de Coat-Men (sur l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Rennes le 20 mai 1999) », *Sites et monuments*, n°167, p. 3-4.
CHASLOT Olivier, 2001, « Un siècle de procédures judiciaires à la S.P.P.E.F », *Sites et monuments*, N° spécial, p. 22-28.
CHASLOT Olivier, 2004, « Les associations de défense du patrimoine ultime sauvegarde des secteurs sauvegardés », in *Actes du Colloque Loi Malraux, 40 bougies pour éclairer l'avenir*, Bayonne 27-28-29 mars 2003, Ville de Bayonne et Conseil général des Pyrénées Atlantiques, p. 113-114.
CHASSEL Francis, 2003, « Secteurs sauvegardés et ZPPAUP : complémentaires ou concurrents ? », *Patrimoine et cadre de vie Les cahiers de la Ligue urbaine et rurale*, n° 160, p. 18-24.
CHASSEL Francis, 2002, « (ZPPAUP) Un outil souple, efficace et évolutif », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, p. 193-195.
CHASTEL André, 1964, « Le problème de l'inventaire monumental », *Bulletin de la Société de l'Histoire de l'art français*, année 1964, p. 136-145.
CHASTEL André, 1986, « La notion de patrimoine », in NORA P. (dir.) *Les lieux de mémoire* tome I, Gallimard, Coll. Quarto, 1997, Paris, p. 1433-1469.
CHASTEL André, 1990, « L'invention de l'Inventaire », *Revue de l'art* n°87, p. 5-11.
CHASTEL André, 1994, « L'Inventaire général et le Patrimoine », in *Architecture et patrimoine, Choix de chroniques du journal Le Monde*, Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France, Imprimerie nationale, Paris, p. 25-27
CHASTEL André, 1994, « Faut-il visiter notre pays ? », *Architecture et patrimoine, Choix de chroniques du journal Le Monde*, Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France, Imprimerie nationale, Paris p. 41-42.
CHASTEL André, 1994, « Le sort des vieilles pierres », *Architecture et patrimoine, Choix de chroniques du journal Le Monde*, Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France, Imprimerie nationale, Paris, p. 85-87.
CHASTEL André, 1994, « La protection des œuvres d'art », *Architecture et patrimoine, Choix de chroniques du journal Le Monde*, Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France, Imprimerie nationale, Paris, p. 95-97.
CHASTEL André, 1994, « L'architecture, problèmes et besoins », *Architecture et patrimoine, Choix de chroniques du journal Le Monde*, Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France, Imprimerie nationale, Paris p. 137-139.
CHASTEL André, 1994, « L'avenir tremblant du patrimoine », *Architecture et patrimoine, Choix de chroniques du journal Le Monde*, Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France, Imprimerie nationale, Paris, p. 197-200
CHASTEL André, 1994, « Une France diverse et inconnue », *Architecture et patrimoine, Choix de chroniques du journal Le Monde*, Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France, Imprimerie nationale, Paris, p. 201-204.
CHASTEL André, 2004, « Patrimoine monumental », *Encyclopaedia Universalis* 2004(version 10), 26 p.
CHASTEL André, 2001, « Homo architector », Le Grand Atlas de l'architecture mondiale, Encyclopaedia Universalis, Paris, préface p. 8.
CHATELAIN Jean, 1988, « Réglementer pour transmettre », in *Patrimoine et société contemporaine*, 1988, Actes des colloques de la Direction du Patrimoine/ Forum du patrimoine, Paris, octobre 1987 Cité des sciences et de l'industrie de Paris-La Villette, Picard, Picard éditeur, p. 108-110.

CHAUFFERT-YVART Bruno, 1997, « Le rôle de l'architecte des bâtiments de France », in NORA P. (dir.), *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine*, Paris, Fayard/Editions du Patrimoine, p. 168-170.
CHEVALIER Bernard, 1985, « La perception de la protection du patrimoine. Le point de vue des historiens », in JEGOUZO Y. (dir.) *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris Economica, p. 109-112.
CHEVALLIER Denis, CHIVA Isac, 2008, « Patrimoine ethnologique – Métiers menacés » *Encyclopaedia Universalis* 2008 (version 13)
CHIVA Isac, 1995, « Patrimoines culturel, naturel et aménagement du territoire rural », in *Patrimoine culturel, Patrimoine naturel*, La documentation française/Ecole nationale du patrimoine, Paris, p. 108-117.
CHIVA Isac, 1997, « Le patrimoine rural », in NORA P.(dir.), *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine,* Fayard/Editions du Patrimoine, Paris, p. 227-231.
CHOAY Françoise, 1994, « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », in *Catalogue Exposition La ville Art et architecture en Europe 1870-1993,* Centre Pompidou Printemps 1994, pp26-35.
CHOAY Françoise, 2001, « Structures identitaires et universalité », *Les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n°150, p. 11-18
CHOAY Françoise, 2006, « Urbanisme Théories et réalisations », *Encyclopaedia Universalis* 2006 (version 11), 15p
CHOAY Françoise, 2006, « Patrimoine : quel enjeu de société ? », in Le De aedificatoria et l'institutionnalisation de la société. *Les cahiers de l'école d'architecture de Saint-Etienne,* n°1, Janvier p p. 41-63.
CHOUGNET Jean-François, 2004, « L'effort public pour la culture », in *Institutions et vie culturelles, Les notices de la Documentation française,* Paris 2004, p. 25-33.
CHRIST Yvan, 1970, « A propos des quartiers anciens, Secteurs sauvegardés ou secteurs menacés », *Revue du Touring Club de France*, n°814, p. 262-265.
CHRIST Yvan, 1974, « Dans le sol de PARIS », *Les dossiers de l'archéologie* N° 7.
CIABRINI Sylvie, 1998, « Archéologie préventive, Des lacunes juridiques », *Droit administratif,* Juin 1998, p. 8-11.
CIABRINI Sylvie, 1998, « Les promoteurs, vaches à lait de l'archéologie préventive ? », *Etudes foncières*, n°80, p. 17-21.
CLOAREC Jacques, 1995, « Le paysage entre nature et culture », in *Patrimoine culturel, Patrimoine naturel*, La documentation française/Ecole nationale du patrimoine, Paris, p. 81-89.
COLARDELLE Michel, 2001, « Le tourisme culturel : le point de vue critique », in DATAR *Pays d'art et d'histoire et pôles d'économie du patrimoine La valorisation du patrimoine dans le développement local*, Paris, La documentation française, p. 45-49
COLARDELLE Michel, 2001, « Villes et pays d'art et d'histoire », in WARESQUIEL E.de *Dictionnaire des politiques culturelles depuis 1959,* Larousse/CNRS, Paris, p. 611-612.
COLARDELLE Michel, MONFERRAND Alain, 2007, « Tourisme culturel en France », *Encyclopaedia Universalis,* 2007, version 12.
COLLART DUTILLEUL François, ROMI Raphaël, 1994, « Propriété privée et protection de l'environnement », *A.J.DA.* 20 septembre 1994, p. 571-582.
COLLECTIF, 2005, « Décentralisation culturelle : attention chantier permanent », *Observatoire des politiques culturelles*, n° 27, p. 26-54.
COLLOT Pierre-Alain, 2008, « La décentralisation culturelle », *R.D.P.* 2008, n° 2, p. 335-362.

CORBINEAU François, 2008, « Un service d'étude et de connaissance en région », *Revue 303*, n° 100, p. 62-63.
CORCY-DEBRAY, 2003, « Jérôme Carcopino et le patrimoine : une protection ambiguë », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, p. 321-334.
CORINALDESI Chantal, STEMMER Bernard, 1996, « A propos de l'architecte des Bâtiments de France », *J.C.P.N.* n° 6, p. 223-227.
CORNU Marie, 2007, « Musées de France (statut) », *Encyclopaedia Universalis 2007*, (version 12), 4 p.
CORNU Gérard, 2003, « Les biens et les droits du patrimoine », in *Droit Civil*, Paris Domat Montchrestien, 11è édition p. 393-396.
COUDART Anick, 2005, « Une année de crise pour l'archéologie préventive », *Les nouvelles de l'archéologie*. n° 98, février 2005, p. 5-6.
COUDART Anick, TALON Marc, 2005, « Le calendrier d'une crise Août 2002- Septembre 2003 », *Les nouvelles de l'archéologie*. n° 98, février 2005, pp 24-56.
COULAUD Nathalie, 1998, « Sites et paysages : un décret renforce le rôle des élus », *Le moniteur des travaux publics*, 13 novembre 1998
CROUY-CHANEL Emmanuel de, 2004, « La redevance d'archéologie préventive », in FRIER P.L. (Contributions coordonnées par), *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, Paris, L'Harmattan, p. 113-171.
DAHAN Jacques René, 1990, « Le baron Taylor (1789-1879) et son œuvre », *Sites et monuments*, n°130, p. 8-10.
DANNA Pierre- Paul, 2002, « Urbanisme et archéologie préventive après la loi du 17 janvier 2001 : une hypothétique corrélation », *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, GRIDAUH, édit. *Le Moniteur*, Paris, p. 181-197.
DAUGE Yves, 1983, « Perspectives ouvertes par la loi du 7 janvier 1983 », *Les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, numéro spécial Les abords des monuments historiques, n°81, p. 3-8.
DAUGE Yves, 2004, « Labels « Patrimoine » et développement », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation* n° 63, p. 128-131.
DECRE Michel, 1999, « La Fondation du patrimoine, philosophie et pratique d'une institution nouvelle », in CORNU M., FROMAGEAU J. (Dir), *Fondation et trust dans la protection du patrimoine*, L'Harmattan, Paris, p. 27-35.
DELAUNAY Bénédicte, 1996, « Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager », *Annuaire du GRALE* 1995, Paris, p. 487-501.
DELIVRE-GILG Cendrine, 2005, « Note sur les décrets d'application des articles 95 à 99 de la loi du 13 août 2004 relatifs au patrimoine culturel », octobre 2005, GRALE, Observatoire de la décentralisation, 3 p.
DELMAS Bernard, 2002, « Le contentieux en ZPPAUP : mythe ou réalité ? », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, p. 161-174.
DELPIROU Dominique, 1985, « Protection des abords des monuments historiques et protection des forêts », *C.J.E.G.* février 1985, chronique p. 44-49.
DELVOLVE Pierre, 2007, « Un statut très "particulier": le statut des architectes en chef des monuments historiques (décret n°2007-1405 du 28 septembre 2007) », *R.F.D.A.* n° 6, p. 1227-1237.
DELWASSE Liliane, 2007, « Décentralisation : monuments cherchent repreneurs » *La revue des Vieilles maisons françaises*, n° 219, p. 16-18.
DEMOLON Pierre, 1993, « L'archéologie dans les collectivités territoriales en France », in C.N.F.P.T/E.N.A.C.T./A.N.AC.T (sous la direction de Vincent NEGRI), 1992,

L'organisation territoriale de l'archéologie en Europe Actes des rencontres européennes de l'archéologie, Montpellier 22-23-24 mai 1991, C.N.F.P.T., Paris, p. 68-77.
DEMOLON Pierre, 1994, « Les services archéologiques des collectivités territoriales », in *Archéologues et aménageurs* CERTU Lyon Août 1994, p. 154-155.
DEMOLON Pierre, SUMERA Franck, 1998, « Les archéologues territoriaux en France », *Les nouvelles de l'archéologie*, N° 71, printemps 1998, p. 7-14
DEMOULE Jean-Paul, 2004, « Archéologie préventive, recherche scientifique et concurrence commerciale », in FRIER P.L. (Contributions coordonnées par), *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, Paris L'Harmattan, p. 203-246.
DEMOULE Jean-Paul, 2005, « Archéologie et société » in *Universalia 2005, Encyclopaedia universalis*, p. 82
DEMOULE Jean-Paul, 2008, « L'archéologie de la France : un refoulement national ? », in DEMOULE J.P., STIEGLER B. (dir.), *L'avenir du passé Modernité de l'archéologie*, INRAP/Ed. La découverte, Paris, p. 223-245.
DEMOUVEAUX Jean-Pierre, 1997, « Quand le droit se mêle d'esthétique », *Etudes foncières* n°75, p. 6-11.
DENIEUL Michel, 1971, « Les quartiers anciens du centre des villes et la loi du 4 août 1962 », *Administration*, n° 72, p. 33-38.
DESVALLEES André, 1985, « L'écomusée : musée degré zéro ou musée hors les murs ? », *Terrain*, N° 5, p. 84-85.
DESVALLEES André, 1995, « Emergence et cheminements du mot patrimoine », *Musées et collections publiques de France*, n° 208, p. 6-30.
DEVOS-NICQ Christelle, 1999, « L'architecte des bâtiments de France, Bilan d'une profession en pleine mutation », *A.J.D.I.*, 10 janvier 1999, p. 5-17.
DONNAT Olivier, 1998, « La fréquentation du patrimoine, Les pratiques culturelles des français », Enquête 1997, La documentation française 1998, p. 267-275.
DRAPIER Monique, 1997, « Entre personnes privées et mission d'intérêt général : la « Fondation du patrimoine », une institution à l'équilibre incertain », *Rec. Dalloz*, Chronique, p. 212-215.
DREYFUS Jean-David, 2004, « Le statut des contrats d'archéologie préventive », in FRIER Pierre Laurent (Contributions coordonnées par), *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, L'Harmattan, Paris, p. 173-187.
DUBOIS Vincent, 1998, « Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue. Contribution à une analyse des catégories d'intervention publique », in KALUSZYNSKI Martine, WAHNICH Sophie (dir.) *L'Etat contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Ed. L'Harmattan, Coll. « Logiques politiques », Paris, p. 167-182.
DUBY Georges, « Le lignage, Xe-XIIIe siècle », in NORA P. (dir.) *Les lieux de mémoire*, Éd. Gallimard, Collection « Quarto », tome I, Paris, p. 607-624.
DUCHER Elisabeth, 2004, « Monuments historiques : spécificité du régime fiscal » in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* L'Harmattan, Volume 2, Paris, p. 161-170.
DUFAY Bruno, 1998, « Archéologie politique et politique archéologique », *Les nouvelles de l'archéologie* N° 71, p. 16.
DUFAY Bruno, 2004, « Les services archéologiques de collectivité territoriale et la nouvelle législation en archéologie préventive », in FRIER P.L. (Contributions coordonnées par), *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, L'Harmattan, Paris, p. 247-260.
DUFAY Bruno, 2005, « Le rôle des collectivités territoriales en matière d'archéologie préventive dans les textes de la réforme de 2003 », *Les nouvelles de l'archéologie*, n° 100, p. 58-63.

DUFAY Bruno, 2008, « Archéologues territoriaux, Une étude passe la profession au crible », *La Gazette*, Carrières, 31 mars 2008, p. 64-66.
DUFFOUR Michel, 2000, « Quelles évolutions pour les interventions culturelles des collectivités publiques ? », *Culture et service public* Numéro spécial 20 septembre 2000, p. 5-6
DUFFOUR Michel, Allocution du 21 avril 2001, sur le thème "Associations et Patrimoine", *les discours*, http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/index-historique09.html/ p. 1-4.
DUFFOUR Michel, Allocution du, 6 septembre 2001, Présentation publique du guide "Passion Patrimoine-101 associations du patrimoine en Rhône-Alpes", *les discours*, http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/index-historique09.html/ p. 1-4.
DUMONS Bruno POLLET Gilles, 1997, « Les "professionnels" du patrimoine sous la IIIe République, Etude prosopographique d'un personnel municipal en charge de la conservation dans six villes de la France du Sud-est », in GRANGE D., POULOT D.(Dir), *L'esprit des lieux Le patrimoine et la cité*, Presses universitaires de Grenoble, La pierre et l'écrit, Grenoble, p. 161-179.
DUSSAULE Pierre, 1976 ; « Les interrogations suscitées par la gestion administrative et financière des monuments historiques », *Monuments historiques*, 1976/4 repris par BERCE Françoise, *Des monuments historiques au patrimoine, du XVIIIe à nos jours*, texte 12, p. 169-173.
ERMISSE Gérard, 1997, « L'Inventaire aujourd'hui et demain », in NORA P. (dir.), *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard/Editions du Patrimoine, Paris, p. 268-288.
EVIN Florence, 2008, « Patrimoine : un procès oppose l'Etat à un propriétaire. Des milliardaires réaménagent les hôtels particuliers parisiens », *Le Monde*, dimanche 23-lundi 24 novembre 2008, p. 1 et 19.
FABRE Daniel, 2000, « L'ethnologie devant le monument historique », in FABRE D.(Dir), *Domestiquer l'histoire Ethnologie des monuments historiques*, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Coll. « Ethnologie de la France », Cahier n° 15, Paris, p. 1-29.
FABRE LUCE Henri, 1993, « Requiem pour la concertation », *Etudes foncières* n° 61, p. 21.
FAYOLLE-LUSSAC Bruno, 2003, « Les ZPPAUP après 20 ans de mise en œuvre : regard critique et risques à venir », *Actes des 4e Assises du patrimoine du Grand-Ouest*, 30-31 janvier 2003, Editions Confluences, Bordeaux, p. 327-335.
FERAULT Marie-Agnès, « (L'outil ZPPAUP) Présentation de l'outil et état des lieux », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, p. 43-498.
FERMIGIER André, 1997, « Mérimée et l'inspection des monuments historiques », in NORA P. (dir.) *Les lieux de mémoire*, T.1, Gallimard, Paris, p. 1599-1614.
FEVRIER Jean Marc, 2005, « Les principes constitutionnels d'information et de participation », *Revue mensuelle LexisNexis JurisClasseur*-Environnement, n° 35, p. 31-33.
FLEURY Michel 1999, « La Commission du vieux Paris de 1898 à 1999 », *Administration* n° 181 1999, p. 24-28
FORTUNET Françoise, 2003, « La théorie juridique du patrimoine au temps présent », in ROUSSO H. (Présidence) *Le regard de l'histoire* Paris, Librairie Arthème Fayard Centre des monuments nationaux/MONUM, Editions du Patrimoine, p. 39-45.
FOUCART Bruno, 1981, « L'œil de l'architecte », in COLLECTIF *Les concours des monuments historiques de 1893 à 1979*, Paris 1981, CNMHS, p. 28-36.
FOUCART Bruno, 1997, « Viollet-le-Duc et la restauration », in NORA P. (dir.) *Les lieux de mémoire*, T.1, Paris, Gallimard, p. 1615-1643.

FOUCART Bruno, 2000, « A l'aube du troisième millénaire », in BERCE Françoise, *Des monuments historiques au Patrimoine du XXVIIIe à nos jours ou «Les égarements du cœur et de l'esprit»*, Flammarion série Art Histoire et Société Post face, Paris, p. 203-210.
FRIER Pierre-Laurent, 1990, « Les Zones de protection du patrimoine architectural et urbain, problèmes juridiques », in FRIER P.L. (Etudes coordonnées par), *Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain*, Presses de l'Université d'Angers, Angers, p. 13-25.
FRIER Pierre-Laurent, 1991, « Les périmètres de restauration immobilière », *AJPI*, Etudes, 10 mai 1991, p. 328-334.
FRIER Pierre-Laurent, 1992, « Propriété privée et protection du patrimoine culturel », *AJDA* 20 juin 1992, p. 405-409.
FRIER Pierre-Laurent, 1994, « Le cadre juridique de l'aménagement intérieur des cathédrales », *Les petites affiches*, n°111, p. 3-5.
FRIER Pierre-Laurent, 1995, « Les législations de protection du patrimoine archéologique en Europe », in JEGOUZO Y., FRIER P.L. (dir.), *Archéologie et droit de l'urbanisme en Europe*, Ed. Sirey, Paris, p. 291-303.
FRIER Pierre-Laurent, 2000, « Monuments historiques », in JEGOUZO Yves (dir.) *Droit de l'urbanisme*, Dalloz Action, 2000/2001, Dalloz Le Moniteur, p. 697-717.
FRIER Pierre-Laurent, 2000, « Secteurs sauvegardés », in JEGOUZO Yves (dir.) *Droit de l'urbanisme*, Dalloz Action, 2000/2001, Dalloz Le Moniteur, p. 1114-1126.
FRIER Pierre-Laurent, 2000, « Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.) », in JEGOUZO Yves (dir.) *Droit de l'urbanisme*, Dalloz Action, 2000/2001, Dalloz Le Moniteur, p. 1979-1987.
FRIER Pierre-Laurent, 2000, « La répartition actuelle des compétences entre l'Etat et le pouvoir local », *AJDA* 20 septembre 2000, p. 58-69.
FRIER Pierre-Laurent, 2001, « La réforme de l'archéologie », *AJDA* 20 Février 2001, p. 182-187.
FRIER Pierre-Laurent, 2002, « Un contrôle normal approfondi sur une inscription à l'inventaire supplémentaire », *AJDA* du 21 octobre 2002, p. 1023-1027.
FRIER Pierre-Laurent, 2003, « Patrimoine », in ALLAND D, RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy/PUF, Paris, p. 1132-1136.
FRIER Pierre Laurent, 2004, « Les transferts de compétences dans les secteurs de la formation professionnelle, de l'éducation et de la culture », *A.J.D.A.* 25 octobre 2004, p 1984-1995
FRIER Pierre-Laurent, 2004, « Archéologie et opérations d'aménagement et d'urbanisme », in FRIER P.L. (Contributions coordonnées par), *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, Paris, L'Harmattan, p. 87-111.
FRIER Pierre-Laurent, 2004, « La loi de 1913, aujourd'hui », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* Paris, L'Harmattan, Volume 2, p. 247-269.
FRIER Pierre-Laurent, 2005, « Traitement juridique sur ordonnances : les réformes du droit, Avalanche de textes peut-elle nuire ? », *Les annonces de la Seine* – Supplément au journal n° 57 du 8 septembre 2005, p. 15-16.
FROMAGEAU Jérôme, 1995, « L'évolution du droit et des institutions a-t-elle été identique ? », in *Patrimoine culturel, Patrimoine naturel*, La documentation française/Ecole nationale du patrimoine, Paris, p. 39-49.
FROMAGEAU Jérôme, 1993, « Loi paysage : Protection et reconquête », *Etudes foncières*, n° 60, p. 22-27.
FROMAGEAU Jérôme, 2004, « Les monuments naturels, reflets naturels des monuments historiques », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* L'Harmattan, volume I, Paris, p. 195-213.

FUMAROLI Marc, 1997, « Jalons pour une histoire du patrimoine », in NORA P.(dir.), *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard/Editions du Patrimoine, Paris, p. 101-116.
GABORIT Jean-René, DUREY Philippe, 1982, « L'année du patrimoine » in *Universalia* supplément année 1981 de l'Encyclopaedia Universalis, p. 442-443
GADY Alexandre, 2002, « Le patrimoine en danger ? », *Commentaire*, n° 97, p. 135-141.
GADY Alexandre, 2003, « Bady soit qui mal y pense », *Momus* n° 14, p. 5-6.
GADY Alexandre, 2008, « Le directeur du patrimoine aime-t-il le patrimoine ? », *La tribune de l'art*, 28 avril 2008. http://www.latribunedelart.com
GAILLARD Yann, 2004, « L'Etat est un très mauvais gestionnaire du patrimoine… » (Propos recueillis par OHNET Jean-Marc), *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation* n° 63, p. 153-155.
GALINIE Henri, 1979, « Droit de cité de l'archéologie urbaine », *Les nouvelles de l'archéologie* N° 0, Juillet 1979, p. 6-10.
GATIER Pierre-Antoine, 1997, « L'architecte en chef des monuments historiques », in NORA P. (dir.), *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard/Editions du Patrimoine, Paris, p. 129-140.
GAUDIN Cécile, 1988, « Origines de la Ligue Urbaine et Rurale. Regards sur la Ligue et ses cahiers », *Les cahiers de la ligue urbaine et rurale* N° 100, numéro spécial, p. 60-67
GAUTHIER Marc, 2001, « L'archéologie préventive : Aux origines de la loi sur l'archéologie préventive », *Les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n° 151, p. 27-29.
GENET-DELACROIX Marie-Claude, 1997, « Etat et patrimoine sous la IIIe république : De l'amateur au professionnel dans la gestion du patrimoine national », in GRANGE D, POULOT D. (Dir), *L'esprit des lieux Le patrimoine et la cité*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 147-159.
GENET-DELACROIX, 2003, « Politiques artistiques et politiques du patrimoine de 1913 à 1940 », in POIRRIER P., VADELORGE L.dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, p. 211-225.
GENEVOIS Bruno, 1980, « Les autorisations administratives en matière de réhabilitation de l'habitat ancien », *Droit et ville*, 1980, p. 85-112.
GERBOD Paul, 1983, « L'action culturelle de l'Etat au XIXe siècle (à travers les divers chapitres du budget général) », *Revue historique*, N° 548, octobre-décembre, p. 389-401.
GIANNESINI Emmanuel, 2007, « La gestion des fonds du mécénat culturel par les associations d'amis : prévenir les situations à risque », *AJDA* 22 Janvier 2007, p. 122-126.
GIRARD Augustin, 2001, « Politique publique de la culture », in de WARESQUIEL Emmanuel de, *Dictionnaire des politiques culturelles*, p. 509-514.
GIRAUD-LABALTE Claire, 2003, « La naissance d'une politique du patrimoine dans le département du Maine-et-Loire (1800-1850) », in POIRRIER P, VADELORGE L, *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Comité d'histoire du ministère de la culture Fondation Maison des sciences de l'homme, Paris, p. 87-122
GLEVAREC Hervé, 2003, « De la société d'histoire à l'association du patrimoine : Changements socioculturels et nouvelles raisons de mobilisation », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.), *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, p. 509-525.
GONDRAN François, 2004, « Les architectes des bâtiments de France et la loi de 1913 », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* L'Harmattan, volume I, Paris, p. 123-142.
GONDRAN François, 2006, « L'exemple de Bordeaux », in *Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux*, Actes du Séminaire de Chinon 19-20-21 janvier 2006, Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et villes à secteurs sauvegardés et protégés, s.l, s.éd, p. 82-85

GOTMAN Anne, LEGER Jean-Michel, VANHOUTTE Jean-Marc, 1986, « La gestion municipale du patrimoine, continuation de l'urbanisation par d'autres moyens », *Les cahiers du CFPC*, n°18, p. 165-168.
GOUDINEAU Christian, 2006, « France (archéologie) », *Encyclopaedia Universalis*, 2006 (version 11).
GOURBIN Patrice, 2003, « Le service des monuments historiques face à la reconstruction après la seconde guerre mondiale », in POIRRIER P., VADELORGE L. *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, p. 383-397.
GOURNAY Bernard, 2000, « Les relations entre l'Etat central et les autorités régionales et locales, Les exemples étrangers », *AJDA* 20 Septembre 2000 spécial, p. 39-43.
GOYET Thierry, 1987, « Secteur sauvegardé de Rennes et protection du patrimoine : Evolutions et limites », in GRANGE D, POULOT D. (Dir), *L'esprit des lieux Le patrimoine et la cité*, Grenoble, p. 231-250.
GOZE Maurice, 1997, « La fin du règne des architectes des bâtiments de France ? », *Etudes foncières*, n°75, p. 12-13.
GOZE Maurice, 2003, « Le nouveau contexte de la décentralisation et ses incidences sur la politique du patrimoine », *Actes des 4e assises du patrimoine du Grand-Ouest*, Bordeaux 30-31 janvier 2003, éditions Confluences, p. 305-315.
GRAN-AYMERICH, 2003, « Les politiques françaises de l'archéologie sous la IIIe République », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, p. 199-210.
GRAVARI-BARBAS Maria, 2004, « Quelle marge de manœuvre pour une «gouvernance patrimoniale»? », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n° 63, p. 84-93.
GREFFE Xavier, 2004, « Les enjeux économiques du patrimoine », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n° 63, p. 94-98.
GRELLOIS Christian, 2004, « La réglementation d'urbanisme, instrument de protection des monuments historiques », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* L'Harmattan, Volume 2, Paris, p. 77-122.
GRISET Pascal, 2006, « La Cité des télécoms : patrimoine, histoire et temps présent », *Patrimoines revue de l'Institut national du patrimoine*, n° 2, p. 36-43.
GRODECKI Louis, 1982, « Viollet-le-Duc et sa conception de l'architecture gothique », in *Actes du colloque international Viollet-le-Duc*, Nouvelles éditions latines Paris, p. 115-126.
GROULIER Cédric, 2005, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *AJDA* 23 mai 2005, p. 1034-1042.
GUIBERT Romain, « Villes moyennes : Faire du patrimoine un outil de valorisation », *Vieilles maisons françaises*, n°223, p. 13-17
GUISELIN Emmanuel-Pie, 1998, « Le contrôle juridictionnel de la protection administrative des abords des monuments historiques », *C.J.E.G.* Octobre 1998, p. 361-376.
HALEVY Jean-Pierre, 2001, « L'Etat, l'architecture et le patrimoine », *Les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n° 153, p. 16-20.
HALEVY Jean-Pierre, 2002, « Patrimoine et décentralisation. Interrogations », *Patrimoine et cadre de vie, Les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n° 155, p. 9-14.
HAROUEL M., 1995, « Le permis de construire au XVIIIe siècle », *Sites et monuments*, n° 151, p. 2-6.
HARTOG Françoise, 1998, « Patrimoine et histoire, les temps du patrimoine », in ANDRIEUX J.Y. (dir.) *Patrimoine et société*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Art et société, Rennes, p. 3-17.
HEINICH Nathalie, « Monuments historiques », in *Encyclopaedia Universalis*, 2003 (version 9), 13 p.

HELIN Jean-Claude, 2006, « La concertation de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme », *AJDA* 11 Décembre 2006, p. 2332-2339.
HERAUD Guy, 2004, « La jeunesse d'Arcisse de CAUMONT : l'écolier, l'étudiant, le provincial à Paris », in *Arcisse de Caumont (1801-1873) Erudit normand et fondateur de l'archéologie française*, (Textes recueillis et publiés par V.JUHEL), Société des antiquaires de Normandie, Mémoires de la Société des antiquaires de Normandie, Tome XL, Actes du colloque international organisé à Caen du 14 au 16 juin 2001 par la Société des antiquaires de Normandie, Caen, p. 41-48.
HERITIER Annie, 2004, « Patrimoine et souveraineté. La France et son patrimoine culturel, de la Révolution à la Restauration », in MEZGHANI N, CORNU M. (dir.), *Intérêt culturel et mondialisation*, L'Harmattan tome I, Paris, p. 39-83.
HEWISON Robert, 1994, « Retour à l'héritage ou la gestion du passé à l'anglaise », *Revue Le débat, Mémoires comparées*, n° 78, p. 130-139.
HEWISON Robert, 1997, « La prise de conscience du patrimoine en Grande Bretagne » in NORA P. (dir.), *Actes des entretiens du patrimoine. Science et conscience du patrimoine*, FAYARD-Editions du Patrimoine, Paris, pp 357-362
HEYMANN-DOAT Arlette, 1983, « La protection du patrimoine historique : Développement et rôle du droit », *R.D.P.* 1983, p. 169-185.
HOUIST M., 1995, « Le nouveau dispositif fiscal applicable à la restauration immobilière », *Sites et monuments*, n° 151, p. 16-18.
HOULET Jacques, 1983, « Point d'interrogation. Réflexions sur la réforme de 1983 créant les ZPPAU », *Les cahiers de la ligue urbaine et rurale* n°spécial "les abords des monuments historiques", n°81, p. 9-17.
HOULET Jacques, 1985, « La protection des abords des monuments historiques et les secteurs sauvegardés », in JEGOUZO Y. (dir.) *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Economica, Paris, p. 95-101.
HUGO Victor, « Guerre aux démolisseurs », (versions de 1825 et 1832) in BEGHAIN P, *Guerre aux démolisseurs Hugo, Proust, Barrès, un combat pour le patrimoine*, Editions Paroles d'Aube, Vénissieux, p. 48-49 et 64-69.
HUGO Victor, « Guerre aux démolisseurs », *Œuvres complètes critique*, Editions Robert Laffont, coll. Bouquins, Paris 1985, p. 177-189.
HUGOT Jean-Paul, 1998, « Le patrimoine, modèle de développement social », in ANDRIEUX J.Y., SEITZ F., *Pratiques architecturales et enjeux politiques, France 1945-1995*, Picard éditeur, Paris, p. 294-304.
IMBERT Jean, 1987, Article d'Introduction d'un ouvrage collectif *Administration et Eglise. Du concordat à la séparation de l'Eglise et de l'Etat* Hautes études médiévales et modernes N° 58 Librairie DROZ Genève, p. 6.
JACQUOT Henri, 1996, « Paysages et droit de l'urbanisme », *Annuaire du GRALE* 1995, p. 461-472.
JANIN Patrick, 2002, « Les zones d'intérêt culturel. Techniques d'intervention et de délimitation », in CORNU M, FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, L'Harmattan, Paris, p. 15-28.
JEANNEAU François, 2008, « Le bien de tous », *Revue 303*, N° 100, p. 10-11.
JEANNOT Gilles, 1988, « Du monument historique au patrimoine local : L'évolution de la notion de patrimoine architectural à travers les publications des sociétés savantes et des associations de sauvegarde en France après 1945 », p. 4-21, 140-141, 316-317 et 395-396.
JEGOUZO Yves, 1985, « La protection du patrimoine culturel à travers les procédures de gestion des sols, de l'urbanisme et de l'architecture », *Revue administrative* 1985, p. 453-

461 ; et in JEGOUZO Y. (dir.) *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Economica, Paris, p. 81-94.
JEGOUZO Yves, 1988, « Le rapport de présentation du plan d'occupation des sols et la prise en compte de l'environnement », *R.F.D.A.*4 (2), mars-avril 1988, p. 327-332.
JEGOUZO Yves, 1992, « La décentralisation et la ville », *AJDA*, 20 avril 1992, n° spécial, p. 101-126.
JEGOUZO Yves, 1993, « La décentralisation de l'urbanisme », *AJDA*, 20 mai 1993, spécial, p. 168-177.
JEGOUZO Yves, 1994, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », *AJDA*, 20 septembre 1994, p. 607-616.
JEGOUZO Yves, 1995, « Protection du patrimoine archéologique et régime administratif et juridique des opérations d'équipement et de construction », in JEGOUZO Y., FRIER P.L. (dir.) *Archéologie et droit de l'urbanisme en Europe*, Sirey, p. 313-326.
JEGOUZO Yves, 2000, « Le service public de la culture », *AJDA*, 20 septembre 2000 n° spécial, p. 1.
JEGOUZO Yves, 2001, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *BJDU* 4/2001, p. 226-236.
JEGOUZO Yves, 2001, « La loi du 17 janvier sur l'archéologie préventive », *R.D.I*, septembre/octobre 2001, p. 354-355.
JEGOUZO Yves, 2006, « De la "participation du public" à la "démocratie participative"? », *AJDA* 11 décembre 2006, p. 2314-2315.
JEGOUZO Yves, 2007, « Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère à l'urbanisme », *AJDA* 5 février 2007, p. 249-253.
JEGOUZO Yves, 2008, « "Modernisation" de la déconcentration et décentralisation », *AJDA* 10 mars 2008, p. 433.
JEUDY Henri-Pierre, 2003, « Inflation patrimoniale et politiques culturelles », in ROUSSO H. (Présidence) *Le regard de l'histoire*, Librairie Arthème Fayard Centre des monuments nationaux/MONUM, Editions du Patrimoine, Paris, p. 31-36.
JEUDY Henri-Pierre, 2008, « Matines patrimoniales : Le succès des Journées du patrimoine mêle amour sentimental du passé et angoisse de l'avenir », *Le Monde* 20 septembre 2008, Débats.
JODELET Denise, SCIPION Carole, 1998, « Gouverner ou composer avec l'environnement ? », in *Les politiques d'environnement : Evaluation de la première génération : 1971-1995*, Ed. Recherches, Paris, p. 49-63.
JOSTE Pierre, 1998, « Un jeune centenaire : La Commission du Vieux Paris », *Sites et monuments*, N° 161, p. 29-30.
JOURDA Antonielle, 2009, « Relance de crise pour les architectes des Bâtiments de France », *Le bulletin du PLU*, n° 65, p. 1-2.
KARLSTODT Elizabeth 2003, « Le patrimoine artistique sous Vichy », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Comité d'histoire du ministère de la culture/Fondation Maison des sciences de l'homme, Diffusion Documentation française, Paris, p. 301-320.
LAJOUS Jacques, 1993, « La difficile application de la concertation préalable », *Etudes Foncières*, n° 61, p. 22-23.
LAMY Yvon, 1993, « Du monument au patrimoine : Matériaux pour l'histoire politique d'une protection », *Genèses sciences sociales et histoire*, n° 11, p. 2-4. et 50-81.
LAMY Yvon, 1993, « Du monument au patrimoine : Matériaux pour l'histoire politique d'une protection », *La Pierre d'Angle*, n° 13, p. 18-26.
LAMY Yvon, 2003, « Patrimoine et culture : L'institutionnalisation », in POIRRIER P, VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, p. 45-63.

LAMY Yvon, 2004, « La formation d'un patrimoine culturel d'intérêt général : rêve d'héritage, contrôle institutionnel et éthique de la protection », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* L'Harmattan, Volume 2, Paris, p. 187-203.
LASPOUGEAS Jean, « La Normandie au temps d'Arcisse de Caumont », in *Arcisse de Caumont (1801-1873) : érudit normand et fondateur de l'archéologie française,* 2004, Actes du colloque international organisé à Caen du 14 au 16 juin 2001 / par la Société des antiquaires de Normandie (textes recueillis et publ. par V.JUHEL), Mémoires de la Société des antiquaires de Normandie, Tome XL, Caen, p. 11-23.
LASSERRE Jean-Claude, 1997, « La démarche de l'Inventaire général : un patrimoine global appréhendé dans son contexte », in FURET F. (Présidence), *Patrimoine, temps, espace, patrimoine en place, patrimoine déplacé,* Actes des entretiens du patrimoine, Fayard/CNMHS/Editions du patrimoine, Paris, p. 288-292.
LAVENERE Dominique de, 2004, « Réforme de la loi du 17 janvier 2001 Proposition du Snal », in FRIER Pierre Laurent (Contributions coordonnées par), *Le nouveau droit de l'archéologie préventive,* L'Harmattan, Paris, p. 261-268.
LAZZAROTTI Olivier, 2004, « Le patrimoine, une chance pour la décentralisation », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation,* n° 63, p. 104-108.
LEBARD Jenny, 2003, « Villes et pays d'art et d'histoire, le réseau », *La Pierre d'Angle,* n° 33, p. 34.
LEBRETON Jean-Pierre, 2002, « ZPPAUP et documents locaux d'urbanisme », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales,* L'Harmattan, Paris, p. 125-143.
LEBRETON Jean-Pierre, 2003, « Le contenu du plan local d'urbanisme après la loi du 3 juillet 2003 », *AJDA* 8 septembre 2003, p. 1542- 1551.
LECAT Robert, 2000, « Le contrôle de l'Etat par la norme », *AJDA* 20 septembre 2000 n° spécial, p. 95-102.
LECAT Robert, 2004, « Le patrimoine rural : contexte et enjeux », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation,* n° 63, p. 123-127.
« L'Ecole de Chaillot, Cité de l'architecture et du patrimoine », 2006, *La Pierre d'Angle,* N° 42, p. 4-13.
LECOQ Vincent, 2002, « Les associations et les documents d'urbanisme », *Droit et ville* 2002, p. 161-209.
LE CORRE Laurent, 2003, « La nouvelle réforme de l'archéologie préventive : commentaire de la loi n° 2003-707 du 1er août 2003 », *LexisNexis JurisClasseur, Environnement,* n° 2 février 2004, p. 9-12.
LEFEUVRE Jacqueline, PHILIPPON Jacques, 2001, « La carte archéologique de la France », *Culture et recherche,* numéro spécial .La recherche archéologique, n° 85-86, juillet-août - septembre octobre, publication du Ministère de la culture et de la communication, p. 14.
LEGER Dominique, LENIAUD Jean-Michel, 1988, « Se répartir les rôles », in *Patrimoine et société contemporaine,* Actes des colloques de la Direction du Patrimoine/ Forum du patrimoine, Paris octobre 1987, Cité des sciences et de l'industrie de Paris-La Villette, Picard Editeur, Paris, p. 111-113.
LE GOFF Jacques, 1997, « Reims, ville du sacre », in NORA P. (dir.) *Les lieux de mémoire,* Paris, Éd. Gallimard, Collection Quarto, tome I, p. 649-733.
LE HERISSE Catherine, 2002, « ZPPAUP : servitude ou contrat ? », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales,* L'Harmattan, Paris, p. 145-160.
LE LOUARN Patrick, 1988, « Mort dans la cathédrale ou la responsabilité de l'Etat envers les visiteurs des monuments historiques qui lui appartiennent », *RJ.E.* 1-, p. 17-30.

LE LOUARN Patrick, 1994, « Faut-il décentraliser la gestion du patrimoine ? La maîtrise d'ouvrage de l'Etat sur les travaux des monuments classés à l'épreuve de la décentralisation », 1e partie *Les petites affiches*, n° 89, p. 5-10 ; Suite et fin, *Les petites affiches*, n° 90, p. 6-10.
LE LOUARN Patrick, 2001, « La loi SRU et le patrimoine environnemental : Renouveau ou simple ajustement ? », *Droit administratif* février 2001, p. 12-17.
LE LOUARN Patrick, 2002, « Le droit entre mémoire et prospective : la prise en compte durable du patrimoine par le droit de l'urbanisme », *Annales de la recherche urbaine*, n° 92.
LE LOUARN Patrick, 2006, « De l'Etat prescripteur à l'Etat partenaire, le cas des ZPPAUP et des périmètres de protection modifiés », in *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, Orléans, p. 327-342.
LE LOUARN Patrick, 2007, « Les abords des monuments historiques : histoire d'un concept juridico-administratif », 6 juin 2007, MSH Nantes, Séminaire sur le développement durable, ouvrage en préparation.
LENA Hyacinthe, 1987, « La protection du patrimoine architectural et urbain », *Urbanisme*, n° 218, p. 126-129.
LENIAUD Jean-Michel, 1987, « Les monuments historiques demain », sous le pseudonyme OLLIVIER Emile, *Terrain*, n° 9, p. 124-127, repris dans LENIAUD Jean-Michel, *Chroniques patrimoniales*, Paris, Ed. Norma, p. 285-290.
LENIAUD Jean-Michel, 1989, « Mémoire républicaine mémoires plurielles », *Monuments historiques*, n° 161, p. 29-35 ; repris dans LENIAUD Jean-Michel, *Chroniques patrimoniales*, Ed. Norma, Paris, p. 103-110.
LENIAUD Jean-Michel, 1997, « Typologie de l'Inventaire et du classement », in NORA P.(dir.), *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard/Editions du Patrimoine, Paris, p. 321-330.
LENIAUD Jean-Michel, 1998, « L'Etat, les sociétés savantes et les associations de défense du patrimoine : L'exception française », *Revue administrative*, n° 295, p. 53-61., repris dans LE GOFF J. (Présidence) *Patrimoine et passions identitaires*, Fayard/Éd. du patrimoine, Paris, p. 137-154.
LENIAUD Jean-Michel, 1998, « Le patrimoine dans quinze ans : l'affaire de tous », *Revue administrative*, n° 301, p. 135-142
LENIAUD Jean-Michel, 2000, « Voyage au centre du patrimoine », in FABRE Daniel (Dir), *Domestiquer l'histoire Ethnologie des monuments historiques*, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Coll. « Ethnologie de la France », Cahier n° 15, Paris, p. 181-188.
LENIAUD Jean-Michel, 2000, « Patrimoine monumental et décentralisation culturelle (1959-1999) », in POIRRIER P, RIOUX J.P. (dir.) *Affaires culturelles et territoires*, Travaux et documents, Comité d'histoire du ministère de la culture, n° 11, Paris, p. 155-170
LENIAUD Jean-Michel, 2001, « Associations à vocation patrimoniale », in WARESQUIEL E. de, *Dictionnaire des politiques culturelles*, Paris, p. 5859.
LENIAUD Jean-Michel, 2001, « Le patrimoine, l'affaire de tous », in LENIAUD J.M., *Chroniques patrimoniales*, Editions NORMA, Paris, p. 9-39.
LENIAUD Jean-Michel, 2001, « La mauvaise conscience patrimoniale », in LENIAUD, J.M., *Chroniques patrimoniales*, Editions Norma, Paris, p. 67-84.
LENIAUD Jean-Michel, 2002, « La décentralisation du patrimoine : limites et enjeux », *Commentaire*, n° 98, p. 341-350.
LENIAUD Jean-Michel, 2003, « Victor Hugo et le débat patrimonial : conjoncture et conjectures », in RECHT R. (dir.) *Victor Hugo et le débat patrimonial*, INP-SOMOGY, Paris, p. 301-308.

LENIAUD Jean-Michel, 2003, « De nouveaux enjeux pour la culture : Le patrimoine face à la décentralisation : quel champ d'action ? », *Cahiers français*, n° 312, La documentation française, p. 62-67.
LENIAUD Jean-Michel, 2003, « Décentralisation : il est grand temps de changer », *MOMUS*, n° 14, p. 3-4.
LENIAUD Jean-Michel, 2003, « Vingt-cinq ans d'histoire du patrimoine », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Paris, p. 33-44.
LENIAUD Jean-Michel, 2004, « Patrimoine », *Encyclopaedia Universalis* 2004, Version 10.
LENIAUD Jean-Michel, 2004, « L'abus monumental », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* L'Harmattan, Volume 2, Paris, p. 205-213.
LENIAUD Jean-Michel, 2004, « Patrimoine, art », *Encyclopaedia Universalis* 2004-(version 10). 11 p.
LENIAUD Jean-Michel, 2004, « Patrimoine, décentralisation et urbanisme », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n° 63, p. 76-80.
LENOIR René, BRUNEAU Daniel, 1988, « Patrimoine et Associations », in *Patrimoine et société contemporaine*, 1988, Actes des colloques de la Direction du Patrimoine/ Forum du patrimoine, Paris, octobre 1987 Cité des sciences et de l'industrie de Paris-La Villette, Picard Editeur, Paris, p. 114-117.
LEON Paul, 1936, « Les principes de la conservation des monuments historiques. Evolution des doctrines », in Congrès archéologique de France, Centenaire du service des monuments historiques et de la société française d'archéologie Paris 1934, A. Picard, Paris, p. 17-52.
LEROUSSEAU Bernard, 1996, « Le nouveau droit des paysages », in *Annuaire du GRALE 1995*, p. 457-460
LEROUSSEAU Nicole, 2008, « Bilan d'application de la loi du 13 août 2004 en matière de patrimoine culturel », (à paraitre)
LE ROUX Mylène, 1997, « Le transfert de propriété de monuments historiques aux collectivités territoriales », *AJDA*, 19 novembre 1997, p. 2117-2124.
L'ESTOILE Benoît de, 2001, « Le goût du passé, érudition locale et appropriation du territoire », *Terrain*, n° 37, p. 123-138.
LETOURNEUX François, 1994, « La gestion du paysage », in *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, Ecole nationale du patrimoine, La Documentation française, Paris, p. 90-93.
LEVANTAL Philippe, 2003, « Autour du rapport Bady », Patrimoine et cadre de vie, Les cahiers de la Ligue urbaine et rurale, n° 159, p. 6-7.
LEVEAU Philippe, 2009, « Histoire du paysage », *Encyclopaedia Universalis*, 2009 (version 14).
LEVER Evelyne, 1994, « La folle passion du patrimoine », *L'Histoire*, n° 181 p. 94-100.
LIET VEAUX, 1997, « Comment la protection des sites garantit leur ruine », *La revue administrative*, Janvier-février 1997 p. 95.
LIOCHON Pierre, 2003, « Loi SRU et patrimoine, le nouveau cadre législatif », *Actes des 4e Assises du patrimoine du Grand-Ouest*, Bordeaux 30-31 janvier 2003, p. 293-297.
LOUIS-LUCAS Paul, 1984, « La protection des sites urbains », *Droit et ville*, 1984, p. 139-166.
LOUIS-LUCAS Paul, 1994, « Protection et mise en valeur des paysages urbains », *Les petites affiches*, n° 130, p. 17.
LOYER François, 1975, « L'apprentissage de la rénovation », *Revue de l'art*, n° 29, p. 75-80.
LOYER François, 1998, « Du romantisme à l'archéologie. L'invention de la notion de patrimoine », in ANDRIEUX J.Y.(dir.), *Patrimoine et société*, Presses Universitaires de Rennes, Coll.Art et société, Rennes, p. 113-120.

LUSSON-LEROUSSEAU Nicole, 1996, « Paysages et législation sur les monuments historiques et les sites », *Annuaire du GRALE 1995*, p. 473-486.
MAFFRE Philippe, 2004, « Le patrimoine saisi par la décentralisation », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n° 63, p. 63-67.
MAGNIEN Aline, 1998, « Comment s'est développé l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France », *Revue administrative* n° 303 p. 426-434 et n° 304 p. 543-550.
MAKOWIAK Jessica, 2006, « La protection des sites : analyse comparative et efficacité des instruments », *AJDA*, Dossier 30 octobre 2006, p. 2001-2010.
MALET Jacques, 2006, « La France associative en mouvement », *Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie*, 4e édition octobre 2006, p. 2-10.
MARINOS Alain, 1990, « L'expérience de trente et une communes du Finistère », in FRIER P.L. (Etudes coordonnées par), *Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain*, Presses de l'Université d'Angers, Angers, p. 35-95.
MARINOS Alain, 1994, « La ZPPAUP : Un instrument de gestion concertée du patrimoine culturel et du patrimoine naturel ? », in *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, Ecole nationale du patrimoine, La Documentation française, Paris, p. 156-160.
MARINOS Alain, 2006, « Que de chemins parcourus. Introduction sur les ZPPAUP et les perspectives », in *Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux*, Actes du Séminaire de Chinon 19-20-21 janvier 2006, Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et villes à secteurs sauvegardés et protégés, s.éd, s.l, pp 42-44.
MARTEL Pascale, 1993, « La responsabilité administrative du fait des fouilles archéologiques », *JCP*, Doctrine 3706, p. 400-402.
MARTEL Pascale, 1996, « Urbanisme local et valorisation du patrimoine architectural », *Les petites affiches*, n° 9, p. 4-11.
MARTIN Jean-Clément, 1998, « Le patrimoine de la Révolution française », in ANDRIEUX J.Y. (dir.) *Patrimoine et société*, Presses universitaires de Rennes, Coll. « Art et société », Rennes, p. 95-101.
MARTIN Jean-Paul, 1987, « ZPPAUP : Protections sur mesure », *Etudes foncières*, n° 35, p. 3-5.
MARVILLET Jacques 2008, « Les protections communales : l'expérience parisienne du Faubourg Saint Antoine », *Les annonces de la Seine*, supplément au n° 58 du jeudi 11 septembre 2008, p. 23-24.
MARX Jean, 2004, « Chargés d'études et protection : de la naissance des monuments historiques », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* L'Harmattan, volume I, Paris, p. 171-192.
MASSON Dominique, 2006, « Les secteurs sauvegardés », *Sites et monuments*, n° 193, p. 13-25.
MATSUURA Koïchiro, 2006, « Le patrimoine, un enjeu existentiel pour l'humanité », *Presse parlementaire : UNESCO-France : 60è anniversaire : Le patrimoine mondial en France*, octobre 2006.
MATTEO Colette di, 1997, « L'inspecteur des monuments historiques », in NORA P. (dir.), *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard/Editions du Patrimoine, Paris, p. 141-146.
MELOT Michel, 2009, « La culture : quelle(s) acception(s) ? Les nouveaux habits du patrimoine » Cahiers français. Janvier-février 2009, n°348, p. 74-78
MESNARD André-Hubert, 1972, « Pour de nouvelles formes de relations entre les collectivités publiques et les associations privées d'intérêt général », *Droit social*, n° 3, p. 133-147

MESNARD André-Hubert, 1980, « Les associations et le service public culturel : La multiplication des recours à la forme associative dans le domaine culturel et le désordre qui en résulte », *AJDA*, 20 mars 1980, p. 172-176
MESNARD André-Hubert, 1985, « La démocratisation de la protection et de la gestion du patrimoine culturel immobilier en France » in. JEGOUZO Y. (dir.) *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Economica, Paris, p. 275-294, et dans, *R.D.P.* 1986, p. 741-769.
MESNARD André-Hubert, 1989, « Anciens et nouveaux lieux de concertation en matière d'abords des monuments historiques de sites et de patrimoine », *RJE* 1-1989, p. 17-31
MESNARD André-Hubert, 1994, « Politique du patrimoine et décentralisation : Quelle juste place pour les acteurs locaux ? », *Les petites affiches*, n° 77, p. 16-20.
MESNARD André-Hubert, 1996, « Les pouvoirs et la règle : Quels outils ? Quels appuis ? pour ces défenseurs du patrimoine », *La Pierre d'Angle*, n° 19, p. 30-32.
MESNARD André-Hubert, 2000, « L'harmonisation des politiques culturelles », *AJDA* 20 septembre 2000 spécial, p. 103-114.
MEURISSE Jack, 1993, « L'organisation de l'archéologie en France », in *L'archéologie dans les collectivités territoriales en France*, in Actes des rencontres européennes de l'archéologie : L'organisation territoriale de l'archéologie en Europe Montpellier 22-24 mai 1991, éditions du CNFPT Paris, p. 61-64.
MICOUD André, 1995, « Le bien commun des patrimoines », in *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, La documentation française/Ecole nationale du patrimoine, Paris, p. 25-38
MINISTERE DE LA CULTURE, 2001, « La recherche archéologique », *Culture et recherche*, juillet-août-septembre-octobre 2001, N° 85-86, 24 p.
MINISTERE DE LA CULTURE Département des études et de la prospective, 2003, « La valorisation économique du patrimoine : mesure et outils », *Développement culturel* N° 141-Septembre 2003
MIRIEU de LABARRE Eric, 2004, « Plaidoyer pour un nouveau régime des abords », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* L'Harmattan, Volume 2, Paris, p. 11-62.
MONIOT Anne-Laure, 2006, « L'inventaire au service des documents d'urbanisme », in *Secteurs sauvegardés, ZPPAUP et PLU patrimoniaux*, 2006, Actes du Séminaire de Chinon 19-20-21 janvier 2006, Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et villes à secteurs sauvegardés et protégés, s.éd, s.l, p. 129-132.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1985, « Les procédures spécifiques de protection du patrimoine culturel », in JEGOUZO Y. (dir.) *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Economica, Paris, p. 67-80.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1988, « Conservation, restauration et mise en valeur dans les secteurs sauvegardés », *R.F.D.A.*, nov.-déc. 1988, p. 958-965.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1992, « L'apport de la loi d'orientation pour la ville », *AJDA* 20 juin 1992, p. 410-415.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1992, « Esthétique et droit de l'urbanisme », in *Mélanges offerts à René Chapus*, Montchrestien, Paris, p. 429-442.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1992, « L'esthétique décrétée », *Droit et ville*, n° 33, p. 73-92.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1993, « Esthétique et patrimoine », *AJDA* 20 mai 1993 spécial, p. 89-97.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1994, « Protection du patrimoine architectural : le débat esthétique n'aura pas lieu », *RFDA*, mars-avril 1994, p. 310-323.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1994, « Le patrimoine architectural et l'"ingénierie culturelle" », *Les petites affiches*, n° 50, p. 80-84.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1994, « Environnement et paysage », *AJDA*, 20 septembre 1994, p. 588-595.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1999, « Le pouvoir des architectes des bâtiments de France à l'égard des autorisations d'urbanisme : "tact et mesure" d'une réforme », *AFDUH* n° 3, Gridauh, Paris.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2002, « L'espace surinvesti. La prolifération des instruments de planification », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, L'Harmattan, Paris, p. 117-123.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2004, « Le patrimoine monumental, patrimoine de la nation ? », in MEZGHANI N., CORNU M. (dir.), *Intérêt culturel et mondialisation*, L'Harmattan, tome I, Paris, p. 85-99.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2005, « Les secteurs sauvegardés : acte II », *BJDU*, n° 6/2005, p. 398-402.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2006, « Cent ans de protection des sites : l'identification des sites protégés », *AJDA* 30 octobre 2006, p. 1986-1992.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, 2006, « L'actualité des secteurs sauvegardés », Gridauh, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, éd. Le Moniteur, Paris, p. 91-105.
MOULINIER Pierre, 2001, « Les associations, bras séculier ou infanterie de l'action culturelle publique ? », in MOULINIER P. (dir.), *Les associations dans la vie et la politique culturelle Regards croisés*, Ministère de la culture et de la communication Département études prospectives et statistiques, collection Les travaux du DEP, Paris, p. 13-32.
MOULINIER Pierre, 2004, « Les associations patrimoniales : une "armée" mal utilisée ? », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n° 63, p. 120-122.
MOURE Noël, 2004, « Fiscalité des monuments historiques et décentralisation : une mise au point nécessaire », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* L'Harmattan, volume I, Paris, p. 105-107.
MOURE Noël, 2005, « La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour le patrimoine », *Sites et monuments*, 2005, p. 16-18.
MOURE Noël, 2005, « Le patrimoine, un malade sous perfusion budgétaire! Jusqu'où ? Quand la LOLF s'invite rue de Valois », *Les annonces de la Seine*, Septembre 2005, supplément au n° 57, p. 6-11.
MOURE Noël, 2007, « Loi de finances pour 2007 : le compte est-il bon ? », *Revue Vieilles Maisons françaises*, n° 216, p. 85.
MUSSAT André, 1984, « Politique régionale et inventaire », in *Actes du Colloque sur les inventaires des biens culturels en Europe*, Centre d'études du Bischenberg-Obernai Bishoffsheim (Bas Rhin) 27-30 octobre 1980, Nouvelles éditions latines, Paris, p. 409.
NACHBAR Philippe, 2007, « Agir pour éviter la dispersion du patrimoine français », *Demeure Historique*, n° 164, p. 4-7.
NAUROIS Louis de, 1994, « Affectation cultuelle et affectation culturelle des églises «classées» propriété de la commune », *Les petites affiches*, n° 102, p. 6-10.
NEGRI Vincent, 1990, « Protection et étude du patrimoine archéologique : L'exemple de l'aménagement du Haut-Rhône », *R.J.E.* 1990-1, p. 19-69.
NEGRI Vincent, 1991, « Les fouilles archéologiques : chronique d'une législation », *Actualité législative Dalloz* 1991, 15e cahier, p. 115-122.
NEGRI Vincent, 1994, « Archéologie, urbanisme et aménagement du territoire : Les formes d'un dialogue, Le cadre juridique des fouilles archéologiques terrestres », IV-4, in *Archéologues et aménageurs*, Ministère de l'Equipement CERTU, Lyon août 1994, p. 163-168.

NEGRI Vincent, 1995, « La prise en compte du patrimoine archéologique par la planification de l'urbanisme », in JEGOUZO Y., FRIER P.L. (dir.) *Archéologie et droit de l'urbanisme en Europe*, Ed. Sirey, Pa ris, p. 306-312.
NEGRI Vincent, 2002, « L'environnement du monument. Histoire d'une protection », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, L'Harmattan, p. 29-41.
NEGRI Vincent, 2004, « Planification archéologique, urbanisme et aménagement du territoire », in FRIER P.L. (Contributions coordonnées par), *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, L'Harmattan, Paris, p. 21-41.
NEGRIER Emmanuel, 2004, « Cinq leçons sur le transfert », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n° 63, p. 146-148.
NEYRET Régis, 2002, « Du patrimoine ordinaire au patrimoine partagé », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, L'Harmattan, Paris, p. 79-82.
NORA Pierre, 1988, « Patrimoine et mémoire », in *Patrimoine et société contemporaine*, Actes des colloques de la Direction du patrimoine, Cité des sciences et de l'industrie de Paris-La Villette, octobre 1987, Picard Editeur, Paris, p. 12-14.
NORA Pierre, 2006, « L'explosion du patrimoine », *Patrimoines, revue de l'INP*, n° 2, p. 6-11.
OHNET Jean-Marc, 2004, « Décentralisation : continuons le combat », *Pouvoirs locaux* n° 62, p. 3.
ORY Pascal, 1992, « De la nécessité du patrimoine », in *De l'utilité du patrimoine,* Actes des colloques de la Direction du patrimoine, Abbaye royale de Fontevraud, Novembre 1991, Paris, Picard éditeur, p. 239-242
ORY Pascal, 2003, « Pour une histoire des politiques du "Patrimoine" Esquisse d'un questionnement », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Comité d'histoire du ministère de la culture/Fondation Maison des sciences de l'homme, Documentation française, Paris, p. 27-32.
ORY Pascal, 2004, « L'Etat et la culture de la Révolution à 1959 », in *Institutions et vie culturelle*, *Les notices de la Documentation française*, 2004, notice1, p. 9-13.
« Patrimoine de proximité, Patrimoine oublié », 2006, *La Pierre d'Angle*, n° 43, p. 2-14.
PEROUSE de MONTCLOS Jean-Marie, 1984, « Problèmes de méthode : la sélection et la description des œuvres », in *Actes du Colloque sur les inventaires des biens culturels en Europe*, 1984, Centre d'études du Bischenberg-Obernai Bishoffsheim (Bas Rhin) 27-30 octobre 1980, Nouvelles éditions latines, Paris, p. 424-428.
PEROUSE de MONTCLOS Jean-Marie, 1997, « La description », in NORA P. (dir.), *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard/Editions du Patrimoine, Paris, p. 193-197
PARENT Michel, 1988, « Le patrimoine, essences multiples, existences uniques », in *Patrimoine et société contemporaine*, Actes des colloques de la Direction du patrimoine, Cité des sciences et de l'industrie de Paris-La Villette, Picard Editeur, Paris, p. 15-18.
PHEMOLANT Brigitte, 2007, « La réforme des autorisations d'urbanisme : Présentation générale de la réforme », *AJDA* 5 février 2007, p. 230-236.
PILLIAS Anne-Françoise, 2006, « Une politique spécifique pour nos plus prestigieux paysages », *Sites et monuments*, n° 195, p. 40-44.
PITTARD Yves, 2000, « Associations foncières urbaines », in JEGOUZO Yves (dir.) *Droit de l'urbanisme*, Dalloz Action, 2000/2001, Dalloz Le Moniteur, p. 63-74.
PITTE Jean Robert, LAVERGNE Didier, 2006, « Paysages (Environnement) », in *Encyclopaedia universalis*, 2006, version 11.

PLANCHET Pascal, 2007, « L'instruction des autorisations d'urbanisme », *Droit et ville*, n° 64. p. 69-89.
PLANEL-MARCHAND Alomée, 1980, « Le régime juridique de la protection des sites en milieu urbain », *Droit et ville*, 1980, p. 107-142.
PLANTEY Alain, 1955, « L'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques », *Recueil Dalloz*, 1955, 5e cahier, Chronique, p. 27-32.
POIRRIER Philippe, 2001, « Chartes culturelles et conventions de développement culturel », in WARESQUIEL E.de (dir.) *Dictionnaire des politiques culturelles depuis 1959*, Larousse/CNRS, Paris, p. 116-118.
POIRRIER Philippe, 2001, « Politique culturelle nationale, /politiques locales », in WARESQUIEL E.de (dir.) *Dictionnaire des politiques culturelles depuis 1959*, Larousse/CNRS Paris, p. 505-509.
POIRRIER Philippe, 2003, « L'Etat et la dimension culturelle », *Cahiers français*, n° 312, La documentation française, p 3-11.
POIRRIER Philippe, 2003, « L'évolution de la notion de patrimoine dans les politiques culturelles menées en France sous la Ve République », in ROUSSO H. (Présidence) *Le regard de l'histoire* Librairie Arthème Fayard Centre des monuments nationaux/MONUM, Editions du Patrimoine, Paris, p. 47-61.
POLI Jean-François, 2004, « Etat, nation et identité culturelle », in MEZGHANI N., CORNU M. (dir.), *Intérêt culturel et mondialisation*, L'Harmattan tome I, Paris, p. 25-36.-
POLICULTURES, 2001, « La montée en puissance des associations du patrimoine », *Policultures (La lettre des politiques culturelles et artistiques)*, n° 61, p. 5-9.
POMEY Michel, 2007, « Fondations », *Encyclopaedia Universalis*, 2007, version 12,
POMIAN Krzysztof, 2005, « Pourquoi protégeons-nous les monuments ? », *Patrimoines (revue de l'Institut national du patrimoine, Somogy Ed. d'art)*, 2005/1, p. 6-15.
POMMIER Edouard, 1997, « Naissance des musées de province », in NORA P. (dir.) *Les lieux de mémoire tome I*, Gallimard, Coll. Quarto, Paris, p. 1471-1513.
PONCET Patrick, 2004, « Du patrimoine national à la «société de conservation» », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n° 63, p. 60-62.
PONCET Patrick, TOBELEM Jean-Michel, 2004, « Enjeux et questions autour d'une réforme », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n° 63, p. 56-57.
PONGY Mireille, THURIOT F., 2000, « La régionalisation des politiques culturelles : L'exemple de la Corse », *AJDA*, 20 septembre 2000 spécial, p. 83-94.
PONGY Mireille, 2004, « De la Corse à la République la décentralisation du patrimoine », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n° 63, p. 68-71
PONSOT Patrick, 2004, « L'impossible réforme. Faut-il supprimer les Monuments historiques ? », *La tribune de l'art*, Débats, http://www.latribunedelart.com/index.html .
PONSOT Patrick, 2006, « L'Architecte en chef des Monuments Historiques : profiteur ou bouc émissaire ? A propos du rapport de la Cour des Comptes », *La tribune de l'art*, Débats, http://www.latribunedelart.com/index.html/ .
PONTIER Jean-Marie, 1989, « La protection du patrimoine monumental », *R.F.D.A.* Septembre-octobre 1989, p. 757-775
PONTIER Jean-Marie, 2000, « Les données juridiques de l'identité culturelle », *R.D.P.* n° 5-2000, p. 1271-1289.
PONTIER Jean-Marie, 2000, « Le service public culturel existe-t-il ? », *AJDA*, 20 septembre 2000 spécial, p. 8-21.
PONTIER Jean-Marie, 2000, « Entre le local, le national et le supranational : les droits culturels », *AJDA*, 20 septembre 2000, N° spécial, Culture et service public, p. 50-57.
PONTIER Jean-Marie, 2001, « L'expérimentation et les collectivités locales », *Revue administrative*, n° 320, p. 169-177.

PONTIER Jean-Marie, 2001, « Aménagement culturel du territoire », in WARESQUIEL E.de, *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Paris, p. 17-19.
PONTIER Jean-Marie, 2002, « Transferts de compétences et décentralisation dans le domaine du patrimoine », A propos de la loi du 27 février 2002, *AJDA*, 23 septembre 2002, p. 794-801.
PONTIER Jean-Marie, 2003, « Actualité, continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales », *RFDA*, janvier-février 2003, p. 35-46
PONTIER Jean-Marie, 2004, « Quel transfert des monuments historiques aux collectivités locales ? Réflexions sur le rapport de la commission Rémond », *AJDA*, 12 janvier 2004, p. 12-16.
PONTIER Jean-Marie, 2004, « Le code du patrimoine », *A.J.D.A.*, 5 Juillet 2004, p. 1330-1338.
PONTIER Jean-Marie, 2004, « Les expérimentations en matière de patrimoine », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n° 63, p. 72-76.
PONTIER Jean-Marie, 2005, « La décentralisation culturelle et la loi du 13 août 2004 », *RFDA*, juillet-août 2005, p. 697-713.
PONTIER Jean-Marie, 2005, « Simplification et décentralisation pour les secteurs sauvegardés et les monuments historiques », *AJDA* 14 novembre 2005, p. 2106-2111.
PONTIER Jean-Marie, 2008, « Les collectivités locales et la culture en France et au Japon », Sénat, colloques France Japon, Palais du Luxembourg, 31 janvier 2008
POULAIN Caroline, 2003, « Un exemple de la politique du patrimoine sous le régime de Vichy : la loi sur les abords des monuments historiques », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Comité d'histoire du ministère de la culture Fondation Maison des sciences de l'homme, Paris, p. 335-349.
POULOT Dominique, 1985, « Naissance du monument historique », *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, juillet/septembre 1985, p. 418-450.
POULOT Dominique, 1992, « Le patrimoine universel : Un modèle culturel français », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 39-1, Janvier-mars 1992, p. 30-55.
POULOT Dominique, 1993, « Le patrimoine des musées : pour l'histoire d'une rhétorique révolutionnaire », *Genèses II*, mars 1993, p. 25-27.
POULOT Dominique, 1997, « Introduction générale », in GRANGE D., POULOT D. (Dir), *L'esprit des lieux Le patrimoine et la cité*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, La pierre et l'écrit, p. 15-34.
POULOT Dominique, 1997, « Alexandre Lenoir et le musée des monuments français », in NORA P. (dir.) *Les lieux de mémoire tome I*, Gallimard, Coll. Quarto, Paris, p. 1515-1543.
POULOT Dominique, 1998, « L'histoire du patrimoine : Un essai de périodisation », in ANDRIEUX J.Y. (dir.) *Patrimoine et société*, Presses universitaires de Rennes, Coll. Art et société, Rennes, p. 21-34.
PRESCHEZ Philippe, 1976, « Planification urbaine et sauvegarde des centres anciens », *Monuments historiques de la France*, hors série, 1976, p. 2-13.
PRESCHEZ Philippe, 1996, « L'architecte des bâtiments de France d'hier à aujourd'hui », in *Patrimoine et territoire*, Actes du Colloque européen de l'Association nationale des Architectes des bâtiments de France, Bordeaux 1996, et *La pierre d'angle* N° 21-22, octobre 1997 p. 32.
PRESCHEZ Philippe, 1996, « Compétences nouvelles des préfets de région pour les travaux sur les monuments classés ou inscrits », *La pierre d'Angle*, n° 19, p. 33-35.
PRESCHEZ Philippe, 1998, « Renfort ou contestation de l'avis de l'architecte des bâtiments de France », *La pierre d'Angle*, n° 24, p. 50-56.
PRESCHEZ Philippe, 1999, « Le décret du 5 février 1999 », *La pierre d'Angle*, n° 25, p. 49-56.

PRIET François, 1984, « Contrôle juridictionnel et pratique administrative du permis de construire aux abords d'un monument historique », *R.J.E*, 3.1984, p. 196-207.
PRIET François, 1996, « Les directives de protection et de mise en valeur des paysages », *Annuaire du GRALE 1995*, Paris, p. 503-519.
PRIET François, 2007, « Une réelle clarification des règles applicables à l'instruction des autorisations d'urbanisme », *AJDA* 5 février 2007, p. 237-243.
PRIEUR Michel, 2006, « Environnement (droit et politique) », *Encyclopaedia universalis* 2006, Version 11.
QUERRIEN Max, 1971, « Patrimoine architectural et tourisme culturel : de l'amateur d'images au citoyen de la culture », *Monumentum*, Vol.VI, Centre de documentation de l'ICOMOS,Paris,p. 33-43,
http://www.international.icomos.org/monumentum/vol6/vol6_5.pdf/
QUERRIEN Max, 1985, « La politique de valorisation du patrimoine culturel : intérêt et limites de la réutilisation du patrimoine », in JEGOUZO Y. (dir.) *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Economica, Paris, p. 121-128.
QUYOLLET Jean-Claude, 1989, « Le patrimoine et la décentralisation : deux points de vue le préfet le directeur régional », *Monuments historiques*, n° 161, p. 36-48.
RABREAU Daniel, 1998, « L'exaltation du passé national dans les monuments modernes, Prélude d'une politique du patrimoine à la fin de l'Ancien Régime ? », in ANDRIEUX J.Y. (Dir). *Patrimoine et société*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Art et société, p. 77-93.
RALLET Alain, 2001, « Le patrimoine et l'économie », in DATAR *Pays d'art et d'histoire et pôles d'économie du patrimoine*, p. 57-60
REBUT-SARDA Michel, 1994, « Service des monuments historiques et Commission supérieure », in PERROT A.C., *Les architectes en chef des monuments historiques 1893-1993 Centenaire du concours des ACMH*, Paris 1994, Compagnie des architectes en chef des monuments historiques, p. 14-15.
RECHT Claude, 2003, « La "philosophie" du patrimoine », in *Victor Hugo et le débat patrimonial*, INP Somogy, Paris, pp9-19.
REDDE Michel, 1988, « L'archéologie et les collectivités territoriales : quelques réflexions liminaires », *Les nouvelles de l'archéologie n° 71*, p. 54-55.
REGOURD Serge, 1992, « Décentralisation, culture et communication », *AJDA*, 20 avril 1992 spécial, p. 95-100.
REMOND Bruno, 2004, « Loin du compte », *AJDA* 6 septembre 2004, p. 1561.
RIBIERE Martine, 2001, « Loi "Solidarité et renouvellement urbains" et patrimoine », *Droit administratif*, avril 2001, commentaire n° 108, p. 40-41.
RICHER Laurent, 1985, « Les problèmes juridiques et financiers posés par la valorisation du patrimoine culturel », in JEGOUZO Y. (dir.) *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Economica, Paris, p. 129-142.
RIGAUD Jacques, 2003, « L'extension de la notion de patrimoine et ses dangers », *Cahiers français*, n° 312, p. 66.
RIGAUD Jacques, 2000, « Service public culturel et mécénat », *AJDA*, 20 septembre 2000 spécial, pp 29-34.
RIHAL Hervé, IOGNA-PRAT Paul, 2008, « Le rapport Jean Monnier, protection du patrimoine local et promotion de la décentralisation » (à paraître)
RIHAL Hervé, 2003, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité », *Revue française d'administration publique* n° 105/106, p. 219-234.

RIOUX Jean-Pierre, SIRINELLI Jean-François, 1998, « L'affection de mémoire et l'embarras d'identité », *Histoire culturelle de la France*, T.IV Le temps des masses le XXe siècle, Ed. du Seuil, Paris, p. 356-360.
RIZZARDO René, 1998, « L'archéologie, les collectivités territoriales, la décentralisation », *Les nouvelles de l'archéologie* N° 71, p. 48.
RIZZARDO René, 2000, « La répartition réelle des rôles entre l'Etat et le pouvoir local », *AJDA* 20 septembre 2000 spécial, p. 75-82.
ROCHE Daniel 1976, « Les académies provinciales du XVIIIe siècle et la diffusion des sciences », in *Les actes du Colloque interdisciplinaire sur les sociétés savantes du 100e congrès national des sociétés savantes* PARIS 1975 CTHS 1976, p. 29-40.
ROBINEAU François, 2002, « Tant va la Caisse à vol' eau qu'à la fin elle se casse », *Patrimoine et cadre de vie, Les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n° 155, p. 29-31.
RODRIGUEZ Yves, 1982, « La protection administrative de l'esthétique », *Droit et ville* 1982, p. 139 et 59.
ROUSSET-CHARNY Gérard, 2003, « Antiquaire », *Encyclopaedia Universalis*, version 9.
ROUX Emmanuel de, 2002, « Les collectivités locales s'emparent du classement des Monuments historiques. Une loi surprise décentralise la protection du patrimoine », *Le Monde*, 9 février 2002.
ROY Jean-Bernard, 2004, « Archéologie nationale La difficile conciliation de l'aménagement et de la préservation du patrimoine », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation* n° 63, p. 81-83.
RUEDA Frédérique, 2001, « Le Conseil constitutionnel et la loi sur l'archéologie préventive : Commentaire de la décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, sur la loi relative à l'archéologie préventive », *RDP* n° 3-2001, p. 947-961.
RUSSO Daniel, 1998, « La notion de patrimoine artistique dans le Moyen âge occidental », in ANDRIEUX J.Y. (dir.) *Patrimoine et société*, Presses universitaires de Rennes, p. 65-75.
SAEZ Guy, 2005, « Patrimoine et associations », ESO-ESO Travaux et documents de l'UMR 6590, Espaces et sociétés, Dossier Patrimoine et développement durable. Les villes face au défi de la gouvernance territoriale. N° 23 Septembre 2005, p. 59-62.
SAEZ Guy, 2003, « L'action des collectivités territoriales en matière culturelle », *Cahiers Français*, n° 312, p. 12-18.
SAUJOT Colette, 2001, « La loi n°2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive », *JCP*, 3 octobre 2001, n° 40, I 351, p. 1819-1824.
SAUJOT Colette, « La nouvelle réforme de l'archéologie préventive », *J.C.P.* 17.12.2003 n° 51-52.I.185 p. 2229-2234.
SAVARIT Isabelle, 1998, « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », *RFDA*. 14 (2) mars-avril 1998, p. 305-316.
SCHNAPP Alain, 1987, « Le patrimoine archéologique et la singularité française », in NORA P. (dir.), *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard/Editions du Patrimoine, Paris, p. 73-81.
SCHOETTL Jean-Eric, 2001, « L'archéologie préventive et la liberté d'apprendre », *Petites affiches* 12 février 2001, n° 30, p. 18-25.
SEGUIN Denis, 1989, « Les dispositions fiscales issues de la Loi Malraux », *Gazette du palais*, 1er semestre 1989, Doctrine, p. 248-249.
SHINE Clare, 1999, « La protection du patrimoine culturel et naturel en droit anglais : l'exemple du National Trust », in CORNU M., FROMAGEAU J. (dir.), *Fondation et trust dans la protection du patrimoine*, L'Harmattan, Paris, p. 137-146.
SINGELIN Patrick, 2002, « Les outils de protection du paysage et la ZPPAUP », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, L'Harmattan, Paris, p. 111-114.

SOUCY Claude, 1974, « Restauration immobilière et changement social », *Les monuments historiques de la France* n° 4/1974, éd. CNMHS, p. 15-22.
SOUCY Claude, 2003, « La loi du 4 août devant la commune et devant l'Europe », *Patrimoine et cadre de vie. Les cahiers de la ligue urbaine et rurale,* 3e trimestre 2003, n° 160, p. 25-28.
SOULIER Philippe (dir.), 1998, « Les archéologues des collectivités territoriales : problèmes, perspectives, convergences et différences des points de vue », Dossier. *Les Nouvelles de l'Archéologie*, Paris : Errance, n° 71, printemps 1998, p. 5-57.
SOULIER (Philippe), 1984, « Politiques des collectivités locales en archéologie », in : *Archéologie, pouvoirs et sociétés* : Actes de la table ronde réunie dans le cadre du colloque international du CNRS " La pratique de l'anthropologie aujourd'hui ", Sèvres, novembre 1981, CNRS, Paris, p. 51-66.
SOULIER Philippe, 2003, « Soixante ans d'organisation de l'archéologie en France : de la loi de 1941 à celle de 2001 », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine,* Comité d'histoire du ministère de la culture Fondation Maison des sciences de l'homme, Paris, p. 429-450.
STEFF Yves, 1993, « Pour un patrimoine domestique », *Diagonale 99*, Février 1993, p. 35-39.
STEFF Yves, « Secteur sauvegardé – ZPPAUP : Le cas de Clisson », *La pierre d'angle* Octobre 1996, n° 19, p. 26-29.
STEFF Yves, 2003, « Quel avenir pour les secteurs sauvegardés ? », *Patrimoine et cadre de vie (cahiers de la LUR)* 3e trimestre 2003, n° 159, p. 14-17.
TCHERNONOG Viviane, 2001, « Les associations culturelles dans le secteur associatif français », in MOULINIER P. (dir.), *Les associations dans la vie et la politique culturelle Regards croisés*, Paris 2001, Ministère de la culture et de la communication Département études prospectives et statistiques, collection Les travaux du DEP, p. 33-52.
TCHERNONOG Viviane, 2007, « Le paysage associatif français », *Bulletin de statistiques et d'études* Ministère de la Santé de la jeunesse et des sports, N° 07-04, Novembre 2007, 12 p.
TEILLIAIS Georges, 1997, « La protection des abords des monuments historiques », *AJPI* 1997, Etudes, p. 1051-1053.
TEXIER Alain, 2004, « Les destructions récurrentes du patrimoine de qualité : Essai d'une typologie des motivations », in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* L'Harmattan, volume I, Paris, p. 215-230.
THEIS Laurent, 1997, « Guizot et les institutions de mémoire », in NORA P. (dir.) *Les lieux de mémoire*, T.1, Gallimard, 1997, p. 1575-1597.
THIESSE Anne-Marie, 1998, « Petite et grande patrie », in LE GOFF J. (Président) *Patrimoine et passions identitaires, Actes des entretiens du patrimoine*, Fayard/Ed. du Patrimoine, Paris, p. 71-86.
TOBELEM Jean-Michel, 2004, « Tourisme et patrimoine en France : au-delà des fausses évidences », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n° 63, p. 109-111.
TOBELEM Jean-Michel, 20014, « Quelle gestion pour le patrimoine culturel », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, n° 63, p. 132-
TOLILA Paul, 2000, « Le financement public de la culture », *AJDA*, 20 septembre 2000 spécial, p. 70-74.
TOMASIN Aline, 1980, « Organisation et rôle du service des monuments historiques », *Droit et ville* 1980, p. 143-179.
TOULIER Bernard, 1997, « Les arpenteurs du patrimoine », in NORA P. (dir.), *Science et conscience du patrimoine Actes des entretiens du patrimoine*, Paris, Fayard/Editions du Patrimoine, p. 147-155.

TOURTIER Bertrand de, 1983, « La promotion du patrimoine urbain : une nouvelle politique d'aménagement aux abords des monuments historiques, le quartier de Saint Gengoult à Toul », *Les cahiers de la ligue urbaine et rurale,* oct.déc. 1983, p. 18-24.
TREUIL René, 2004, « Archéologie-Introduction », *Encyclopaedia Universalis* 2004, version 10.
TURLIN Monique, 2006, « L'évolution des politiques de sauvegarde », *AJDA* 30 octobre 2006, dossier, p. 1993-2000.
TURLIN Monique, 2006, « L'évolution de la politique des sites : du monument naturel au paysage », *Sites et monuments* Octobre-novembre-décembre 2006, n° 195, p. 11-20.
UNTERMAIER Jean, 1985, « La qualification des biens culturels en droit français », in JEGOUZO Y. (dir.) *Droit du patrimoine culturel immobilier*, Paris, Economica, p. 17-55.
UNTERMAIER Jean, 2002, « Le temps et la protection du patrimoine. Réflexion sur les instruments évolutifs », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, Paris, p. 219-231.
VADELORGE Loïc, 2001, « Les sociétés savantes », in WARESQUIEL E.de *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Larousse/CNRS, Paris, p. 564-566.
VADELORGE Loïc, 2001, « Le fait associatif dans les politiques culturelles locales aux XIXe-XXe siècles », in MOULINIER P. (dir.), *Les associations dans la vie et la politique culturelle Regards croisés*, Paris 2001, Ministère de la culture et de la communication Département études prospectives et statistiques, collection Les travaux du DEP, p. 65-87.
VADELORGE Loïc, 2003, « La commission départementale des antiquités de la Seine-Inférieure : modèle ou alternative à la politique des monuments historiques », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Comité d'histoire du ministère de la culture Fondation Maison des sciences de l'homme, PARIS, p. 67-86.
VADELORGE Loïc, 2003, « Le patrimoine comme objet politique », in POIRRIER P., VADELORGE L. (dir.) *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, Comité d'histoire du ministère de la culture Fondation Maison des sciences de l'homme, PARIS, p. 11-24.
VADELORGE Loïc, 2004, « La commission départementale des antiquités de la Seine-Inférieure et Arcisse de Caumont, Contribution à l'histoire de la décentralisation intellectuelle au XIXe siècle », in *Arcisse de Caumont (1801-1873) Erudit normand et fondateur de l'archéologie française*, (Textes recueillis et publiés par V.JUHEL), Société des antiquaires de Normandie, Mémoires de la Société des antiquaires de Normandie, Tome XL, Actes du colloque international organisé à Caen du 14 au 16 juin 2001 par la Société des antiquaires de Normandie, Caen, p. 155-163.
VARINE Hugues de, 2004, « Pour un développement patrimonial durable », *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation,* n° 63, p. 99-103.
VESCHAMBRE Vincent, 2008, « Du monument historique aux patrimoines », *Revue 303,* n° 100, p.
VEITL Philippe, 1998, « L'étatisation du paysage français. La loi du 21 avril 1906 pour la "Protection des Sites et des Monuments naturels de caractère artistique" », in KALUSZYNSKI Martine, WAHNICH Sophie (dir.) *L'Etat contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Ed. L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, Paris, p. 55-69.
VERDIER Paul, 1936, « Le service des monuments historiques. Son histoire, organisation, administration, législation (1830-1934) », in *Congrès archéologique de France, Centenaire du service des monuments historiques et de la société française d'archéologie Paris 1934,* A. Picard, Paris, p. 53-246.
VERRON Guy, 2004, « Arcisse de CAUMONT et la naissance de l'archéologie moderne » in *Arcisse de Caumont (1801-1873) Erudit normand et fondateur de l'archéologie française*,

(Textes recueillis et publiés par V.JUHEL), Société des antiquaires de Normandie, Mémoires de la Société des antiquaires de Normandie, Tome XL, Actes du colloque international organisé à Caen du 14 au 16 juin 2001 par la Société des antiquaires de Normandie, Caen, p. 127-145.

VESCHAMBRE Vincent, 2008, « Du monument historique aux patrimoines », *Revue 303*, n° 100, p. 18-19.

VIGNIER A, 1974, « La loi de 1962 et son application », *Les monuments historiques de la France* 1974, n° 4, p. 4-6.

VINCENT Jean-Marie, 2002, « La loi "Démocratie de proximité" et le patrimoine », *Patrimoine et cadre de vie. Les cahiers de la ligue urbaine et rurale*, 2e trimestre 2002, n° 155, p. 15-19.

VINCENT Jean Marie, 2002, « La diversité des patrimoines », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, L'Harmattan, Paris, p. 75-78.

VIRASSAMY Catherine, 2003, « L'expérience des pôles d'économie du patrimoine », in GREFFE X., *La valorisation économique du patrimoine*, La documentation française, Collection « Questions de culture », Paris, p. 264-273

WAGON Bernard, 2002, « ZPPAUP et secteurs sauvegardés », in CORNU M., FERAULT M.A., FROMAGEAU J. (Actes réunis par), *Patrimoine architectural, urbain et paysager : enjeux juridiques et dynamiques territoriales*, L'Harmattan, Paris, p. 175-183.

WANGERMEE Robert, 1993, « Tendances de l'administration de la culture en Europe », *Revue française d'administration publique*, n° 65, p.11-24.

WOLKOWITSCH Gilles, 1993, « Distinction entre les meubles, les immeubles et les immeubles par destination dans la législation sur les monuments historiques », in *Entretiens du patrimoine*, Actes des colloques de la Direction du patrimoine, Ed. Ministère de la culture, direction du patrimoine, CNMHS, Diffusion Picard, Paris, p. 26-30.

WRIGHT Ronald, 2008, « La fin du progrès : les leçons de l'archéologie », in DEMOULE J.P., STIEGLER B. (dir.), *L'avenir du passé Modernité de l'archéologie*, INRAP/Ed. La découverte, Paris, p. 62-73.

ZYRCK Frédéric, 1985, « Présentation des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) », *Droit et ville* 1985, p. 71-75.

TABLE DES MATIERES

Table des principaux sigles et abréviations 5

INTRODUCTION GÉNÉRALE 1

SECTION 1 : UN PHÉNOMÈNE DE SOCIÉTÉ AU CŒUR D'UN DÉBAT POLITIQUE 3

§ 1 Un phénomène de société 3

I/ Le développement des « passions identitaires » 4

II/ Un développement fondé sur un champ d'action de plus en plus large 6

III/ Un développement opéré sous le contrôle de l'État, « gardien du temple » 8

§ 2 Un phénomène au cœur d'un débat politique 9

SECTION 2 : DU MONUMENT HISTORIQUE AU PATRIMOINE : L'ENRICHISSEMENT D'UN CONCEPT 14

§ 1 Le premier cercle du patrimoine : le groupe familial 17

I/ Définition 17

II/ Les composantes du patrimoine familial 18

A) L'aspect juridique et social, première composante 19

B) Le patrimoine familial, une réalité sociale 19

C) Le Patrimoine : une volonté d'appropriation et de conservation 20

§ 2 Le deuxième cercle du patrimoine : le groupe social 21

I) Le monument, comme objet de mémoire collective 23

A) Définition 23

B) La symbolique du monument 23

C) Les conséquences : l'aspect contingent du monument 25

II) Le patrimoine, ensemble d'appropriation collective 25

A) Définition 26

B) Les facteurs historiques de la création du patrimoine 27

SECTION 3 : PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE 33

PREMIERE PARTIE DU MONUMENT AU PATRIMOINE : LA NAISSANCE D'UNE INSTITUTION ETATIQUE 39

INTRODUCTION 40

CHAPITRE 1 DE L'ANTIQUITE À LA REVOLUTION FRANCAISE Les premiers indices d'une préoccupation patrimoniale 45

SECTION 1 : LE MOYEN ÂGE CHRÉTIEN 50

§ 1 Les foyers d'intérêt pour le monument en lui-même 51

§ 2) Les traces de culture patrimoniale dans la société médiévale 53

I) « Du sexe à la relique : la légitimité » 53
A) La filiation par le sang : motivation du patrimoine familial 54
B) La filiation spirituelle : motivation d'un patrimoine religieux collectif 55
II) L'apprentissage de la chose publique 58
A) La légitimité du monarque et les instruments de son pouvoir 58
B) Le patrimoine immobilier de la Monarchie 59
C) Le patrimoine de la monarchie et le principe d'inaliénabilité des biens 60
D) La notion de domanialité publique 62
SECTION 2 : DU QUATTROCENTO AU SIÈCLE DES LUMIÈRES 66
§ 1 Le Quattrocento 66
§ 2 Le temps des antiquaires et les « monuments » de la monarchie française 69
I) « Le temps des antiquaires » 69
II) La Commémoration des signes extérieurs de la Royauté 73
A) Les lieux de commémoration de la légitimité 73
B) Les objets symboliques de la royauté : les regalia 75
CHAPITRE 2 LA REVOLUTION FRANÇAISE : LE PATRIMOINE AU SERVICE DE LA NATION : ENTRE DESTRUCTION ET PROTECTION 79
SECTION 1 : UNE POLITIQUE PARTAGEE ENTRE VANDALISME ET SAUVEGARDE 80
§ 1 Le « vandalisme jacobin » 81
§ 2 L'appropriation du « patrimoine de la Nation » 83
SECTION 2 : LES ACTIONS DE LA REVOLUTION FRANÇAISE EN FAVEUR DU PATRIMOINE 86
§ 1 Le classement, ancêtre de l'Inventaire général du patrimoine culturel 87
§ 2 Le tri et les décisions d'affectation 90
§ 3 La création du Museum et des grandes collections publiques nationales 91
SECTION 3 : LES VALEURS POLITIQUES DE LA REVOLUTION FRANÇAISE EN MATIERE PATRIMONIALE : LA NATIONALISATION DU PATRIMOINE 94
§ 1 Le pacte social et ses enjeux culturels 96
§2 Culture et régénération 99
§ 3 La recherche d'un juste équilibre entre les diverses composantes du corps social 100
CHAPITRE 3 LA NAISSANCE DU MONUMENT HISTORIQUE 107
SECTION 1 : L'ENVIRONNEMENT PROPICE 108
§ 1 L'attrait pour les études historiques 109
§ 2 Les grandes entreprises d'édition 112
§ 3 L'exaltation romantique des monuments 113
§ 4 Le rôle particulier des sociétés savantes 114
I) La problématique 114
II) L'apport des sociétés savantes au XIXe siècle 115
SECTION 2 : LES ACTEURS ET LES ACTES FONDATEURS DE L'INSTITUTION 121

§ 1 Le rapport au Roi de Guizot du 21 octobre 1830 et la création du poste d'Inspecteur des Monuments historiques 122
§ 2 Les travaux de Mérimée 123
I) L'homme et sa méthode 123
II) Son action 124
§ 2 La création de la Commission des monuments historiques (1837) 126
SECTION 3 : LES CHOIX STRATÉGIQUES DE L'ÉTAT 129
§ 1 La marginalisation des sociétés savantes 129
§ 2 L'organisation d'une administration centralisée des monuments historiques 130
I) La mise en place progressive des structures et d'une réglementation 131
II) La création d'une véritable administration 136
A) La Commission supérieure des monuments historiques 136
B) Les architectes des Monuments historiques 137
§ 3 La mise en place de l'arsenal législatif 140
I) La première loi sur les monuments historiques : la loi du 30 mars 1887 141
A) le classement, acte du pouvoir régalien de l'État 141
B) La motivation du classement 143
C) Les conséquences du classement 143
II) La loi de séparation de l'Eglise et de l'État du 9 décembre 1905 145
A) Le dispositif législatif 146
B) Ses conséquences 147
III) La loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites 149

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 152

DEUXIÈME PARTIE LE PATRIMOINE AUJOURD'HUI DE L'ÉTATISATION AU PARTAGE DES COMPÉTENCES 155

TITRE PREMIER LA CONNAISSANCE DU PATRIMOINE : UN MONOPOLE ETATIQUE EN MUTATION 159

INTRODUCTION 160
CHAPITRE 1 L'INVENTAIRE GÉNÉRAL DU PATRIMOINE CULTUREL : PLUSIEURS ACTEURS POUR UNE AMBITION NATIONALE 165
SECTION 1 : UNE ENTREPRISE D'ÉTAT : L'INVENTAIRE GÉNÉRAL DES MONUMENTS ET RICHESSES ARTISTIQUES DE LA FRANCE 167
§ 1 La mise en place du projet 169
I) La cohérence nationale dans les objectifs et les missions 170
II) La méthodologie 172
III) La diffusion des connaissances, outil indispensable à la valorisation du patrimoine 173
§2 La centralisation progressive du statut et des moyens 175

SECTION 2 : L'APPEL CROISSANT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 176
§ 1 Les débuts difficiles (1964-1974) 177
§ 2 La création d'une structure étatique (1975-1985) 178
§ 3 L'abandon de l'action solitaire et l'appel aux partenaires (1985-2004) 181
SECTION 3 : VERS LA DÉCENTRALISATION 183
§ 1 Le transfert aux régions de la mission de l'Inventaire général 183
§ 2 Le transfert de l'Inventaire : chance ou désillusion ? 186
CHAPITRE 2 L'ARCHÉOLOGIE : UNE DÉCENTRALISATION INACHEVÉE 191
Section 1 : L'ARCHÉOLOGIE ENTRE INITIATIVE PRIVÉE ET RECHERCHE PUBLIQUE 193
§ 1 Un champ à délimiter 193
§ 2 Une histoire mouvementée 196
I) De l'Antiquité au Moyen-Âge 197
II) De la Renaissance au XVIIe siècle 199
III) Les grandes explorations (XVIIIe et XIXe siècle), passion des États et des érudits 200
A) Herculanum et Pompéi 201
B) Les voyages en Orient 202
C) La naissance de l'archéologie 202
D) L'archéologie française jusqu'en 1848 203
IV) L'archéologie moderne (1850-1945) 205
A) l'universalisation et l'élargissement de l'archéologie 205
B) l'institutionnalisation de l'archéologie française 205
C) l'amélioration des méthodes et la diffusion des connaissances 207
D) La mise en place de l'organisation de l'archéologie française 207
SECTION 2 : UNE INTERVENTION ÉTATIQUE FORTE 209
§ 1 L'intervention de l'État dans la recherche scientifique 211
§ 2 L'État garant de la sauvegarde du patrimoine archéologique 213
I) La primauté de l'intérêt national sur les libertés individuelles : la loi du 27 septembre 1941, dite « Loi Carcopino » 215
A) son contenu 215
B) Les découvertes fortuites (ancien Titre III de la loi de 1941) 218
C) Ses aménagements et ses compléments 219
D) Ses forces et faiblesses 221
E) L'archéologie préventive en quête d'une légitimité juridique 222
II) Une action étatique renforcée : la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive. 226
A) Les bases de la loi : la Convention de La Valette du 16 janvier 1992 226
B) Le cadre général de la réforme de 2001 227
III) Des acteurs divers pour un financement complexe 227
A) la multiplicité des acteurs 228
B) La complexité de la réglementation de l'archéologie préventive 231
SECTION 3 : UNE PLACE CROISSANTE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 234

§1 Une réforme corrigée : la loi du 1er août 2003 234
I) Les affrontements 234
II) Une double réponse législative 236
A) au niveau de la maîtrise d'œuvre 236
B) Au niveau du financement 237
§ 2 Une solution fragile 239
I) Les difficultés liées à la redevance d'archéologie préventive 239
II) Le paysage de l'archéologie préventive est-il véritablement stabilisé ? 241
§ 3 L'intérêt des collectivités territoriales pour l'archéologie 242
I) L'intervention dans le champ de l'archéologie 244
A) L'intervention dans la protection des vestiges archéologiques 244
B) L'intervention des acteurs de la recherche archéologique 246
C) Une mobilisation confirmée : les services territoriaux agréés 248
II) De la reconnaissance au transfert des compétences ? 249
A) la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales 249
B) Vers une nouvelle répartition des rôles ? 251
Chapitre 3 255
LES EXPERTS DU PATRIMOINE OU « LES FONCTIONNAIRES DE L'HISTOIRE » 255
SECTION 1 : LES GARDIENS DE LA DOCTRINE NATIONALE 259
§ 1 La commission des monuments historiques 259
I) Ses origines 260
II) Son statut et ses missions 262
A) Son statut 262
B) Ses missions 264
C) Sa doctrine 265
§ 2 L'Inspecteur général des Monuments historiques 268
SECTION 2 : LE MONOPOLE ÉTATIQUE DE L'EXPERTISE TECHNIQUE - LES ARCHITECTES EN CHEF DES MONUMENTS HISTORIQUES 270
§ 1 La fonctionnarisation des experts techniques des monuments 270
I) Les architectes des bâtiments civils et des palais nationaux 270
II) Les architectes du service des monuments historiques 271
III) La cooptation des architectes parisiens 271
§ 2 L'institutionnalisation des architectes en chef : une position centrale dans la politique patrimoniale 273
I) Un recrutement élitiste 273
II) Un statut original 276
III) Des missions majeures dans la politique patrimoniale 278
IV) Un monopole d'intervention contesté puis limité 279
SECTION 3 UNE ADMINISTRATION ETATIQUE QUI SE RAPPROCHE DES ACTEURS LOCAUX 283

§ 1 Les architectes des bâtiments de France 284
I) Statut et missions 286
A) La gestion de l'entretien des immeubles protégés de l'État 287
B) Le contrôle des travaux réalisés sur les immeubles protégés 287
C) Le contrôle de certains travaux soumis au Code de l'urbanisme 288
II) Une fonction aux multiples facettes 291
§ 2 La déconcentration de la protection des monuments inscrits 294
I) Un statut évolutif 295
II) Un fonctionnement situé entre déconcentration et décentralisation 296
III) des missions progressivement élargies 297
CONCLUSION 300

TITRE SECOND LA PROTECTION DU PATRIMOINE DU MONOPOLE ÉTATIQUE AUX POUVOIRS PARTAGÉS 303

INTRODUCTION 304
CHAPITRE 1 307
LA PROTECTION DU MONUMENT : DOMAINE EXCLUSIF DE L'ACTION DE L'ÉTAT 307
INTRODUCTION 307
SECTION 1 : LA MESURE DE PROTECTION, UN PRIVILÈGE ÉTATIQUE 311
§ 1) La qualification juridique du bien : classement et inscription 311
§ 2 Un large champ d'application 313
I) Les biens concernés : les immeubles par nature et leurs abords 313
II) La prise en compte de l'intérêt local 315
III) Une initiative partagée 320
§3 La décision de protection, acte unilatéral et discrétionnaire de l'État 321
§ 4 L'usage de prérogatives de puissance publique 324
I) L'expropriation pour cause d'utilité publique 324
II) L'instance de classement 324
SECTION 2 : LES CONSÉQUENCES DE LA MESURE : L'ÉTAT GARANT DE LA PROTECTION DE L'IMMEUBLE 325
§1 Les contraintes imposées au propriétaire 326
I) Des contraintes concernant la protection de l'immeuble 326
A) l'interdiction des atteintes portées à son existence ou à son intégrité 326
B) Une interdiction accompagnée de mesures coercitives 328
II) Des contraintes pesant sur le régime des travaux 331
A) Les travaux sur les immeubles classés 333
B) Les travaux sur les immeubles inscrits 338
III) Une protection donnée au statut de l'immeuble 340
§ 2 Les privilèges consentis au propriétaire de l'immeuble 342
I) La protection objective de l'immeuble 342

A) La protection contre l'affichage et les enseignes 342
B) La protection contre les atteintes externes 344
II) Un propriétaire aidé financièrement et fiscalement 345
A) Les aides financières directes 347
B) Les avantages fiscaux 350
SECTION III : L'EXTENSION DES POUVOIRS DE L'ÉTAT : LA POLICE DES ABORDS DU MONUMENT 353
§ 1 Le principe de la protection des abords 354
§ 2) Son champ d'application 356
I) Les immeubles protégés 356
II) Le périmètre de protection : la notion de champ de visibilité 357
A) Le critère géométrique 358
B) Le critère optique 360
III) Les travaux concernés 361
§ 3 L'autorisation préalable du représentant de l'État 361
I) Dans l'hypothèse de permis ou déclaration 363
II) Dans toutes les autres hypothèses 364
CONCLUSION 370
CHAPITRE 2 373
LES SITES ET MONUMENTS NATURELS : DE LA DÉCONCENTRATION À LA RECENTRALISATION 373
INTRODUCTION 373
SECTION 1 : UNE VOLONTÉ D'IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES : LA LOI DU 21 AVRIL 1906 379
§ 1 Un contexte porteur 379
§ 2 Le choix d'un système déconcentré : la loi du 21 avril 1906 382
I) Le principe général de protection 382
II) L'ancrage local : la commission départementale des sites 383
SECTION 2 : LA LOI DU 2 MAI 1930 : UNE ORGANISATION ÉTATIQUE RENFORCÉE 385
§ 1) La consécration du rôle de l'État 386
I) Un domaine d'action élargi 386
II) La protection des sites : une responsabilité de l'État 388
III) Un dispositif juridique emprunté à la police des monuments historiques 389
§ 2 La protection des sites : « une politique d'État au service de l'intérêt général » 390
I) La protection des sites, une mission confiée à l'État et ses services 390
A) Les organes décisionnels 391
B) Les organes consultatifs 393
II) La qualification juridique des sites : une compétence étatique 397
A) L'inscription à l'inventaire : une protection limitée 400
B) Le classement des sites : une protection aux fortes contraintes 402

III) Un régime juridique comparable à celui des monuments historiques 408
IV) Le régime spécial des zones de protection 409
SECTION 3 : LA PROTECTION DES SITES : DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT AU DROIT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 411
§ 1) Le droit du patrimoine paysager : une insertion dans le droit de l'environnement 411
§ 2) Le droit du patrimoine paysager : une insertion dans la politique du développement durable 414
CHAPITRE 3 421
LA PROTECTION DES ENSEMBLES : LES SECTEURS SAUVEGARDÉS ET LES ZONES DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL URBAIN ET PAYSAGER : DE LA GESTION AUTORITAIRE À LA GESTION PARTAGÉE 421
INTRODUCTION 421
SECTION 1 : LES SECTEURS SAUVEGARDÉS : de la gestion étatique exclusive à la gestion partagée avec les pouvoirs locaux 428
§ 1) Une réaction tardive de l'État contre le vandalisme de la rénovation urbaine 430
§ 2) Les secteurs sauvegardés : des objectifs d'intérêt national garantis par l'État 432
§ 3) Les secteurs sauvegardés : des procédures conduites par l'État 434
I) La création du secteur et l'élaboration de son PSMV maîtrisées par l'État 434
A) La sélection des localisations 434
B) L'acte administratif de création, compétence de l'État 436
C) Les conséquences locales de la décision de création 438
II) Le plan de sauvegarde et de mise en valeur (P.S.M.V.), outil de planification urbaine spécifique : du rôle exclusif de l'État à « l'élaboration conjointe » 440
A) L'assouplissement des procédures 441
B) La maîtrise étatique sur le contenu du plan de sauvegarde et de mise en valeur 445
C) L'association des collectivités territoriales à l'élaboration du Plan 447
D) Le partage des responsabilités dans le contrôle de l'exécution du PSMV 449
III) La gestion opérationnelle du plan : une exécution partagée 449
§ 4) Les secteurs sauvegardés : un bilan et des perspectives 453
SECTION 2 : LES ZONES DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL, URBAIN ET PAYSAGER (Z.P.P.A.U.P.) : une véritable concertation entre l'État et les collectivités territoriales 457
§ 1 Une protection patrimoniale répondant aux préoccupations locales 459
§ 2 Un dispositif respectueux des libertés locales 461
I) L'initiative de la création 463
II) Les études préalables : outil de diagnostic cognitif et d'aide à la décision 465
III) La qualification juridique de la zone : délimitation et contenu des prescriptions 466
A) Le rapport de présentation 467
B) Les prescriptions 467
C) Les documents graphiques 468
IV) L'acte de création de la ZPPAUP, affirmation de la liberté locale 469
V) Des conséquences juridiques adaptées à la diversité des objectifs 470

A) Le respect des autres servitudes de protection 471
B) Le régime spécifique des autorisations d'urbanisme dans les ZPPAUP 471
C) La participation des propriétaires privés aux objectifs de la ZPPAUP..... 474
§ 3) Un dispositif efficace et en expansion 475
CONCLUSION 478
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE..... 481

TROISIÈME PARTIE L'AVENIR DU PASSÉ ENJEUX ET PERSPECTIVES DU PATRIMOINE CULTUREL..... 483

TITRE PREMIER 487

L'ÉTATISATION DU PATRIMOINE : UNE VOIE SANS ISSUE 487
INTRODUCTION..... 488
CHAPITRE 1 497
LA POLITIQUE PATRIMONIALE DE L'ÉTAT : DES MOYENS INSUFFISANTS AU SERVICE D'AMBITIONS INCERTAINES 497
SECTION 1 : LA PLACE LIMITEE DU PATRIMOINE DANS L'ACTION DE L'ÉTAT MODERNE 499
§ 1 La place modeste de la culture dans les politiques publiques de la France..... 499
I) Le poids de la culture dans les formations gouvernementales..... 501
II) Le poids de la culture dans les choix politiques et budgétaires..... 505
§ 2) Le patrimoine, parent pauvre de la politique culturelle ? 508
I) Une ambition politique fluctuante 508
II) Une ambition limitée par la pénurie des moyens financiers..... 512
III) Des moyens budgétaires toujours insuffisants 514
A) Un service des monuments historiques aux moyens limités (1830-1940) 515
B) La guerre et l'après-guerre (1940-1958) : les monuments historiques en jachère..... 519
C) La Ve République : Une politique culturelle marquée par l'inconstance : les efforts en dents de scie du budget du patrimoine (1959-1998)..... 520
SECTION 2 : UNE ADMINISTRATION ETATIQUE EN QUETE DE STRATEGIE..... 524
§ 1 Les réflexions internes à l'administration : les Entretiens du patrimoine 526
§ 2 Les rapports officiels sur initiative ministérielle..... 529
I) Le rapport Max Querrien de juin 1982 530
II) Le rapport Jean Monnier d'avril 1990..... 532
A) Le contenu de la mission..... 533
B) Le contenu du rapport 534
III) Le rapport Jean Pierre Bady de novembre 2002 539
A) Le contenu..... 539
B) Les propositions 541
CHAPITRE 2 545

UN FONCTIONNEMENT CENTRALISÉ CONTESTÉ : LA NÉCESSAIRE REFONDATION DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE 545
SECTION 1 : UN SYSTEME CENTRALISE DE PLUS EN PLUS CONTESTE 546
§ 1 L'absence de stratégie globale 547
I) Un préalable non satisfait : une définition précise du rôle de l'État 548
II) Un constat : l'empirisme et l'analyse ponctuelle comme critères de choix 549
§ 2 L'insuffisance chronique des moyens et l'incohérence de la gestion 554
I) L'insuffisance des moyens face à l'urgence 554
II) Des crédits mal gérés : « le grippage de la mécanique financière » 560
A) Un privilège d'exclusivité contesté 562
B) « Une maîtrise d'ouvrage de l'État en quête de cohérence » 564
§ 3 Une organisation administrative lourde et inefficace 567
I) « L'indépendance, principe fondateur des différentes magistratures du patrimoine » 568
II) L'absence de gestion prévisionnelle et de mesure de la performance 569
§ 4 Une économie du patrimoine insuffisamment mise en valeur 571
I) Une mission aux contours fluctuants 573
II) Des ressources incertaines et une gestion financière peu adaptée. 575
III) Une organisation très étroitement encadrée par l'État 576
IV) Un fonctionnement interne marqué par le modèle bureaucratique de l'État 577
V) « Les errements du centre des monuments nationaux » 579
A) Un établissement public dépourvu d'autonomie 579
B) Une organisation et une gestion défectueuses 580
C) Les dysfonctionnements de la présidence Renard (2000-2002) 581
VI) Le Centre des monuments nationaux sur la bonne voie ? 582
A) Le transfert aux collectivités territoriales de certains monuments 583
B) Les modifications du statut du Centre 583
SECTION 2 : LA NECESSAIRE REFONDATION DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE 585
§ 1 Des propositions d'amélioration indispensables 586
I) Le plan financier 588
A) L'identification des besoins 589
B) La mise en place des moyens : l'impossible défi ? 590
C) Des conséquences dramatiques 592
II) L'organisation administrative et technique 592
§ 2 Des propositions d'amélioration insuffisantes : la nécessité d'une refondation de la politique du patrimoine 593
I) La nécessité d'un véritable plan stratégique national pour le patrimoine 593
II) La nécessaire répartition des rôles 593
A) Le recentrage de l'État sur ses fonctions régaliennes 594
B) La poursuite de la décentralisation 595
C) L'émergence de nouveaux acteurs 595

Table des matières

TITRE SECOND **597**

L'EMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS **597**

INTRODUCTION 598

CHAPITRE 1 LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : SIMPLES PARTENAIRES OU ACTEURS MAJEURS DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE ? 599

SECTION 1 : DES RESULTATS DECEVANTS 602

§ 1 Le choix de la voie contractuelle : les protocoles de décentralisation culturelle 602

I) Le contenu et les objectifs 603

II) Les résultats 604

§ 2 Du contrat à l'expérimentation : les audaces de la loi du 27 février 2002 605

I) Des circonstances particulières : l'évolution du texte législatif 606

II) « L'intrusion » de préoccupations patrimoniales dans la loi « Démocratie de proximité » 607

A) les surprises du débat législatif 607

B) Un consensus entre les deux Chambres accepté par le pouvoir exécutif 611

C) Un "séisme" dans l'administration des monuments historiques 612

§ 3 De l'audace à la prudence : les transferts limités des compétences de la loi du 13 août 2004 614

I) Les prémices de l'acte II : les grandes ambitions de la décentralisation 615

II) L'acte II de la décentralisation : la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales 617

A) Une grande ambition politique 617

B) Des réformes modestes au dispositif patrimonial existant 619

C) Une loi peu appliquée 624

SECTION 2 : LA DECENTRALISATION DU PATRIMOINE : UNE ISSUE INELUCTABLE ? 633

§ 1 Patrimoine et territoires : une réalité caractérisée 633

I) Diversités et spécificités locales : un patrimoine fortement enraciné localement 634

II) Le patrimoine, un engagement financier local croissant 641

§ 2 Le patrimoine, vecteur d'identité locale 646

I) La mobilisation des acteurs locaux 646

II) L'appropriation par les communes de la protection patrimoniale 650

III) La mobilisation collective pour intégrer le patrimoine dans les politiques publiques locales 657

§ 3 Le patrimoine, facteur de développement local 661

A) Patrimoine et aménagement du territoire 664

B) Patrimoine et tourisme 668

C) Patrimoine et économie locale 673

CHAPITRE 2 679

LA PLACE DU TIERS SECTEUR DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DU PATRIMOINE 679

SECTION 1 : ENTRE ACTION PUBLIQUE ET ACTION PRIVEE : LA FONDATION DU PATRIMOINE 683

§ 1 L'attrait récent pour les fondations : le cadre juridique français 683

§ 2 La Fondation du patrimoine : une fondation « *sui generis* » 686

I) Le rapport Jean-Paul Hugot de 1994 686
II) La création de la Fondation du patrimoine 688
A) Un statut spécifique 688
B) Une mission originale insérée dans une perspective nationale 689
§ 3 La Fondation du patrimoine : une organisation originale 690
I) Une organisation de mission 691
A) Le rôle privilégié des fondateurs 691
B) Les organes dirigeants 692
C) L'organisation décentralisée 693
D) La mobilisation des propriétaires privés 693
E) La collecte des ressources 694
F) Des actions de sauvegarde et mise en valeur ciblées et optimisées 696
§ 4 La Fondation du patrimoine : un bilan encourageant et de nouvelles perspectives 697
SECTION 2 : L'EMERGENCE DU SECTEUR ASSOCIATIF DANS LE CHAMP PATRIMONIAL .. 699
§ 1 La croissance du fait associatif et l'évolution de l'attitude de l'État 700
§ 2 « Le patrimoine saisi par les associations » 703
I) Les associations reconnues d'utilité publique : une hétérogénéité qui rend difficile une action concertée 704
A) Une mission généraliste et militante : Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (S.P.P.E.F.) 705
B) Une mission fédérative : la Fédération Nationale des Associations de Sauvegarde des Sites et Ensembles Monumentaux. (F.N.A.S.S.E.M) et REMPART 708
C) Une mission au service des propriétaires privés : la Demeure Historique et les Vieilles Maisons Françaises 710
D) Une préoccupation globale sur le cadre de vie : La Ligue Urbaine et Rurale 713
E) Une mission au service du patrimoine rural : Maisons paysannes de France 715
F) Une mission pour le patrimoine religieux : La Sauvegarde de l'art français 717
G) Les huit associations en quête d'une unité d'action : « le G.8 patrimoine » 719
II) L'univers foisonnant et hétérogène des associations du patrimoine 721
A) Les sociétés savantes 721
B) Les associations de sauvegarde et de valorisation du patrimoine 723
SECTION 3 : LE TIERS SECTEUR : ACTEUR, PARTENAIRE, OU CONTRE-POUVOIR ? 727
§ 1 Le tiers secteur : une activité aux multiples facettes 728
§ 2 Le tiers secteur et la puissance publique : « une armée mal utilisée ? » 731
I) Les collectivités territoriales à l'écoute des préoccupations associatives 731
II) Les rapports entre l'État et les associations patrimoniales : de la méfiance à la reconnaissance ... 732
III) De la participation du public à la démocratie participative 734

CONCLUSION GÉNÉRALE ENTRE IDENTITÉ NATIONALE ET IDENTITÉS LOCALES LE PATRIMOINE CULTUREL EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ 741

Table des matières

BIBLIOGRAPHIE 753
Ouvrages généraux, traités, manuels 753
Ouvrages collectifs, colloques et dossiers 761
Dictionnaires, Encyclopédies, Jurisclasseurs 765
Rapports publics 767
Thèses et mémoires - Articles 771
TABLE DES MATIERES 801