

SITES et MONUMENTS

de la déconcentration à la décentralisation

par Michel PARENT

AMÉNAGEMENT & NATURE : Nous cherchons à cerner ici les conséquences de la décentralisation en ce qui concerne le Patrimoine et l'Environnement et nous souhaitons connaître votre point de vue en particulier à l'égard des monuments historiques et des sites. Et d'abord, de quelle situation administrative centralisée est-on parti, dans ce domaine, en France, avant d'aboutir à la situation actuelle ?

Michel PARENT : De sa création à 1950, le Service des Monuments Historiques fut le plus concentré à Paris de tous les services publics. Mais cela a correspondu au XIX^{ème} siècle à la rareté de la compétence relative de la capacité de restaurer qui, comme le souligna Viollet le Duc, était une idée tout à fait neuve et moderne. Par ailleurs, à la suite des deux guerres mondiales, l'essentiel de cette activité a consisté à réparer leurs dommages aux frais exclusifs de l'Etat, c'est-à-dire de la Nation solidaire. Ce phénomène de prise en charge des biens des collectivités locales comme des particuliers a contribué à les rendre parfois irresponsables de leurs propres biens dès lors qu'ils étaient "classés", bien que ce ne fut pas la lettre de la loi.

Dans l'esprit des communes l'affaire exclusive des églises rurales paraissait relever exclusivement des Beaux Arts... jusqu'à la responsabilité de déboucher un chéneau après un orage !

Après la seconde guerre mondiale, on s'est rendu compte que l'absence de représentation du service en Province, sauf par des quasi-bénévoles, était très préjudiciable aux édifices. On a donc déconcentré, en créant le corps des Architectes des Bâtiments de France (A.B.F.) mais qui n'a couvert le territoire qu'au bout de trente ans et les Conservations Régionales qui, dès 1956, le couvrirent entièrement, y gèrent les crédits et instruisent et décident de toutes les affaires courantes. Pour l'époque, la structure du service des monuments était en pointe, car le niveau de compétence ordinaire en France ignorait alors le niveau régional.

A. & N. : Quel a été l'effet de cette déconcentration ?

M. P. : Cet effet de "gestion de proximité" a

été très bénéfique. En particulier elle a permis d'intéresser les citoyens et les collectivités territoriales au destin de leurs biens. Et les participations financières locales ont rapidement égalé partout celles de l'Etat et les ont parfois dépassées. Car les circonstances ont voulu, qu'après l'effort considérable qui avait présidé à la réparation des dommages de guerre, le budget propre des monuments historiques soit constamment amenuisé, jusqu'en 1978, en particulier faute de réajustement compensatoire de l'inflation annuelle, qui était alors considérable. J'ai été, moi-même, appelé à gérer cette pénurie comme Conservateur Régional jusqu'en 1965, puis comme Inspecteur Général chargé de la programmation nationale et régionale, ensuite, sur l'ensemble du territoire.

A. & N. : Durant toute cette époque, préalable à la décentralisation, la législation sur les sites constituait l'essentiel de la protection de l'Environnement. A-t-elle suivi la même évolution que celle des monuments ?

M. P. : D'abord la gestion générale de la protection des sites était particulièrement modeste et démunie de crédits. Bien que la loi de 1930 sur les sites eût été calquée sur celle de 1913 (sur les monuments historiques), en considération d'une vision culturelle de la Nature, l'initiative des propositions de protection des sites revenait à des Commissions Départementales, dont l'activité était variable et dont beaucoup d'entre elles étaient très assouplies, au bout de vingt ans.

En 1941, deux "chantiers intellectuels" travaillant sur des découpages régionaux et départementaux ont été appelés à procéder à des inventaires systématiques des sites et de typologie de l'habitat rural : le premier à l'initiative d'Henry de Ségogne, futur inspirateur de la création des Agences des Bâtiments de France et des Conservations Régionales, le second à l'initiative de cet autre grand précurseur que fut l'ethnologue-muséologue Georges-Henri Rivière. Par la suite, les conservateurs Régionaux ont pris en charge la gestion et la protection des sites, assistés plus tard par des "Inspecteurs Régionaux des Sites". Comme dans le secteur des monuments, l'Inspection géné-

rale assurait la liaison entre commission supérieure et action locale et le contrôle au nom du ministre. En conclusion, la déconcentration des "Beaux Arts", devenus autonomes de l'Education Nationale à l'avènement de la Ve République, et constitutifs du Ministère d'Etat chargé des Affaires Culturelles d'André Malraux s'est exprimée d'abord à travers la gestion des Monuments Historiques et des Sites. Le Conservateur Régional était même devenu un moment l'ordonnateur des dépenses, pour toutes les constructions de l'Etat.

Et c'est grâce à cette déconcentration qu'on pu alors faire front à l'accroissement exponentiel des affaires dû à l'entrecroisement de la croissance vertigineuse de la construction et de l'extension des espaces juridiquement protégés et à contrôler : sites, abords des monuments, enfin, en 1962, secteurs sauvegardés etc.

A. & N. : En 1983, on passe de l'ère de la déconcentration à l'ère de la décentralisation. Pouvez-vous rappeler en quoi elles se distinguent. Quels sont de votre point de vue, les avantages et les inconvénients de ces deux processus ?

M. P. : Déconcentration et décentralisation ne sont pas à placer en alternative ou en opposition. La déconcentration déplace la responsabilité ordinaire de l'Etat du centre à la périphérie. La décentralisation transfère certaines responsabilités de l'Etat aux collectivités territoriales. La déconcentration ne présente que des avantages ; c'est une nécessité absolue de notre temps, pourvu que soit assurée la qualification technique et administrative des agents concernés. Certes, la rapidité des communications rendent aujourd'hui moins nécessaire la résidence sur place de tous les techniciens responsables. De ce point de vue, la consultation nationale, voire européenne, voire même mondiale, est adaptée à la hauteur de la complexité des problèmes, des spécialisations et de l'entrecroisement des technologies appropriées. Il est tout à fait souhaitable qu'un architecte en chef des monuments historiques étende son expérience en travaillant parfois à l'Etranger, pourvu qu'il soit en mesure d'assurer parfaitement l'élaboration des devis, de sa compétence, en France, et le suivi des travaux conséquents.

Par contre, la résidence en région des décideurs administratifs participant à la vie locale est non moins indispensable.

La création des Directions Régionales des Affaires Culturelles, que j'ai suggérée à André Malraux dès 1960, a couronné le système.

Techniciens comme administrateurs doivent bien connaître les élus locaux concernés sans pour autant leur être d'aucune façon subordonnés. L'élu local qui, aujourd'hui est gratifié de la plus grande confiance des citoyens, en raison de sa proximité, est le maire. Mais les maires ont les capacités d'intervention très inégales et ceux des grandes villes ont un poids d'intervention financière prépondérant nullement répartis selon des critères démographiques ou de prospérité économique et financière. Ils sont, au contraire, la mémoire persistante d'événements sociaux ou parfois millénaires, auxquels ils ont survécu.

Les milliers d'églises rurales, d'abbayes et de prieurés, de châteaux-forts ou de bastions à la Vauban privés, aujourd'hui, les uns de service religieux, les autres de fonction militaire - constituent toujours, avec les cathédrales et les grands domaines de l'Etat, le tissu majeur de la France patrimoniale. C'est autour d'eux que s'est imposée l'attention aux ensembles urbains et ruraux. Pour en avoir vécu tant d'années ses réussites, comme ses difficultés, je ne ferai jamais trop dans ce domaine, l'éloge de "l'état culturel". Les meilleurs maires des grandes villes se sont toujours bien accommodés, d'ailleurs, d'une coopération avec les services d'Etat, dans l'exercice de responsabilités complémentaires.

Le programme national doit rester le privilège de l'Etat afin que les régions bénéficient des crédits à la mesure des besoins des monuments, à l'exclusion de toute autre considération d'équilibrage circonstanciel. Si la part de charge de l'Etat ou des régions locales, c'est, à l'évidence, à qualité égale, au profit des édifices des communes les plus démunies et non pas des plus puissantes. La responsabilité territoriale de l'architecte en chef est le seul moyen de faire bénéficier le tissu global du Patrimoine de ces soins et que ceux-ci ne soient pas réservés aux plus offrants.

Dans ce sens, la décentralisation relative aux travaux dans les monuments historiques est, jusqu'ici, restée très prudente. Entre 1975 et 1984, date de mon honariat, j'ai assuré, avec l'aide d'une mission informatique et la confiance des Ministres et des Directeurs du Patrimoine successifs, cette coordination de l'équilibre national et local en visitant la plupart des chantiers et en orientant avec les DRAC les réunions annuelles de programmation régionale. C'était particulièrement difficile, car la situation budgétaire des monuments historiques commençait à

peine, en 1978, à s'améliorer et sous le signe d'une persistante pénurie, la priorité aux opérations conservatoires devait être absolue. J'avais pronostiqué, en 1978, que faute d'un triplement rapide des moyens, nous allions vers de graves mécomptes, d'irréversibles destructions sur des monuments majeurs. Globalement, en tenant compte à la fois de l'effort des collectivités locales et de l'Etat (qui a aussi retrouvé en quelques années son rôle d'entraînement) l'investissement dans la restauration est aujourd'hui, potentiellement, sans doute au moins quatre ou cinq fois supérieur à ce qu'il était en 1978. Mais la rigueur reste de mise, d'autant que, pendant plusieurs années, le flux de la gestion elle-même des crédits s'est trouvé ralenti et les chantiers n'ont pas toujours pu suivre le rythme des engagements des capacités financières à la source. Les préoccupations des entreprises ont été, à ce sujet, très révélatrices. Enfin, le Patrimoine légalement protégé s'est accru de catégories nouvelles, comme les monuments du XIXe et du XXe siècle. Ces derniers doivent faire appel à des techniques appropriées, parfois encore mal maîtrisées et très onéreuses. En conclusion, une déconcentration résolue et une décentration très mesurée restent de règle.

A. & N. : N'évolue-t-on pas néanmoins, au sujet des monuments historiques, vers une accentuation de la décentralisation ?

M. P. : La tentation en est constante et assez naturelle, dès lors que la déconcentration, elle-même, a contribué pleinement, depuis trente ans, à transformer les citoyens et les élus en acteurs concernés par la vie du Patrimoine. Mais, justement, si la concurrence des "intérêts" individuels dans le bon sens du terme est parfaitement justifiée, elle exige plus que jamais l'arbitrage. La décentralisation la plus efficace a été celle de l'activité associative dont les réseaux se sont multipliés et dont la pression (et c'est nouveau) s'exerce sur les démolisseurs du patrimoine. L'arbitre suprême, délogé des pressions d'opportunité poussant à la dégradation du Patrimoine, reste l'Etat. J'observe que, en dépit de l'idée que certains se font de l'Etat, et, en dépit de leur souci de lui arracher ses prérogatives, c'est à lui, à sa centralité qu'ils font appel dès qu'une opération ne tourne pas dans le sens qu'ils souhaitent.

Ni la motivation touristique, ni la pression des puissances financières, ni l'opportunité politique ne doivent peser sur la nature scientifique et sensible d'une restauration. L'utilisation du Patrimoine, dans les meilleures conditions du respect de sa nature, constitue un choix infiniment positif quand il est possible, mais qui pose le problème préalable du respect de son authenticité.

Je suis de ceux qui, à Arc et Senans et ailleurs, ont prouvé que le moyen d'associer préservation et utilisation passait par la coopération de tous les niveaux de l'autorité publique, mais que des associations et fondations, à large vocation nationale, voire internationale, pouvaient être les interlocuteurs particulièrement qualifiés des experts. J'apprécie qu'en dépit d'une opinion publique versatile, un ministre soit capable de maintenir sa confiance, en un moment crucial, à un collège d'experts mandatés auprès de lui. La cohérence de l'opération de Saint-Sernin de Toulouse a été ainsi préservée parce que les risques d'une décentralisation excessive avaient été évités.

Le patrimoine a tout à craindre de ceux qui disent aux experts responsables : "restaurez-moi cet édifice selon un goût qui fera son succès et je vous donnerai tous les moyens d'opérer". J'aime qu'on leur dise "j'ai les moyens de sauver tel édifice. Préservez son authenticité si, pour ce faire, vous dépensez le moins possible, ce qui sera économisé sur cet édifice un autre pourra en bénéficier". Nous savons que des élus et des mécènes qui justifient ainsi ce nom, tiennent aujourd'hui ce langage. Préservons l'éthique de l'expert. Ne l'induisons pas en tentation.

A. & N. : La restauration est un aspect décisif dans la relation entre le pouvoir, le public et l'expert. Mais n'est-il pas normal que l'initiative de la détermination du champ de la protection revienne à l'initiative locale ?

M. P. : Lorsqu'en 1985 on a créé les COREPHAE, instance de consultation régionale auprès des Préfets de régions chargés de procéder eux-mêmes à l'inscription sur l'inventaire, j'étais, depuis longtemps partisan de cette déconcentration-décentralisation". Mais comme membre du Comité des Monuments Historiques, qui donne avis sur le fonctionnement des instances consultatives, j'ai fait un rapport en vue d'améliorer un fonctionnement des COREPHAE qui laissait à désirer. La politique de protection doit avoir une inspiration nationale et les différences des politiques régionales doivent être motivées par des caractéristiques culturelles proprement régionales et non de pure opportunité.

La décongestion de la Commission Centrale était nécessaire. Mais il a été décevant que soit si peu pris en compte par la plupart des COREPHAE, l'avenir de l'habitat rural, alors que ce sont les érudits locaux qui connaissent le mieux de ce type de patrimoine. D'autre part, l'instance régionale ne doit pas bloquer le recours au classement par l'Etat qui reste la seule mesure irréversible. La tutelle de l'Etat reste donc nécessaire pour l'harmonisation globale d'une politique de protection. En 1988 j'ai donné, dans un long rapport motivé, un avis très favorable à l'avè-

nement d'une protection de troisième type, dans laquelle la région assumerait la responsabilité centrale. Un gros travail de redéploiement serait nécessaire entre trois niveaux de décision correspondant à trois niveaux de valeur. Mais en aucun cas l'Etat ne doit réduire sa gestion directe à sa seule propriété. La valeur archéologique et esthétique ne dépend pas du statut de propriété d'un bien, ni des dimensions de ce bien. Ce serait rétrograder d'un siècle que d'en revenir au désengagement de l'Etat. Il est très révélateur qu'aux Etats-Unis on ne puisse classer un bien au Patrimoine Mondial s'il n'est pas une propriété fédérale.

Ils ont au moins cent ans de retard sur nous, à ce sujet.

A. & N. : Et les sites, aujourd'hui ?

M. P. : Ils ne relèvent plus de la Culture mais de l'Equipement et de l'Environnement. L'affaire des compétences ministérielles se complétant et parfois se chevauchant est un autre problème. Mais il est vrai que la décentralisation et la déconcentration s'en trouvent marquée et que cette multiplicité d'intervenants contribue à brouiller le paysage pour l'usager et à affaiblir la responsabilisation. La protection des sites

est à la fois l'enjeu le plus local qui soit et, en même temps, le plus dépendant des enjeux internationaux. Il est nécessaire qu'une politique très ambitieuse de l'Environnement et de la protection de la Nature relève plus que jamais, étant donné l'universalité des maux qui menacent la biosphère, de décisions fortes de l'Etat et de contraintes internationales.

Michel PARENT

**Président d'honneur de l'ICOMOS
Inspecteur général honoraire des
Monuments Historiques et des Sites**

Chantal CANS

DÉCENTRALISATION : trop... ou trop peu ?

Dix ans après leur promulgation, les lois de décentralisation ont probablement produit suffisamment d'effets pour qu'on puisse tirer quelques conclusions. Le champ de la loi était visiblement trop étroit pour permettre une réelle prise en compte de l'environnement dans les décisions des collectivités territoriales.

L'actualité météorologique est cruelle : dans le Vaucluse, les morts se comptent par dizaines, les dégâts matériels par millions... Quant à la douleur et aux remords, ils ne s'estiment guère qu'en larmes. Pour "naturelles" que soient ces catastrophes, on ne saurait se contenter d'accuser le mauvais sort. Si seuls les cieus sont à l'origine des averses ou des déluges, leurs conséquences, en revanche, ne leur sont pas totalement imputables. L'imperméabilisation des sols, et l'incapacité dans laquelle se trouvent désormais les écosystèmes d'absorber de tels déluges sont sans aucun doute parmi les causes les plus déterminantes. Mais pourquoi cette situation, somme toute assez nouvelle ? Les catastrophes naturelles consacrent dans leurs effets la part de responsabilité et d'inconséquence liée à une situation juridique déterminée.

Saura-t-on, cette fois-ci, enfin, en tirer les leçons ? Sans pessimisme excessif, je serais tentée de dire : non ! Ni cette fois-ci, ni les prochaines, nous ne saurons tenir compte des dégâts, et, pas plus, des morts. Parce que quelque chose est faussé dès le départ, dans notre conception des responsabilités, dans ce partage entre l'Etat et les collectivités territoriales — en bref, dans la logique illogique de la décentralisation.

UNE PLACE MINIME POUR L'ENVIRONNEMENT

Lorsqu'ont commencé en France les grands débats sur la décentralisation, la position exprimée par les "écologistes" et autres protecteurs de la nature était unanime : il ne faut pas décentraliser les

compétences dans le domaine de l'environnement, il ne faut pas dans ce domaine faire confiance aux élus, etc.

Malgré l'importance des débats parlementaires sur le sujet lors de l'examen des lois de décentralisation, et, paradoxalement, seuls deux articles de la loi du 22 juillet 1983 concernent directement l'environnement et traitent d'une compétence décentralisée. Il s'agit des itinéraires de promenade et de randonnée, d'une part, et des périmètres de protection des réserves naturelles, d'autre part. C'était effectivement faire bien peu confiance aux collectivités territoriales dans leur capacité à mener à bien une politique de protection de l'environnement.

Les itinéraires de promenade sont, désormais, définis par la collectivité départementale après avis des communes intéressées. Les périmètres de protection des réserves naturelles quant à eux sont institués sur demande ou avec l'accord exprès des communes.

Il faut noter que les périmètres de protection ne peuvent être institués que "autour" d'une réserve naturelle existante ou en cours de création, au terme d'une procédure qui, elle, ne fait l'objet d'aucune décentralisation.

Depuis, et à la faveur de quelques lois inscrivant l'objectif de décentralisation dans leur logique, un certain nombre de compétences nouvelles a été confié aux collectivités territoriales (par la loi "montagne", la loi "littoral", la loi relative à la circulation des véhicules terrestres, etc.).

Mais force est de constater que, dans sa conception-même, la décentralisation a fait une large place aux activités ayant pour effet de porter atteinte à l'environnement, et une

place plus que minime à celles ayant pour objet principal la protection de l'environnement. Ainsi les collectivités locales sont-elles en charge de l'urbanisme... mais pas directement du contrôle de ses méfaits. Et pourtant, dans une étude réalisée au moment des grands débats sur la décentralisation, le Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Environnement (CEDRE) écrivait : «Doit-on confier à une même administration centrale ou locale les problèmes de protection de la nature et ceux relatifs à la pollution et aux nuisances : si la région par exemple, se voyait confier prochainement des responsabilités importantes en matière d'urbanisme, ne conviendrait-il pas logiquement de lui attribuer également la défense de l'environnement construit ?». On sait qu'il n'en a rien été.

La confiance était minimale, à tel point que les lois de décentralisation ont institué le contrôle de légalité a posteriori, qui permet au représentant de l'Etat de vérifier la légalité des actes des collectivités, aussi bien au regard des législations concernant l'environnement que d'autres législations.

Si l'on prend pour exemple les procédures classiques destinées à assurer la protection d'espaces naturels prestigieux, seule la politique des espaces naturels sensibles est décentralisée par la loi du 18 juillet 1985. Encore ne s'agit-il pas vraiment d'une procédure de protection au sens où l'on entend les parcs nationaux, les réserves naturelles ou les arrêtés de biotope. Il s'agit de permettre aux départements, par leur acquisition, «de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels» et d'assurer la protection, la gestion et «l'ouverture au