



**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

N° 14-123/14-065/01

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES CULTURELLES**

N° 2014-34

**BILAN DE LA DECENTRALISATION
DE L'INVENTAIRE GENERAL DU PATRIMOINE CULTUREL**

JANVIER 2015



**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

N° 14-123/14-065/01

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES CULTURELLES**

N° 2014-34

**BILAN DE LA DECENTRALISATION
DE L'INVENTAIRE GENERAL DU PATRIMOINE CULTUREL**

établi par :

**Jean-Pierre
BATTESTI**

Inspecteur général
de l'administration

**Bénédicte
RENAUD-BOULESTEIX**

Inspectrice
de l'administration

**Catherine
MEYER-LERECULEUR**

Administratrice civile
Chargée de mission à
l'inspection générale des
affaires culturelles

JANVIER 2015

SYNTHÈSE

1. Le contexte et le cadre juridique de la décentralisation de l'inventaire

Au moment où la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales confie aux régions la conduite des opérations d'inventaire du patrimoine culturel, « l'inventaire général » a connu de profondes évolutions. Elles affectent tant la méthode que l'organisation de l'inventaire et peuvent être rattachées à l'objectif, sans cesse réaffirmé, de réaliser la couverture intégrale du territoire national dans un délai « raisonnable ».

Toutefois, malgré les efforts constants de mise au point de méthodes d'investigation plus « légères » (dès 1975) et leur réorientation stratégique (dès 1985) en vue de répondre aux objectifs des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, cet objectif n'a pas été atteint. Le champ d'investigation, initialement limité, en 1964, aux « monuments et richesses artistiques de la France », s'est en effet étendu considérablement, en proportion de l'extension indéfinie de la notion de patrimoine. En 2004, seul un quart du territoire métropolitain est « couvert » par des opérations d'inventaire, topographiques ou thématiques. Ce constat est au cœur des propositions tendant, depuis 2000, à la décentralisation de l'inventaire, qui reposent toutes sur le postulat selon lequel les services de l'inventaire seront plus efficaces s'ils sont confiés aux collectivités territoriales, capables de leur assigner des objectifs opérationnels à atteindre dans un temps limité. C'est du reste le seul argument invoqué lors des débats parlementaires précédant l'adoption de la loi du 13 août 2004, lesquels ont été, pour l'essentiel, consacrés au niveau pertinent de décentralisation (région ou département).

L'article 95 de la loi du 13 août 2004, qui définit l'objet de l'inventaire (« *L'inventaire général du patrimoine culturel recense, étudie et fait connaître les éléments du patrimoine qui présentent un intérêt culturel, historique ou scientifique* »), repose sur une répartition des compétences entre l'État, d'une part, les régions et la collectivité territoriale de Corse, d'autre part. Ces dernières se voient confier la réalisation des opérations d'inventaire, mais elles doivent déléguer cette responsabilité aux collectivités et groupements de collectivités qui souhaiteraient conduire ces opérations, dans leur ressort. Cette délégation de compétence apparaît, au vu des débats parlementaires, comme une concession accordée aux partisans d'un transfert aux départements. L'État est chargé, pour sa part, d'édicter des normes scientifiques et techniques régissant la conduite des opérations d'inventaire et de contrôler le respect de ces normes.

Si le Parlement n'a aucunement contesté ce rôle de l'État, il a en revanche explicitement refusé tout contrôle *a priori* de la programmation régionale des opérations d'inventaire et toute évaluation *a posteriori* de leur résultats, supprimant, à cette fin, la disposition du projet du gouvernement créant des « *conseils scientifiques régionaux* ».

Outre les dispositions spécifiques de l'article 95 de la loi du 13 août 2004 (applicables uniformément aux régions métropolitaines et ultramarines ainsi qu'à la collectivité territoriale de Corse), la décentralisation de l'inventaire est également régie par des règles relatives aux transferts des services et des agents et aux compensations des transferts. Les dispositions de droit commun sont fixées par les titres V et VI de la loi du 13 août 2004. Elles ont fait l'objet d'adaptations à Mayotte, la compétence en matière d'inventaire ayant été transférée à la collectivité depuis le 31 mars 2011, en application de deux lois (organique et ordinaire) du 10 décembre 2010. En outre, ces règles générales ne sont pas applicables à la collectivité territoriale de Corse, régie par les dispositions issues de la loi du 22 janvier 2002.

De nombreux textes réglementaires ont été pris en application des textes législatifs, et leur interprétation a été précisée par de plusieurs circulaires.

2. L'exercice par les régions de leur compétence en matière de conduite des opérations d'inventaire

2.1 Si les moyens matériels mis à disposition des services après le transfert ont le plus souvent significativement augmenté, il n'en est pas de même de leurs effectifs, inférieurs dans certaines régions à ce qu'ils étaient dans les DRAC.

Le transfert des services de l'inventaire a été l'occasion de **difficultés notables dans certaines régions** : litiges au sujet de la prise en compte des emplois associatifs, interrogations sur leurs missions futures de la part des chercheurs comme des collectivités, organisation initiale et prise en charge matérielle hésitantes. Elles ont pu occasionner des départs, nombreux dans certaines régions, et les agents n'ont pas tous été remplacés.

Après une période transitoire plus ou moins longue, **le retour à l'équilibre a été réalisé**, la quasi-totalité des régions s'appropriant progressivement cette compétence nouvelle. Les services de l'inventaire ont été généralement intégrés à des structures préexistantes, au sein desquelles leurs missions ont pu s'élargir. La tendance à la constitution de « services du patrimoine », chargés de l'inventaire mais aussi de la gestion des aides et de la valorisation s'est progressivement affirmée. L'intégration au sein du conseil régional est généralement satisfaisante pour la majorité des services, même si les relations interservices sont inégalement développées.

Entre 2007 et 2014, **les moyens matériels de ces services** ont été renforcés, parfois très significativement. En revanche, par rapport à 2004, **les effectifs de plusieurs d'entre eux** ont diminué, à périmètre constant, voire à périmètre élargi. L'adéquation des moyens humains aux objectifs fixés n'est alors pas assurée. S'il n'est pas possible de mesurer précisément l'effort financier de ces régions et de le rapporter au montant de la compensation versée par l'État, cette situation suscite des interrogations sur les moyens consacrés par certaines régions à la conduite des opérations d'inventaire.

2.2 S'agissant des opérations d'inventaire, plusieurs tendances peuvent être identifiées.

En premier lieu, deux évolutions, déjà à l'œuvre avant 2004, se sont accentuées : **les aires d'étude ont été élargies et diversifiées, et la proportion des études thématiques a augmenté, parallèlement**. Elles répondent au besoin d'études conduites plus rapidement, dont les résultats soient plus visibles et mieux valorisables au niveau régional.

Le nombre d'opérations en cours a diminué entre 2004 et 2012, sous l'effet de plusieurs facteurs dont le poids, variable selon les régions, est difficile à pondérer. La baisse de 20 % entre 2004 et 2006 peut être rattachée à l'achèvement ou à l'abandon de certaines opérations, ainsi qu'aux départs d'agents non remplacés ; la baisse de 16 % entre 2007 et 2012, à la baisse relative des effectifs dédiés à la conduite des opérations, ainsi qu'à la difficulté persistante à respecter les échéances fixées, qui limitent le nombre de nouvelles opérations.

Enfin, **le critère de la couverture territoriale** (nombre de communes ayant fait l'objet d'opérations d'inventaire achevées) **a été abandonné**, du moins en pratique. La diminution

(pour des raisons techniques qui seront évoquées ci-après) du nombre de versements des notices réalisées dans les bases nationales, alors que ce versement signe l'achèvement de l'opération, ne permettait pas de disposer de données complètes. En outre, ce critère est devenu moins pertinent en raison de la diversification des aires d'étude et des approches (études du patrimoine immatériel, du patrimoine paysager, etc.), et, plus généralement, de l'extension indéfinie du champ du patrimoine inventorié. Accélérer la couverture nationale du territoire était la principale raison avancée pour justifier la décentralisation : force est de constater, même si cette tendance était largement engagée avant 2004, qu'elle n'est plus d'actualité.

2.3 La valorisation des travaux des services régionaux de l'inventaire constitue un enjeu clairement identifié par les régions, et certaines en font une priorité dans le cadre de leur action patrimoniale.

Cette action vise à élargir la diffusion auprès d'un public diversifié en utilisant l'ensemble des supports de communication disponibles. Elle explique l'investissement d'une majorité de régions dans **une politique numérique de diffusion**, qui repose sur l'ouverture de portails Internet dédiés au patrimoine, à la mise en ligne de documents audio et vidéo, au recours à la 3D pour la mise en place de visites virtuelles, à la création d'applications multimédia ou de jeux interactifs à visée pédagogique.

Les publications imprimées constituent une part plus ou moins importante au sein de cette politique. De 2007 à 2013, les régions ont publié 187 ouvrages. Six régions (Île-de-France, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Haute-Normandie et Languedoc-Roussillon) ont assuré la publication de la moitié de ces ouvrages alors que certaines d'entre elles n'ont quasiment rien publié pendant cette période. La part des collections nationales représente 65 % des ouvrages publiés. La plupart des régions confie leurs publications à des éditeurs professionnels assurant une large diffusion des ouvrages publiés ainsi que le suivi des ventes.

Plusieurs rapports de l'inspection des patrimoines font état du risque à développer l'activité de valorisation au détriment des activités d'étude qui les alimentent, un déséquilibre pouvant à terme, non seulement en tarir la source mais également remettre en cause la pérennité d'une expertise scientifique au sein des services.

2.4 La part des opérations d'inventaire réalisées dans le cadre de partenariats est très variable d'une région à une autre.

Pour les régions où elle est importante, les conventions leur permettent d'exercer pleinement une compétence dont elles revendiquent l'exclusivité, tout en bénéficiant de l'effet de levier des partenariats sur leur action propre, et dans le but d'augmenter la couverture territoriale.

La disposition de II de l'article 95 de la loi du 13 août 2004, qui fait obligation aux régions et la collectivité territoriale de Corse de confier « *aux collectivités territoriales ou aux groupements de collectivités qui en font la demande la conduite, dans leur ressort, des opérations d'inventaire général* », ne semble pas avoir été appliquée, ce qui indiquerait qu'aucune collectivité (y compris celles qui disposaient d'un service dédié) n'a demandé à bénéficier de la délégation, qui n'aurait pu lui être refusée. En tout état de cause, aucune des conventions de partenariats conclues par les régions transmises à la mission ne s'inscrit dans le cadre de cette délégation de compétence.

Certaines conventions s'inscrivent dans le cadre d'objectifs communs aux partenaires, qu'il s'agisse d'aménagement du territoire, de valorisation patrimoniale ou de développement touristique. D'autres conventions visent à apporter une expertise aux collectivités, dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme ou de la transformation des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) en aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

Les conventions de partenariat examinées par la mission révèlent des nuances dans le choix du positionnement des régions, entre une logique d'externalisation et une logique de « co-production », ces positionnements pouvant se combiner, pour une même région, selon la nature des opérations (par exemple, externalisation pour les opérations de pré-inventaire, et co-production pour les inventaires topographiques).

2.5 Le bilan de la décentralisation de l'inventaire dans les collectivités d'Outre-mer présente des caractéristiques très spécifiques.

En 2005, les quatre départements et régions d'outre-mer existants ont hérité, pour exercer la compétence obligatoire en matière d'inventaire qui leur était transférée, des très faibles moyens que l'État avait décidé d'y consacrer cinq ans auparavant, lesquels avaient été souvent réduits, entre 2002 et 2004, du fait de la vacance du conservateur et de la diminution, voire de la disparition des opérations externalisées financées sur le budget de fonctionnement.

Si les règles de calcul de la compensation financière du transfert de compétence expliquent les écarts entre les régions d'Outre-mer, leur application a pu être défavorable à certaines d'entre elles lors du transfert définitif.

Aucun service n'est opérationnel dans quatre des cinq collectivités en charge de l'inventaire aujourd'hui, en dépit des évolutions positives intervenues depuis 2010, notamment grâce aux missions conduites par l'inspection des patrimoines. Le Département de Mayotte, auquel la compétence a été transférée depuis le 31 mars 2011, est censé l'exercer sans pouvoir bénéficier d'aucune compensation financière à ce titre, aucune activité d'inventaire n'ayant été conduite par l'État avant la décentralisation.

La Guyane constitue une exception exemplaire. Alors que les moyens de l'inventaire avant la décentralisation y étaient tout aussi réduits que dans les autres régions, voire moindres, le poste de conservateur créé en février 1999 étant vacant depuis septembre 2003, la région a mis en place un service dont les effectifs ont été portés progressivement de un à cinq agents. La singularité de la Guyane s'explique par la conjugaison de facteurs institutionnels (une excellente coopération entre l'État et la région) et de facteurs personnels (la forte implication des responsables, de part et d'autre, ainsi que la compétence des responsables de l'inventaire). Le service « Langues et Patrimoine » développe aujourd'hui une activité dynamique, s'appuyant sur des partenariats multiples, qui lui ont permis de mettre au point de méthodes innovantes adaptées aux spécificités de l'Outre-mer, en particulier s'agissant du patrimoine immatériel.

L'expérience guyanaise est riche d'enseignements pour le développement des services d'inventaires dans les autres collectivités d'Outre-mer, en particulier s'agissant du rôle que peut jouer l'État, dans l'effort de rattrapage nécessaire.

3. L'exercice par l'État de ses compétences et le partenariat avec les régions

3.1 Le bilan de la mise en œuvre du contrôle scientifique et technique de l'État révèle la limite inhérente à l'exercice d'un contrôle étatique sur une compétence décentralisée s'exerçant dans le cadre de la libre administration des collectivités.

La loi du 13 août 2004 a réservé à l'État la compétence en matière de contrôle scientifique et technique (CST) des opérations d'inventaire conduites par les régions, cette compétence incluant la définition des normes au regard desquelles s'exerce le contrôle. Toutefois, l'étendue et les modalités de ce contrôle ont été fixées par des textes réglementaires souvent ambigus, conduisant en pratique à une confusion entre les missions de conseil et de contrôle, et à un chevauchement partiel des missions respectivement confiées, au sein de la Direction des patrimoines, à la mission de l'inventaire général du patrimoine culturel (MIGPC) et à l'inspection des patrimoines. En outre, la mission de contrôle, confiée à ces entités, pourrait être conçue, à la faveur d'une interprétation extensive, comme s'étendant à l'évaluation de la programmation des opérations, alors qu'un tel contrôle *a priori* a été expressément exclu par le législateur.

Le cœur de mission de la MIGPC réside, en conséquence de la décentralisation, dans l'élaboration des normes scientifiques et techniques régissant la conduite des opérations d'inventaire, d'une part, et dans la mise en ligne des résultats dans les bases de données nationales. Toutefois, la MIGPC continue à exercer les missions de conseil, d'expertise et d'animation de réseau. En outre, elle est conduite, du fait des fonctions de secrétariat du Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel (instance consultative dont les missions seront évoquées ci-après), à préparer les évaluations des opérations d'inventaire.

Si l'exercice du CST « sur pièces et sur place » est attribué au premier chef à l'inspection des patrimoines, par le décret n°2005-834 du 20 juillet 2005, l'analyse des différents rapports d'inspection entre 2005 et 2013 révèle la difficulté de produire une analyse des opérations d'inventaire limitée au contrôle du respect des normes scientifiques et techniques, et de formuler des propositions s'inscrivant dans un cadre pleinement compatible avec le principe de libre administration des collectivités. Cette difficulté s'explique notamment par une insuffisante formalisation de la méthodologie, quant à l'objet et à l'étendue du contrôle.

Par ailleurs, les réformes successives des services du patrimoine de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication ont profondément modifié l'organisation des ressources mobilisées pour la compétence de l'inventaire. Les emplois qui relèvent de cette compétence ont accusé une diminution de 70 % entre 2004 et 2013. Cette baisse ne traduit pas uniquement les conséquences de la décentralisation, avec la suppression en 2004 de la sous-direction des études, de la documentation et de l'inventaire. Elle renvoie également à l'adoption d'une approche transversale de l'expertise patrimoniale avec la création, en 2009, de « départements » au côté de services « métier ». En pratique, les moyens d'expertise nécessaires à l'exercice des missions de l'État dans le domaine de l'inventaire ont été à la fois diminués et dilués.

3.2 L'État n'a pas rempli son rôle de garantie d'interopérabilité des systèmes documentaires.

Les bases de données nationales de l'inventaire sont obsolètes. Les régions sont conduites à verser leurs données selon une procédure technique relativement lourde et à appauvrir le contenu des dossiers d'inventaire pour qu'il puisse être intégré aux bases de données nationales.

Ces difficultés révèlent un décalage entre les systèmes documentaires de l'État et des régions.

Depuis 2008, l'ensemble des régions a su se coordonner pour mettre au point un outil de production et de diffusion régional des données de l'inventaire, nommé « GERTRUDE ». Cet outil, actuellement déployé dans 24 régions, constitue désormais l'application de travail des services régionaux de l'inventaire.

De son côté, l'État a entrepris une modernisation de la production documentaire des services du ministère de la culture ainsi que le remplacement de la plate-forme de diffusion des données. Ce projet, nommé HADOC, parce qu'ambitieux dans ses exigences fonctionnelles et son périmètre, est complexe à piloter et requiert l'investissement de l'ensemble des services métiers du ministère. Son calendrier est incertain. Ces facteurs expliquent un décalage qui, s'il devait perdurer, remettrait en cause à moyen terme la pérennité d'un répertoire numérique national des données de l'inventaire.

3.3 Enfin, le partenariat entre l'État et les régions, qu'implique le modèle de décentralisation de l'inventaire, n'a pas trouvé de cadre institutionnel nécessaire à son bon exercice.

Au plan national, le Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel (CNIGPC), n'est pas, en raison de l'inadéquation entre les missions qui lui sont assignées et sa composition, l'instance de dialogue partenarial qu'il aurait pu être.

Les missions confiées à cette instance consultative révèlent une certaine ambiguïté. Le Conseil est en premier lieu chargé de rendre des avis sur les normes sur le fondement desquelles s'exerce le contrôle scientifique et technique des opérations d'inventaire, d'une part, et sur le « *programme des opérations nationales d'inventaire* », d'autre part. Cela peut surprendre, dans la mesure où la loi du 13 août 2004, qui réserve à l'État ces deux compétences, n'a pas prévu que leur exercice soit encadré par une instance partenariale. Le CNIGPC est en second lieu chargé d'évaluer les opérations d'inventaire général du patrimoine culturel, d'une part, et le degré d'avancement de l'inventaire général sur le territoire national, d'autre part. Or, il s'agit là, précisément, des missions qui étaient confiées à la Commission nationale de l'État créé en 1985, que le projet de loi du gouvernement entendait confier à des « commissions régionales », supprimées par le Parlement.

Par ailleurs, alors que le CNIGPC se voit confier des missions essentiellement techniques, sa composition tripartite conduit à réserver un poids équivalent aux membres de droit, aux représentants de collectivités territoriales et aux experts. En outre, si le collège des élus est composé de cinq membres, comme les autres collèges, les représentants des régions ne disposent que de trois sièges, les deux autres étant confiés aux représentants des conseils généraux et des communes.

Le CNIGPC, conçu – par l'État – comme un instrument partenarial d'élaboration des normes et d'évaluation des opérations d'inventaire en région, ne joue en pratique aucun de ces rôles. La faible assiduité des élus aux séances annuelles du Conseil, et singulièrement des représentants des régions, ainsi que leurs rares interventions, paraissent témoigner de l'intérêt relatif qu'ils accordent à cette instance, considérée par plusieurs d'entre eux comme une simple chambre d'enregistrement des avis préparés par les experts de la section scientifique.

Au plan local, les relations entre les services patrimoniaux de l'État et des régions reposent essentiellement sur la qualité des relations personnelles tissées entre les membres des services.

Les régions ont hérité – en ce domaine comme dans d'autres – de la situation antérieure à la décentralisation, marquée par des relations souvent difficiles, pour des raisons historiques, entre les services de l'inventaire et les services des monuments historiques. Si l'impact de la décentralisation sur les relations entre services patrimoniaux est difficilement évaluable, il convient de noter qu'une très grande majorité de DRAC ont fait état, dans leur réponse au questionnaire de la mission, de leur souhait de formaliser les relations avec les services patrimoniaux du conseil régional.

TABLEAU DE SYNTHÈSE PAR RÉGIONS DES EFFECTIFS, PUBLICATIONS ET VERSEMENTS CUMULÉS DANS LES TROIS BASES NATIONALES DES SERVICES D'INVENTAIRE

RÉGION	ETP compensés	ETP en 2012	Publications 2007-2013	Versements dans les 3 bases nationales de données 2000-2013
Alsace	16	16,2	11	66 436
Aquitaine	12,2	15,6	6	18 385
Auvergne	12	9,9	7	16 455
Basse-Normandie	6	11	9	8 496
Bourgogne	11,15	10,8	2	30 644
Bretagne	28	18,7	8	44 670
Centre	17	18	16	86 633
Champagne-Ardenne	4,5	5,4	15	13 913
Corse	5	6	0	29 903
Franche-Comté	9	12	14	37 028
Haute-Normandie	14,5	12,9	13	8 330
Île-de-France	19	15,9	22	33 931
Languedoc-Roussillon	13,85	9,8	12	6 113
Limousin	8,4	7,8	2	28 644
Lorraine	15,5	18,3	3	17 117
Midi-Pyrénées	12,5	12,2	9	11 233
Nord - Pas-de-Calais	13,4	14,3	5	15 637
Pays de la Loire	19	20,2	10	32 706
Picardie	12,4	10,6	6	17 896
Poitou-Charentes	14,3	14,6	10	48 195
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16	14,8	1	62 990
Rhône-Alpes	12,6	15	2	23 465
TOTAL Métropole	287,3	290	183	658 820
Guadeloupe	1	1	0	2 401
Guyane	1	3	4	1 570
Martinique	1	0	0	2 745
Réunion	0,33	0	0	5
Mayotte	0	0	0	0
TOTAL Outre-mer	3,33	4	4	6 721

Sources : DGCL et MIGPC.

Ce tableau donne les informations disponibles pour toutes les régions, fournies à la mission ou extraites des rapports annuels.

Pour donner une vision plus complète de l'action des régions, il devrait comporter des données relatives aux publications numériques, à la mise en ligne sur les sites des régions ainsi qu'au nombre d'opérations achevées et au nombre d'opérations en cours entre 2007 et 2013.

SCENARIOS D'ÉVOLUTION

Il n'était demandé à la mission que d'établir un bilan de la décentralisation de l'Inventaire du patrimoine culturel. Cependant, à l'issue de ses travaux qui ont été conduits, deux scénarios alternatifs d'évolution se dessinent :

- le maintien de l'inventaire dans un cadre national en remédiant aux déficiences constatées dans l'exercice, par l'État, du contrôle scientifique et technique, d'une part, et dans la mise en œuvre de l'interopérabilité des bases de données régionales et nationales de l'inventaire, d'autre part ; ce scénario suppose une volonté forte, dans un contexte où l'État pourrait privilégier d'autres priorités ;
- le second consiste à entériner une évolution déjà largement amorcée, en confiant aux régions les missions actuelles de l'État ; cette évolution, qui ne peut intervenir sans une large modification du cadre législatif, implique une révision radicale de l'ambition première d'un projet politique plus que cinquantenaire.

La mission, n'ayant pas interrogé les régions sur l'opportunité et la pertinence de l'une ou l'autre de ces évolutions, s'est bornée à en préciser les enjeux et les modalités.

Scénario 1 : maintenir l'objectif d'un inventaire national

Cette évolution à droit constant repose sur une série d'orientations qui visent à corriger les dysfonctionnements, par l'articulation de quatre domaines d'action, présentés selon une échelle de coopération d'intensité croissante entre l'État et les régions.

Domaine 1 : les systèmes d'information

Ce premier bloc constitue le niveau minimal d'action garantissant le caractère national de l'inventaire par le maintien d'une interopérabilité de GERTRUDE et/ou sa version future avec la plate-forme de diffusion nationale (DC5) du ministère de la culture et de la communication. À court terme et moyen terme, cette action repose sur l'interconnexion entre GERTRUDE, DC5 et le système harmonisé de production documentaire des biens culturels (HADOC).

Elle suppose que :

- l'État et les régions travaillent de concert, selon un calendrier commun et une expertise technique symétrique ;
- l'État comme les régions soient en mesure, par une coordination interne, de clarifier leurs besoins et leurs contraintes respectives, avec une responsabilité spécifique de l'État dans l'élaboration des schémas et formats de données utilisés par les régions ; concrètement, au sein du MCC, une coordination étroite devra être assurée entre la maîtrise d'œuvre assurée par la SDSI et la maîtrise d'ouvrage assurée par le DSIP avec consultation de la MIGPC.

Recommandation n°1 : Réaliser l'interopérabilité entre GERTRUDE et la future plate-forme de diffusion nationale du MCC (« DC5 ») dans un délai d'un an, notamment en réintégrant le dispositif de gouvernance de GERTRUDE.

Recommandation n°2 : Dans ce cadre de gouvernance partagée, adopter un guide de bonnes pratiques pour la réutilisation des données de l'inventaire, que ces données soient ou non protégées au titre de la propriété littéraire et artistique.

Domaine 2 : l'élaboration des normes méthodologiques et le contrôle de leur mise en œuvre

Ce deuxième bloc est étroitement lié au premier. Il repose sur la clarification des responsabilités entre la MIGPC et l'inspection des patrimoines afin :

- d'établir les normes méthodologiques et scientifiques qui doivent régir la conduite des opérations d'inventaire afin de garantir la cohérence nationale des données ; à organisation constante, cette mission serait assurée par la MIGPC, en concertation avec les régions dans le cadre de groupes de travail ;
- de contrôler la mise en œuvre de ces normes dans la conduite des opérations d'inventaire (de la phase initiale au versement des données) ; à organisation constante, cette mission de contrôle scientifique et technique sur pièce et sur place serait assurée par l'inspection des patrimoines.

Recommandation n°3 : Modifier le décret du 20 juillet 2005 afin de :

- définir plus clairement les objectifs du CST : garantir, sur l'ensemble du territoire, la cohérence des *méthodes* de l'inventaire, ainsi que la pérennité, l'interopérabilité et l'accessibilité des *données* de l'inventaire (1^{ère} phrase de l'article 1^{er} du décret précité) ;
- mieux définir les modalités du contrôle *a posteriori*, exercé sur pièces et/ou sur place, en le recentrant sur les objectifs du CST (2^{ème} phrase de l'article 1^{er}) ;
- définir précisément le cadre (initiative, objectifs et modalités) des missions d'inspection (2^{ème} alinéa de l'article 4 du décret du 20 juillet de 2005).

Recommandation n°4 : Abroger l'arrêté du 17 février 2009 fixant les normes scientifiques et techniques et le remplacer par une « Recommandation ».

Recommandation n°5 : Modifier l'arrêté du 17 novembre 2009 de manière à clarifier les rôles respectifs de l'inspection des patrimoines et de la MIGPC :

- élaboration des normes (y compris dans le domaine de l'inventaire du patrimoine culturel immatériel), collecte des données statistiques et animation du réseau des services d'inventaire : MIGPC.
- CST *a posteriori* : inspection des patrimoines.

Recommandation n°6 : Élaborer une doctrine formalisée du contrôle scientifique et technique (CST) réalisé par l'inspection des patrimoines : approfondir la méthode d'un contrôle concentré sur les opérations d'inventaire, formalisé par la réalisation d'un guide méthodologique portant sur toutes les phases du CST.

Domaine 3 : la gouvernance de la politique d'inventaire national

Ce troisième bloc porte sur la distinction entre :

- une expertise scientifique qui doit donner des orientations méthodologiques, assurer une synthèse de la connaissance scientifique et débattre des normes et principes mis en œuvre, assurer les publications dans les collections nationales et dont les travaux conduiraient à l'élaboration et la diffusion de recommandations ou de tout document de droit souple. Cette mission serait assumée par une instance nationale réunissant universitaires, conservateurs de l'État et conservateurs régionaux ;

Recommandation n°7 : Transformer la commission nationale en une structure d'élaboration d'instruments de droit souple, composée exclusivement de personnalités qualifiées (modification des articles D144-1 et suiv. du code du patrimoine).

- un suivi des résultats obtenus sous la forme d'une synthèse annuelle ou pluriannuelle, confiée à l'État ; les actuels rapports annuels transmis par les régions seraient simplifiés et réorganisés autour de quelques indicateurs simples, définis en commun entre l'État et les régions, dont la synthèse, réalisée par la Direction des patrimoines, serait diffusée aux présidents des conseils régionaux et présentée devant le conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC).

Recommandation n°8 : Renvoyer le dialogue politique sur les enjeux de l'inventaire dans les politiques patrimoniales de l'État et des régions au conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel.

Domaine 4 : la déclinaison territoriale de cette gouvernance partenariale

La réalité de la mise en œuvre d'une politique décentralisée étant par définition locale, le partenariat DRAC-conseil régional en constitue le pivot. Ce partenariat pourrait être formalisé par une convention pluriannuelle sur les axes de programmation des opérations déclinées des orientations nationales, sur les coopérations opérationnelles entre État et régions (expertise patrimoniale, programmation des dossiers en CRPS).

Recommandation n°9 : Favoriser l'élaboration, au niveau régional, de conventions de partenariat sur les politiques patrimoniales comportant un volet inventaire, qui pourraient notamment être débattues au sein des conseils des collectivités territoriales pour le développement culturel mis en place au plan régional.

Le rattrapage nécessaire dans les départements et régions d'outre-mer, où la faiblesse des effectifs et moyens transférés n'a pas permis de créer des services d'inventaire opérationnels en Guadeloupe, en Martinique, à la Réunion et à Mayotte, implique un effort

conséquent des services de l'État au plan local, appuyé, au plan central, par la MIGPC et l'inspection des patrimoines.

Recommandation n°10 : Inciter les Directions des affaires culturelles d'Outre-mer à s'inspirer de l'expérience de la Guyane, en apportant leur appui aux services régionaux d'inventaire, en particulier grâce à la collaboration de l'ensemble des services patrimoniaux de l'État.

Recommandation n°11 : Favoriser la création d'un réseau des services d'inventaire de l'Outre-mer, dans la lignée des travaux du colloque « Caraïbes » organisée par la région Guyane, bénéficiant de l'appui des DAC et, au plan central, de la MIGPC et de l'inspection des patrimoines.

Scénario 2 : vers un inventaire régional ou interrégional

Ce scénario consacre l'abandon du cadre national en achevant la dynamique de décentralisation. Il ne peut être développé à droit constant, même si les faits peuvent devancer l'évolution juridique.

Domaine 1 : l'optimisation technique et fonctionnelle de GERTRUDE en région

Cette évolution est déjà envisagée par les régions dans le cadre de la version 2 de GERTRUDE, prévue pour 2017. La différence avec la situation actuelle réside dans une accessibilité strictement régionale, signant ainsi la fin d'un répertoire national de l'inventaire.

La variante interrégionale réside dans la conception et la mise en production d'un infocentre interrégional permettant aux utilisateurs de consulter l'ensemble des données régionales sur l'ensemble du territoire.

Les régions, fortes de leur coopération interrégionale pour la conception de GERTRUDE, disposent des leviers financiers, juridiques et de l'expertise technique pour mener à bien un tel projet.

Domaine 2 : une expertise méthodologique régionale et la pérennité du réseau interrégional des conservateurs

Un réseau interrégional des conservateurs existe et permet de manière empirique et informelle des échanges de bonnes pratiques. Les partenariats noués avec certaines universités révèlent la structuration d'une expertise qui n'est pas centralisée et qu'il s'agit de fédérer et de rendre plus efficace. Ces connexions entre chercheurs peuvent se faire et se font déjà localement et par le biais de rencontres organisées à l'initiative des régions avec l'aide de l'État. Les dynamiques existent donc, même si la formalisation de cette coordination fait actuellement défaut, dans la mesure où les régions ont estimé jusqu'à présent qu'elle relevait de l'État.

Une telle formalisation pourrait constituer un saut qualitatif majeur dans la mise en œuvre d'une instance interrégionale en charge d'assurer et d'expertiser les normes et de les

faire évoluer. Cela n'exclut pas la consultation de l'État mais l'initiative et la décision de modifier les normes reviendraient aux régions.

La question du contrôle de la mise en œuvre de ces normes, garante de la cohérence nationale des données de l'inventaire, est plus épineuse. Elle renvoie, d'une part, au contrôle interne dans les services régionaux, d'autre part, à l'organisation de missions interrégionales d'aide et de conseil *ad hoc*.

Variante interrégionale : une gouvernance de l'inventaire commune à toutes les régions

Cette perspective repose sur la capacité des régions à définir des axes d'étude ou des orientations générales en matière d'opérations d'inventaire et d'évolution du système d'information documentaire. Une telle instance interrégionale aurait également pour rôle de dresser un bilan annuel de l'activité des services et de définir les coopérations interrégionales possibles pour certains inventaires.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	21
1 LE CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION DE L'INVENTAIRE	23
1.1 LES ÉVOLUTIONS DES MISSIONS DE L'INVENTAIRE GÉNÉRAL ENTRE 1964 ET 2004	23
1.1.1 <i>Un objectif de connaissance d'emblée rattaché à des objectifs d'aménagement du territoire, dans le cadre du IV^e plan</i>	23
1.1.2 <i>Des méthodes et des objectifs qui évoluent au fil du temps</i>	26
1.1.3 <i>Une normalisation administrative progressive</i>	29
1.2 LA PRÉPARATION DE LA DÉCENTRALISATION DE L'INVENTAIRE.....	35
1.2.1 <i>Le rapport Mauroy (octobre 2000) : la proposition de transfert de l'inventaire aux départements</i>	36
1.2.2 <i>L'inventaire dans les protocoles de décentralisation culturelle (2000-2001)</i>	36
1.2.3 <i>L'inscription de la décentralisation de l'inventaire dans une perspective large de décentralisation des compétences en matière patrimoniale</i>	38
1.2.4 <i>Les débats parlementaires précédant l'adoption de l'article 95 de la loi du 13 août 2004 renvoient aux réflexions conduites depuis le rapport Mauroy</i>	42
1.3 LE CADRE JURIDIQUE DE LA DÉCENTRALISATION DE L'INVENTAIRE	47
1.3.1 <i>Les dispositions spécifiques des articles 95 et 96 de la loi du 13 août 2004 régissant la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel</i>	47
1.3.2 <i>Les dispositions relatives aux transferts de services et de personnel et à la compensation des transferts de compétence</i>	53
1.3.3 <i>L'application à Mayotte des dispositions de la loi du 13 août 2004 relatives à l'inventaire</i>	58
2 L'EXERCICE PAR LES RÉGIONS DE LEUR COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'INVENTAIRE	61
2.1 LES MOYENS ET L'ORGANISATION.....	61
2.1.1 <i>Une phase transitoire souvent longue, parfois conflictuelle</i>	61
2.1.2 <i>Des choix d'organisation traduisant la place de l'inventaire au sein des politiques régionales</i>	67
2.1.3 <i>Entre 2004 et 2013, un maintien des effectifs chargés de l'inventaire mais une évolution contrastée selon les régions</i>	70
2.2 L'EXERCICE DES MISSIONS D'INVENTAIRE GÉNÉRAL	77
2.2.1 <i>« Recenser et étudier » : l'évolution de la programmation</i>	78
2.2.2 <i>« Recenser et étudier » : évolution des opérations</i>	84
2.2.3 <i>« Faire connaître » : une politique dynamique orientée vers l'élargissement des publics</i>	88
2.3 L'ÉVOLUTION DES PARTENARIATS LOCAUX.....	95
2.3.1 <i>Une période de transition, caractérisée par la reprise des conventions conclues par l'État, voire par la reconduction des conventions échues</i>	96
2.3.2 <i>Les nouveaux partenariats</i>	97
2.3.3 <i>Des interrogations sur l'avenir des partenariats</i>	103
2.4 LA DÉCENTRALISATION DE L'INVENTAIRE DANS LES RÉGIONS ET DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER.....	104
2.4.1 <i>Avant la décentralisation, une implication de l'État tardive et minimaliste</i>	105
2.4.2 <i>Une décentralisation de la compétence de l'inventaire non assortie des moyens nécessaires à son exercice</i>	111
2.4.3 <i>Une décentralisation dont les conditions ont fait obstacle à la mise en place des services d'inventaire opérationnels dans quatre des régions et départements d'Outre-mer</i>	117
2.4.4 <i>La Guyane : une exception exemplaire</i>	121
3 L'EXERCICE PAR L'ÉTAT DU CONTRÔLE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE ET LE PARTENARIAT AVEC LES RÉGIONS	125
3.1 UN CONTRÔLE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE IMPARFAITEMENT DÉFINI, DONT LES CONDITIONS D'EXERCICE NE SONT PAS SATISFAISANTES	125

3.1.1	<i>Les limites inhérentes à la définition du contrôle scientifique et technique.....</i>	126
3.1.2	<i>La mission de l'inventaire général du patrimoine culturel : une interprétation extensive du CST.....</i>	132
3.1.3	<i>L'exercice du contrôle scientifique et technique par l'inspection des patrimoines</i>	135
3.1.4	<i>Une dilution des moyens et de l'expertise nécessaires au CST qui pénalisent son exercice</i>	140
3.2	UNE ABSENCE D'INTEROPÉRABILITÉ DES BASES DE DONNÉES QUI POURRAIT REMETTRE EN CAUSE À TERME L'EXISTENCE D'UNE CONNAISSANCE UNIFIÉE ET HOMOGENE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL	142
3.2.1	<i>Les évolutions respectives de l'État et des régions en matière de pilotage des systèmes documentaires</i>	142
3.2.2	<i>La diminution tendancielle du versement des données locales dans les systèmes documentaires nationaux</i>	144
3.2.3	<i>L'interopérabilité défaillante des systèmes documentaires fragilise le cadre national de diffusion des données de l'inventaire</i>	149
3.2.4	<i>Des perspectives d'évolution qui dépendent des choix de pilotages des systèmes documentaires qui seront effectués par l'État et les régions</i>	153
3.3	UN PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS À CONSTRUIRE	156
3.3.1	<i>Le CNIGPC est une instance consultative sur la politique scientifique de l'inventaire, et non un outil de partenariat entre l'État et les régions</i>	157
3.3.2	<i>Une relation à construire, au plan local, entre les services patrimoniaux de l'État et leurs homologues des conseils régionaux.....</i>	160
4	CONCLUSION ET SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION	163
	ANNEXES	169
	ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	171
	ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	175
	ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRES ADRESSÉS AUX CONSEILS RÉGIONAUX.....	181
	ANNEXE 4 : QUESTIONNAIRES ADRESSÉS AUX DRAC ET AUX DAC	185
	ANNEXE 5 : BILAN FINANCIER DE LA COMPENSATION DU TRANSFERT.....	187
	ANNEXE 6 : SCHÉMA DE VERSEMENT AUTOMATISÉ DES DONNÉES GERTRUDE DANS LES BASES NATIONALES	189
	ANNEXE 7 : VERSEMENTS DES SERVICES RÉGIONAUX D'INVENTAIRE DANS LES BASES DE DONNÉES NATIONALES (2000-2013) : ÉLÉMENTS STATISTIQUES	191
	NOTES	197

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 14 mai 2014, le ministre de l'Intérieur, la ministre de la Culture et de la communication et la ministre des Outre-mer ont demandé à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) d'établir un bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel, confié aux conseils régionaux par la loi du 13 août 2004 (lettre de mission en annexe 1).

* *
*
*

L'évaluation s'est tout d'abord appuyée sur deux séries de questionnaires distincts (voir annexes 3 et 4) adressés aux présidents des 27 exécutifs régionaux (conseils régionaux, collectivité territoriale de Corse et collectivité de Mayotte) et aux 27 services culturels déconcentrés de l'État (directeurs régionaux des affaires culturelles – DRAC - en métropole ; pour l'outre-mer, directeurs des affaires culturelles - DAC ; pour Mayotte, préfet).

En complément de cette consultation écrite, la mission s'est déplacée dans dix régions pour rencontrer, d'une part, une délégation des conseils régionaux (services et, parfois, élus) et, d'autre part, les équipes des DRAC/DAC : Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Corse, Guyane, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes. La Bourgogne et l'Île-de-France, également sollicitées, n'ont pas donné suite à la demande d'entretien de la mission.

À deux exceptions près (DRAC Bretagne et DAC Guadeloupe), les DRAC et DAC ont toutes renseigné le questionnaire, certaines de manière exhaustive et approfondie, y compris sur l'appréciation du bilan, d'autres se bornant à des éléments factuels.

Par ailleurs, sept régions métropolitaines (Alsace, Bourgogne, Haute Normandie, Île-de-France, Limousin, Pays de la Loire et Picardie) et trois régions d'outre-mer (Martinique, Mayotte, et Réunion), dans lesquelles aucun déplacement n'était prévu, n'ont pas transmis de réponse au questionnaire ni de document écrit permettant d'éclairer la mission.

Même si l'on fait abstraction des régions d'outre-mer, dont la situation est spécifique, 7 des 22 régions métropolitaines n'ont donc pas souhaité répondre aux sollicitations de la mission.

Il n'a donc pas été possible de disposer, sur le fondement de ces questionnaires et entretiens, d'une information complète et homogène pour l'ensemble des services de l'inventaire.

Par ailleurs, la mission a sollicité un entretien auprès du cabinet du président de l'Association des régions de France, qui n'a pas donné suite à sa demande.

Pour l'ensemble des régions, la mission s'est appuyée sur les rapports annuels adressés, entre 2005 (rapport sur l'année 2004) et 2013 (rapport sur l'année 2012), par les DRAC à l'administration centrale, puis par les conseils régionaux au Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel (CNIGPC). Ces rapports établissent, en effet, un bilan de l'activité de ces services et des moyens dont ils disposent. Les synthèses annuelles (2004-2011) et les avis du CNIGPC (2006-2012) ont également été pris en compte.

Les autres sources d'information utilisées sont les rapports administratifs et parlementaires abordant le sujet de l'inventaire, les rapports de l'inspection des patrimoines remis depuis 2004 sur les services ainsi que les sites internet des conseils régionaux, qui présentent parfois des bilans détaillés et illustrés de l'activité de ces services.

1 LE CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION DE L'INVENTAIRE

Il convient, avant de procéder au bilan de la décentralisation de l'inventaire du patrimoine, de rappeler le contexte dans lequel cette réforme s'inscrit (la situation de l'inventaire général, 40 ans après sa création en 1964, d'une part, et les réflexions sur la décentralisation patrimoniale, d'autre part), et de présenter son cadre juridique.

1.1 LES ÉVOLUTIONS DES MISSIONS DE L'INVENTAIRE GÉNÉRAL ENTRE 1964 ET 2004

Entre sa création en 1964 et sa décentralisation en 2004, ce que l'on appellera, par commodité, « l'inventaire général du patrimoine culturel » a connu, malgré la référence constante à sa philosophie fondatrice, de larges évolutions. S'il n'entre pas dans le champ de la présente mission d'en retracer l'histoire sur l'ensemble de la période, il est nécessaire d'en dégager les principaux traits, afin de mieux distinguer les évolutions intervenues depuis la décentralisation.

1.1.1 Un objectif de connaissance d'emblée rattaché à des objectifs d'aménagement du territoire, dans le cadre du IV^e plan

1.1.1.1 Un objectif de connaissance et des méthodes scientifiques

Le 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 » n'évoque pas les objectifs de l'inventaire¹. Ses premiers articles sont consacrés à l'organisation de la commission nationale¹, tandis que les articles 8 et 9 fixent ses compétences ainsi que celles du secrétariat général. La nature scientifique de l'inventaire général ne ressort qu'indirectement de la composition collégiale et pluridisciplinaire de la Commission, fixée par arrêté du même jour.

Les objectifs de l'inventaire - en particulier en termes scientifiques - apparaissent dans des textes doctrinaux (non normatifs au sens juridique), au premier rang desquels figure un document rédigé par André Chastel, adopté par la commission nationale et préfacé par André Malraux, souvent cité sous le nom de « plaquette sable », d'après la couleur de sa couverture².

Si André Chastel y présente le projet de constitution d'un répertoire non sélectif du patrimoine national, il y développe également l'idée d'un « **double intérêt pratique** » de l'entreprise en termes de protection et d'appropriation du patrimoine : d'une part, disposer d'un « *fichier national systématique* » permettant aux « *interventions administratives bien souvent trop tardives* » de devenir « *rapides et efficaces* » ; et, d'autre part, « *créer une conscience artistique locale qui serait l'aide la plus sûre pour l'administration, et surtout, l'un des modes d'accès de la masse à la culture* »³.

L'inventaire s'inscrit donc ainsi dans une double démarche, de protection et de démocratisation culturelle défendue par André Malraux : « *Il doit susciter en chaque citoyen la perception d'un héritage porteur de sens.* »⁴

¹ Les notes sont renvoyées en fin de rapport.

Le « *double intérêt pratique* » de l'inventaire, loin d'exclure la dimension de connaissance, la suppose : c'est le caractère scientifique de la démarche de connaissance qui est le garant de la pertinence de l'utilisation administrative de ses résultats.

L'entreprise de l'inventaire général « *doit être essentiellement conçue en fonction d'exigences scientifiques* », ce qui la distingue de la démarche de classement ou d'inscription à l'inventaire des monuments historiques : l'inventaire scientifique n'a rien de limitatif (il est systématique) et « *ne vise aucun objectif administratif ou fiscal* »⁵.

Selon la formule heureuse de Nathalie Heinich⁶, « *l'insistance appuyée sur la scientificité passe (...) par un démarquage appuyé à l'égard de la protection des monuments historiques* ».⁷ Toutefois, force est de constater que cette notion « *de connaissance purement scientifique* » a suscité des malentendus qui ne semblent pas complètement dissipés à ce jour.

La démarche scientifique n'est cependant pas un vain mot : elle se traduit en premier lieu par l'élaboration, sur une période de dix ans, d'un ensemble de documents méthodologiques (guides de conduite des opérations d'inventaire), scientifiques (vocabulaires, systèmes descriptifs) et techniques (thésaurus).

L'inventaire général s'inspire des méthodes des historiens des Annales (Fernand Braudel, Lucien Febvre ou Augustin Renaudet), privilégiant une approche interdisciplinaire, notamment pour la conduite des enquêtes de terrain⁸.

S'agissant du recours aux méthodes quantitatives, l'inventaire s'inscrit également dans la tradition de la statistique française, dont la légitimité est reconnue « *comme outil d'une politique nationale et comme référence commune, garantie à la fois par l'État et par la science et la technique des traitements mathématiques* »⁹.

Enfin, l'inventaire a également été pionnier, au sein du jeune ministère de la culture, en introduisant le recours aux techniques informatiques, alors très récentes¹⁰. La quantification et de codification des données recueillies en vue de leur exploitation automatique, a été d'emblée au cœur du projet de l'inventaire¹¹, et le recours systématique à l'ordinateur a été préconisé dès les années 70¹².

Si cette orientation suscita des résistances¹³, elle a pu bénéficier de l'apport de l'archéologue Jean-Claude Gardin¹⁴.

La démarche de connaissance « scientifique » (objective, méthodique et rigoureuse) adoptée par l'inventaire ne signifie donc pas, pour ses promoteurs, que ses résultats ne puissent être utilisés dans un but administratif, notamment mais pas exclusivement, de protection patrimoniale :

« *Ainsi, 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 des monuments historiques, de la science historique et de l'histoire de l'art, la documentation de photographies, de relevés et de pièces d'archives, qui ne cessera de se développer au cours des décennies prochaines* »¹⁵.

1.1.1.2 Un projet d'emblée rattaché aux objectifs d'aménagement du territoire du IV^e plan

Ce qui est décrit non sans lyrisme comme une « aventure de l'esprit » visant à *recenser et le cas échéant valoriser et protéger les artefacts « in situ »*, s'inscrit d'emblée dans les objectifs politiques d'aménagement du territoire du IV^e plan 1962-1965 (qui vise notamment à

contrecarrer les effets négatifs de l'essor de l'urbanisation, de la déshérence rurale et de la destruction ou de l'abandon d'œuvres « secondaires »).

Comme le rappelle Xavier Laurent, « *une des priorités de l'équipe d'André Malraux est d'ancrer l'action des Affaires culturelles dans les schémas de planification* »¹⁶. Dès le 13 mai 1961, André Chastel expose le projet d'inventaire général devant le groupe « monuments historiques » de la commission d'équipement culturel et du patrimoine artistique » du IV^e plan, présidé par Marcel Aubert.

Il n'est pas impossible que l'inventaire ait bénéficié de l'équivocité de l'expression « inventaire », responsable d'une confusion fréquente avec le champ de la protection au titre de la législation des monuments historiques (et notamment de l'inscription sur la liste supplémentaire). C'est du moins ce qui ressort du rapport général, cité par André Chastel dans la « plaquette sable » :

« *L'établissement d'un inventaire monumental tendra à la même politique d'intégration de ce patrimoine dans la vie nationale. L'inventaire portera sur les immeubles et les objets mobiliers, Il aura (...) pour but fondamental d'établir le dossier scientifique de chaque monument classé ou figurant à l'inventaire administratif afin d'en préciser la valeur artistique, historique, et archéologique ; il éclairera les décisions en ce qui concerne les travaux de conservation. Il sera accessible aux enseignants ainsi qu'aux organisations et aux publications culturelles. Des commissions régionales devront en préparer l'établissement. (...). Pour son local, son camion photographique et son matériel de classement, un crédit de 600 000 francs est inscrit au IV^{ème} plan, qui suppose, bien entendu, le développement des crédits correspondants* »

Peu importe : « *Dès le départ, l'inventaire est accroché à la locomotive de la planification* », selon la formule Xavier Laurent.

Isabelle Balsamo observe, dans le même sens, que « *la loi de 1962 sur le IV^e plan quinquennal de modernisation constitue de fait le véritable cadre de naissance de l'inventaire* ». Elle note qu'il est prévu, dans ce cadre, d'implanter, en l'espace de cinq ans, des services d'inventaire dans toutes les régions et que les cinq plans suivants contiennent tous des dispositions relatives à la programmation et aux moyens de l'inventaire¹⁷.

1.1.1.3 Une organisation originale, en phase avec la déconcentration administrative

L'organisation de l'inventaire, conçue comme une « administration de mission » pour une opération limitée dans le temps est « originale », à bien des égards¹⁸, en ce qu'elle repose sur l'articulation entre une commission nationale et des commissions régionales.

La présidence de la Commission nationale « *chargée de préparer l'établissement de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France* »¹⁹ est confiée en 1964 à Julien Caïn (BNF), puis de 1974 à 1981, à André Chastel (vice-président entre 1964 et 1974). Son secrétariat général²⁰ est rattaché directement au cabinet du ministre²¹. La direction scientifique des travaux est confiée à des universitaires²².

Les commissions régionales, chargées de réaliser l'inventaire à cet échelon du territoire national, sont placées sous l'autorité du préfet, président, et d'un universitaire, vice-président, et sont dotées d'un « secrétariat » en charge des opérations d'inventaire.

Cette organisation a une double finalité.

La première, implicite, est de permettre rapidement la réalisation de l'inventaire, en contournant les services patrimoniaux traditionnels auxquels le nouveau service fait concurrence, en premier lieu, celui des monuments historiques²³.

La seconde, bien plus significative, réside dans la volonté de déconcentration d'André Malraux²⁴, qui se heurte aux résistances de l'administration centrale²⁵.

L'échelon régional s'impose, notamment du fait de l'inscription des politiques du ministère dans le cadre du IV^e plan²⁶.

En atteste notamment la mise en place des comités régionaux des affaires culturelles (CRAC), par une circulaire d'André Malraux en date du 22 février 1963 « *relative aux conditions de coordination administrative pour la préparation et la mise en œuvre des programmes de caractère culturel se rattachant au plan d'équipement* ». Les CRAC, présidés par les préfets, ont pour rôle d'élaborer « *en liaison directe avec les administrations centrales* », une programmation des travaux et activités du ministère en région. Leur travail est coordonné par un correspondant permanent, nommé directement par le ministre.

Les CRAC, première forme de déconcentration régionale du ministère, anticipent ainsi le mouvement général de déconcentration administrative, opéré par trois décrets de 1964, en particulier le décret n°64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionales qui dispose que les préfets de région sont responsables pour chacune des régions administratives, de l'harmonisation de la politique économique et de la politique d'aménagement du territoire²⁷.

Afin de préparer la mise en place des directions des affaires culturelles, qui seront mises en place dans le cadre de la loi n° 72-69 du 5 juillet 1972, portant création et organisation des régions, mais qui ne seront créées qu'à partir de 1977, André Malraux adresse, le 23 mai 1969, une lettre de mission aux trois premiers « directeurs régionaux des affaires culturelles » : Jean Dumas en Alsace, André Leboeuf en Pays de la Loire et Claude Hiriard en Rhône-Alpes.

1.1.2 Des méthodes et des objectifs qui évoluent au fil du temps

Les méthodes de « *l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France* » ont été initialement élaborées, de manière collaborative, par la Commission nationale et les neuf premières commissions régionales créées entre 1964 et 1968, qui organisaient les opérations de terrain, en particulier, dès 1964, en Bretagne²⁸ et en Alsace²⁹.

Ces méthodes ont évolué au fil du temps, de manière parallèle aux modes d'organisation qui en avaient été le cadre initial (1.1.3).

1.1.2.1 La période « héroïque » de l'inventaire fondamental, à l'échelle du canton, à partir d'un pré-inventaire réalisé par des équipes de bénévoles

Les opérations d'inventaire conduites par le « secrétariat général » des commissions régionales sont réalisées selon la méthode dite de l'inventaire « *fondamental* »³⁰ ou « *lourd* », mise au point par M.A. Pérouse de Montclos et son équipe.

Si les édifices et objets mobiliers à étudier sont choisis au terme d'une sélection « *relativement sévère* »³¹, chacun des artefacts³² sélectionnés fait l'objet d'une étude documentaire très approfondie (recherches documentaires et dépouillement d'archives) :

« *Les dossiers comprennent alors pour chaque édifice ou objet mobilier une étude dactylographiée, qui renvoie à la bibliographie et aux sources d'archives, avec reproduction exhaustive de la documentation graphique ancienne.* »³³

Parallèlement à ces opérations d'inventaire fondamental, et conformément aux orientations de la Commission nationale, des opérations dites de « pré-inventaire », visant à recenser les artefacts susceptibles de faire l'objet d'une étude approfondie par les chercheurs du service, sont menées par des équipes de bénévoles, membres d'association ou de sociétés savantes (sociétés d'histoire et d'archéologie). Afin d'harmoniser les pratiques, la Commission diffuse dès 1969 une méthode dite « Inventaire préliminaire normalisé », qui formalise la méthode de recensement des artefacts d'une aire d'étude (grâce à des modèles de fiches standardisées).

Les opérations conduites à l'échelle du canton, selon la méthode de l'inventaire fondamental, sont extrêmement longues. Ainsi, en Alsace, les inventaires des cantons de Guebwiller, Saverne, Thann et de la ville de Mulhouse, commencés en 1965, ne furent achevés qu'en 1989 (41 communes couvertes, soit 4 % du territoire régional). Au rythme moyen de 8 ans par canton, il aurait donc fallu 240 ans pour couvrir la soixantaine de cantons que compte l'Alsace.

En 1994, Pierre Nora estimait que « *si l'on appliquait à la lettre les méthodes (...), ce travail serait achevé dans deux cents ou trois cents ans* »³⁴.

Selon l'expression de Nathalie Heinich, ce constat marque « *le passage du fantasme initial à la réalité des pratiques* », les moyens nécessaires à la réalisation de l'inventaire ayant été sous-estimés et leur progression demeurant insuffisante³⁵, même à champ constant. Or, il ne l'est pas : à l'extension constante de la notion de « patrimoine », correspond celle du champ *ratione materiae et ratione temporis* de l'inventaire, bien au-delà des bornes fixées en 1964.

La diversification des méthodes à partir de la seconde moitié des années 70 peut être interprétée comme la tentative de répondre à une mission « impossible ».

1.1.2.2 Développement de l'inventaire « topographique » et de l'inventaire « préliminaire »

L'inventaire fondamental est abandonné au début des années 1970 au profit d'une méthode plus légère, désormais désignée comme « inventaire topographique »³⁶, mise au point par la commission régionale d'Alsace.

Cette méthode³⁷, qui constitue un moyen terme entre l'inventaire fondamental et le pré-inventaire normalisé, repose sur la distinction entre le « repérage » exhaustif (sur le plan cadastral) « de tous les édifices anciens » de la commune » (qui font l'objet d'une simple fiche), la « sélection » de ceux, qui sont retenus pour faire l'objet d'un dossier monographique très documenté (selon la méthode de l'inventaire fondamental), ainsi que des familles d'œuvres qui feront l'objet d'un dossier de synthèse³⁸.

La commission régionale d'Alsace la généralise dès 1975 dans le but de « *progresser plus rapidement, et de couvrir l'ensemble de l'Alsace dans un délai raisonnable, de manière à conserver, notamment par la photographie, une trace des bâtiments anciens (susceptibles d'être démolis ou altérés) et des objets (pour lesquels on ne pouvait exclure des dégradations, le vol ou la destruction)* ». ».

Selon la procédure de dialogue entre la Commission nationale et les instances régionales, elle est adoptée par d'autres régions.

En Alsace, la méthode d'inventaire topographique, mise en œuvre de 1975 à 1993, permet de réaliser, sur la période, l'inventaire de dix-huit cantons, couvrant ainsi 220 communes (soit 40 %) sur une période de 18 ans³⁹. Toutefois, en 1992, seul un tiers du territoire régional

était couvert, et au rythme d'un an par canton, 40 ans auraient été nécessaires pour couvrir l'ensemble du territoire.

Une nouvelle méthode dite d'inventaire préliminaire, est donc mise au point, par la Commission régionale d'Alsace puis par celle de Bretagne (où il est à l'origine du développement de « Renabl », ancêtre du dossier électronique).

Cette « *méthode simplifiée d'enquête et d'archivage* » a pour caractéristique principale de renoncer, « *sauf cas particulier* », aux recherches d'archives :

« *L'objectif n'était pas de résoudre les problèmes posés par chaque édifice ou objet, mais de recenser l'existant, en reportant l'approfondissement à plus tard, à un moment où une couverture plus complète permettrait d'entreprendre des synthèses.* »⁴⁰

En Alsace, la méthode d'inventaire préliminaire s'accompagne de l'abandon de l'inventaire topographique. Sa généralisation à partir de 1994 a permis de réaliser, en 13 ans, l'inventaire de 39 cantons ruraux alsaciens⁴¹, 90 % du territoire régionale étant couvert en 2007.

D'autres commissions régionales se sont inspirées de cette méthode, qu'elles ont adoptée, soit comme alternative à l'inventaire topographique (comme en Alsace), soit comme complément à ce dernier. Dans ce cas, les deux méthodes peuvent coexister, selon des modalités alternatives ou cumulatives (par exemple, une opération d'inventaire préliminaire peut se prolonger, sur une aire plus restreinte, par une opération conduite selon la méthode de l'inventaire topographique).

Cette diversification des méthodes, née d'un besoin de simplification des procédures, conduit en pratique à une complexification, comme le note Nathalie Heinich, dans *La fabrique du patrimoine* : « *La plupart des innovations méthodologiques (...) conçues pour faciliter le travail en le normalisant, et en en précisant les étapes (...) ont souvent pour effet paradoxal de le complexifier. Ainsi, l'inventaire préliminaire, inauguré dans les années 90 pour alléger la formule déjà allégée de l'inventaire topographique, élude l'étape ultime de l'étude des éléments « sélectionnés », mais en alourdissant, en amont, le travail de « repérage », au point d'en faire un quasi recensement.* »⁴²

1.1.2.3 Apparition et développement de l'inventaire thématique (patrimoine industriel)

Au début des années 80, les commissions régionales s'orientent vers une nouvelle forme d'inventaire dit thématique, par opposition à l'inventaire topographique. Alors que les innovations méthodologiques précédemment décrites semblent être nées de l'initiative des commissions régionales, relayée par la commission nationale, cette nouvelle formule, qui fait écho au mouvement de patrimonialisation (le « *tout patrimoine* » ou encore « *l'éclatement de la notion de patrimoine* », pour certains), répond à une commande ministérielle.

Cette commande s'inscrit en premier lieu dans le contexte particulier des restructurations industrielles, qui donnent lieu à des travaux de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Celle-ci publie notamment en 1981 un rapport intitulé « *Culture technique et aménagement du territoire* ».

Dans une circulaire aux commissaires de la République en région, relative aux « études et interventions dans le domaine du patrimoine industriel » en date du 19 septembre 1983, Jack Lang écrit notamment : « *J'ai fait inscrire à la loi des finances pour 1983 des crédits permettant le soutien d'actions de recherche, et d'éventuellement de diffusion, dans le domaine du patrimoine industriel au budget de la direction du Patrimoine (sous-direction de l'inventaire général)* ». ⁴³

1.1.2.4 La situation en 2004 : une « mosaïque de procédures » traduisant la prévalence progressive des enjeux d'aménagement du territoire ?

Dans l'ouvrage précité, publiée en 2009, mais rédigé sur le fondement d'une enquête réalisée avant la décentralisation de l'inventaire, Nathalie Heinich observe qu'à « l'exhaustivité de l'enquête », principe fondamental de l'inventaire, s'est ajouté un principe d'exhaustivité de l'archivage, qui « ne répond pas à une exigence scientifique, laquelle se satisferait largement d'une approche statistique par sondage ». Selon elle, cette évolution, encouragée par la nouvelle version du guide méthodologique publié en 2001 par l'administration centrale, résulte non seulement de l'inflexion du programme scientifique vers une « démarche structurelle et urbanistique », mais également de « **la prévalence progressive d'une perspective administrative d'aménagement du territoire sur la perspective scientifique de connaissance** ».

En tout état de cause, la superposition des perspectives « classiques » et « nouvelles », conduit à un véritable éclatement des procédures :

« Accentuée par la pression des collectivités locales commanditaires de certaines études, la diversité des formules actuellement utilisées est telle, **en dépit des incessantes tentatives d'harmonisation du bureau de la méthodologie**, que dans la même direction régionale peuvent se côtoyer une demi-douzaine d'opérations aux méthodes non seulement différentes mais parfois explicitement antagoniques. **Pré-inventaire, inventaire topographique, inventaire préliminaire, inventaire thématique, avec ou sans « présélection », recensement » ou « géoréférencement »** : du pesant monolithe que fut pendant dix ans l'inventaire fondamental, on est passé, par souci d'allègement et d'accélération autant que d'enrichissement, à une mosaïque de procédures dont personne ne semble maîtriser entièrement la configuration. »⁴⁴

Il en résulte que la notion de « couverture territoriale », initialement univoque, et pouvant donner lieu à des comparaisons claires, est devenue très difficile à apprécier, comme on le verra dans la deuxième partie du présent rapport.

1.1.3 Une normalisation administrative progressive

Créé initialement en 1964 sous la forme d'une administration de mission, articulée sur une Commission directement rattachée au cabinet du Ministre de la culture au niveau central, et des commissions régionales placées sous l'autorité directe du préfet de région, s'appuyant largement sur des personnels bénévoles et des contractuels, l'Inventaire général a connu plusieurs phases de normalisation administrative.

1.1.3.1 Professionnalisation et rationalisation de l'organisation de l'inventaire

➤ Création de corps de scientifiques et techniques (1976 et 1978)

De 1964 à 1975, les opérations d'inventaire, organisées sous l'autorité scientifique des universitaires auxquels est confiée la vice-présidence des commissions régionales, sont réalisées par les équipes du secrétariat, composées de jeunes chercheurs contractuels ou vacataires. Dans les régions où des commissions n'ont pas été créées, les opérations sont réalisées dans le cadre des comités départementaux, souvent animés par des conservateurs des archives départementales, qui exercent parfois parallèlement les fonctions de conservateurs des antiquités et objets d'art (CAOA). Des étudiants et jeunes chercheurs, recrutés par des

associations locales, cofinancées par les conseils généraux et par l'État, participent notamment aux opérations.

L'abandon de l'illusion initiale d'un inventaire limité dans le temps conduit le ministère à créer des emplois permanents.

Un nouveau corps de conservateur est créé, aucun des corps de fonctionnaires du patrimoine (trois pour les monuments historiques, un pour les musées, et deux pour les archives)⁴⁵ n'étant susceptible d'accueillir les agents contractuels ou vacataires de l'inventaire. Le décret n° 76-640 portant statut particulier des corps de conservateurs de l'inventaire général et des fouilles archéologiques crée donc un nouveau corps patrimonial, commun à l'inventaire et aux fouilles archéologiques, composé de trois grades à deux classes. Les agents non titulaires de l'inventaire y sont intégrés, en application des règles transitoires de constitution initiale du corps (par dérogation aux règles de recrutement par concours et promotion de corps)⁴⁶.

Pour les personnels techniques des services de l'inventaire, un décret du 28 février 1978⁴⁷ crée quatre nouveaux corps spécifiques au ministère de la culture (ingénieurs de recherche ; ingénieurs d'études ; assistants ingénieurs et techniciens de recherche).

➤ **Intégration progressive des services d'inventaire dans les DRAC à partir de 1977**

Le projet de déconcentration du ministère, initié dès 1963 par André Malraux⁴⁸ est repris en 1977 avec la création de directions régionales de l'action culturelles (DRAC) par un décret n° 77-115 du 3 février 1977. Les DRAC sont créées par étapes, d'abord en métropole (celle du Limousin étant la dernière, en 1980) puis Outre-mer à partir de 1989 (celle de la Guyane étant la dernière, en 1992)⁴⁹.

Parallèlement, les « Secrétariats » des commissions régionales sont progressivement intégrés aux DRAC, où ils deviennent des « conservations régionales de l'inventaire » (CRI) avant d'être rebaptisés « Services régionaux de l'inventaire » (SRI).

Toutefois, les commissions régionales et les comités départementaux, qui pilotaient les opérations d'inventaire des bénévoles et des agents associatifs, perdurent après la création de la dernière DRAC métropolitaine en 1980, les chefs des services de l'inventaire des DRAC continuant à encadrer leurs travaux. Les commissions régionales ne sont supprimées qu'en 1983⁵⁰.

Les effets de cette intégration des services de l'inventaire dans les DRAC sont variables selon les régions. Dans celles où les commissions régionales ont été créées bien avant les DRAC, les services de l'inventaire ont tendance à conserver leur autonomie antérieure, surtout s'ils demeurent dans les locaux de la commission régionale. Dans certaines DRAC, l'intégration permet d'instaurer une complémentarité entre l'action des services patrimoniaux (Monuments historiques, Archéologie et Inventaire)⁵¹.

➤ **Rattachement de la Commission nationale à la direction du patrimoine en 1978**

La création, en avril 1978, d'un ministère de l'environnement et du cadre de vie (confié à Michel d'Ornano, précédemment ministre de la Culture et de l'Environnement), qui se traduit par le transfert au nouveau ministère des compétences de la direction de l'architecture⁵², entraîne la création, au ministère de la Culture, d'une « direction du patrimoine » regroupant les services conservés, monuments historiques et archéologie.

A l'occasion de la création de la direction du patrimoine par le décret n° 78-1013 du 13 octobre 1978, lui sont également rattachés, d'une part, le secrétariat de la Commission nationale de l'inventaire (auparavant rattaché au cabinet du ministre), d'autre part, le « secrétariat » des commissions régionales (qui demeurent rattachées aux préfets de région).

L'article 1^{er} du décret du 13 octobre 1978 dispose en son I que la direction du patrimoine « a pour mission de protéger, de conserver et de faire connaître le patrimoine archéologique et architectural et les richesses artistiques de la France ». Son II indique que :

« La direction du patrimoine est responsable de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France » et « assure le secrétariat de la commission nationale et des commissions locales chargées de préparer l'établissement de cet inventaire en recensant, en étudiant et en faisant connaître, grâce aux techniques modernes, toute œuvre qui du fait de son caractère artistique, historique, ou archéologique constitue un élément du patrimoine national »

Le rattachement du secrétariat de la Commission nationale est modifié au gré des réorganisations successives du ministère (direction du patrimoine de 1978 à 1996, puis direction de l'architecture et du patrimoine de 1996 à 2004)⁵³ :

- de 1979 à 1990 : « Sous-direction de l'inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France » ;
- de 1979 à 1995 : « Sous-direction de l'inventaire général, de la documentation et de la protection du patrimoine » ;
- de 1996 à 1997 « Sous-direction de l'inventaire général et de la documentation du patrimoine » ;
- de 1998 à 2004, « Sous-direction des études, de la documentation et de l'inventaire ».

1.1.3.2 « Faire sortir l'inventaire général de la cage de Faraday » (rapport Querrien, 1982)

Les propositions du rapport établi par Max QUERRIEN, à la demande du ministre de la culture, *Pour une nouvelle politique du patrimoine*⁵⁴, s'inscrivent dans trois axes : « affirmer l'unité du patrimoine, contre tous les cloisonnements » des services patrimoniaux du ministère « le rendre familier à la population entière » et « le livrer à une lecture qui relance la créativité populaire »

Le chapitre consacré à l'inventaire est structuré autour de trois grands sujets, sur lesquels le rapport formule des propositions qu'il soumet à la réflexion de la Commission nationale : la recherche, la diffusion et l'organisation. Une formule restée dans les mémoires, reprise dans ces trois chapitres, avec des variantes, en est l'axe commun : « *Faire sortir l'inventaire général de la cage de Faraday à l'abri de laquelle il a reçu initialement mission d'opération (...), quand on craignait qu'il ne fût récupéré et détourné de sa vocation documentaire [il] peut s'ouvrir à des partenaires naturels.* » Sont rassemblées dans l'encadré ci-dessous celles des propositions qui éclairent le plus les évolutions de l'inventaire et la permanence de certains problèmes (dans un ordre qui n'est pas nécessairement celui du rapport).

Les principales propositions du rapport Querrien

- **Assurer une couverture du territoire en trente ans, par adoption du « pré-inventaire normalisé »**

Le champ d'investigation ne peut pas s'étendre indéfiniment (s'il est « *difficile de se récuser* » pour l'architecture industrielle, l'inventaire général ne doit pas s'étendre ni aux machines, ni au patrimoine immatériel) : « *On ne peut pas demander tout et tout de suite à l'inventaire.* »

L'objectif de couverture du territoire en trente ans peut être atteint à trois conditions : abandon définitif de l'inventaire fondamental au profit du pré-inventaire normalisé, octroi de moyens humains « raisonnables » (estimés par les services à 600 personnes) et acceptation d'une « *certaine marge de déviance* » (contrepartie du maintien du recours au bénévoles)⁵⁵ : « *On se montre réaliste sans renoncer au caractère scientifique de l'opération « au contraire, en réduisant sa durée, on permet un second niveau de recherche scientifique.* »

- **Engager une réflexion sur le développement d'une « recherche finalisée » dans le cadre de partenariats avec les collectivités territoriales**

« *Accepter que l'inventaire puisse être « interrogé » par certains de ses « utilisateurs » potentiels », partenaires extérieurs (autres chercheurs et autres services)* ».

Eu égard à la lourdeur de la tâche et des moyens humains nécessaires, engager une réflexion sur les conditions dans lesquelles pourraient être mises à profit les demandes de certaines collectivités portant sur des investigations « *finalisées* » ; « *dans le cadre de relations contractuelles* », le service de l'inventaire « *apporterait sa méthodologie* » et les collectivités « *leurs moyens financiers* ».

« Au prix de certaines concessions sur l'homogénéité des opérations d'inventaire sur l'ensemble du territoire – homogénéité qui, de toutes façons, n'est pas parfaite d'une région à l'autre- le champ territorial s'accroîtrait d'autant et les chances de sauvetage y gagneraient. »

- **Décloisonner les services patrimoniaux du ministère**

« *Ouvrir* » l'inventaire aux autres disciplines patrimoniales : archéologie, musées, et monuments historiques, pour assurer la cohérence, ne serait-ce que « *par le partage des vocabulaires et des méthodes permettant une large utilisation de la documentation informatisée* » et pour éviter les doublons (« *notamment pour les activités de recensement menées parallèlement aux siennes* »).

Réciproquement, « *obtenir que l'inventaire soit présent dans les organes délibératifs qui se prononcent sur les problèmes de monuments historiques, de secteurs sauvegardés, d'architecture, d'urbanisme, d'aménagement rural et des sites* ».

- **Rendre la documentation informatisée de l'inventaire « accessible à tous », par la recherche de compatibilité entre les systèmes documentaires**

Ne pas laisser passer l'intérêt personnel des chercheurs (préserver la confidentialité des données avant la publication) faire obstacle à la diffusion publique la plus large.

Compenser par le recours aux médias et aux actions en milieu scolaire « ce qu'on perd en sensibilisation par l'abandon de l'inventaire fondamental ».

Faire une étude de marché sur les publications (« *Images du patrimoine* »).

- **Adapter la Commission nationale au « 2^{ème} âge » de l'inventaire**

La transformer en une instance d'évaluation périodique des méthodes et des résultats, et de réflexion générale sur la poursuite des travaux ;

Revoir sa composition de la Commission, en lui donnant « une coloration plus scientifique et plus associative », appropriée à sa maturité.

Rétrospectivement, on constate que ces propositions éclairent tant les évolutions de l'inventaire que la permanence de certains problèmes.

1.1.3.3 La mise en œuvre du virage stratégique

La plupart des propositions du rapport Querrien ont été mises en œuvre dans les dix ans suivant sa remise au ministre, et confirmées plus tardivement. En revanche, d'autres n'ont pas eu le même succès, parmi lesquelles certaines conservent une certaine actualité, comme on le verra dans la troisième partie du présent rapport.

➤ Insertion des services d'inventaire dans les politiques patrimoniales (1983-1984)

Dès 1983, est mise en place une politique d'accessibilité au public des données de l'inventaire, grâce à l'ouverture d'un centre de documentation nationale et de centres de documentation régionale (désormais rattachés au DRAC).

En 1984, les commissions régionales et les comités départementaux sont supprimés⁵⁶, ce qui consacre une rupture avec le monde des sociétés savantes qui avaient soutenu les efforts des services dès l'origine, et avaient continué de le faire après le « départ » de leur « secrétariat » (composé de fonctionnaires et de contractuels de l'État) vers les DRAC. Le rapport QUERRIEN avait en revanche défendu le maintien d'une articulation entre les services de l'État et les bénévoles.

Le décret du 15 novembre 1984 créant auprès des préfets de région les COREPHAE (commissions régionales du patrimoine historique, archéologique et ethnologique) décentralise la procédure d'inscription des monuments historiques⁵⁷. Il prévoit en son article 1^{er} que le préfet peut « *recueillir l'avis de la commission sur le programme de travail du secrétariat régional de l'inventaire et ses résultats (...) sur les projets d'inventaire et d'exploitation de la documentation relative au patrimoine existant dans la région, sur les projets élaborés en matière d'information et de formation destinés à faire connaître et à mettre en valeur ce patrimoine* ». La COREPHAE reprend, en ce sens, la vocation des commissions régionales de l'inventaire présidées par le préfet. En revanche, la recommandation du rapport Querrien, tendant à ce que l'inventaire fasse partie des instances délibératives des commissions consultatives, ne sera mise en œuvre qu'après la création des CRPS⁵⁸.

➤ Création d'une nouvelle commission nationale de l'inventaire, dont les missions et la composition sont revues (1985)

Conformément à la proposition du rapport Querrien, un décret n°85-410 du 3 avril 1985, abrogeant le décret « historique » du 4 mars 1964, crée une nouvelle « Commission nationale de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France ». Si le nom est conservé, ses missions et sa composition sont profondément modifiés :

Alors que l'unique mission de la Commission de 1964 était de « *préparer l'établissement de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France* », la nouvelle commission est chargée de formuler des propositions sur la programmation des opérations d'inventaire (« travaux de recensement et d'étude »), d'évaluer « les programmes et les résultats » des services d'inventaire :

« Elle émet des avis et formule des propositions sur l'organisation des travaux de recensement et d'étude concernant les biens culturels matériels.

Elle examine les questions relatives aux objectifs généraux de ces recherches et à leur méthodologie ainsi qu'à la publication et à la diffusion de leurs résultats.

Elle évalue les programmes et les résultats des différentes équipes de recherche de l'inventaire général. »

La composition de la nouvelle commission traduit le caractère scientifique et technique de ses missions : sur 44 membres, elle ne comporte que 7 membres de droit et 37 experts, alors que la commission de 1964 était composée de 15 membres de droit - représentant des ministères - et de 20 personnalités qualifiées.

La composition du comité d'évaluation donne davantage de place aux experts, dont le poids sera encore renforcé par le décret n°94-920 du 24 octobre 1994.

➤ « **Répondre aux besoins des collectivités territoriales** » et assurer une « **large diffusion** » des données de l'inventaire (1990)

La mise en œuvre des propositions les plus audacieuses du rapport Querrien (« la recherche finalisée ») et l'accessibilité au public des données de l'inventaire) est plus tardive.

Une circulaire de Jack Lang en date du 29 juin 1990 relative aux services régionaux de l'inventaire, après avoir précisé que les nouvelles orientations ont été approuvées par la Commission nationale, présente les priorités, articulées sur le développement des partenariats avec les collectivités locales, la refonte des méthodes et l'accès au public des « produits documentaires » :

« L'étude et la connaissance du patrimoine constituent dans les régions un objectif prioritaire de l'action des services de l'État. Pour permettre à l'inventaire général d'être l'organe d'impulsion et de coordination de cette politique, j'avais souhaité qu'une réflexion fût engagée au sein de ce service **en vue de renouveler ses méthodes de travail et de mener une action plus résolue en direction des collectivités locales.** Les directives qui figurent dans la présente circulaire, sont issues de cette réflexion et ont été approuvées par la Commission nationale de l'inventaire dans sa séance du 6 mars 1990. Elles définissent de façon plus précise les méthodes d'enquête et d'étude ainsi que les produits documentaires susceptibles d'être utilisés par les divers acteurs du patrimoine elles fixent les orientations qui devront être désormais retenues dans les relations qu'il convient de développer avec les collectivités locales. » :

S'agissant du développement des partenariats avec les collectivités, la circulaire annonce sans ambages qu'il s'agit de « *répondre aux besoins des collectivités* » (alors que le rapport Querrien se bornait à justifier les partenariats par le besoin impérieux d'accélérer la couverture territoriale).

Les services de l'État doivent établir un « **plan de développement** de la connaissance du patrimoine de chaque région » destiné à « *préparer un programme permettant de recenser et de coordonner les études des différents acteurs du patrimoine* ».

Ils doivent, d'autre part, négocier des conventions avec les collectivités locales, pour la réalisation d'opérations d'inventaires présentées comme « des opérations de sensibilisation au patrimoine **susceptibles de contribuer au développement économique et culturel**, notamment en milieu rural ».

Enfin, les services de l'inventaire sont invités à mettre en place une politique d'accès aux méthodes et documents de l'inventaire :

- les documents de méthode préparés par les services de l'administration centrale doivent faire l'objet d'une « *large diffusion* » ;
- les bases nationales de données de l'inventaire doivent être « enrichies » et « largement accessibles », et elles doivent être « complétées par des micro-bases régionales permettant de répondre à des besoins scientifiques ».

➤ **Normalisation des méthodes de l'inventaire et mise en place d'un contrôle scientifique et technique**

La circulaire précitée du 21 juin 1990 consacre également les orientations du rapport Querrien en termes de méthode, qui ont été, entre temps, approuvées par la Commission nationale :

La priorité est donnée à une méthode dite « *inventaire topographique* », à la fois sélective et légère en termes de documentation :

« *L'inventaire topographique (ancien pré-inventaire normalisé) consiste, dans le cadre d'une aire géographique donnée (canton ou secteur urbain) à localiser et à identifier les édifices et les œuvres mobilières dignes d'intérêt et à réunir sur eux les données essentielles immédiatement accessibles.* »

Peuvent être conduites, mais dans un second temps, des « *études d'inventaire* », définies comme « *des recherches approfondissant dans un domaine donné, un inventaire topographique mené à son terme (...) comprenant la description matérielle et historique d'une ou plusieurs œuvres appartenant à la même famille ou prises dans le même réseau d'influence* » ; « *pouvant être de nature variée, allant de la monographie d'un édifice important à la recherche thématique, en passant par l'étude de la production artistique d'une époque ou d'un « pays », etc.* ».

En distinguant clairement l'inventaire topographique des études proprement dites qui ne peuvent être conduites qu'une fois l'inventaire achevé, la circulaire retient implicitement l'analyse du rapport Querrien : nécessité de faire des concessions sur la rigueur et le caractère national de la méthode, pour atteindre en trente ans l'objectif de couverture territoriale

Dix ans plus tard, une nouvelle circulaire du 21 juin 2001 tente de procéder, face à la diversification des méthodes mises au point sur le terrain, à une certaine « normalisation » de la conduite des opérations d'inventaire.

Une note-circulaire du 4 avril 2002 tire les conséquences de la précédente sur les principes et l'organisation du contrôle scientifique et technique exercé par l'administration centrale sur les services d'inventaire des DRAC. Elle sera évoquée dans la troisième partie du présent rapport.

1.2 LA PRÉPARATION DE LA DÉCENTRALISATION DE L'INVENTAIRE

Si la décentralisation de l'inventaire par la loi du 13 août 2004 a pu apparaître comme une « surprise » de dernier moment aux yeux de certains acteurs, force est de constater qu'elle a été préparée en amont depuis la remise au Premier ministre, en octobre 2000, du rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, et qu'elle a connu une première forme de mise en œuvre dans le cadre des protocoles de décentralisation

culturelle, avant d'être consacrée par le législateur dans la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse et la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

1.2.1 Le rapport Mauroy (octobre 2000) : la proposition de transfert de l'inventaire aux départements

Le 13 octobre 1999, le Premier ministre décide de mettre en place une « commission pluraliste », dont il confie la présidence à Pierre Mauroy. La commission est chargée « *d'établir un bilan de la décentralisation réalisée par les lois de 1982 et de 1983* »⁵⁹ et « *de formuler des propositions sur l'avenir de la décentralisation* ».

Le rapport remis au Premier ministre en octobre 2000 est intitulé « Refonder l'action publique locale »⁶⁰. Dans son chapitre consacré à la clarification et à l'extension des compétences de collectivités territoriales, le rapport propose de « *conforter l'intervention culturelle des collectivités* », et formule six propositions en ce sens (propositions n° 28 à 34)⁶¹.

La proposition n° 29 vise à transférer la compétence en matière d'inventaire du patrimoine aux départements, ainsi que les personnels concernés.

Le choix du niveau départemental, qui s'explique par l'investissement des départements en ce domaine, est justifié par la nécessité d'éviter le risque de gestion de fait lié au recours aux associations para-administratives, et il conduit la commission à proposer de permettre aux départements de créer des établissements publics locaux (objet de la proposition 30) :

« Il est nécessaire d'offrir un cadre juridique mieux adapté à l'intervention des collectivités locales. Elles agissent souvent par l'intermédiaire d'associations, structures " para-administratives ". Pour éviter les risques de gestion de fait et favoriser les coopérations financières, il est préférable de leur permettre de créer des établissements publics locaux culturels. »

1.2.2 L'inventaire dans les protocoles de décentralisation culturelle (2000-2001)

Dans le prolongement du rapport Mauroy, le Premier ministre, Lionel Jospin, déclare à l'Assemblée nationale le 17 janvier 2001 vouloir franchir « une nouvelle étape dans la voie de la décentralisation »⁶². Les ministères sont invités à « *entreprendre des expérimentations qui devront préfigurer une nouvelle répartition des compétences de l'État et des collectivités territoriales* ». C'est dans ce cadre que sont conclus en 2001 et 2002 des protocoles de décentralisation culturelle avec des régions et des départements.

1.2.2.1 Neuf des douze protocoles de décentralisation culturelle sont consacrés exclusivement ou majoritairement au patrimoine

En avril 2000, est créé un secrétariat d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle, rattaché au ministère de la culture et de la communication, dont les attributions sont fixées par le décret n° 2000-317 du 7 avril 2000.

Le patrimoine est donc naturellement retenu dans le champ d'expérimentation, présenté dans une circulaire en date du 23 octobre 2000 relative aux protocoles de décentralisation culturelle.

Le 12 décembre 2000, lors d'une réunion plénière du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, Catherine Tasca, ministre de la culture, et Michel Duffour, secrétaire d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle, annoncent que des protocoles de décentralisation culturelle seront proposés à plusieurs régions et départements. Six mois plus tard, sept collectivités territoriales avaient répondu favorablement.

Sept protocoles sont conclus en 2001, respectivement avec 4 régions (Lorraine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Aquitaine et Nord-Pas-de-Calais) et 3 départements (Isère, Lozère et Seine Saint-Denis). En 2002, une seconde série de protocoles sont conclus avec 5 régions (Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Haute-Normandie et Limousin (associé au département de la Creuse).

Au total, huit des douze protocoles conclus sur la période sont consacrés exclusivement au patrimoine, le neuvième comportant également un volet enseignement artistique et formation professionnelle (Midi-Pyrénées).

Seuls trois protocoles sont consacrés exclusivement à l'enseignement artistique (Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie et Rhône-Alpes).

1.2.2.2 Cinq des douze protocoles contiennent au moins un volet inventaire

La place de l'inventaire est variable selon les protocoles.

On peut distinguer, s'agissant du patrimoine en général, deux grandes orientations, selon que l'accent est mis sur la connaissance et la diffusion du patrimoine régional, ou sur la valorisation du patrimoine dans une perspective économique ou/et d'aménagement du territoire.

Deux protocoles s'inscrivent clairement dans l'axe de connaissance et diffusion du patrimoine régional et local :

- le protocole conclu le 4 septembre 2001 avec la région Aquitaine⁶³, consacré à la mise en place de la Banque Numérique du Savoir d'Aquitaine, projet inscrit au Contrat de Plan État/région, qui inclut bien entendu l'inventaire ;
- le protocole conclu en 2002 avec la région Poitou-Charentes, qui vise principalement l'accès au patrimoine numérisé (200 000 images fixes, archives sonores et images animées).

Deux protocoles s'inscrivent clairement dans l'axe de valorisation du patrimoine :

- le protocole signé le 17 juillet 2001 avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur⁶⁴, consacré à la restauration et la mise en valeur du patrimoine dans une perspective de développement économique et touristique ;
- le protocole conclu le 27 novembre 2001 avec le département de Seine-Saint-Denis⁶⁵ est consacré à la mise en valeur du patrimoine dans une double perspective d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Enfin, trois autres protocoles s'inscrivent clairement dans la perspective de l'anticipation d'une large décentralisation des compétences patrimoniales :

- le protocole conclu le 12 novembre 2001 avec la région Lorraine⁶⁶, dont le préambule vise explicitement l'inventaire ;

- le protocole conclu le 10 décembre 2001 avec le département de l'Isère⁶⁷ vise à expérimenter le transfert de la gestion des édifices et objets inscrits sur la liste supplémentaire des monuments historiques ;
- le protocole conclu en 2002 avec le département de la Creuse (associé à la région Limousin) qui « vise à expérimenter, dans le domaine du patrimoine, de l'inventaire, de l'ethnologie et, à terme, de l'archéologie, une nouvelle organisation des responsabilités publiques ».

1.2.2.3 Bilan des protocoles

Le rapport d'étape du groupe national de suivi et d'évaluation des protocoles de décentralisation culturelle, établi par Jean-Marie Pontier⁶⁸, remis le 29 mars 2002 à la ministre de la culture et au secrétaire d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle met l'accent sur les bénéfices attendus de cette expérimentation, tant en termes de méthode que de résultat.

Toutefois, au moment de cette remise, les protocoles sont de fait interrompus depuis un mois, du fait de l'intervention de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui, si elle conforte le bien-fondé de l'expérimentation en matière patrimoniale, inscrit cette dernière dans un cadre contractuel mais légal.

1.2.3 L'inscription de la décentralisation de l'inventaire dans une perspective large de décentralisation des compétences en matière patrimoniale

1.2.3.1 La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoit l'expérimentation d'un transfert de l'inventaire, non assorti d'un contrôle de l'État

Malgré le bilan positif qui en avait été établi par le groupe national de suivi et d'évaluation, l'expérimentation des protocoles de décentralisation culturelle n'a pas été prolongée, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité substituant un cadre législatif au cadre contractuel.

Alors que le projet du gouvernement déposé à l'Assemblée Nationale le 23 mai 2001 ne comprenait que 60 articles, la loi promulguée en comporte 167, dont un nouveau chapitre comprenant des transferts de compétences et trois expérimentations législatives, privilégiant le transfert par « bloc de compétences ».⁶⁹

S'agissant des expérimentations de transferts de compétence dans le domaine du patrimoine, l'article 111 de la loi prévoit en son I que, « *dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, une expérimentation est engagée afin de permettre aux collectivités territoriales d'exercer les compétences de l'État en matière : /- de conduite de l'inventaire des monuments et richesses artistiques de la France (...)* » et dans d'autres domaines⁷⁰. Un bilan de ces expérimentations doit être établi « *dans un délai de six mois à compter de la fin de l'expérimentation* » et faire « *l'objet d'un rapport présenté par le Gouvernement au Parlement* ».

S'agissant des modalités de ces expérimentations, le même article prévoit en son II que « *des conventions conclues entre l'État et chaque collectivité intéressée définissent les modalités de l'expérimentation* ». Si ces conventions doivent définir l'étendue des compétences transférées, la loi n'exclut pas un transfert intégral et ne prévoit aucun contrôle de l'État sur les opérations d'inventaire.

Une première circulaire du ministre de la culture et de la communication, relative à l'application de la loi démocratie de proximité, signée le 20 février 2002 (avant la promulgation de la loi) s'attache à recadrer cette liberté contractuelle.

Elle indique que la mise en œuvre des dispositions de l'article 111 de la loi doit « éviter toute remise en cause hâtive et inadaptée des missions de l'État, notamment en matière d'inventaire »⁷¹. Elle précise que les conventions dans le domaine de l'inventaire doivent prévoir que :

- « 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 » ;
- « l'État conserve ses prérogatives en matière de contrôle scientifique et technique et reste garant de la cohérence scientifique nationale ».

Enfin, s'agissant de la réponse à apporter par les DRAC à d'éventuelles demandes d'expérimentation dont le champ dépasserait celui des protocoles de décentralisation de 2001 (voir *supra*), la circulaire indique que les projets de convention doivent être validés par un comité de pilotage ministériel⁷². Une seconde circulaire du 30 avril 2002 précise que « les services déconcentrés de l'État, lorsqu'ils sont saisis d'une demande de mise en œuvre de l'article 111, doivent immédiatement en référer à l'administration centrale (direction de l'architecture et du patrimoine et délégation au développement et à l'action territoriale) ».

Cette seconde circulaire du 30 avril 2002 relative aux modalités complémentaires d'application de l'article 111⁷³ confirme l'extrême sensibilité du sujet. Elle indique que :

- l'État doit pouvoir refuser de signer une convention, s'il estime que la collectivité n'a pas la capacité d'exercer la compétence - scientifique et technique - dont le transfert est sollicité ;
- qu'en tout état de cause, les conventions « peuvent » notamment prévoir « les modalités de contrôle scientifique et technique sur l'exercice des compétences transférées ».

1.2.3.2 La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse inscrit le transfert de l'inventaire dans le cadre d'une décentralisation de l'ensemble des compétences en matière de politique culturelle

La collectivité corse s'est vu confier, par l'article 9 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, une compétence générale en matière de définition et de mise en œuvre de la politique culturelle. Cet article a été codifié à l'article L4424-7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), lequel a été légèrement modifié en 2010.

L'article L4424-7 du CGCT prévoit notamment en son I que la collectivité territoriale de Corse « définit et met en œuvre la politique culturelle en Corse en concertation avec les départements et les communes, et après consultation du conseil économique, social et culturel de Corse ».

Le II du même article prévoit notamment que la collectivité territoriale de Corse « définit les actions qu'elle entend mener en matière : / d'inventaire du patrimoine / de recherches ethnologiques ». Toutefois, le I dispose que « dans les domaines où la législation en vigueur le prévoit, le contrôle scientifique et technique est assuré par l'État ».

Le III organise le transfert à la CTC de la propriété des monuments historiques classés ou inscrits appartenant à l'État (à l'exception des immeubles occupés par des services de l'État ou par les organismes placés sous sa tutelle) ainsi que celle des objets mobiliers qu'ils renferment et qui appartiennent à l'État.

La loi du 22 janvier contient également des dispositions relatives au transfert des services et des personnels ainsi qu'aux modalités de compensation des compétences transférées. (Voir *infra*, point 1.3.2.2).

1.2.3.3 Le rapport Gaillard (juillet 2002) propose de transférer l'inventaire aux départements en fixant des objectifs opérationnels

Le rapport d'information du sénateur Yann Gaillard, déposé le 25 juillet 2002, au nom de la commission des finances, et intitulé « Mission de contrôle sur l'action en matière de patrimoine : 51 mesures pour le patrimoine monumental »⁷⁴ a proposé de transférer l'inventaire du patrimoine culturel aux départements.

Cette proposition repose sur une analyse des dysfonctionnements de services patrimoniaux déconcentrés de l'État, dont la forme exacerbée, s'agissant des services de l'inventaire, serait la cause de l'enlisement de l'inventaire.

➤ L'analyse : un enlisement de l'inventaire causé par le fonctionnement en circuit fermé de services « aux préoccupations plus scientifiques qu'opérationnelles »

a) Un cloisonnement « *étonnant* » entre les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) et les services de l'inventaire.

Le sénateur Gaillard formule, sous l'intitulé « *L'indépendance principe fondateur des différentes magistratures du patrimoine* », plusieurs critiques, en particulier :

- l'extrême sectorisation de l'administration du patrimoine⁷⁵ ;
- le fonctionnement « *de type fédéral et consultatif* » des DRAC⁷⁶ ;
- l'isolement persistant des services de l'inventaire, en particulier vis-à-vis des conservations régionales des monuments historiques (CRMH)⁷⁷ et une ignorance réciproque entre services de l'inventaire et ceux des CRMH⁷⁸.

b) Un inventaire général « *enlisé* »

Alors que le rapport Querrien – constatant qu'entre 1964 et 1982, 5 % des cantons avaient été inventoriés – misait sur l'achèvement de l'inventaire en trente ans, grâce à un allègement des méthodes et des partenariats, le rapport Gaillard constate que ce but, non seulement n'est pas atteint, mais ne peut pas l'être. En effet, au 31 décembre 2000, seuls 22 % du territoire (soit 8 105 communes) ont été inventoriés alors que le champ d'investigation est devenu « *infini* » et la recherche « *sans limite* »⁷⁹.

- **La proposition 38 du rapport Gaillard : Transférer le pré-inventaire aux départements en les incitant à fixer une date butoir pour la fin des opérations et à associer services de l'inventaire et zones d'environnement protégé, ZPPAUP, villes et pays d'art et d'histoire, ainsi que, éventuellement, la responsabilité de la définition des méthodes de l'inventaire au CNRS**

La principale proposition du rapport est ainsi argumentée :

a) Le choix du département repose sur trois arguments

- la part croissante des collectivités locales, en premier lieu des départements, dans le financement des opérations d'inventaires ;
- le caractère opérationnel des opérations d'inventaire conduites au niveau départemental (exemple de l'Isère) ;
- l'intérêt politique : permettre à la population de s'approprier le patrimoine et de mieux en percevoir et l'intérêt et de mieux accepter les contraintes liées à sa conservation ;

b) Le choix de la méthode (« *un inventaire léger, rapide, sans cesse réitéré* ») repose sur quatre objectifs :

- la nécessité de conduire l'inventaire sur la base de programmes et de « *fixer des objectifs précis en matière de couverture du territoire* » ;
- « *l'inventaire général doit être conduit de façon globale sur la base de programmes chiffrés pour retrouver l'élan initial de la planification à la française* » ;
- la nécessité de se borner à un « *inventaire sommaire* » « *de manière à répondre au maximum aux besoins spécifiques des gestionnaires du patrimoine urbain* » ; l'intérêt technique : éviter d'arriver « *après la bataille* » (signaler l'intérêt patrimonial d'immeubles ou d'objets déjà disparus au moment même de la communication).

c) Si l'État doit conserver la compétence de définition des méthodes de l'inventaire, cette compétence peut être exercée par le CNRS :

- le rapport réduit la compétence de l'État à celle de « *la définition d'un vocabulaire commun* », et n'évoque pas de contrôle ;
- mais il indique que cette compétence pourrait être exercée indirectement, par le transfert au CNRS des personnels de l'inventaire refusant le transfert aux collectivités.

On notera qu'une seconde proposition concerne – mais pas exclusivement – l'inventaire :

Proposition n°12 : « *Prévoir que les demandes de protection soient assorties, notamment pour le patrimoine du XX^e siècle, d'une description normalisée du monument sur des bases compatibles avec l'inventaire général, d'un état sanitaire approfondi, ainsi que d'une étude d'impact financier de la mesure pour les finances publiques.* »

1.2.3.4 Le rapport de la commission Bady (novembre 2002) propose de transférer l'inventaire aux régions, en confiant à l'État l'élaboration des normes et le contrôle scientifique et technique de leur application

En juillet 2002, quelques mois après le « séisme » créé par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité⁸⁰, le ministre de la culture et de la communication met en place une Commission « Patrimoine et décentralisation » chargée de faire des propositions pour une meilleure répartition de compétences entre l'État et les collectivités locales en matière de protection du patrimoine, dont la présidence est confiée à Jean-Pierre Bady, conseiller-maître à la Cour des Comptes.

Le rapport, remis le 18 novembre 2002⁸¹ se situe en net retrait par rapport à la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dont il propose d'abroger plusieurs articles, en particulier l'article 111. Il propose en effet de conserver à l'État toutes ses compétences⁸², à l'exception de l'inventaire général du patrimoine, en assortissant ce transfert de deux conditions.

Le rapport propose, à cette fin, de :

- transférer la seule conduite des opérations d'inventaire aux régions⁸³ ;
- maintenir un contrôle scientifique et technique de l'État défini comme « *a priori* » (fixation des normes, du vocabulaire et des méthodes), et « *a posteriori* » (contrôle du respect de ces normes) ;
- préserver la possibilité pour l'État de conduire des opérations « *sur une zone géographique ou sur un thème* ».

Le rapport propose également (quelle que soit la répartition des compétences), d'inclure les études d'inventaire dans les documents de « porter à connaissance » des préfets, afin d'assurer une liaison entre les opérations d'inventaire et celles de protection (autres que la protection au titre des monuments historiques - MH).

On notera en revanche, que le rapport ne retient pas, contrairement aux circulaires de février et d'avril 2002 du ministre de la culture, l'idée d'un contrôle *a priori* sur la programmation des opérations d'inventaire des régions et la définition de leur contenu.

Si l'article 72 du projet de loi relative aux libertés et responsabilités locales, enregistré au Sénat le 1^{er} octobre 2003 reprend largement les propositions du rapport Bady, il s'en éloigne sur ce dernier point.

1.2.4 Les débats parlementaires précédant l'adoption de l'article 95 de la loi du 13 août 2004 renvoient aux réflexions conduites depuis le rapport Mauroy

Le projet de loi du gouvernement, enregistré au Sénat le 1^{er} octobre 2003, a été définitivement adopté le 30 juillet 2004, par le Sénat et Assemblée Nationale⁸⁴.

L'article 72 du projet du gouvernement relatif au transfert de l'inventaire (devenu l'article 95 de la loi du 13 août 2004) a été adopté en 1^{ère} lecture au Sénat le 14 novembre 2003, et par l'Assemblée Nationale le 3 mars 2004, dans une rédaction conforme à celle du Sénat.

On observera à titre liminaire que l'examen au Parlement de cet article occupe une place très réduite dans l'ensemble des débats, le projet du gouvernement comptant 126 articles. La question de la compensation du transfert de l'inventaire, largement débattue pour les autres compétences dont le projet de loi prévoit le transfert, ayant été réglée par un amendement garantissant le contrôle de la pleine compensation, elle ne réapparaît pas à propos de l'inventaire⁸⁵. L'enjeu, en termes de transferts et de compensation, est modeste, selon le rapport

de la commission des lois du Sénat : seuls 300 agents de l'inventaire sont susceptibles d'être transférés, sur un total de 130 000 agents de l'État, dont 35 000 fonctionnaires du ministère de l'équipement et 9 500 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), dont 43 000 aux régions.

Les débats au Sénat, après une discussion sur l'opportunité de la décentralisation de l'inventaire (point – brièvement – repris à l'Assemblée nationale) sont pour l'essentiel consacrés au niveau pertinent de décentralisation – région ou département – (II de l'article 82 du projet du gouvernement).

Probable conséquence de l'accélération des débats après l'examen du II, les autres amendements au projet du gouvernement, en particulier les trois qui ont été retenus par le Sénat (suppression du IV et modification du III) ont fait l'objet d'un examen plus ou moins approfondi.

1.2.4.1 Le débat initial porte sur le bien-fondé de la décentralisation de l'inventaire

Bien que les protocoles de décentralisation et la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité aient identifié l'inventaire comme une compétence transférable, les débats parlementaires montrent que le transfert de cette compétence n'allait pas de soi.

Il convient, en premier lieu, de rappeler que la décentralisation de l'inventaire (ou du *seul* inventaire) ne répondait pas à une demande des collectivités territoriales. Certaines régions ont manifesté en amont leur désintérêt pour un transfert de l'inventaire, sauf s'il s'accompagnait d'une compétence patrimoniale plus large⁸⁶

Lors des débats parlementaires, l'argument principal (si ce n'est unique) des partisans de la décentralisation est négatif. Il repose, dans la lignée du rapport Gaillard précité⁸⁷, sur le faible niveau d'avancement de l'inventaire, qui serait l'effet de l'inefficacité des services de l'État.

L'argument est résumé par Marc-Philippe Daubresse, le rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale au nom de la commission des lois : « *On ne peut pas faire pire que ce que fait l'État, et certaines régions ont la volonté de faire mieux.* »⁸⁸

Le sénateur Yann Gaillard considère que « *le service national de l'inventaire s'est enfermé dans une espèce de solitude, je dirais presque de « solipsisme » scientifique, et les travaux sur le terrain n'avancent pas* »⁸⁹.

Jean-Pierre Fourcade⁹⁰ après avoir rappelé que *l'inventaire des monuments historiques* » a été créé par André Malraux « *pour essayer de protéger les chefs-d'œuvre et les éléments fondamentaux du patrimoine national* », et « *éviter la destruction du patrimoine de notre pays au fil de mauvaises opérations d'urbanisme (...) ou d'opérations de démolition de châteaux historiques* », juge que le service de l'inventaire « *s'est refermé sur lui-même, s'est essayé à publier des normes, à définir des valeurs scientifiques en s'efforçant de s'abstraire complètement de toutes les références et de tous les historiens, sociologues et artistes-modernes ou anciens - chargés du patrimoine* ».

Or, cet argument est contesté, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale,

Certains parlementaires indiquent que si les services de l'inventaire sont inefficaces, il revient à l'État de les réformer et non de les transférer⁹¹. Le sénateur Michel Mercier, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, demande ainsi au Ministre : « *L'intérêt général défendu par le Gouvernement n'aurait-il pas été plutôt, ces dernières années, de faire en sorte*

que le service de l'inventaire soit capable de fonctionner ? Si, aujourd'hui, on se demande pourquoi rien n'a été fait en ce sens, alors que le service de l'inventaire a été créé voilà plus de quarante ans, c'est qu'il y a probablement un problème quelque part. Nous recherchons tous le moyen d'améliorer l'efficacité de ce service. S'il s'agit simplement de répartir entre les collectivités les 250 personnes qu'il compte actuellement, je ne vois pas pourquoi cela irait mieux demain qu'hier ». Cette objection n'est entendue ni par les parlementaires, ni par le gouvernement.

Les opposants à la décentralisation invoquent :

- le risque de perte de la cohérence scientifique nécessaire à l'élaboration de l'inventaire sur tout le territoire national⁹² ;
- le risque d'abandon des critères scientifiques de choix des opérations⁹³ ;
- le risque de glissement vers une « *conception régionaliste* » du patrimoine voire « *une « interprétation localiste » opposée à la conception républicaine et démocratique héritée des Lumières* »⁹⁴ ;
- l'effet induit de « *rupture de la chaîne patrimoniale* », conçue comme allant du premier maillon (connaissance du patrimoine) au dernier (protection au titre de la législation sur les monuments historiques) en passant par le recensement et les formes « intermédiaires » de protection (conservation et restauration) et de valorisation (argument qui, paradoxalement, rejoint celui des régions favorables à une large décentralisation des compétences patrimoniales)

Au Sénat, le 14 novembre 2003, seul le groupe communiste et républicain propose deux amendements de suppression (totale pour l'amendement n°789⁹⁵, partielle pour le n°790), les amendements du groupe socialiste ne visant que l'affirmation du caractère « national » de l'inventaire (amendements n°1043 et 1044). À l'Assemblée nationale, le 3 mars 2004, deux amendements de suppression sont présentés, respectivement par M. Frédéric Dutoit, groupe communiste et républicain (n° 1167) et par Patrick Bloche, groupe socialiste (n° 518), complétés, s'agissant de ce dernier, par un amendement visant à remplacer le transfert par une simple expérimentation (amendement n° 521).

1.2.4.2 L'essentiel des débats est consacré au niveau pertinent de décentralisation

La partie la plus longue des débats porte sur le niveau pertinent de la décentralisation.

Dans la lignée du rapport Bady (voir 1.2.3.4), le projet du gouvernement (finalement adopté) organise le transfert aux régions de la conduite des opérations d'inventaire, tout en leur faisant obligation, si une autre collectivité en fait la demande, de déléguer à celle-ci sa compétence, dans son ressort. L'option vise à satisfaire les partisans du transfert aux départements.

Deux amendements identiques, se situant dans la lignée des rapports de la commission Mauroy (voir 1.2.2) et du sénateur Gaillard (voir 1.2.3.3), proposent de transférer l'inventaire aux départements (amendement n° 173, présenté par M. Schosteck, au nom de la commission des lois et amendement n° 332, présenté par M. Richert, au nom de la commission des affaires culturelles).

Un sous-amendement (n° 1308, présenté par M. Guené) prévoit qu'une convention « *conclue avec les départements définit les conditions dans lesquelles la région et la collectivité territoriale de Corse mettent à disposition les services ou parties de services et les moyens techniques nécessaires. Dans ce cadre, les agents sont de plein droit mis à disposition du*

département à titre individuel. À cette fin, la région et la collectivité territoriale de Corse bénéficient du transfert des personnels de l'État ».

Les partisans du transfert aux départements invoquent l'implication de plusieurs de ces derniers dans l'inventaire (par création de services dédiés ou/et conventions avec l'État), et, plus généralement, l'argument de la proximité.

Il leur est objecté, dans la lignée du rapport Bady, d'une part, que l'inventaire s'inscrit plus clairement dans le cadre des compétences des régions (développement économique, aménagement du territoire, et tourisme) et, d'autre part, qu'il ne sera pas possible, en transférant les effectifs des DRAC, de constituer des équipes au format minimum (5 agents : deux chercheurs, un photographe, un gestionnaire de bases de données/documentaliste, un agent administratif). Lors de la deuxième lecture au Sénat, le 1^{er} juillet 2004, le Président de la commission des lois indique que « *autant les TOS se sont opposés à leur transfert, autant les personnels de l'inventaire ont manifesté leur souhait d'être décentralisés, mais au niveau des régions, considérant qu'au niveau des départements les équipes scientifiques n'auraient pas une taille suffisante* ».

Après de longs débats, les auteurs de ces amendements les retirent, à la demande du gouvernement. Le sénateur Richert, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, estime que ce débat est secondaire, l'essentiel étant la décentralisation⁹⁶. Il conclut ainsi : « *L'important est de mettre en place un dispositif qui nous permettra d'avancer dans des domaines à propos desquels nous avons aujourd'hui le sentiment que l'échelon national n'est pas suffisamment opérationnel. Nous savons depuis des décennies que, en matière d'inventaire, nous prenons du retard. Les collectivités territoriales interviennent déjà bien souvent pour pallier les blocages qui entravent l'action. Notre position est donc la suivante : la décentralisation devrait permettre d'être plus efficace dans un domaine de la culture qui nous est cher, le patrimoine* ».

Cette appréciation semble partagée, et rares sont les parlementaires s'interrogeant sur les mobiles du gouvernement⁹⁷.

1.2.4.3 Le Parlement supprime la disposition visant à la création de conseils scientifiques régionaux, chargés de contrôler la programmation des opérations d'inventaire des régions et d'évaluer leurs résultats

L'article 72 du projet du gouvernement contenait un IV ainsi rédigé :

IV. - Il est institué dans chaque région un Conseil scientifique régional de l'inventaire général du patrimoine culturel.

Ce conseil peut être saisi pour avis de toute question relative à l'inventaire du patrimoine par le représentant de l'État dans la région, le président du conseil régional ou l'exécutif d'une collectivité qui conduit, ou souhaite conduire, une opération d'inventaire. Il émet un avis sur le programme d'inventaire dans la région et sur l'évaluation de ses résultats. Il est destinataire du rapport annuel sur les opérations d'inventaire élaborées par la région.

Le Conseil régional fixe par délibération la composition et les modalités de désignation de ses membres.

Après des échanges argumentés, le Sénat adopte trois amendements identiques (n°174, présenté par M. Schosteck, n°334, présenté par M. Richert et n°588, présentés par MM. Lachenaud et Legendre) supprimant cette disposition, dont l'objet est de créer des « *conseils scientifiques régionaux* », chargés de contrôler la programmation des opérations d'inventaire

des régions et d'évaluer leurs résultats). L'Assemblée nationale ne revient pas sur cette suppression.

Le Sénat (comme l'Assemblée nationale) accepte unanimement le principe de l'édition des normes et du contrôle de leur respect par l'État, à savoir, le contrôle scientifique et technique prévu au III (« *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* »). On notera d'ailleurs que le principe du renvoi à un décret en Conseil d'État n'est ni contesté, ni même évoqué.

Le Sénat rejette, en revanche, tout contrôle *a priori* sur la programmation des opérations d'inventaire et toute évaluation *ex post* de leur résultat.

L'argument invoqué est celui de « l'inutilité » d'un tel contrôle, les régions pouvant bénéficier des conseils de l'administration centrale du ministère de la culture⁹⁸.

Ce refus du contrôle *a priori* est par ailleurs confirmé par la suppression, sur amendement N°333 du sénateur Richert, du premier alinéa du III de l'article 72 du projet du gouvernement, qui prévoit qu'un décret en Conseil d'État (distinct de celui prévu au 2^{ème} alinéa du même projet, s'agissant des modalités du contrôle scientifique et technique de l'État) « *fixe les modalités d'élaboration de l'inventaire général du patrimoine culturel, de diffusion et de conservation des informations qui en résultent (...)* »

1.2.4.4 La portée de la modification de la disposition relative à la cession à titre gratuit du droit d'exploitation des données de l'inventaire n'est pas évoquée

L'article 72 du projet du gouvernement contenait un III ainsi rédigé :

III.- Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'élaboration de l'inventaire général du patrimoine culturel, de diffusion et de conservation des informations qui en résultent et de transmission à l'État de ces informations, à titre gratuit et libre de droit aux fins de mise à disposition du public.

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.

La disposition de la fin du 1^{er} alinéa a pour effet de réserver à l'État le bénéfice de la cession à titre gratuit des données de l'inventaire, pour leur exploitation à titre non commercial.

Le Sénat, qui adopte, ainsi qu'il a été dit, un amendement du sénateur Richert, supprimant ce 1^{er} alinéa, adopte à cette occasion un sous-amendement n°1306 du gouvernement, conduisant à une nouvelle rédaction du III.

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.

Les droits d'exploitation des données de l'inventaire protégées au titre de la propriété littéraire et artistique sont cédés gratuitement à la personne publique ou privée assurant les opérations d'inventaire, exclusivement pour la constitution de celui-ci et pour sa mise à disposition du public lorsqu'elle est effectuée à titre gratuit, ainsi qu'au département, à la région et à l'État pour le même usage et aux mêmes conditions.

Aucune indication n'est apportée sur la portée de cet amendement, pourtant très sensible, ouvrant la voie à de nombreux litiges (voir point 1.3.1).

*

*

*

Ainsi qu'il a été dit, la rédaction de l'article 72 résultant des amendements du Sénat fait l'objet d'un vote conforme par l'Assemblée nationale.

1.3 LE CADRE JURIDIQUE DE LA DÉCENTRALISATION DE L'INVENTAIRE

Les dispositions législatives régissant la décentralisation de l'inventaire résultent de trois lois (dont les dispositions sont partiellement codifiées) :

- la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse ;
- la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 et la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010, relatives au département de Mayotte.

Ces dispositions ont été complétées par un ensemble de textes réglementaires, qui précisent notamment les obligations respectives de l'État et des collectivités auxquelles ont été transférées la responsabilité des opérations d'inventaire dans leur ressort (collectivité de Corse dès 2002, régions métropolitaines et ultramarines à partir du 1^{er} janvier 2005, et enfin département de Mayotte à partir du 31 mars 2011).

Outre les dispositions spécifiques des articles 95 et 96 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales régissant la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel (qui sont applicables uniformément aux régions métropolitaines et ultramarines ainsi qu'à la collectivité territoriale de Corse), le transfert de la compétence de l'inventaire est également régi par d'autres dispositions relatives aux transferts des services et des agents ainsi qu'aux compensations des transferts :

- les dispositions de droit commun sont fixées, en matière de transferts de service, par le titre V de la loi du 13 août 2004, et, en matière de compensation des transferts de compétences, par son titre VI ;
- ces dispositions ne sont pas applicables à la collectivité territoriale de Corse (à laquelle s'appliquent celles de la loi du 22 janvier 2002) ;
- elles font l'objet d'adaptation à Mayotte, en vertu des lois du 10 décembre 2010.

1.3.1 Les dispositions spécifiques des articles 95 et 96 de la loi du 13 août 2004 régissant la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel

Les dispositions spécifiques à la décentralisation de l'inventaire du patrimoine culturel figurent aux articles 95 et 96 de la loi du 13 août 2004. Deux décrets du 20 juillet 2005⁹⁹ et un arrêté du 17 février 2009¹⁰⁰ ont été pris en application de l'article 95.

1.3.1.1 La définition de l'inventaire général du patrimoine culturel, qui consacre une conception très large de la notion de patrimoine, inclut implicitement le patrimoine immatériel

Le I de l'article 95 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales donne une définition très large du patrimoine objet de l'inventaire général :

« *L'inventaire général du patrimoine culturel recense, étudie et fait connaître les éléments du patrimoine qui présentent un intérêt culturel, historique ou scientifique.* »

Si la loi reprend les objectifs « historiques » du décret de 1964 (« recenser » « étudier », « faire connaître »), le champ de l'inventaire est bien plus large que celui de 1964 (« monuments et richesses artistiques de la France »), dans la mesure où il couvre désormais « *les éléments du patrimoine qui présentent un intérêt culturel, historique ou scientifique* ».

Cette définition très large, qui consacre l'extension continue de la notion de patrimoine depuis 1964, inclut notamment le patrimoine culturel immatériel (implicitement mais nécessairement, faute d'exclusion expresse). En effet, si la convention de l'Unesco pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée à Paris le 17 octobre 2003, n'a été ratifiée par la France qu'en octobre 2006, la France l'avait signée dès 2003 et, en tout état de cause, ses conséquences, du point de vue de l'extension du champ de l'inventaire, ne pouvaient être méconnues en 2004.

1.3.1.2 La conduite des opérations d'inventaire est confiée aux régions, sans que soient fixés des objectifs - qualitatifs ou/et quantitatifs - en termes de résultats

Le II de l'article 95 de la loi confie aux régions et à la collectivité territoriale de Corse la conduite des opérations d'inventaire dans leur ressort.

« *Sans préjudice des opérations réalisées par l'État au plan national, la région et la collectivité territoriale de Corse sont chargées, dans leur ressort, de l'inventaire général du patrimoine culturel (II article 95).* »

Le V du même article prévoit également le transfert aux régions des droits et obligations de l'État résultant des conventions antérieures au 1^{er} janvier 2005, date d'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 :

« *Les droits et obligations résultant pour l'État des conventions passées au niveau régional dans le domaine de l'inventaire du patrimoine culturel antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi sont transférés aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse.* »

On notera que si la loi transforme en compétence ce qui n'était jusqu'alors, qu'une simple « mission » de l'État, elle ne fixe aucun objectif en termes de résultats - quantitatifs ou qualitatifs - des opérations d'inventaire, tels que ceux qui, bien que ne figurant pas dans le décret de 1964 ni dans celui de 1985, étaient implicitement admis, en particulier s'agissant de la couverture équitable, si ce n'est complète, du territoire.

La seule obligation, fixée par III du même article, concerne l'élaboration d'un rapport annuel sur les opérations conduites (« *Elles élaborent un rapport annuel sur les opérations qu'elles conduisent à cet effet.* »), à partir duquel l'État est censé exercer le contrôle scientifique et technique. Le contenu de ce rapport a été fixé par décret (voir point 3.1.1).

1.3.1.3 La loi n'impose aux régions et à la collectivité territoriale de Corse qu'une obligation de moyens, relative aux services chargés des opérations d'inventaire

Le IV de l'article 95 impose aux régions et à la collectivité territoriale de Corse une obligation relative aux compétences professionnelles de la personne sous l'autorité de laquelle sont placés les services chargés des opérations d'inventaire, qu'on peut analyser comme une obligation en termes de moyens :

« Les services chargés des opérations d'inventaire du patrimoine culturel sont 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. »

L'article 1^{er} du décret n°2005-834 du 20 juillet 2005 « relatif aux services chargés des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel » a fixé la liste des diplômes admis à ce titre¹⁰¹.

1.3.1.4 L'obligation faite aux régions de confier aux collectivités qui le souhaitent la conduite, dans leur ressort, des opérations d'inventaire, n'est pas assortie de l'obligation de leur transférer les moyens correspondants

Le 2^{ème} alinéa du II de l'article 95 de la loi prévoit que :

« [La région et la collectivité territoriale de Corse] 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. »

Au vu des débats parlementaires, cette disposition apparaît comme un compromis, destiné à donner satisfaction aux partisans d'un transfert de l'inventaire aux départements. Toutefois, elle paraît condamnée à demeurer virtuelle, dans la mesure où, contrairement à l'amendement parlementaire rejeté, elle ne prévoit, au bénéfice des collectivités et groupements de collectivités, ni mise à disposition des personnels de la région, ni compensation financière¹⁰².

L'article 3 du décret n°2005-835 précité, qui fait obligation à ces collectivités et groupements de collectivités de définir les objectifs et les moyens des opérations qu'elles conduisent dans ce cadre, et de les inscrire dans la convention qu'elles concluent avec la région ou la collectivité territoriale de Corse, ne limite aucunement leur liberté de programmation :

« Toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales qui conduit une opération d'inventaire général du patrimoine culturel définit 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 »

« Ces objectifs, moyens et modalités sont précisés par la convention prévue au second alinéa du II de l'article 95 de la loi du 13 août 2004 susvisée, passée avec la région ou la collectivité territoriale de Corse. »

Le préfet de région ou le préfet de Corse est tenu informé des conventions ainsi conclues. »

1.3.1.5 La loi pose le principe d'un contrôle scientifique et technique a posteriori des opérations d'inventaire par l'État, mais n'en fixe ni l'étendue ni les modalités

Le premier alinéa du III de l'article 95 de la loi se borne à soumettre les « opérations d'inventaire du patrimoine culturel » au « contrôle scientifique de l'État » et renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer « les modalités » de ce contrôle.

« 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. »

Mais s'il est d'usage que la loi n'entre pas dans un niveau de détail excessif, pouvait-elle se dispenser de fixer les objectifs de ce contrôle, ainsi que ses modalités pratiques, s'agissant d'une compétence décentralisée, librement exercée « *dans les conditions prévues par la loi* », selon la formule retenue par l'article 72, alinéa 3 de la Constitution¹⁰³.

On notera par comparaison que pour certaines compétences (autres que culturelles) décentralisées, les dispositions relatives au contrôle sont fixées par la loi. Ainsi, en matière de sécurité civile, c'est l'article L751-1 du code de la sécurité intérieure qui confie à l'inspection générale de l'administration une « *mission d'évaluation et de contrôle des actions relatives à la mise en œuvre de la protection des populations menées par les collectivités territoriales, par leurs établissements publics et par les associations agréées au titre de l'article L. 725-1* ». Le même article précise les pouvoirs des membres de l'IGA et les obligations des entités contrôlées¹⁰⁴. De manière analogue, c'est l'article L221-9 du code de l'action sociale et des familles qui donne compétence à l'inspection générale des affaires sociales pour exercer le contrôle des services de l'aide sociale à l'enfance. Cette compétence se fonde sur l'article 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, qui définit l'objectif du contrôle (en premier lieu, vérification de l'application des législations sociales¹⁰⁵), son étendue et ses modalités¹⁰⁶.

En outre, le parlement ayant validé le principe du contrôle *a posteriori* (via l'obligation de transmission d'un rapport annuel) mais expressément exclu tout contrôle *a priori* (prévu par le projet du gouvernement, mais supprimé par le Sénat, voir *supra* point 1.2.3), la programmation et le contenu des opérations d'inventaire relèvent de la libre appréciation des régions.

1.3.1.6 La loi prévoit la cession à titre gratuit des données protégées de l'inventaire, pour leur diffusion non commerciale, mais elle ne règle pas la question de leur exploitation à titre commercial

- **La loi introduit une disposition relative à l'obligation de cession à titre gratuit des droits d'exploitation, dérogeant au code de la propriété intellectuelle**

Le second alinéa du III de l'article 95 de la loi contient une disposition sans rapport avec le contrôle scientifique et technique, dont la rédaction n'est guère limpide. Cette disposition concerne les droits de « propriété littéraire et artistique » sur les « données de l'inventaire », ou, plus exactement, sur la part de ces données susceptible de bénéficier de la protection au titre du droit d'auteur, des droits voisins ou encore des droits des producteurs de base de données.

Le projet du gouvernement était ainsi rédigé :

<p><i>Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'élaboration de l'inventaire général du patrimoine culturel, de diffusion et de conservation des informations qui en résultent et de transmission à l'État de ces informations, à titre gratuit et libre de droit aux fins de mise à disposition du public</i></p>
--

Le Sénat a profondément remanié l'article, afin que les obligations et les droits résultant de cette cession à titre gratuit s'appliquent non seulement à l'État mais aux régions, ou à toute personne, publique ou privée, réalisant des opérations d'inventaire :

« Les droits d'exploitation des données de l'inventaire protégées au titre de la propriété littéraire et artistique sont cédés gratuitement à la personne publique ou privée assurant les opérations d'inventaire, exclusivement pour la constitution de celui-ci et pour sa mise à disposition du public lorsqu'elle est effectuée à titre gratuit, ainsi qu'au département, à la région et à l'État pour le même usage et aux mêmes conditions. »

Le rapport de présentation du projet de loi ne contenant aucune précision, et la rédaction du Sénat n'ayant pas été évoquée lors des débats, on est obligé d'interpréter le texte.

L'objet de cette disposition est d'imposer à l'État, et à tout autre titulaire de droits de « la propriété littéraire et artistique » (notion qui comprend les droits d'auteurs, les droits voisins mais également les droits des producteurs de base de données), de céder gratuitement aux régions (ainsi qu'aux personnes assurant le cas échéant les opérations d'inventaire¹⁰⁷) ses droits d'exploitation sur les données de l'inventaire ou, plus exactement, sur la part de ces données susceptible de bénéficier de la protection et, s'agissant du droit d'auteur, des données satisfaisant aux critères de l'œuvre de l'esprit protégée¹⁰⁸.

Il s'agit d'une disposition doublement dérogatoire au code de la propriété intellectuelle. D'une part, le code de la propriété intellectuelle permet au titulaire des droits de céder ses droits d'exploitation à titre gratuit, mais ne le lui impose pas. D'autre part, les régimes de « licence légale » qui dérogent au principe de l'autorisation préalable du titulaire de droit sont toujours assortis d'une rémunération.

L'objectif de cette disposition semble être de faciliter la mise à disposition du public des données de l'inventaire, indissociable de la mission de « faire connaître », sans qu'y fassent obstacle d'éventuels droits de propriété intellectuelle.

Pour simplifier, l'obligation de cession gratuite s'impose à l'État, s'il est titulaire de droits de « propriété littéraire et artistique » sur les données de l'inventaire. Inversement, elle bénéficie aux régions assurant des opérations d'inventaire, notamment quand elles mettent les données de l'inventaire à disposition du public, à condition que cette mise à disposition soit elle-même à titre gratuit.

➤ **La loi ne règle pas la question de l'exploitation commerciale des données protégées de l'inventaire protégées au titre de la propriété littéraire et artistique**

Il ressort implicitement de la rédaction de la loi que l'État a entendu céder aux régions les droits d'exploitation dont il est titulaire sur les données de l'inventaire produites par les DRAC avant la décentralisation, mais pour les seules exploitations gratuites. En revanche, il a entendu conserver ses droits pour les exploitations à titre commercial.

C'est ce que confirme une circulaire de la ministre de la culture en date du 1^{er} aout 2005¹⁰⁹, qui indique que le transfert de la propriété de la documentation de l'inventaire n'entraîne pas celle des droits d'exploitation, mais prévoit toutefois la conclusion de conventions de cession à titre gratuit.

➤ **Une articulation délicate avec les problématiques de données ouvertes**

On notera que si ces dispositions paraissent compatibles avec les dispositions issues de la transposition, en 2005, de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation des informations du secteur public (« Directive PSI »), la question de leur compatibilité devra être réexaminée au regard des choix de transposition de la nouvelle Directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 modifiant la précédente.

En tout état de cause, ces dispositions semblent devoir être modifiées, afin de tenir compte, d'une part, des dispositions du CPI relatives au droit d'auteur des agents publics (introduites en 2006), et d'autre part, des politiques volontaristes de « données ouvertes », mises en œuvre par l'État et les collectivités territoriales.

1.3.1.7 Autres dispositions de la loi

➤ **L'intégration des études d'inventaire aux « porters à connaissance »**

Le VI de l'article 95 modifiant l'article L.121-2 du code de l'urbanisme a ajouté aux « porters à connaissance » les études d'inventaire général du patrimoine¹¹⁰.

« Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements.

Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel.

Les porters à connaissance sont tenus à la disposition du public. En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique. »

➤ **La possibilité de recruter des personnels associatifs en qualité d'agents publics non titulaires**

L'article 96 de la loi (issu d'un amendement gouvernemental présenté le 3 mars 2004 devant l'Assemblée nationale) ouvre aux collectivités territoriales la possibilité de recruter les salariés d'associations « ayant pour objet l'inventaire général du patrimoine culturel », en qualité d'agents publics non titulaires, par dérogation implicite aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui réserve ces recrutements à un petit nombre de cas.

La finalité de l'article 96 est de prendre en compte la situation des personnels exerçant des missions d'inventaire au bénéfice des DRAC, en qualité de salariés d'une association financée par l'État et/ou des collectivités territoriales (voir 1.1). Ces salariés n'étant pas intégrés dans les effectifs des services de l'inventaire de l'État, ils ne pouvaient ni être transférés aux régions, ni être pris en compte dans le calcul du montant de la compensation financière.

« Les personnels bénéficiant, à la date de promulgation de la présente loi, d'un contrat de travail avec une association, ayant pour objet l'inventaire général du patrimoine culturel, peuvent être recrutés par les régions, les départements, les communes et leurs établissements publics en qualité d'agents non titulaires pour la gestion d'un service public d'inventaire général du patrimoine culturel. Les agents non titulaires ainsi recrutés peuvent conserver le bénéfice des stipulations de leur contrat de travail à durée indéterminée antérieure. »

Compte tenu de sa rédaction, l'article 96 ne crée aucun droit pour ces salariés, dans la mesure où elle n'impose aucune obligation de recrutement aux régions. Plusieurs agents ont ainsi engagé un recours devant la juridiction administrative pour faire requalifier leur contrat de droit privé en contrat de droit public.

Sans attendre l'issue de ces contentieux, plusieurs régions ont recruté les personnes concernées en qualité de contractuels de droit public (le plus souvent en CDD, parfois converti en CDI). Ce n'est qu'en 2013 que la situation a été réglée définitivement (voir partie 2.1).

1.3.2 Les dispositions relatives aux transferts de services et de personnel et à la compensation des transferts de compétence

1.3.2.1 Les dispositions générales de la loi du 13 août 2004

Outre les dispositions spécifiques des articles 95 et 96 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, deux groupes de dispositions (également non codifiées)¹¹¹ sont applicables à la décentralisation de l'inventaire du patrimoine culturel :

- les dispositions générales du titre V de la loi, relatives aux transferts de services et aux garanties individuelles des agents ;
- les dispositions générales de son titre VI, relatives à la compensation des transferts de compétence.

L'application de ces dispositions a fait l'objet de plusieurs circulaires du ministère de l'Intérieur en particulier :

- la circulaire n° NOR/LRL/B/04/10074/C du 10 septembre 2004 relative à l'entrée en vigueur de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- la circulaire n° NOR/LBL/B/05/10006/C du 12 février 2005 relative à la compensation financière des transferts de compétences prévue, pour 2005, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- la circulaire du 31 décembre 2009 relative aux compensations financières prévues par la loi de finances pour 2010 au titre des transferts de compétences issues de la loi du 13 août 2004.

Elle a également fait l'objet, s'agissant des services de l'inventaire, de plusieurs circulaires du ministère de la culture, en particulier :

- la circulaire du 15 juin 2004 relative au transfert des biens et immeubles des services de l'inventaire (en amont de la loi) ;
- la circulaire 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.

L'application de ces dispositions au transfert des services de l'inventaire a donné lieu à de nombreux litiges et à quelques contentieux.

➤ **Les dispositions relatives aux transferts de services et aux garanties individuelles des agents**

Les dispositions générales du titre V de la loi, relatives aux transferts de services et aux garanties individuelles des agents, qui n'ont pas été codifiées, sont les suivantes :

- articles 104 à 108 (mises à disposition et transferts des agents) ;
- articles 109 à 111 (situation individuelle des agents) ;
- articles 113 et 114 (dispositions diverses).

a) Le transfert des services s'opère en deux phases.

Pour la phase transitoire, la liste des services ou parties de services mis à disposition est établie soit de manière consensuelle (par convention entre le représentant de l'État et le président de l'exécutif de la collectivité, III), soit en l'absence de convention signée dans les délais, par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé (IV).

Pendant cette phase transitoire, les agents des SRI des DRAC sont mis à disposition, à titre individuel, du président du conseil régional, en application de l'article 105.

Pour la phase de transfert définitif des services, le VII de l'article 107 de la loi prévoit que « *des décrets en Conseil d'État fixent les modalités de transferts définitifs des services ou parties de services* ».

Le décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007 fixant les modalités du transfert définitif aux régions des services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel a été pris en application de cette disposition. Son article 2 prévoit que le transfert est opéré par arrêté du préfet de région, pris dans un délai d'un mois à compter de l'entrée en vigueur du décret, soit le 7 février 2007.

« Dans le délai d'un mois à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret, un arrêté du préfet de région, pris après avis du comité technique paritaire de la direction régionale des affaires culturelles, fixe :

a) Le nombre d'emplois et de fractions d'emplois affectés aux services régionaux de l'inventaire, qui donneront lieu à transfert, sur la base des emplois pourvus au 31 décembre 2002 et au vu de ceux pourvus au 31 décembre 2004 ;

b) La liste nominative des agents occupant, au 1^{er} janvier 2007, un emploi transféré, ainsi que la liste des emplois devenus vacants depuis le 31 décembre 2004 ;

c) Un état des jours acquis au 31 décembre 2006 au titre du compte épargne-temps pour les fonctionnaires ;

d) Un état des crédits de vacations pour les années 2002, 2003 et 2004 dont a bénéficié, pour son fonctionnement, le service régional de l'inventaire ;

e) La consistance des biens mis à disposition des régions en application de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales ;

f) Le montant des dépenses de fonctionnement, autres que celles de personnel, calculées sur la base de la moyenne actualisée des dépenses réalisées par l'État au cours des années 2002, 2003 et 2004. »

b) Le transfert des agents des services transférés s'opère également en deux phases.

Dès la mise à disposition des services (par convention ou par arrêté), les agents de ces services sont de plein droit mis à disposition du président du conseil régional et ils sont placés sous son autorité, en application de l'article 105 de la loi du 13 août 2004.

En application de l'article 105 de la loi du 13 août 2004, les agents titulaires disposent d'un délai de deux ans, à compter du 6 janvier 2007 (date de la publication du décret précité du 4 janvier 2007), - soit jusqu'au 6 janvier 2009 - pour opter :

- soit en faveur de l'intégration dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale ;
- soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'État, auquel cas ils sont placés en position de détachement sans limitation de durée, mais peuvent, à tout moment, demander à être intégrés dans la fonction publique territoriale.

Quant aux agents non titulaires de droit public de l'État mis à disposition du Conseil régional, ils deviennent agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale, dès le 6 janvier 2007 (date d'entrée en vigueur du décret précité du 4 janvier 2007).

c) S'agissant du nombre d'emplois transférés, l'article 104 prévoit une « clause de sauvegarde » protectrice pour les régions : « *II - Seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002.* »

d) On notera, enfin, s'agissant des biens meubles et immeubles du service transféré, que l'article 108 (II) de la loi du 13 août 2004 renvoie aux dispositions de droit commun des articles L. 1321-1 à L. 1321-8 du code général des collectivités territoriales¹¹².

L'article L.1321-1 dispose notamment que « *le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence* », cette mise à disposition devant être constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire.

➤ **Les dispositions relatives à la compensation des transferts de compétence**

La règle de compensation financière des transferts de compétences a été érigée en principe constitutionnel à l'occasion de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, au sein de l'article 72-2 de la Constitution lequel dispose que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* » (principe dit du « coût historique »). L'article 72-2 de la Constitution n'impose pas en revanche une compensation exacte et réévaluée dans le temps en fonction du coût d'exercice des charges transférées (voir Décisions du Conseil Constitutionnel n°2003-487 DC du 18 décembre 2003 et n°2003-489 DC du 29 décembre 2003).¹¹³

S'agissant des compétences transférées par la loi du 13 août 2004, les modalités de l'évaluation et de la compensation des charges transférées sont fixées par les articles 118 à 121 de la loi et par les articles L.1614-1 et suivants du CGCT.

L'article L1614-1 du CGCT précise que « *tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées* ».

L'article 119 de la loi dispose notamment que « *les transferts de compétences à titre définitif inscrits dans la présente loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements ouvrent droit à une compensation financière dans les conditions fixées par les articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales.* »

1.3.2.2 Les dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Corse

Ainsi qu'il a été dit plus haut (point 1.2.3.2), l'inventaire du patrimoine culturel est une des composantes de la compétence en matière de « *définition et de mise en œuvre de la politique culturelle* » confiée à la collectivité territoriale de Corse (CTC) par l'article 9 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002, codifié à l'article L4424-7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Cet article, dispose notamment que la CTC « *définit les actions qu'elle entend mener en matière : / d'inventaire du patrimoine / de recherches ethnologiques* », et prévoit que « *dans les domaines où la législation en vigueur le prévoit, le contrôle scientifique et technique est assuré par l'État* ».

La question se pose, par conséquent, pour l'inventaire du patrimoine en Corse, de l'articulation des dispositions issues de la loi « générale » du 13 août 2004 et de celles issues de la loi « spéciale » du 22 janvier 2002. On peut la résumer comme suit.

➤ Seuls les articles 95 et 96 de la loi du 13 août 2004 sont applicables à la collectivité territoriale de Corse

L'article 95 de la loi du 13 août 2004 est applicable à la collectivité territoriale de Corse, dans toutes ses dispositions. On notera en particulier que plusieurs dispositions visent expressément la CTC.

L'article 96 est également applicable à la collectivité territoriale de Corse, bien qu'elle ne soit pas visée expressément, en raison de la rédaction générale de cet article.

En revanche, les autres dispositions de la loi du 13 août 2004 ne sont pas applicables à la CTC.

➤ Dispositions relatives au transfert des services et des agents à la CTC issues de la loi du 22 janvier 2002

On se bornera, pour mémoire, à faire état des dispositions spécifiques à la Corse, qui sont issues de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 et des décrets pris pour son application, qui sont partiellement codifiés au CGCT.

a) Pour les transferts des services de l'État :

- articles 30 à 35 de la loi 22 janvier 2002 (non codifiés) ;
- article 10 du décret n° 2002-823 du 3 mai 2002 relatif à la collectivité territoriale de Corse (dans sa rédaction applicable en 2002) ;
- article 3 du décret n° 2003-716¹¹⁴ du 1^{er} août 2003¹¹⁵

b) Pour les transferts des personnels des services :

- 2^{ème} alinéa de l'article L4422-43 du CGCT (codification de l'article 3 de la loi du 22 janvier 2002), pour les transferts de services¹¹⁶ ;
- 3^{ème} alinéa de l'article L4422-43 du CGCT précité, pour le droit d'option¹¹⁷ ;
- article R4422-31 du CGCT (dans sa rédaction issue du décret précité du 1^{er} août 2003)

c) Pour le transfert des biens :

L'article L4422-44 du CGCT (issu de l'article 3 de la loi du 22 janvier 2002), dispose que « *les transferts de compétences entraînent de plein droit la mise à la disposition de la collectivité territoriale de Corse des biens meubles et immeubles utilisés par l'État pour l'exercice de ces compétences.* »

➤ **Le régime de calcul du montant de la compensation financière des transferts de compétence issu de la loi du 22 janvier 2002**

Le régime des compensations des transferts de compétence est régi par l'article L4425-2 du CGCT (dans sa rédaction issue de la loi du 22 janvier 2002)

« Les charges financières résultant pour la collectivité territoriale de Corse des compétences transférées en application du présent titre font l'objet d'une attribution par l'État de ressources d'un montant équivalent.

Les ressources attribuées sont équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert par l'État au titre des compétences transférées.

Pour l'évaluation de la compensation financière des charges d'investissement transférées en application notamment des articles L. 4424-4, L. 4424-7, L. 4424-22 et L. 4424-23 du présent code, ainsi que de l'article L. 722-17 du code de l'éducation, les ressources attribuées à la collectivité territoriale de Corse sont équivalentes à la moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'État au titre des investissements exécutés ou subventionnés au cours des cinq années précédant le transfert de compétence. »

S'agissant de la compensation des charges de personnels des services (notamment des services de l'inventaire), le régime, assez complexe, découle de la combinaison de deux textes réglementaires, procédant par renvoi aux dispositions de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'État, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité : l'article R4422-32 du CGCT (dans sa rédaction issue du décret précité du 1^{er} août 2003)¹¹⁸ et l'article 4 du décret précité du 1^{er} août 2003¹¹⁹.

Il est donc fait application, pour la compensation des dépenses de personnels transférés sur le fondement de la loi du 22 janvier 2002 (dont ceux de l'inventaire) des dispositions des articles 6 et 7 de la loi du 11 octobre 1985, modifiées par le décret du 1^{er} août 2003¹²⁰.

Enfin, on notera que l'article 7 du décret du 1^{er} août 2003 fixe l'année de référence à 2003.

Le mécanisme de calcul du montant de la compensation financière paraît, en tout état de cause, plus complexe que celui de la loi du 13 août 2004.

1.3.3 L'application à Mayotte des dispositions de la loi du 13 août 2004 relatives à l'inventaire

Les dispositions relatives à la décentralisation de l'inventaire, issues de la loi du 13 août 2004, sont pleinement applicables en Guyane, Martinique, Guadeloupe et Réunion depuis le 1^{er} janvier 2005, comme pour les régions métropolitaines.

En revanche, elles ne sont applicables à Mayotte que depuis mars 2011.

1.3.3.1 Depuis le 31 mars 2011, le Département de Mayotte est une collectivité unique exerçant les compétences des départements et des régions

La loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte a fait de Mayotte une collectivité d'outre-mer (COM) relevant de l'article 73 de la Constitution. La loi ordinaire n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 a quant à elle fixé les règles d'organisation et de fonctionnement du Département de Mayotte, collectivité unique, dotée d'un seul exécutif et d'une seule assemblée, exerçant à la fois les compétences dévolues au département et à la région¹²¹.

Le nouveau statut de Mayotte est entré en vigueur le 31 mars 2011, en application de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2010-1486 et de l'article 35 de la loi ordinaire n° 2010-1487 du 7 décembre 2010¹²².

Depuis cette date,¹²³ les textes législatifs et réglementaires sont applicables de plein droit, sans mention explicite au Département de Mayotte (principe d'identité législative), mais peuvent toutefois faire l'objet d'adaptations.

1.3.3.2 Le département de Mayotte est compétent, pour la conduite des opérations d'inventaire, depuis le 31 mars 2011

Par suite, la conduite des opérations d'inventaire du patrimoine culturel relève de la compétence obligatoire du Département de Mayotte depuis mars 2011, dans les conditions de droit commun, s'agissant de l'article 95 de la loi du 13 août 2004.

Depuis cette date, l'article L4433 du CGCT, relatif au développement culturel, est également applicable à Mayotte¹²⁴.

1.3.3.3 Les dispositions d'adaptation en matière de compensation des transferts de compétence

Les lois du 7 décembre 2010 ont fixé des règles spécifiques applicables à Mayotte, dérogeant au droit commun, qui sont codifiées aux articles L1711-1 à L1711-5 et aux articles L4437-1 à L4437-5 du CGCT.

Parmi ces dispositions spécifiques, une seule est susceptible de trouver application pour le transfert de l'inventaire.

Il s'agit de l'article L1711-3 du CGCT, qui aménage les conditions d'évaluation des compensations des transferts de compétence telles que fixées au chapitre IV du livre VI de la 1^{ère} partie du CGCT¹²⁵, en particulier aux Articles L1614-1 à L1614-7.

L'article L1711-3 (créé par l'article 1^{er} de la loi n°2010-1487 du 7 décembre 2010) prévoit en effet une adaptation mineure, en faisant précéder la consultation de la commission consultative sur l'évaluation des charges prévue par l'article L. 1211-4-1 du CGCT¹²⁶ par un avis d'un « comité local » dont la composition paritaire doit être fixée par décret simple :

L'article D1711-2 du CGCT (créé par le décret n° 2011-346 du 28 mars 2011), a fixé la composition de ce « comité local ». S'agissant de la finalité de ce comité, on se rapportera utilement aux remarques du sénateur Christian Cointat, dans son rapport au nom de la commission des lois du 6 octobre 2010, qui se réfère à l'expérience, en 2004, de la « *première décentralisation* » à Mayotte : « *Ce comité local pourra être une instance utile de dialogue entre les élus et l'État. Les auditions de votre rapporteur ont en effet fait ressortir, à l'encontre de l'État, le grief de l'insuffisance ou de la lenteur des transferts financiers destinés à la compensation des charges nouvelles du conseil général ces dernières années.* »

2 L'EXERCICE PAR LES RÉGIONS DE LEUR COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'INVENTAIRE

2.1 LES MOYENS ET L'ORGANISATION

Tout processus de décentralisation s'accompagne d'une compensation financière, dont les montants doivent faire l'objet d'une évaluation commune de l'État et des régions. Le périmètre de la compensation, s'agissant de l'inventaire, a fait l'objet de contestations, plus ou moins vives selon les régions. En particulier, la prise en compte des agents associatifs qui participaient régulièrement aux travaux avant le transfert n'a été acceptée que tardivement par l'État.

En outre, pour mener à bien le transfert d'un service, plusieurs étapes sont généralement nécessaires : inventaire des matériels, déménagement dans de nouveaux locaux, acclimatation et intégration des nouveaux arrivants, éventuellement redéfinition des règles de fonctionnement.

Enfin, l'évolution des effectifs et des moyens des services transférés permet d'apprécier, sur une plus longue période, la manière dont les collectivités ont pris en charge cette nouvelle compétence.

2.1.1 Une phase transitoire souvent longue, parfois conflictuelle

2.1.1.1 Les conditions du transfert et le montant de la compensation annuelle pérenne ont été contestés par certaines régions

➤ Le refus de signer les conventions de mise à disposition provisoire

La première phase de mise à disposition provisoire des moyens humains, matériels et techniques, devait faire l'objet d'une convention conclue entre le préfet de région et le président de la région, au cours du 1^{er} semestre 2005.

L'une des manifestations des difficultés rencontrées lors du transfert, dans le contexte créé par le résultat des élections régionales, est le refus de certains présidents de région de signer ces conventions. En effet, seules les régions Alsace, Centre, Île-de-France, Limousin, Lorraine et Haute-Normandie l'ont fait dans le délai prévu, soit avant fin juin 2005¹²⁷.

Ainsi, en Aquitaine, la mise à disposition a été décidée par arrêté préfectoral, le président du conseil régional contestant l'absence de discussion préalable sur les problèmes statutaires et de rattachement hiérarchique des personnels et d'accord sur des moyens de fonctionnement techniques (documentation, archivage) à compenser. La préparation du transfert a donc été assurée de manière pragmatique entre le conseil régional et le préfet. L'arrêté préfectoral de transfert en date du 22 février 2007 n'a pas donné lieu à contentieux.

Dans les Pays de la Loire, les réunions préparatoires entre le conseil régional et la DRAC ont commencé dès l'été 2003, puis ont été interrompues au printemps 2004 avant de reprendre en novembre. Le conseil régional n'a pas approuvé la convention provisoire de mise à disposition des personnels (19,5 emplois dont 2 vacants) qui lui a été proposée en mars 2005 (délibération du 4 avril 2005). Un arrêté a été pris le 27 avril 2006, après convocation de la commission tripartite de conciliation.

➤ **Le calcul de la compensation versée par l'État**

A l'exception de la Corse, les règles de transfert des « *parties des services* » des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ainsi que les modalités de calcul des compensations à verser par l'État ont été précisées par les articles 104 à 121 de la loi du 13 août 2004 (cf. *supra*) et le décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007.

Plusieurs arrêtés ministériels, pris après avis de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), ont fixé les montants des divers postes de compensation calculés selon les critères définis par le décret mentionné ci-dessus (4 arrêtés du 14 janvier 2009 et 4 arrêtés du 26 juillet 2012).

La base de la compensation a été initialement fixée à 262,63 ETP rassemblant les personnels titulaires ou contractuels des DRAC dont les emplois étaient pourvus au 31 décembre 2004 (ou au 31 décembre 2002, si ce nombre était supérieur)¹²⁸.

➤ **L'absence initiale de prise en compte des emplois associatifs**

Dans le montant initial ne figuraient pas les salaires des personnels employés par des associations auxquels l'État avait confié, de façon continue dans les années précédant le transfert, des tâches d'inventaire et qui n'avaient pas été intégrés à la fonction publique. Ils contribuaient aux travaux de nombreux services, pour une part parfois très importante.

Le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, estimant la compensation insuffisante, notamment en raison de l'absence de prise en compte de ces emplois associatifs, a déposé un recours devant le tribunal administratif de Lille. Le conseil général de Lorraine a fait de même, contestant l'assiette des dépenses et réclamant la compensation des crédits versés par l'État à d'autres collectivités pour la réalisation de l'inventaire et certaines dépenses récurrentes d'investissement. Ils ont été déboutés.

En 2013, à l'issue d'une concertation entre l'Association des régions de France et le Ministère de la culture et de la communication, il a été décidé de compenser rétroactivement ces emplois associatifs¹²⁹ : 28 ETP d'agents dont le contrat aurait pu être requalifié en contrat de droit public par le juge administratif ont ainsi été ajoutés au total précédent. La LFI pour 2013 a prévu la compensation en base de ces postes à hauteur de 980 000 € et la LFR 2012 une partie des montants dus au titre du rattrapage depuis 2007 (à hauteur de 1 220 000€).

La compensation annuelle totale pérenne a donc porté sur 290,63 ETPT. Ces effectifs représentent l'effort que l'État consacrait à l'inventaire du patrimoine culturel fin 2004 (ou fin 2002, si le total des ETPT était, à cette date, dans certaines régions, supérieur). Le total annuel versé aux régions à ce titre a été, à compter de 2007, de 13 340 535€ en année pleine¹³⁰.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement courant et de recrutement ont été compensées pour un total de 2 089 928€. **La compensation annuelle totale s'élève donc à 15 430 463€** (voir annexe 5 pour le détail des montants compensés par région).

Le tableau suivant précise le nombre d'ETP compensés pour chaque région :

RÉGION	TOTAL ETP compensés	dont associatifs	Associatifs/TOTAL
Alsace	16	6	38%
Aquitaine	12,2	1	8%
Auvergne	12	2	17%
Basse-Normandie	6	0	0%
Bourgogne	11,15	0	0%
Bretagne	28	5	18%
Centre	17	0	0%
Champagne-Ardenne	4,5	0	0%
Franche-Comté	9	0	0%
Haute-Normandie	14,5	1	7%
Île-de-France	19	3	16%
Languedoc-Roussillon	13,85	0	0%
Limousin	8,4	0	0%
Lorraine	15,5	0	0%
Midi-Pyrénées	12,5	0	0%
Nord - Pas-de-Calais	13,4	4	30%
Pays de la Loire	19	0	0%
Picardie	12,4	4	32%
Poitou-Charentes	14,3	0	0%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16	1	6%
Rhône-Alpes	12,6	1	8%
TOTAL Métropole	287,3	28	10%
Guadeloupe	1	0	0%
Guyane	1	0	0%
Martinique	1	0	0%
Réunion	0,33	0	0%
Mayotte	0	0	0%
TOTAL Outre mer (DOM et ROM)	3,33	0	0%

Source : données DGCL. Tableau mission.

Les effectifs transférés des services régionaux de l'inventaire (SRI) ne sont corrélés ni à la population des régions ni à leur superficie. Ils sont liés à l'ancienneté de la création des services, au dynamisme des projets et des responsables, qui ont pu obtenir des recrutements ou le maintien de leurs personnels. Comme pour d'autres processus de décentralisation, c'est une histoire administrative qui, en quelque sorte, a été entérinée lors du transfert.

Seule la région Midi-Pyrénées a explicitement mis en cause, dans ses réponses à la mission, le montant de la compensation, considérant que « *le SRI de Midi-Pyrénées était à l'époque de l'évaluation des moyens transférés (...) particulièrement mal loti par rapport à d'autres régions et ce décalage est d'autant plus sensible que Midi-Pyrénées, la région est la plus vaste de France dispose d'un patrimoine très riche et encore trop méconnu* ». Il est vrai que cette région figure parmi les plus dynamiques et que son programme ambitieux peut apparaître « *sans commune mesure avec les moyens humains et financiers transférés par l'État en 2007* ».

D'autres SRI considéraient eux-mêmes, avant la décentralisation, que les effectifs dont ils disposaient étaient insuffisants pour mener à bien leurs missions.

Ainsi, le rapport annuel 2004 du SRI de la DRAC Rhône-Alpes fait état de l'inadéquation structurelle entre les moyens mis à disposition du service et la superficie régionale couverte.

Le rapport annuel 2004 du SRI de la DRAC Champagne-Ardenne indique que la décentralisation n'a pas remis en cause les objectifs principaux définis au sein du service « *au regard de la sous-dotation des moyens alloués* ». Ainsi, du fait de la baisse des effectifs, « *la réalisation en direct d'opérations d'inventaire n'est plus possible (à la fragile exception de la Haute-Marne), et seuls demeurent possibles, si l'on veut conserver une activité à ce service, l'encadrement d'enquêtes et la coordination éditoriale de publications réalisées avec des moyens extérieurs, tant humains que financiers* ».

En outre, la non compensation initiale des agents associatifs a incontestablement pesé sur les choix ultérieurs et les orientations fixées à plusieurs des services transférés. Ainsi, en Alsace, en Picardie et dans le Nord-Pas-de-Calais, plus de 30 % des effectifs opérationnels – constitués de tels agents – n'ont pas été « compensés » lors du transfert. Jusqu'en 2013, ces régions ont dû faire des choix : recruter ces agents associatifs, les remplacer par des titulaires, ou diminuer les effectifs de l'inventaire.

2.1.1.2 L'installation matérielle des services au sein des collectivités, parfois improvisée ou différée, s'est généralement déroulée de façon satisfaisante

En Île-de-France, le « Service de l'inventaire général du patrimoine » a emménagé dans ses nouveaux locaux dès décembre 2006. Il a été doté de moyens de fonctionnement et techniques importants.

La plupart des autres SRI se sont installés en 2007 au sein des locaux du conseil régional, sans qu'aucune difficulté particulière soit signalée : à Lille, en janvier, à Marseille en février ; à Besançon, en décembre. En Franche-Comté, le déménagement du service avait été soigneusement préparé : cahier des charges établi avec l'administration générale de la collectivité concernant les réserves pour phototypes, dossiers verts et CD, locaux pour photographes ; recherche de locaux adaptés au fonctionnement du service, grande disponibilité et prise en charge par les services de soutien.

En Midi-Pyrénées, le déménagement a eu lieu également dès 2007. Les locaux étaient exigus et mal adaptés mais cette situation n'a été que temporaire : au printemps 2008 l'ensemble du pôle culture, enseignement et apprentissage, comprenant le SRI, a intégré des locaux nouvellement construits et adaptés à l'activité.

L'accueil des autres SRI a été échelonné : en Rhône-Alpes, il est intervenu en 2011 et la coordination matérielle avec les services de la région a été complexe et laborieuse (changement de matériels, raccordement au réseau régional, procédures administratives).

En Aquitaine, de 2007 à 2012, le SRI est resté dans les locaux de la DRAC. La convention de mise à disposition des locaux a été initialement contestée par le conseil régional. Ne comportant pas de clé de répartition des frais de fonctionnement (fluides, entretien), elle n'a pas permis la facturation au conseil régional des dépenses relatives au SRI. Cette question n'est, du reste, toujours pas réglée. L'inspection des patrimoines a également noté, en 2012, les lacunes et insuffisances des conventions techniques relatives aux applications informatiques et de cession gratuite de droits d'exploitation des données IGPC (cf. *infra*). Selon la DRAC Aquitaine, depuis 2012, « *le conseil régional a fait l'effort de l'installation du service dans un lieu de qualité, avec un centre de documentation ouvert au public sur le quai le plus touristique* ».

En Languedoc-Roussillon, selon la DRAC, l'accueil dans des locaux provisoires, éloignés du centre, n'a pas été favorable à l'intégration. Mais c'est toute la direction de la culture qui a été logée, durant une période transitoire, dans les mêmes conditions, en raison d'un réaménagement immobilier.

En Alsace, dans les Pays de la Loire, en Lorraine et Champagne-Ardenne, les services occupent toujours les mêmes locaux qu'en 2004, avant le transfert. Dans cette dernière région, l'échéance du déménagement n'a cessé d'être reportée depuis 2007. Cette situation, sans doute favorable au maintien de liens de coopération étroits avec la CRMH et les services patrimoniaux de la DRAC, contribue, *a contrario*, à un isolement au moins relatif avec les autres services de la collectivité (cf. *infra*).

En Lorraine, le SRI, créé en 1966 à Nancy, n'a pas rejoint la DRAC lorsque celle-ci a été créée en 1980 à Metz. Le service de la région occupe toujours, en 2014, une partie de l'Hôtel Ferraris appartenant à l'État. Actuellement, dans le cadre du schéma des propriétés de l'État, le service des domaines souhaiterait vendre cet édifice en partie vacant et dont l'entretien est à sa charge, ce qui ne pourra être envisagé que si une solution de relogement, financée par l'État, peut être proposée au conseil régional. Celui-ci ne souhaite pas *a priori* quitter cet édifice patrimonial mis à sa disposition par l'arrêté de transfert.

En Poitou-Charentes, le SRI demeure toujours au sein de la DRAC, la convention de bail entre l'État et la région a été renouvelée pour cinq ans en février 2014. L'absence de possibilité de relocalisation au sein des locaux du conseil régional explique une situation désormais entérinée conventionnellement. Cette co-localisation DRAC/SRI n'induit pas pour autant une coopération particulière avec la DRAC ni de distance avec les autres services du conseil régional.

2.1.1.3 Des départs nombreux et précoces ont marqué plusieurs services

Entre 2004 et 2009, les SRI ont perdu une part non négligeable des effectifs transférés : 25 personnes avant le transfert définitif de février 2007, 28 après cette date. En moyenne deux agents sur dix ont quitté leur poste. Les écarts sont importants selon les régions : quatre d'entre elles (Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Nord-Pas-de-Calais) ont pu maintenir intégralement leur équipe dans cette période ; pour quatre autres (Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Haute-Normandie et Limousin), plus d'un tiers des personnels est parti.

En Languedoc-Roussillon, de nombreux agents ont fait valoir leurs droits à la retraite avant le transfert. Le nombre de personnels en poste a diminué de moitié par rapport au total compensé. Le rapport 2004-2005 indique que seuls 6 personnes étaient présentes à la mi-2005 : 5 conservateurs et 1 ingénieur de recherche. Le conservateur en chef qui dirigeait le service l'a quitté peu après le transfert. Un autre chercheur l'a suivi un an plus tard.

En Bourgogne, quatre conservateurs sont partis à la retraite en 2007 et le cinquième et dernier chercheur présent avant le transfert a quitté le service l'année suivante. La cheffe du service est elle-même partie en mai 2008. L'équipe a donc été intégralement renouvelée entre janvier 2007 et août 2009, date à laquelle le poste de chef de service a été pourvu.

Deux causes principales peuvent expliquer cette évolution : tout d'abord, un « effet de génération », de nombreux agents ayant fait valoir leurs droits à la retraite durant cette période ; ensuite, un désaccord avec le principe même du transfert ou les conditions dans lesquelles il s'est opéré.

En effet, des chercheurs ont craint de devoir sacrifier le caractère « scientifique » de leurs travaux à des choix plus immédiatement opérationnels ou à des objectifs de productivité. Certains conseils régionaux ont accueilli des services qu'ils connaissaient souvent mal et pour lesquels ils n'avaient pas de projet défini. Ils ont cherché, parfois, à imposer une certaine « normalisation des pratiques », selon l'expression d'une des DRAC sollicitée par la mission,

c'est-à-dire d'un contrôle plus serré de l'activité, notamment s'agissant de la durée des opérations.

En Languedoc-Roussillon, si l'on fait abstraction des conflits de personnes, le changement de règles de fonctionnement (des ordres de mission pour chaque déplacement ; un cloisonnement avec les autres services du conseil régional) a été mal perçu. Les responsables administratifs du Conseil régional démentent ce constat et mettent en avant le refus d'évoluer des personnels transférés pour expliquer ces tensions.

En Bourgogne, aucun conservateur n'a souhaité assurer l'intérim opérationnel de la cheffe de service, lorsque celle-ci a obtenu sa mutation. La gestion administrative a été assurée par la directrice de la culture, du patrimoine, du sport et de la jeunesse. Le rapport de l'inspection des patrimoines (2008) indique que le remplacement de la cheffe de service a correspondu au changement d'orientation du service voulu par le conseil régional.

Toutefois, l'incompréhension réciproque n'a pas toujours suscité de départs et elle a été le plus souvent surmontée.

Dans le Nord-Pas-de-Calais, l'inventaire a eu du mal à trouver sa place au sein de la collectivité dans les années 2004-2007. Selon la DRAC, les missions du SRI n'étaient pas identifiées comme relevant des compétences de la région et « *les agents du SRI se sont sentis isolés, faisant l'objet d'une méfiance de l'institution* ». Il est patent que le transfert s'est accompagné d'une certaine « *normalisation administrative des pratiques* ». Cependant, toujours selon la DRAC, la « *situation semble s'être nettement améliorée* », ce dont témoignent les rapports annuels de la collectivité et le dernier rapport de l'inspection des patrimoines.

Le service de l'inventaire d'Alsace évoque, dans son rapport annuel pour 2008, « *les difficultés (...) rencontrées pour l'intégration de la mission de l'inventaire au sein des politiques de la région. Cette inertie était attendue et anticipée, mais il faut reconnaître qu'elle a pu peser sur l'équipe, notamment en raison d'un certain retard à cerner les attentes de la région, et de l'effort à fournir pour intégrer les nouvelles missions et les modes de fonctionnement de la collectivité* ». L'évolution, là encore, est assez nette, même si le service continue à exprimer, dans ses rapports annuels, les difficultés qu'il rencontre.

En Picardie, le service a été « *perçu au moment du transfert comme un corps étranger dont les missions paraissaient sans lien avec les compétences de la collectivité* » et a connu « *une intégration délicate, exprimée par la commande d'un audit, mal vécue par le service, et la difficulté à trouver sa place dans l'organigramme de l'institution* ». Cet audit a été l'occasion d'une crise interne, qui a manifestement entraîné le départ du conservateur. Toutefois, dès 2008, les enjeux et les conséquences du nouveau contexte institutionnel commençaient « *à être mieux compris et acceptés par les membres de l'équipe* ».

Les tensions initiales semblent s'être peu à peu apaisées. Si certains services font encore exception, ils sont minoritaires. Du reste, fin 2010, les titulaires en poste avaient majoritairement fait le choix d'intégrer la fonction publique territoriale (FPT).

En effet, après les trois campagnes annuelles d'option, soit fin 2010, 61,6 % de ces personnels, soit 114 personnes, avaient choisi l'intégration dans la FPT, la plupart fin 2008, dès la première campagne. Les choix individuels s'expliquent notamment par les bénéfices liés au statut au sein de la FPT (indice de reclassement, rythme avancement dans le grade et grille de rémunération). Les différentes sources, entretiens comme questionnaires, révèlent que cette intégration est apparue intéressante pour les personnels techniques. En revanche, l'intégration était moins favorable aux conservateurs. (cf. point 2.2.3.4)

2.1.2 Des choix d'organisation traduisant la place de l'inventaire au sein des politiques régionales

2.1.2.1 La tendance à la constitution de services du patrimoine aux compétences élargies s'est affirmée progressivement

Deux options s'offraient aux régions pour intégrer les SRI à leur organigramme administratif :

- faire du SRI une direction ou l'intégrer à une direction existante ;
- le rattacher soit à une direction chargée de la culture, soit à une direction chargée de l'aménagement du territoire.

Au-delà des enjeux d'affichage, qui ne sont du reste pas négligeables, l'alternative était soit de rapprocher le SRI de l'équipe déjà chargée, au sein de la collectivité, de missions relatives au patrimoine, soit de constituer une structure bien identifiée chargée de l'inventaire. Dans le premier cas, le risque, tel qu'identifié par certains chercheurs et l'inspection des patrimoines, était l'abandon relatif de travaux opérationnels d'inventaire au profit de tâches administratives (de gestion de subventions, notamment, et d'instruction de dossiers). Dans le second cas, le SRI pouvait se maintenir dans un superbe isolement et n'être associé qu'à la marge aux orientations des politiques patrimoniales régionales. Ce choix était donc structurant pour l'activité de l'inventaire.

La Basse-Normandie a ainsi créé une « direction de l'inventaire général » au sein d'un pôle « Aménagement du territoire » rassemblant trois autres directions : « affaires culturelles », « développement numérique du territoire » et « transports, mer et littoral ». De même, la Franche-Comté a initialement constitué une direction « Inventaire et patrimoine » au sein d'un pôle « culture, sport, jeunesse et vie associative », forme de reconnaissance « *du poids du service* » (en nombre d'agents) et de la « *qualité des personnels et chef de service* ». Cette direction ne gérait pas les aides au patrimoine. La région centre a adopté la même formule.

La plupart des autres régions ont identifié clairement un « service » au sein d'une direction chargée notamment de la culture (par exemple, « Service connaissance du patrimoine » de Midi-Pyrénées) ou de l'aménagement du territoire (« Service de l'inventaire et du patrimoine » de Haute-Normandie). Ces services pouvaient comprendre deux unités distinctes, respectivement en charge de l'inventaire et des autres actions relatives aux politiques patrimoniales.

Enfin, l'équipe « Inventaire » a pu être intégrée à un service « Patrimoine », dont le responsable n'était pas celui de l'inventaire, par exemple en Languedoc-Roussillon.

Plus ou moins rapidement, plusieurs SRI ont vu leurs attributions s'élargir. Des tâches administratives autres que celles de l'inventaire leur ont été confiées ou ils ont fusionné avec les secteurs Patrimoine.

En 2009

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le SRI est devenu le service « Inventaire et Patrimoine » (SIP) chargé notamment de la gestion des aides régionales en matière de patrimoine monumental et de musées. Cinq agents, dont un conservateur, ont été rassemblés dans une « cellule » distincte de celle de l'inventaire pour remplir ces nouvelles missions.

En Île-de-France, le service a été réorganisé et rebaptisé « Service Patrimoine et Inventaire », tout en restant rattaché à la direction culture, sport et tourisme au sein d'un Pôle « Société ». Depuis cette date, outre ses activités d'inventaire, il gère les crédits de construction et de réhabilitation du patrimoine dans le cadre du Schéma directeur de la région d'Île-de-France. Il est aussi impliqué dans la gestion des aides régionales à la création des AVAP (ou à la transformation d'une ZPPAUP en AVAP). Il a été également associé aux réflexions sur le Grand Paris.

En Champagne-Ardenne, le SRI, qui constituait l'un des cinq pôles de la direction de l'aménagement du territoire, a été rattaché à la direction de la culture, lors de la création de cette dernière. Le rattachement initial avait été effectué par défaut. Le SRI constitue le noyau dur de la direction (8 agents SRI sur les 15 de la direction), qui s'est vu rattacher le centre de documentation générale et celui des archives de la région.

En 2010

En Franche-Comté, parallèlement à la transformation de la Direction « Inventaire et patrimoine » en « Service Inventaire et patrimoine » rattaché à une Direction « Culture, sport, jeunesse et vie associative », la gestion des aides à la conservation et à la réhabilitation, et des aides aux associations œuvrant dans le domaine du patrimoine a été confiée à l'inventaire, chargé plus globalement de la gestion et du suivi des politiques patrimoniales de la région.

En Basse-Normandie, la direction de l'IGPC est chargée de la gestion des aides. De même, en Languedoc-Roussillon, le secteur inventaire a pris en charge, à partir de 2010, les subventions allouées à la recherche dans le domaine de l'histoire, de l'histoire de l'art, de l'archéologie et de l'ethnologie.

Dans le Nord-Pas-de-Calais, les agents de l'inventaire ont été rattachés à un « service du patrimoine culturel ». L'objectif était de renforcer les synergies entre inventaire général, politiques culturelles de valorisation du patrimoine (volet patrimoine bâti de la politique Pays, rénovation du patrimoine rural en lien avec la Fondation du Patrimoine, appui aux grands établissements patrimoniaux et aux musées labélisés musée de France) et grands projets régionaux de valorisation de la mémoire du travail et des conflits (Chemins de Mémoire, Mineurs du Monde). Le conservateur régional a été alors placé sous l'autorité du chef de service Patrimoine culturel en tant qu'adjoint.

En 2011

En Aquitaine, ont été rapprochées au sein du SRI l'équipe chargée de l'inventaire (unité « recherche inventaire ») et celle chargée des autres compétences relatives au patrimoine (unité « valorisation du patrimoine et médiation »), qui relevait auparavant de la direction des territoires.

En 2012

En Picardie, où le service régional de l'inventaire du patrimoine culturel est devenu la direction de l'inventaire et du patrimoine culturel, ses compétences ont été étendues à la mise en œuvre de l'ensemble de la politique régionale relative au patrimoine culturel picard, matériel et immatériel, conservation, restauration mais aussi valorisation.

Les services dont le périmètre d'attributions est le même qu'en 2004 sont minoritaires. En Midi-Pyrénées, le service de la connaissance du patrimoine se consacre à l'inventaire alors qu'un service « développement par le patrimoine » assure les tâches de gestion des subventions.

En outre, les organisations ne sont pas encore toutes stabilisées et il n'est pas exclu que des restructurations interviennent encore fréquemment. En Basse-Normandie, il a ainsi été récemment question de fusionner les directions « Inventaire » et « Culture ».

2.1.2.2 Une seconde tendance, moins nette, a été l'apparition de postes dédiés à la valorisation du patrimoine

La politique de valorisation des résultats des opérations d'inventaire regroupe tant les publications que l'ensemble des actions de diffusion de la connaissance, quel que soit le support employé. Elle se distingue de la valorisation patrimoniale, dont l'objet est le financement d'opérations de conservation ou de restauration du patrimoine mobilier et immobilier, que ce patrimoine soit ou non protégé(cf. *infra*).

La valorisation peut être confiée à l'ensemble des chercheurs – c'est du reste parfois un principe majeur pour les chefs de service, comme en Lorraine – et lorsque une spécialisation existe elle peut être mutualisée au sein d'un service Patrimoine (comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur) ou au sein d'une direction.

2.1.2.3 *Cet élargissement des missions s'est souvent accompagné d'une restructuration des services*

D'une manière générale, les modalités de structuration interne ont fréquemment varié, en fonction des options retenues pour les politiques patrimoniales et des priorités retenues pour l'inventaire.

Avant 2004, les services dont les effectifs étaient les plus importants étaient souvent organisés en pôles : recherche-expertise, appui technique (photographie, dessin, SIG), fonctions d'administration et de documentation.

Cette organisation était notamment celle retenue dans la région Centre. En 2009, celle-ci a maintenu les pôles recherche et technique et ajouté un pôle « valorisation ». Toutefois, une nouvelle réorganisation bipolaire pourrait intervenir en 2015, avec création d'un nouveau pôle « valorisation et ressources », fusionnant valorisation et technique/méthodologie et renforçant le pôle recherche (par des chercheurs associés).

En Aquitaine, le SRI était divisé jusqu'en 2013 en 3 unités :

- valorisation du patrimoine et médiation (aide à la restauration du patrimoine protégé et à la médiation ; valorisation des travaux d'inventaire ; gestion du centre de documentation et de la photothèque) ;
- recherche inventaire (programmation des opérations et mise en œuvre) ;
- banque de données et développement numérique (programme BnsA, gestion site web et bases de données).

En 2013, il a été décidé de transférer cette dernière unité vers le service des industries numériques.

Dans le Nord-Pas-de-Calais, le « service du patrimoine culturel » comprend 16 personnes et se divise en une unité IGPC (8 personnes) et une unité Politiques régionales de valorisation du patrimoine (3 personnes), la direction du service comptant 5 personnes.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, depuis 2010, le « service inventaire et patrimoine » se divise en 3 cellules : Recherche (9 personnes), Technique (6) et Patrimoine (5), pilotées par deux cadres. La cellule « Patrimoine » compte deux gestionnaires de demandes de subvention et trois chargés de mission : « Musées », « Patrimoine » et « Valorisation territoriale ».

Cependant, plusieurs services n'ont pas opté pour une division en pôles, soit en raison du faible nombre d'agents soit parce qu'ils n'ont pas vu d'intérêt majeur à segmenter leurs équipes. La Bretagne l'a abandonnée en 2012, la jugeant peu opérationnelle.

2.1.2.4 *Les relations entre les équipes de l'inventaire et les autres services des conseils régionaux sont aujourd'hui inégalement développées*

Les choix d'organisation qui viennent d'être définis peuvent avoir une influence directe sur les relations avec les autres directions « métier » qui participe à la mise en œuvre de la politique patrimoniale de la région sans pour autant que les choix d'organigrammes soient, en la matière, déterminants.

Les relations transversales entre inventaire et autres directions sont particulièrement fortes en Lorraine, l'inventaire étant très régulièrement sollicité dans le cadre de la politique régionale d'aménagement du territoire. Les relations interservices y sont formalisées.

En Picardie, les rapports annuels insistent sur la multiplicité des contacts qui se sont peu à peu tissés avec les autres services de la région, notamment la direction chargée de l'aménagement (groupe de travail accompagnant la création du parc naturel régional Picardie maritime) ou avec la direction chargée de la prospective (préparation en 2010 des journées nationales de l'inventaire). Le service a apporté sa contribution à l'élaboration du nouveau schéma régional de développement durable du tourisme et des loisirs (SRDDTL). Enfin, il est régulièrement consulté par les chargés de mission des territoires sur les projets concernant le patrimoine. Les coopérations avec les autres directions du CR ainsi décrites se sont confirmées ensuite.

En Midi-Pyrénées, la décentralisation est passée par une acculturation « administrative » et « gestionnaire », initialement difficile, désormais assimilée et considérée comme utile dans la gestion notamment des partenariats. Elle a favorisé également l'interaction avec les autres services de la culture pour parler un langage commun et avoir une même approche de l'action culturelle.

La plupart des SRI ont développé une approche commune sur des dossiers ponctuels. L'étude du patrimoine des lycées – par le biais notamment des commandes du 1% artistique – a été citée, mais aussi les orientations générales définies ou des avis sur dossiers avec la direction chargée du tourisme ou les avis sur demandes de subvention pour restauration. Les directions chargées de la recherche peuvent être également conduites à attribuer des bourses sur appels à projet en rapport avec les problématiques d'inventaire.

Dans la quasi-totalité des régions, les services de l'inventaire sont considérés comme des centres d'expertise. Toutefois, ils ne sont en général sollicités que ponctuellement.

L'inspection des patrimoines constatait ainsi, en 2012, qu'en Aquitaine la visibilité de l'action du service apparaissait « variable », celui-ci pouvant dispenser une expertise à la demande de certaines directions comme l'éducation (pôle territoire) ou le tourisme, même si le rapport constatait une absence de telles relations depuis respectivement 12 et 18 mois.

Certains services regrettent ainsi la rareté des travaux communs – voire des échanges réguliers – avec les autres directions de la collectivité. C'est notamment le cas en Basse-Normandie, où le choix de constituer une direction spécifique à l'inventaire a peut-être contribué à cet isolement et qui constate « *une méconnaissance de plusieurs élus et collègues sur ce que sont précisément les missions fondamentales de l'inventaire, en dépit de réunions de présentation et d'expositions organisées par la direction de l'inventaire* »

En Alsace, le fait que ce service demeure sur son ancienne implantation conduit la DRAC à s'interroger sur son intégration réelle au sein de l'ensemble des services régionaux.

2.1.3 Entre 2004 et 2013, un maintien des effectifs chargés de l'inventaire mais une évolution contrastée selon les régions

2.1.3.1 Les effectifs globaux

En 2004, selon la synthèse annuelle élaborée par le service compétent de la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), le nombre total des personnels contribuant à l'inventaire en région, **y compris par conséquent les effectifs mobilisés par les partenaires ou sous contrat**, était de 341 ETP.

En 2012, selon les rapports annuels des régions, ces effectifs étaient de 324 ETP (293 ETP au sein des services, titulaires ou contractuels ; 31 dans le cadre de divers partenariats)¹³¹. Ils ont peu varié par rapport à 2007 (315 ETP) et 2010 (330 ETP)¹³².

Ces données sont cependant insuffisamment fiables : d'une part, elles peuvent varier de façon significative d'une année sur l'autre et d'un service à l'autre ; d'autre part, elles sont incomplètes :

- certaines régions n'ont pas transmis leur rapport annuel chaque année entre 2004 et 2007, (mais la Lorraine, seule dans ce cas en 2012, ayant cessé de transmettre tout rapport depuis 2007, a donné les informations nécessaires à la mission) ;
- seules l'Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, le Limousin, la Picardie, les Pays de la Loire, et le Centre ont identifié les personnels dédiés aux opérations d'inventaire par leurs partenaires (de 6 à 1 ETP) dans leurs rapports ; Midi-Pyrénées – qui a pourtant largement recours aux partenariats – ne l'a pas fait.
- les moyens financiers consacrés aux travaux d'inventaire sous forme de subvention ou de marchés n'ont pas fait l'objet de suivi. La mission n'a pu les reconstituer, les documents comptables ne le permettant pas.

Les documents budgétaires et comptables ne donnent pas d'informations à un degré de précision utile pour le présent rapport. En effet, la nomenclature analytique de la M71 des régions ne distingue pas de sous-fonction « Inventaire » mais une sous-fonction « Patrimoine », qui inclut la totalité des crédits et dépenses de ce secteur (y compris par conséquent, pour les bibliothèques et médiathèques, musées et aides à la restauration-valorisation). En outre, les montants inscrits, depuis 2007, dans les budgets et les comptes au titre de cette sous-fonction font apparaître des différences considérables entre régions et, pour une même région, selon les années. Plusieurs lignes de comptes ne sont du reste pas renseignées.

C'est ce qui explique, pour partie, qu'interrogés sur la totalité de leurs dépenses consacrées à l'inventaire lors des deux dernières années, les conseils régionaux aient rarement répondu. A moins d'un suivi effectué *a priori*, un retraitement fin des données financières aurait, en effet, été nécessaire pour transmettre des informations fiables.

2.1.3.2 Les effectifs des services régionaux

Toutes les régions n'ayant pas répondu au questionnaire que la mission leur a transmis, les rapports annuels qu'elles ont communiqués au ministère de la culture, pour l'année 2012, ont été retenus comme base pour connaître l'état des effectifs chargés de tâches d'inventaire, et mesurer l'évolution depuis 2004 :

REGIONS	Compensés 2004 (ETPT)	Effectifs fin 2012 (ETP)
Alsace	16,2	16,2
Aquitaine	12	15,6
Auvergne	12	9,9
Basse-Normandie	6	11
Bourgogne	11,15	10,8
Bretagne	28	18,7
Centre	17	18
Champagne-Ardenne	4,5	5,4
Corse	5	6
Franche-Comté	9	12
Haute-Normandie	14,5	12,9
Île-de-France	19	15,9
Languedoc-Roussillon	13,85	9,8
Limousin	8,4	7,8
Lorraine	15,5	18,3
Midi-Pyrénées	12,5	12,2
Nord - Pas-de-Calais	13,4	14,3
Pays de la Loire	19	20,2
Picardie	12,4	10,6
Poitou-Charentes	14,3	14,6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16	14,8
Rhône-Alpes	12,6	15
TOTAL Métropole	292,3	290
Guadeloupe	1	0
Guyane	1	3
Martinique	1	0
Réunion	0,33	0
Mayotte	0	0
TOTAL DOM	3,33	3
TOTAL France	295,63	293,00

Source : DGCL pour les ETP compensés. Rapports annuels 2012-2013 pour les effectifs 2012, sauf Lorraine : données 2014 transmises par la région.

Le nombre d'ETP chargés fin 2012 de l'inventaire au sein des régions est sensiblement le même que celui constaté avant le transfert. Toutefois, le périmètre des missions ayant changé, ce tableau appelle plusieurs commentaires :

- les tâches d'encadrement et de soutien (15 % en 2012) occupent un plus grand nombre de personnes qu'en 2004 selon la synthèse du rapport annuel 2011-2012 ;
- les services auxquels l'inventaire est aujourd'hui confié sont différents de ceux qui existaient en 2004, principalement en raison de l'élargissement de leurs attributions.

Ainsi, dans le tableau ci-dessus, certaines régions ont intégré les agents chargés de tâches de gestion de subventions, d'autres les ont exclus.

L'inspection des patrimoines a ainsi considéré, dans ses rapports, que certains agents des SRI ne participaient pas à l'inventaire en tant que tel, mais effectuaient des tâches de « guichet » : instruction de dossiers et rédaction d'avis. Elle note que c'est le cas en Bourgogne, où un attaché de conservation accomplit des tâches administratives « *qui ne relèvent pas d'un service de recherche* » (rapport 2008) ou en Limousin (rapport 2012). La même remarque peut être faite pour d'autres régions, par exemple la Lorraine, la Franche-Comté ou l'Aquitaine (une unité relevant de la direction des territoires, chargée notamment de l'aide à la restauration du patrimoine protégé et à la médiation, a été rattachée au SRI).

A l'inverse, Provence-Alpes-Côte d'Azur n'a pas pris en compte les deux agents effectuant ce même type de mission, dans les 14,8 ETP de son rapport annuel.

A contrario, les recherches sur le patrimoine immatériel peuvent être effectuées par des agents qui n'appartiennent pas au service de l'inventaire et certaines fonctions ont été mutualisées entre différents services de chaque collectivité ou au sein même des services Patrimoine élargis intégrant les secteurs ou équipes « Inventaire ».

L'identification précise des évolutions sur la base des mêmes périmètres d'activité est donc de plus en plus difficile, au fil des restructurations et recompositions d'organigrammes et des orientations fixés à l'Inventaire au sein des politiques des collectivités.

2.1.3.3 Les disparités régionales

Quoi qu'il en soit, les effectifs propres des services, qui assurent la continuité des missions et restent nécessaires à l'acquisition et au maintien d'une expertise qui s'acquiert essentiellement par la pratique de terrain, n'ont pas évolué au même rythme selon les régions.

Ils ont augmenté ou se sont maintenus dans la majorité des régions. Ils ont significativement diminué en Bretagne, en Languedoc-Roussillon, en Auvergne, en Picardie, en Île-de-France.

Le constat peut être affiné si l'on observe l'évolution des profils d'emploi. Le nombre de conservateurs titulaires travaillant dans les services a augmenté, entre 2004 et 2012, en Île-de-France et dans le Centre, mais il a globalement diminué.

La baisse a été plus marquée en Languedoc-Roussillon (-4), Bourgogne (-3), Auvergne (-2), Limousin (-2) et Poitou-Charentes (-2). Parallèlement, des attachés de conservation ont été recrutés dans les mêmes régions : Languedoc-Roussillon et Poitou-Charentes (3), Bourgogne et Bretagne (2), Auvergne et Limousin (1). La nature exacte de leurs missions n'étant pas précisée dans les rapports, il n'est pas toujours aisé de savoir s'ils se consacraient aux opérations d'inventaire ou à des tâches administratives.

Le remplacement progressif de conservateurs par des attachés du patrimoine concerne d'autres régions, par exemple le Nord-Pas-de-Calais, où deux conservateurs, placés en situation de détachement, ont rejoint l'un le service de l'inventaire de la région Rhône-Alpes (2011), l'autre le service des monuments historiques de Picardie (2012). Une attachée de conservation a été recrutée (2012).

Certaines régions ont mis en avant, pour répondre aux interrogations de la mission sur l'évolution du nombre d'agents chargés de l'inventaire, l'effort total qu'elles consacrent au patrimoine. En Languedoc-Roussillon, par exemple, le directeur de la culture et des patrimoines a souligné les efforts réalisés dans un secteur dont les effectifs sont passés, en dix ans, de 3 à

21 personnes au sein d'une collectivité qui a, ainsi, engagé une « véritable politique patrimoniale ».

2.1.3.4 Les effectifs ne sont pas toujours en nombre suffisant pour répondre aux objectifs fixés

L'insuffisance des moyens humains – qui touche principalement la conduite des opérations – a été mise en exergue, soit dans les rapports annuels des régions, soit dans les rapports de l'inspection des patrimoines.

En Alsace, le rapport annuel 2010 indiquait que, pour certains projets inscrits au programme régional, les moyens faisaient défaut et que le recours aux partenariats serait nécessaire. Deux ans plus tard, le Conseil national de l'Inventaire général du patrimoine (CNIGPC) s'interrogeait, dans son avis annuel, sur « l'adéquation des effectifs » aux missions du service et faisait le vœu que « le règlement du dossier « transfert des emplois associatifs » soit l'occasion de les conforter »¹³³. La DRAC s'inquiète aujourd'hui de cette diminution du personnel technique et scientifique et de ses conséquences sur la mise en œuvre de ses propres objectifs de connaissance, diffusion, protection et préservation du patrimoine.

En Auvergne, selon l'inspection des patrimoines, « en passant de 14 emplois (12 pourvus) compensés en 2007, à 10 emplois au 1^{er} février 2011, le service a perdu une part de sa capacité d'intervention et de ses métiers, et semble atteindre le seuil critique auquel les conditions de sa réactivité et la diversité des compétences professionnelles nécessaires sont compromises. » En 2014, les effectifs sont de 10,8 ETPT (l'une des agents, en congé parental, a été remplacée par des agents recrutés en CDD).

En Bretagne, où l'État a compensé 28 emplois, dont 5 emplois associatifs, seuls 19 agents étaient en poste début 2013. Le rapport annuel établi par le service pour 2012 relève la « faiblesse quantitative des moyens humains en regard des objectifs visés » : cinq agents ont quitté le service avant 2009 ; cinq autres entre janvier 2011 et décembre 2012 (trois départs à la retraite et deux mutations) et quatre d'entre eux n'étaient toujours pas remplacés en 2013. Une nouvelle cheffe de service a pris son poste en mai 2012 après un intérim de plus d'un an.

En Languedoc-Roussillon, la région a procédé à plusieurs recrutements en 2007, afin de reconstituer une équipe « passablement réduite au cours du processus de décentralisation » (Rapport annuel 2007). Mais les années 2007-2009 ont été marquées par des absences et par le départ du responsable du service dont le poste est resté vacant pendant six mois. Les effectifs se sont stabilisés qu'à partir de 2011 autour de 10 ETP et le niveau de 2004 (13,85 ETP) n'a donc pas été retrouvé.

Dans le Limousin, l'effectif des chercheurs est passé de trois à deux, compte tenu du départ de l'ancien chef de service en 2007, remplacé par un ingénieur d'études, chercheur déjà en poste dans le service et non remplacé à son poste initial. L'accroissement du nombre d'opérations a conduit à la demande de créations de postes de chercheurs. La première en 2010 n'a pas été accordée. Un poste destiné à remplacer deux emplois contractuels a été ouvert en 2012 mais non pourvu. Dans son rapport, l'inspection des patrimoines constatait les difficultés du service : « Le départ du chef de service, la mutation d'une conservatrice, la fin d'un contrat de chercheur, le déficit des emplois de recherche qui en a résulté, la longue maladie du dessinateur cartographe ou encore l'absence pénalisante d'un administrateur de données ont conduit le service à s'adapter en continu pour maintenir une capacité à conduire des opérations de recherche et à en communiquer les résultats. »

En Picardie, le rapport annuel 2009-2010 soulignait que « les enjeux et les conséquences du nouveau contexte institutionnel des services régionaux de l'Inventaire général commencent à être mieux compris et acceptés par les membres de l'équipe. Les évolutions qui en découlent nécessitent cependant un investissement très lourd et parfois difficile à réaliser, au regard des moyens dont dispose le service. »

En Champagne-Ardenne, le SRI compte 5 ETP dont 2 conservateurs. L'un des deux conservateurs étant chef de service, l'effectif consacré au volet « études » des opérations est de 1,5 ETP. Ce service n'a jamais disposé d'un effectif important et la décentralisation n'a pas modifié cette situation. Elle conduit à définir des priorités et à externaliser les opérations d'inventaire (essentiellement le recensement). L'absence d'un gestionnaire de bases de données a obligé le service à orienter la valorisation de ses travaux vers les publications, qu'il a constamment réalisées au sein des collections nationales.

Plusieurs services ont connu, après 2009, de nombreux mouvements de personnel. Ainsi, dans le Nord-Pas-de-Calais, si les types de poste sont restés quasiment les mêmes depuis 2004, l'équipe a été largement renouvelée : trois chefs de service se sont succédé ; sur les trois photographes présents en 2007, deux sont partis, un a été remplacé, le titulaire restant est parti en congé-mobilité de 2010 à 2011 ; les missions de la secrétaire de l'inventaire, en arrêt longue maladie depuis 2010, ont été confiées aux secrétaires du service du patrimoine culturel ; le documentaliste, rattaché en 2007 au service de l'accueil, de l'information et des relations extérieures et parti à la retraite en 2013, et n'a, à ce jour, pas été remplacé ; enfin, les deux postes relatifs à la gestion des bases de données de l'inventaire, transférés vacants en 2007, ont été pourvus et mutualisés à l'échelle de la direction de la culture.

Pour assurer la continuité de l'activité, les conseils régionaux ont dû procéder à de nombreux recrutements. Ils soulignent les difficultés rencontrées pour pourvoir les postes.

Ainsi, en Franche-Comté, un attaché contractuel a été recruté, faute de candidat au poste de conservateur, et le conseil régional a pointé l'inadéquation entre le nombre de conservateurs formés par l'INP et les besoins des collectivités. Dans le Limousin, le poste d'administrateur de bases de données et SIG, ouvert en 2012, n'était toujours pas pourvu fin 2013. Plusieurs SRI sont restés sans chef de service pendant une plus ou moins longue période : en Bretagne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Auvergne, Corse.

En outre, les différences statutaires entre le corps des conservateurs du patrimoine de l'État et le cadre d'emploi des conservateurs territoriaux du patrimoine (recrutés, dans les deux cas, au sein d'une spécialité unique « Monuments historiques et Inventaire ») contribuent, pour une part, à expliquer ces difficultés. Une région a évoqué l'intérêt que pourrait constituer, à cet égard, la création d'un grade de conservateur général au sein du cadre d'emploi des conservateurs territoriaux.

Le corps des conservateurs du patrimoine de l'État, aujourd'hui régi par le décret n° 2013-788 du 28 août 2013, comprend trois grades¹³⁴:

- le grade de conservateur général (qui comprend cinq échelons) ;
- le grade de conservateur en chef (qui comprend six échelons) ;
- le grade de conservateur (7 échelons et deux échelons de stage).

Le cadre d'emploi des conservateurs territoriaux du patrimoine, régi par le décret n° 91-839 du 2 septembre 1991, n'en comporte que deux : le grade de conservateur en chef et celui de conservateur.

Le recrutement des personnels techniques a été plus ou moins aisé. Selon les régions, il a donné lieu à des choix divers, en fonction des priorités en termes de compétence et d'allocation de crédits. S'agissant des compétences, les photographes, les gestionnaires de bases de données (Midi-Pyrénées, Aquitaine, Nord-Pas-de-Calais) voire les infographistes (Poitou-Charentes, Haute-Normandie) ont été particulièrement recherchés. L'objectif était d'assurer l'alimentation des bases de données et, parfois, de rattraper le retard accumulé avant la décentralisation. Les recrutements ont été réalisés par la voie statutaire ou contractuelle, selon

les profils recherchés et la technicité des emplois, souvent difficiles à pourvoir sur les seuls marchés locaux d'emplois publics.

La multiplication des départs et les délais pour pourvoir les postes vacants ont pu constituer un handicap pour assurer l'achèvement des opérations engagées. Comme l'a souligné le directeur de l'IGPC de Basse-Normandie, les études d'inventaire sont longues et le départ d'un chercheur interrompt souvent définitivement les travaux. Il semble, en effet, difficile de reprendre une opération non achevée car les méthodes d'approche diffèrent d'un chercheur à l'autre.

2.1.3.5 Les moyens matériels des services ont augmenté mais cette augmentation est difficile à mesurer précisément

Les appréciations portées par les services régionaux et par les DRAC interrogées sont convergentes : le transfert a été l'occasion d'un renforcement des moyens matériels de l'inventaire, notamment pour les crédits de numérisation et de photographie.

En Rhône-Alpes, le transfert s'est accompagné d'un effort conséquent pour la numérisation : outre le recrutement d'un poste d'administrateur, le budget qui lui est consacré a doublé. Pour la région, « la décentralisation de l'inventaire paraît une réussite tant du point de vue des moyens humains et financiers que du point de vue des outils de diffusion et de communication de l'inventaire ».

Dans le Nord-Pas-de-Calais, si l'on excepte les difficultés liées au fonds documentaire, évoquées *infra*, la situation apparaît satisfaisante : dès le transfert, un crédit de 50 000 € pour l'acquisition de matériel photographique numérique, dont l'absence était préjudiciable au fonctionnement du service, a été voté.

En Basse-Normandie, des crédits supplémentaires ont également été alloués : un budget propre de documentation (environ 13 000€ annuel) ; un budget de publication de 30 à 40 000€ annuel en moyenne ; des crédits de numérisation (appels à projets numérisation du MCC jusqu'en 2013, depuis 2014 sur crédits numérisation de la région).

Dans le Centre, la direction bénéficie chaque année de manière récurrente d'une enveloppe de 10 000 € pour mettre à niveau son matériel technique (matériel photographique et matériel topographique). Par ailleurs, en 2011, il a été procédé au remplacement de l'équipement photographique numérique du service.

En Île-de-France, le service est été doté de moyens de fonctionnement et techniques importants.

En Picardie, le service souligne une mise à niveaux du parc de véhicules et de matériel photographie. En 2013, le service devait déménager dans de nouveaux locaux du conseil régional améliorant les conditions de conservation de la documentation.

L'effort global n'est cependant pas précisément mesurable.

Les insuffisances des comptes régionaux par fonctions ont déjà été évoquées. La mission a demandé aux régions, pour obtenir des informations précises, les dépenses de fonctionnement et d'investissement qu'elles ont réalisées pour l'inventaire en 2013 et le budget prévu pour 2014. Mais les périmètres retenus par celles qui ont répondu ne se recouvrent pas. Ainsi, pour la Lorraine, les dépenses de fonctionnement courant du SRI sont globalisées au sein du budget de fonctionnement général et ne font pas l'objet d'un suivi analytique ; les seules dépenses de fonctionnement qui sont votées au sein du budget fonctionnel Culture au titre de l'inventaire comprennent :

- le fonctionnement courant inhérent à l'activité « métier » (ex. maintenance logiciels métier, frais de représentation pour des colloques, maintenance de matériel photographique) ;
- les subventions accordées au titre des conventions de partenariat ;
- les marchés publics passés pour réaliser des opérations.

Plusieurs régions semblent avoir retenu ce même périmètre :

- l'Auvergne, qui indique que, pour un total de dépenses de 171,5 k€, 121,5k€ sont consacrées à la désinfection et à la numérisation du fonds photographique (dépenses spécifiques « métier ») ;
- la Franche-Comté : au budget 2014, 60 000€ étaient inscrits pour les « travaux d'inventaire » et 20 000 € pour leur « valorisation » ;
- la Guyane ;
- Champagne-Ardenne.

En revanche, Midi-Pyrénées a retenu un périmètre restreint qui correspond uniquement aux subventions versées dans le cadre des travaux en partenariat alors que la Basse-Normandie, à l'inverse, a indiqué l'ensemble des dépenses du secteur « Patrimoine » de la région. Rhône-Alpes a intégré ces dépenses à son budget de fonctionnement global : à compter de 2013, celui-ci a été réduit de 100 000€, à la suite du recrutement en CDI de deux de ses agents de la commune de Lyon, à laquelle le conseil régional versait jusqu'alors une subvention.

Dans tous les cas, le périmètre des dépenses de fonctionnement compensées par l'État au titre du transfert de l'inventaire (petit équipement, consommables, déplacements...) et celui des dépenses de fonctionnement du SRI indiquées par les régions, quand elles pouvaient les identifier (dépenses « métier », subventions et marchés), ne se recoupent pas. Comparer les montants versés par l'État au titre de la compensation et les dépenses de fonctionnement indiquées par les conseils régionaux en réponse au questionnaire de la mission ou dans leurs comptes annuels n'aurait donc aucun sens.

2.2 L'EXERCICE DES MISSIONS D'INVENTAIRE GÉNÉRAL

Évaluer suppose que des objectifs aient été préalablement caractérisés. L'objet de l'inventaire général est défini par la loi : « Recenser, étudier, et faire connaître ».

Cette formule n'est cependant pas suffisante, pour conduire un bilan documenté, puisque cet objet doit se traduire concrètement et être décliné selon la matière ou le sujet des opérations d'inventaire (quel territoire ? quels objets étudiés ?), le contenu de l'étude (quelle méthode adoptée ? quelles étapes d'analyse ?), le public auquel elle est destinée et les moyens permettant de la diffuser (publication ? mise en ligne ? autres moyens de valorisation ?).

En 2004, plusieurs indicateurs sont alimentés pour suivre les résultats obtenus dans la synthèse annuelle établie par le ministère de la culture¹³⁵.

Des indicateurs d'activité :

- le nombre d'opérations en cours, qui mesure « l'activité scientifique » des services ;

- la répartition des opérations selon leur nature et leur durée prévue ;
- la part des dossiers numériques (dits « dossiers électroniques ») réalisés dans chaque service ; ces dossiers, produits à l'aide d'une application dédiée, sont considérés comme une aide à la production des résultats mais surtout contribuent à la cohérence des travaux, puisqu'ils contribuent à l'application des normes scientifiques et techniques, dont la définition et le contrôle ont été confiés par la loi à l'État.

Des indicateurs de résultat :

- le nombre d'indexation des œuvres inventoriées dans les trois bases nationales (Mérimée, pour l'architecture, Palissy pour les objets mobiliers et Mémoire pour les photographies) donne le résultat de l'activité scientifique et permet d'estimer « *l'effort de mise à disposition du public de la documentation amassée, parfois de longue date, par les services régionaux* » ;
- le même indicateur permet de connaître l'état des opérations achevées et, rapporté à chaque commune où l'inventaire a été réalisé, la couverture du territoire national et de chaque région par l'inventaire ;
- l'ouverture des serveurs régionaux est suivie ainsi que le nombre de liens établis depuis les notices des bases nationales consultées en ligne vers les dossiers numériques complets stockés sur ces serveurs.

Un indicateur de moyens : les effectifs des services et des partenaires sont identifiés, par région, par statut (fonctionnaire ou contractuel) et corps ou cadre d'emploi.

La mission a fondé ses analyses sur ces mêmes indicateurs.

2.2.1 « Recenser et étudier » : l'évolution de la programmation

2.2.1.1 Le choix des opérations : des orientations nouvelles définies par les politiques patrimoniales des régions

Avant le transfert, le choix des opérations était généralement effectué par le service, au regard des résultats du recensement, après accord des collectivités territoriales concernées. Ces dernières pouvaient contribuer directement à la conduite des opérations et bénéficier, à ce titre, d'une subvention. Des recherches pouvaient être également conduites à la demande d'autres services de la DRAC – MH ou STAP – dans un but de protection ou de restauration, ou s'inscrire dans des orientations nationales – par exemple, l'inventaire du patrimoine industriel.

Depuis le transfert, les régions ont conçu l'inventaire, de façon de plus en plus nette, comme l'instrument de leur politique d'aménagement du territoire, essentiellement dans deux directions : la valorisation des territoires à fort potentiel touristique, l'étude du patrimoine réclamant une protection pour son caractère remarquable. Les services sont désormais chargés de répondre aux besoins des partenaires, de s'inscrire dans les politiques de valorisation et développement de la région, enfin de contribuer à la connaissance du patrimoine national.

Depuis 2007, un arbitrage est donc opéré entre les demandes émanant des collectivités, les orientations prioritaires affichées par la région, les études préliminaires conduites par les chargés d'étude, même si la part de ces trois facteurs diffère selon les régions.

Ainsi, l'inventaire inscrit désormais son action, de manière de plus en plus explicite, dans le cadre fixé par la collectivité pour valoriser son patrimoine.

En Picardie, par exemple, il se réfère aux schémas partenariaux d'aménagement du territoire (contrat de plan État-région, schéma régional de développement culturel) et aux documents d'analyse stratégique régionaux (*schéma régional d'Aménagement et de développement durable du territoire, schéma régional de développement durable du tourisme et des loisirs*) (rapport 2009).

En Franche-Comté, le programme actuel est encadré par deux séries d'objectifs principaux :

- « afin de permettre une meilleure prise en compte du patrimoine dans les projets d'aménagement, en restreindre les destructions, favoriser leur mise en valeur » ; deux volets sont définis : la préfiguration du parc naturel franco-suisse, les filières bois et lait sur les plateaux du Doubs ;
- « afin de conforter des orientations de la collectivité en matière de politique touristique, faisant place aux voies vertes, au renforcement de pôles urbains et culturels » ; l'inventaire pourra suivre les axes prioritaires retenus (patrimoine industriels, fluvial, sites en hauteur).

La rupture a parfois été très nette avec la programmation antérieure au transfert.

Ainsi, en Languedoc-Roussillon, une délibération du 6 février 2007 de l'assemblée permanente du conseil régional a fixé le cadre général de la programmation de l'inventaire et définit la stratégie en matière de patrimoine autour de vingt pôles touristiques. Un état des lieux de la connaissance du patrimoine de ces vingt secteurs a été dressé par les chercheurs, et des études prospectives ont été conduites. En conséquence, l'équipe a dû mettre un terme aux opérations engagées avant 2008, afin de « *s'investir au mieux dans les politiques régionales* ». Cette période d'expérimentation avait pour but de « *préciser les articulations à trouver entre recherche fondamentale et médiation auprès du grand public* ». Jusqu'en 2010, la stratégie de la région n'a pas été clairement définie, comme le notait le CNIGPC. A partir de cette date, une programmation sur quatre ans a identifié trois opérations thématiques principales : le patrimoine industriel de l'Hérault, le canal du Midi (plus précisément, les relations canal - territoires traversés), les châteaux viticoles (1850-1950) : architecture, décor, jardins ».

2.2.1.2 L'élargissement et la diversification des aires d'étude

Les différents types d'opérations, principalement « recensement ou inventaire préliminaire », « inventaire topographique » et « inventaire thématique » ont été définis en première partie.

Une première tendance très nette a été l'abandon définitif de la circonscription cantonale (essentiellement rurale) comme aire de référence des recensements et opérations topographiques :

Répartition des opérations d'inventaire par circonscription géographique en 2004 et en 2012				
	régions et départements	Cantons	Pays, CC, CA, PNR, autres	Villes et secteurs urbains
2004	17%	33%	24%	26%
2012	22%	8,5%	39,1%	30%

Source : mission. Données : synthèses des rapports annuels.

Bien que ce type d'étude ait perdu, dès les années 80, l'exclusivité qui était la sienne lors de la création de l'inventaire (cf. point 1.1), elle était toujours considérée comme pertinente dans la synthèse annuelle de 2004¹³⁶.

La progressive désaffectation dont elle a été l'objet n'a cessé de s'affirmer depuis le transfert. En 2012, moins de 20 opérations portaient encore sur l'inventaire topographique d'un canton et trois d'entre elles seulement avaient été engagées depuis 2007.

Les aires d'étude rurales ont été longtemps privilégiées par l'approche topographique, la plus forte densité patrimoniale des aires urbaines mobilisant, à moyens égaux, les équipes sur une durée plus longue et limitant d'autant les résultats en matière de couverture régionale. Ainsi, en Alsace, en 2004, presque tout le territoire régional avait fait l'objet d'un recensement à l'exception des grandes villes ; en Midi-Pyrénées, une seule ville chef-lieu de département figurait dans les bases nationales. La tendance est désormais inverse avec une représentation importante des grandes villes (par exemple, Lyon, Rouen, Strasbourg, Toulouse). Il est alors fréquent que l'inventaire ne s'attache qu'à un quartier, voire à un ou plusieurs édifices.

Même si l'abandon des opérations topographiques est une tendance pérenne, la valorisation du patrimoine dans les zones rurales est un dossier dont l'ensemble des régions s'est emparé. Cette politique repose pour l'essentiel sur les demandes des élus. L'objectif est d'assurer une attractivité du territoire. Pour répondre à cette demande dans des délais réduits, les services privilégient les méthodes de recensement : « pré-inventaire » ou « diagnostic territorial » (cf. *infra*), à partir desquels peuvent être choisis les éléments qui feront l'objet d'une étude plus approfondie et d'une publication.

En Aquitaine, cet effort porte particulièrement sur les communes éloignées des centres urbains et dont le développement repose notamment sur l'attractivité touristique ; en Poitou-Charentes ou dans le Nord-Pas-de-Calais, sur les partenariats conclus avec les Pays ou les PNR.

La part des autres territoires infra-départementaux a également fortement augmenté. Lorsqu'ils portent sur une circonscription administrative (communauté de commune, pays, parc naturel régional...), l'inventaire reste majoritairement de nature topographique (18 % du total). Il est thématique – sélectif et orienté – lorsque « *les limites du territoire sont construites sur l'emprise au sol d'un phénomène ou d'un processus particuliers que l'opération d'inventaire se propose d'étudier en tant que tel et, de plus en plus souvent, dans ses rapports avec le territoire qu'il façonne* » : voies de communication (réseau ferroviaire, canal), type de bâtiments (villas balnéaires, architecture industrielle, architecture rurale)...

A l'échelle d'un département ou d'une région, l'inventaire est naturellement « thématique ».

Toutefois, la distinction entre les deux catégories apparaît de plus en plus malaisée. Ainsi la Bretagne identifiait, en 2012, toutes ses opérations en cours comme à la fois topographiques et thématiques. Il est en effet difficile de savoir, *a priori*, si l'opération « Le canal de Nantes à Brest » privilégie le canal ou le territoire qu'il parcourt, recense la totalité des objets (édifice et mobilier), s'ouvre sur l'immatériel ou non. Comme l'indique le rapport de synthèse 2009, dans un développement sur ces questions, une analyse fine des documents de cadrage et des résultats est nécessaire pour comprendre l'objectif de l'étude.

2.2.1.3 Le développement d'études thématiques

➤ Proportion et nature des études thématiques

En 2004, la plus grande part des opérations relevaient de l'inventaire topographique. En 2009, les opérations topographiques représentaient encore un peu plus de la moitié du total. Aujourd'hui, les études thématiques ou topo-thématiques sont devenues majoritaires.

Ces études thématiques sont également beaucoup plus diverses qu'avant le transfert.

En 2004, plus de la moitié des opérations thématiques menées par les SRI étaient des thématiques « nationales » – programmes de l'UMR 8150 « André Chastel » (patrimoine verrier, patrimoine industriel, orfèvrerie, architecture de la villégiature, peintures murales), programmes circonstanciels (patrimoine du XX^e siècle, patrimoine hospitalier, observatoires, mobilier appartenant à l'État, etc.) – ou des variantes de ces thématiques.

L'éventail est infiniment plus large aujourd'hui. En 2012, le patrimoine des lycées, le patrimoine industriel et le patrimoine religieux étaient encore les thèmes les plus partagés (chacun d'eux par six départements ou régions) mais 26 thèmes différents étaient recensés pour 45 aires d'étude.

Au sein de ces études, l'intérêt pour le patrimoine immatériel s'est également affirmé, même s'il est encore marginal et « expérimental ». Dès 2008, des cahiers des clauses scientifiques et techniques comportait l'intégration de cette dimension.

En Pays de la Loire, le service a expérimenté une méthode d'inventaire du patrimoine immatériel, à compter de 2010, pour 3 de ses opérations (impact de la période carcérale de l'Abbaye de Fontevraud, mémoire du quartier industriel du Bas-Chantenay de Nantes, mémoire liée au patrimoine industriel de la communauté de communes de Moine-et-Sèvres). Dans ce cadre, plusieurs évolutions ont été engagées :

- enrichissement du vocabulaire et du système descriptif par la création d'une base de données spécifique, liée aux notices architecturales consultables sur Internet ;
- recueil des témoignages par un prestataire privé (marché sur bons de commande en fonction du recueil ponctuel de témoignages sur un site ou un édifice) ;
- valorisation du travail par la mise en ligne des vidéos de témoignages sur le site de la région¹³⁷.

En Languedoc-Roussillon, des projets ou des actions en matière de collecte de mémoire (sports et jeux traditionnels en Languedoc-Roussillon) sont coordonnées ou soutenues par le secteur inventaire.

En Rhône-Alpes, la création d'un poste de médiateur Patrimoine et d'un poste d'ethnologue ont été évoqués pour assurer la collecte des films existants, de conduire des interviews et de constituer une base multimedia *ad hoc*.

À noter également l'opération conduite en Poitou-Charentes (sur les mémoires ouvrières) qui a donné lieu à la mise en place sur une base de données régionale multimédia.

Les enjeux paysagers sont également à signaler (bassin minier, vallées de la Seine et de la Loire, estuaire de la Gironde, canal du Midi...).

➤ Répartition sur le territoire national

En 2009, les régions présentaient cependant encore des profils très contrastés : la synthèse nationale permettait ainsi de distinguer la nette prédominance de l'orientation

topographique en Corse, Bretagne, Limousin, Aquitaine, Pays de la Loire et Alsace, Haute et Basse-Normandie et Midi-Pyrénées ; à l'inverse, la Franche-Comté, la Bourgogne, le Nord-Pas-de-Calais, et surtout, Champagne-Ardenne, la Picardie et Languedoc-Roussillon avaient adopté des programmes essentiellement, voire intégralement, thématiques.

Certaines évolutions ont été rapides et tranchées : en Rhône-Alpes, en 2005, une seule opération thématique était recensée. En 2011, on en comptait cinq, dont une à l'échelle régionale.

D'autres ont été progressives.

Dans les Pays de la Loire, le rapport entre les opérations topographiques et thématiques a progressivement évolué, non par une augmentation de ces dernières mais par une diminution des opérations topographiques. On comptait, en 2012, neuf opérations topographiques pour six opérations thématiques.

En Bretagne, fin 2012, le « *renouvellement de l'approche des contenus* » prévoyait de mettre davantage l'accent sur les territoires urbains et les approches thématiques, de façon à « *mieux positionner l'inventaire au cœur des stratégies de la collectivité en matière d'aménagement et de développement* » (rapport 2012-2013).

En Corse, le service avait en 2006, pour premier objectif de poursuivre « *la couverture territoriale de l'île en réalisant des opérations topographiques* » (rapport CTC 2006-2007). A l'issue du transfert le programme opérationnel devait répondre à des « *objectifs différenciés combinant le temps long d'une couverture topographique systématique du territoire conçue comme la toile de fond d'opérations circonstancielles au tempo plus soutenu* » (rapport 2007-2008), notamment sur le patrimoine technique agricole ou les fortifications urbaines.

En Lorraine, le service rassemble les demandes émanant du terrain (y compris les services de l'État en particuliers STAP et CRMH), les synthétise avec les attentes des partenaires départementaux et confronte ces éléments avec sa propre analyse du territoire : une partie de la programmation répond aux besoins de la connaissance scientifique, l'autre aux besoins du territoire (cette distinction ne recouvre pas la distinction topographique/thématique, même si l'essentiel des demandes « locales » sont conduites selon une programmation topographique). Selon le service, l'intégration des demandes des territoires a toujours été prise en compte. En revanche, la mise en place d'une « *programmation scientifique de longue durée* » (patrimoine rural, patrimoines de diversités culturelles par exemple, patrimoine thermal) est mieux acceptée par la collectivité qu'elle ne l'était au sein des services de l'État. Les opérations ponctuelles pour répondre aux besoins du terrain étaient une habitude ancienne en Lorraine, « *les élus sont parfaitement conscients qu'elles doivent être encadrées scientifiquement et ne sauraient se multiplier* ».

➤ **Les résultats attendus**

Le changement de perspective est clair : le choix d'étude repose toujours sur une sélection, fondée sur une connaissance – plus ou moins approfondie – du patrimoine existant mais l'objectif est différent : l'exhaustivité, par recensement de la totalité des édifices et objets mobiliers « remarquables » du territoire, est abandonnée.

L'opération est ainsi encadrée dans un double objectif : embrasser l'ensemble ou une grande part du territoire régional, dont l'unité est ainsi caractérisée ; mettre en valeur des thèmes pouvant favoriser le développement de la région.

Cette évolution répond également à une attente partagée, bien que rarement exprimée de façon directe dans les documents d'orientation régionaux : inscrire les opérations dans des délais « raisonnables », c'est-à-dire éviter la dilution des opérations voire leur inachèvement.

L'argument essentiel avancé pour justifier la décentralisation de l'inventaire était, en effet, l'enlisement de certains travaux et les faibles résultats obtenus par certains services pour « couvrir » le territoire. Ainsi, en 2004, près des deux-tiers des opérations étaient programmées sur six ans, cette durée incluant la mise en forme normalisée des résultats, préalable à leur diffusion mais nombre d'entre elles n'étaient pas achevées au bout de huit ans ; quelques-unes se poursuivaient au-delà de dix ans. Les retards les plus marqués s'expliquaient essentiellement par le départ des chercheurs mais il est clair que le choix de la nature même de l'opération (topographique ou thématique, exhaustive ou non) influence sa durée.

Le fractionnement de l'aire d'étude et la sélectivité des objets d'enquête, choix majoritaire, avaient pour finalité d'éviter les opérations trop longues. La tendance a donc été de programmer des opérations thématiques ou topo-thématiques de quatre ans.

Pour atteindre ces divers objectifs, plusieurs outils nouveaux sont apparus, touchant à l'organisation et à la réflexion stratégique comme à la méthode pour conduire les opérations.

2.2.1.4 De nouveaux outils à l'appui de ces nouvelles orientations

Les projets de service et la programmation pluriannuelle ont permis de redéfinir les missions de l'inventaire dans le cadre de la décentralisation.

Ils ont été adoptés dans de nombreuses régions, associés à une programmation pluriannuelle des opérations.

Par ailleurs, il est beaucoup plus facile de réaliser une opération thématique à une large échelle – départementale ou régionale – lorsque le recensement initial est déjà disponible, quitte à l'actualiser si nécessaire. Par conséquent, les deux orientations ne s'opposent pas mais se complètent. Toutefois, lorsque les enquêtes préliminaires n'ont pas été conduites et que de vastes zones n'ont pas été explorées, cela conduirait à repousser indéfiniment le lancement d'opérations thématiques.

Depuis 2007, les « diagnostics territoriaux » ou « patrimoniaux » sont donc apparus. Ils ont pour fonction de se substituer au recensement exhaustif (de type « pré-inventaire »), afin d'identifier les territoires où les opérations devraient être conduites en priorité, ou de préparer l'étude d'un objet ou d'une thématique, dans des délais limités.

Ces diagnostics ne s'attachent pas uniquement aux édifices et au mobilier puisque des investigations peuvent être conduites sur les paysages ou les savoir-faire associés aux activités. Ils précèdent toute opération d'inventaire en Bretagne¹³⁸.

Ils se sont développés sous des dénominations et des formes diverses en Île-de-France, Pays de la Loire, en Picardie, en Nord-Pas-de-Calais et en Languedoc-Roussillon, où ils prennent une forme particulière.

En Languedoc-Roussillon, les diagnostics patrimoniaux « assurent la visibilité de l'institution régionale et permettent de favoriser la transversalité des interventions du service dans l'ensemble des politiques régionales et notamment dans les secteurs de l'éducation, de l'environnement, de l'économie, du tourisme et du développement des entreprises » (Rapport 2010-2011). Deux exemples sont cités : le diagnostic patrimonial du domaine de Celeyran acquis par la région à Salles-d'Aude pour la future ZAE Toulouse-Lautrec ; l'étude du mobilier du restaurant n°1 du Commissariat à l'énergie atomique de Marcoule à Bagnols-sur-Cèze (projet de création d'un PRAE, Parc régional d'activité économique).

Dans le Nord-Pas-de-Calais, les diagnostics raisonnés répondent aux besoins spécifiques des Parcs naturels régionaux (PNR) en matière patrimoniale. Ils permettent d'améliorer la connaissance du patrimoine bâti et donnent lieu à des recommandations en matière d'aménagement et de développement territorial. Ainsi, le plateau de Mormal au sein du PNR de l'Avesnois a fait l'objet d'un diagnostic raisonné qui a donné lieu à la rédaction d'un guide technique du patrimoine bâti. Celui-ci constitue un outil d'aide à la décision destiné aux élus et aux acteurs locaux.

2.2.2 « Recenser et étudier » : évolution des opérations

2.2.2.1 Une nette baisse du nombre d'opérations en cours

En 2004, 300 opérations étaient en cours.

En 2012, on n'en comptait plus que 200¹³⁹ (hors Lorraine¹⁴⁰). Deux phases doivent être distinguées :

- une chute brutale de 20 % (de 300 à 240 opérations) en trois ans (2004-2006) ;
- à partir du transfert effectif des services, une diminution de 16 % (de 240 à 200 opérations) en six ans (2007-2012)¹⁴¹.

Cette baisse a différentes causes, qu'il est difficile de pondérer, en l'absence d'informations plus complètes :

➤ **Dans certains cas, la période de transition a été mise à profit pour achever les opérations en cours, dans l'attente d'une nouvelle programmation**

Dans la perspective du transfert (2005 et 2006), les opérations dont le degré d'avancement était suffisant ont été mises en forme et les notices ont été versées sur les bases nationales.

Le rapport 2004 du SRI Languedoc Roussillon indique ainsi que « *dans le contexte de la décentralisation, ainsi qu'en témoignait la programmation scientifique prévisionnelle 2004 définie en 2003, la programmation n'a pas connu de bouleversements spectaculaires, d'engagements contractuels révolutionnaires. On pourrait parler de consolidation, de mise en ordre avant le « grand dérangement* » ».

Plusieurs régions ont connu, dans cette période, de nombreux départs et les recrutements ont pu poser de sérieuses difficultés (cf. *supra*).

En outre, la reprise d'archives, l'approfondissement de travaux antérieurs ou la nécessité de terminer des opérations de recensement ou d'analyse topographique de longue durée ont pu obérer la capacité à en lancer de nouvelles.

➤ **Le nombre des nouvelles opérations d'inventaire est limité par la baisse des personnels pouvant s'y consacrer**

Le remplacement de chercheurs par des attachés de conservation chargés de tâches administratives est également à prendre en compte ainsi que l'augmentation, dans l'agenda des chercheurs, des missions de valorisation (voir *infra*).

Ainsi, en Champagne Ardenne, seul le recensement des églises des Ardennes, réalisé par un cabinet privé et piloté par le SRI Lorraine, et un recensement du patrimoine juif et réformé dans la Marne figuraient au programme. Les autres activités étaient la publication d'ouvrages, d'actes de colloque, la participation à des événements culturels et l'instruction de dossiers d'AVAP.

En Basse-Normandie, le directeur de l'IGPC se consacre à des missions hors inventaire, le suivi de « grands projets » : l'inscription au patrimoine mondial des places du Débarquement, la mise en place d'un EPCC, des dossiers de protection.

Dans les Pays de la Loire, l'expertise des chercheurs sur les dossiers traités par le pôle Partenariat et Territoires est, de plus en plus sollicitée depuis 2008. La DRAC a également insisté sur « *le recul du travail scientifique de terrain au profit de l'activité de publication directement liée à la communication de la région : 11 inventaires topographiques en cours en 2012 contre 14 en 2004, 5 opérations thématiques en 2012 au lieu de 7 en 2004* ».

En Alsace, c'est le temps consacré aux opérations de valorisation au détriment de la recherche qui est mis en exergue dans le dernier rapport annuel.

Ce développement de nouvelles missions, au détriment, en partie, de la recherche elle-même n'est pas perçu, dans la majorité des cas, comme une faiblesse mais comme un choix assumé et justifié.

En Champagne-Ardenne, la DRAC considère que *l'évolution de l'activité du service a permis « le développement d'une véritable expertise patrimoniale au sein du Conseil régional »*. Dans les pays de la Loire, le service fait un constat proche. En Alsace, la visibilité de l'inventaire et la diffusion de ses travaux sont mises en exergue.

2.2.2.2 Les délais demeurent mal maîtrisés, ce qui retarde le lancement de nouvelles opérations

D'une part, l'achèvement de certaines opérations engagées avant le transfert a été tardif. D'autre part, plusieurs opérations lancées après 2004 ne sont pas entièrement terminées.

En Basse-Normandie, deux des trois opérations topographiques lancées en 1996 et 1998 (commune de Deauville et commune de Cambremer) n'ont été achevées qu'entre 2008 et 2010 (soit une durée de 12 ans hors publication). Celle de Villers (lancée en 2004) n'est toujours pas achevée et a été reconvertie en 2008 en étude thématique (patrimoine balnéaire). L'opération thématique « Architecture en bois commencée en 1996, n'a été achevée qu'en 2006 (10 ans). Les opérations topographiques lancées à partir de 2005 sont toujours considérées comme « en cours » car leurs résultats n'ont pas été exploités en raison du départ des chercheurs.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, seules deux opérations ont été totalement achevées entre 2007 et 2012. Il s'agit d'opérations de la thématique nationale « patrimoine de villégiature », ouvertes dans les années 2000 et réalisées dans deux secteurs limités (Saint-Raphaël et Cap d'Antibes). Ainsi, aucune des opérations topographiques engagées depuis 2000 ne semblait achevée fin 2012 achevée (certaines ont été abandonnées, d'autres disparaissent des rapports annuels) et les deux seules en cours avaient respectivement commencé depuis 11 et 16 ans, dont une en partenariat avec les Pays.

Les études d'inventaire sont des études longues et le départ d'un chercheur interrompt souvent définitivement les travaux. Il est en effet difficile de reprendre un travail non achevé car les méthodes d'approche diffèrent d'un chercheur à l'autre. En fonction des effectifs disponibles, il a parfois été nécessaire, de restreindre le périmètre de certaines opérations, soit pour tenir compte de ce facteur, soit pour respecter les délais fixés.

En Languedoc-Roussillon, la thématique « Canal du Midi » devait être abordée sous l'angle des relations canal/territoires traversés et prendre la forme de monographies consacrées aux villages sélectionnés. L'arrêt maladie prolongé d'un des deux chercheurs en charge de l'étude a conduit à en revoir le cadre. La portion de canal retenue in fine est communément appelée « la Grande Retenue ». L'étude des archives a été reprise et complétée et 82 fiches ont ainsi été établies pour des ouvrages d'art, des maisons, etc. Ces fiches ont abouti à la publication d'un ouvrage consacré à cette portion de canal dans la collection régionale Focus Patrimoine à la fin de l'année 2013. Le départ à la retraite en septembre 2013 du chercheur spécialiste du canal pose la question du devenir de cette thématique.

Pour les « châteaux viticoles de l'Hérault (1850-1950) : architecture, décor, jardins », le programme initial et les « problématiques générales sur l'architecture de la grande propriété viticole » ont été maintenues, mais le nombre d'œuvres étudiées a été réduit pour respecter l'échéance de 2015.

En Champagne-Ardenne, en 2004, le départ d'un chercheur a remis en cause l'étude des églises fortifiées des Ardennes.

Par ailleurs, plusieurs difficultés peuvent se cumuler : élaboration tardive d'un projet de service, départ d'un chef de service ou de chercheurs, absence de suites données par les collectivités partenaires aux opérations d'inventaire préliminaire ou retrait des programmes engagés.

En Corse, entre 2005 et 2007, de nombreuses opérations ont été lancées mais elles n'ont pas été achevées. Certains travaux ont été ajournés, comme l'inventaire de Belgodère, la « *collaboratrice en ayant la charge* » étant en disponibilité depuis novembre 2007 (rapport annuel 2008). Puis, le projet de service a occupé fortement l'équipe en 2009. Cependant, peu d'opérations ont été engagées en 2010 et 2011. Par la suite, l'instabilité des effectifs et le départ de la chef de service (non remplacée pendant l'année 2012) n'ont pas permis de relancer la programmation. Selon l'avis de la CNIGPC (2011-2012), « *dans l'attente de la nomination d'un nouveau responsable et d'une stabilisation des équivalents temps plein affectés à la mission d'inventaire du patrimoine au sein du service des patrimoines, l'activité de l'équipe s'est concentrée sur les suites d'opérations engagées, la validation et la mise aux normes des résultats* ». L'inventaire d'Occhiatana a été terminé en 2012 mais les inventaires des villes de Calvi, Porto-Vecchio n'ont pas été engagés à la date prévue.

En 2010, a été réalisée la collecte des sources afférentes au patrimoine architectural de Bonifacio (début de travaux effectués en lien avec la commune candidate au label « Villes d'art et d'histoire »).

En 2011 et 2012, « *l'équipe s'est consacrée à des suites d'opérations ou à leur achèvement* ». Seuls les inventaires des communes de Corbara et ceux conduits dans le Cap Corse (Cagnano et Sisco) par une association ont été terminés et validés.

Selon la conservatrice en poste depuis janvier 2013, « *aucune ville de Corse n'a encore été inventoriée* ». L'inventaire d'Ajaccio va commencer. On note qu'il figurait au programme 2007-2008. Les opérations thématiques citées en 2008 dans le programme du service n'ont pas été engagées.

Depuis l'arrivée de la nouvelle conservatrice, qui a pour mission de redynamiser le service, de nouvelles orientations ont été fixées et de nouveaux partenariats conclus. Il est notamment prévu l'établissement de diagnostics territoriaux en partenariat avec l'Université de Corte.

Il est difficile de mesurer si les délais ont été tenus pour l'ensemble des régions, de nombreux projets de service étant trop récents et les rapports annuels récents ne faisant pas état de ce critère. Mais il s'agit là d'un important enjeu pour l'avenir de l'inventaire. La difficulté est de trouver la bonne durée ni trop longue, ni trop courte. Certaines régions tronçonnent les opérations en sous-opérations : ainsi, pour l'étude de l'estuaire de la Gironde, deux conseils régionaux ont décidé d'organiser les périmètres d'études de manière distincte en raison d'un calendrier également différent.

2.2.2.3 L'abandon du critère de la couverture territoriale

Au 31 décembre 2004, plus du tiers des communes de France (36,5 %) avait fait l'objet d'au moins une opération d'inventaire (topographique ou thématique) dont les résultats étaient répertoriés dans les bases de données nationales sur le patrimoine architectural ou mobilier.

Sans surprise, les services les plus anciens (Alsace, Bretagne, Haute-Normandie) avaient couverts entre 40 et 80 % des communes de leur région par des opérations topographiques ; les plus récents (Picardie, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais), entre 2 et 7 %.

Les opérations thématiques étaient prises en compte dans l'évaluation de la couverture territoriale (qu'elles avaient notamment pour objet d'accélérer). Mais leur part était variable selon les régions. Ainsi, en 2005, la faiblesse des résultats du SRI Champagne-Ardenne en termes de couverture géographique (3,6 % du territoire régional concerné par un inventaire topographique en cours ou achevé) s'expliquait, selon le rapport du service, par la particularité d'avoir longtemps privilégié les enquêtes thématiques.

Ce critère territorial a peu à peu été abandonné. Il est encore mentionné et analysé dans les rapports de l'inspection des patrimoines (cf. rapport Limousin 2013) mais il ne fait pas l'objet d'un suivi commenté dans les synthèses annuelles du CNIGPC et seuls quelques services l'évoquent encore explicitement – mais marginalement – dans leurs rapports annuels ou leurs réponses à la mission (la Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Alsace ou la Bretagne par exemple).

Il n'a certes pas perdu toute pertinence et la riche cartographie qui illustre les rapports de plusieurs services en témoigne. De cette manière, Midi-Pyrénées suit précisément le nombre de communes « visitées » par département et le Languedoc-Roussillon présente un bilan détaillé de la couverture régionale.

Toutefois, il ne peut rendre compte des résultats de l'inventaire, dont les objectifs ont changé. Dans la plupart des régions, le maintien d'opérations topographiques ne vise plus à assurer la connaissance exhaustive du territoire mais sert une politique de développement touristique équilibré.

Dans la mesure où, 50 ans après la création de l'inventaire, et en dépit des « allègements successifs » des méthodes, seul un tiers du territoire national est couvert, la perspective d'un achèvement de l'inventaire n'est plus d'actualité, sauf dans les rares régions qui l'avaient presque atteint en 2004.

2.2.2.4 Quels objectifs privilégier dès lors que le critère de la couverture territoriale est abandonné ?

La couverture territoriale a été abandonnée comme **objectif de l'inventaire**. Elle a également perdu de sa pertinence comme **indicateur de résultat des services de l'inventaire**.

Les valeurs de cet indicateur ne sont pas toujours homogènes puisque, selon les sources, celui-ci concerne soit l'inventaire préliminaire, soit l'inventaire topographique, soit l'ensemble des opérations d'inventaire ; il réclame, en outre, des distinctions fines (entre les bases de versement des données par exemple) pour être véritablement éclairant et ne prend pas en compte l'inventaire immatériel, qui semble appelé à se développer.

En outre, il ne reflète plus la diversité de l'activité opérationnelle et se révèle trop global pour que des conclusions solides en soient tirées. Avant tout, il n'est plus compatible avec les objectifs des régions, dès lors qu'elles affirment la nécessité d'un choix d'opérations cohérent avec l'ensemble de leurs politiques.

Toutefois, en l'absence d'objectifs fixés par la loi ou définis au sein du CNIGP et précisant les finalités des opérations conduites, il n'est plus guère possible d'évaluer leurs résultats.

Le nombre brut d'opérations en cours, simple indicateur comptable, ne peut lui être substitué. Il donne simplement deux indications : les délais de réalisation des opérations n'ont pas diminué – du moins de façon significative –, les moyens alloués à la conduite des opérations elles-mêmes ont baissé. Il est difficile d'en tirer des conclusions : une cible quantitative n'aurait guère de sens ; quant aux délais, il est sans doute trop tôt pour se prononcer en raison de la longue période transitoire à partir du transfert, bien que les éléments recueillis ne soient guère encourageants.

La seule référence est désormais régionale et la mesure des résultats consiste à s'assurer que les programmes ont été réalisés puis à mieux les ajuster en fonction des moyens qui leur sont alloués.

Si la couverture territoriale n'était pas un critère solide, celui-ci fixait cependant – par son principe même, une référence, si ce n'est un terme, pour l'inventaire. La perspective adoptée, en 2003 et 2004, lors de la réflexion préparant la loi et les débats parlementaires, était de voir ce terme atteint dans un délai raisonnable. Or, le développement d'études thématiques, les études relatives au patrimoine immatériel et paysager comme l'exploitation des données accumulées à des fins de valorisation ont pour conséquence de l'éloigner davantage. L'inventaire est devenu, clairement, in(dé)fini.

2.2.3 « Faire connaître » : une politique dynamique orientée vers l'élargissement des publics

L'objectif de valorisation des résultats de l'inventaire constitue un enjeu clairement identifié par les régions. La plupart d'entre elles, sans pour autant renoncer aux supports classique de diffusion, ont adopté une stratégie résolument numérique.

2.2.3.1 *L'impact de la révolution numérique sur les politiques de diffusion*

➤ La diversification des publications, déjà favorisée par l'État

Depuis sa création en 1964, l'inventaire général se définit par un équilibre entre deux pôles : « Recenser et étudier » et « Faire connaître ». Le débat initial entre les partisans d'une diffusion des résultats aux seuls chercheurs (par la mise à disposition d'une vaste « banque de données »), et les partisans d'une diffusion élargie des résultats de l'inventaire (par le biais de publications imprimées) a rapidement été tranché en faveur de ces derniers. L'inventaire s'est inscrit d'emblée dans l'idéal de démocratisation culturelle affirmé par l'article 1^{er} du décret du 24 juillet 1959 : « *Le ministère chargé des affaires culturelles a 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 vaste audience à notre patrimoine culturel, et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent.* »

Aux publications savantes de l'inventaire « fondamental » canton par canton, confiées à l'imprimerie nationale, ont succédé des « collections nationales », se distinguant autant par leur contenu (approches topographiques, thématiques, monographiques ou biographiques)¹⁴² que par les catégories de public auxquelles ils s'adressent, définies en cercles concentriques¹⁴³:

- une collection scientifique destinée aux chercheurs (« Indicateurs du Patrimoine », créée en 1978) ;
- une collection scientifique destinée tant aux chercheurs qu'à un public d'amateurs « éclairés » (« Cahiers du Patrimoine », créée en 1983 sous le nom des « Cahiers de l'inventaire »)¹⁴⁴ ;
- deux collections « grand public » : « Images du patrimoine » (créée en 1980)¹⁴⁵ et « Itinéraires du patrimoine » (créée en 1991 et rebaptisée « Parcours du patrimoine » en 1996)¹⁴⁶ ;
- une revue scientifique diffusée exclusivement sous forme numérique, « In Situ » (24 numéros depuis 2001)¹⁴⁷.

➤ **L'accessibilité des résultats de l'inventaire à un plus large public : l'effet de la décentralisation**

Depuis la décentralisation, les régions se sont pleinement approprié cet objectif de diffusion des résultats de l'inventaire, qui constitue un enjeu clairement identifié, voire prioritaire, dans la mesure où il donne une visibilité à leurs actions. Elles conduisent une politique dynamique, orientée vers l'élargissement des publics et tendant à la diversification des formes de diffusion, qui constituent aujourd'hui la politique de valorisation des travaux de l'inventaire.

Comme pour le volet « recenser/faire connaître », les orientations des régions en matière de diffusion s'inscrivent, pour une large part, dans la lignée des évolutions mises en œuvre depuis les années 80 (diversification des supports de publications et élargissement des publics) et, pour une autre part, dans le cadre des politiques et priorités régionales.

L'approche de l'inventaire par la valorisation est un renversement de la logique initiale selon laquelle la diffusion n'est que la formalisation d'une recherche. L'objectif d'ouvrir la connaissance patrimoniale au citoyen et de renforcer son accessibilité à un large public redéfinit la place de la diffusion dans ce processus.

Si la valorisation est un levier pour donner visibilité et légitimité à l'action des SRI au sein des régions, elle a également mis en cause de l'équilibre interne aux services entre la recherche, qui recouvre le recensement comme l'étude, et la diffusion des travaux.

2.2.3.2 La décentralisation de l'inventaire s'est incontestablement accompagnée d'une révolution numérique. En ce domaine, la situation demeure également contrastée selon les régions.

Une minorité de régions demeure dans un schéma classique de diffusion des résultats. Certaines régions, qui peuvent avoir créé une page « patrimoine » ou « inventaire » sur leur site, demeurent dans un cadre « classique » de diffusion, combinant publications imprimées, colloques, expositions, présentations locales (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Corse, Haute-Normandie, Limousin). On notera que le rythme de publication classique peut être maintenu ou diminuer.

La très grande majorité des régions métropolitaines (18 sur 22), ainsi que la Guyane, ont développé des supports numériques de diffusion des résultats de l'inventaire.

En 2010, l'intégralité (ou la quasi intégralité) des données de l'inventaire régional (notices et dossiers) était accessible en ligne sur les sites de deux régions (Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon). Il est prévu que l'accès en ligne aux bases de données soit étendu à la plupart des autres régions, dans le cadre du projet inter-régional « Gertrude », qui est un outil de production et de diffusion des données (voir *infra*, point 3.2).

En décembre 2014, on recensait 18 sites internet, dont 17 en métropole : Alsace, Auvergne, Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Centre (collection de web-documentaire en 2014), Franche-Comté (création d'un site dédié dont l'ouverture est prévue pour 2015), Guyane, Île-de-France, Lorraine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes.

Certains services régionaux développent des stratégies de référencement sur les moteurs de recherche et présentent dans leurs rapports annuels des indicateurs sur la consultation des sites et le nombre de téléchargements (par exemple, Midi-Pyrénées, Picardie, Poitou-Charentes, Picardie, Rhône-Alpes). On notera que le site de la région Midi-Pyrénées, qui revendique 400 visiteurs/jour en 2013 est désormais en conformité avec les normes d'accessibilité RGAA.

Cette diversité des supports s'accompagne d'une évolution des contenus allant du plus scientifique au plus ludique. L'accent mis sur la démocratisation de la connaissance et l'élargissement des publics a conduit les régions à concevoir des contenus et des supports multimédia :

- notices téléchargeables et catalogue des publications à feuilleter en ligne (par exemple, en Rhône-Alpes) ;
- visites virtuelles et applications multimédia (par exemple, Banque numérique du savoir en Aquitaine) ;
- visites et expositions virtuelles, archives sonores (par exemple, en Midi-Pyrénées) ;
- applications nomades pour smartphones et tablettes (par exemple, en Rhône-Alpes, l'application « Click'nRhône » conçue dans le cadre de l'inventaire des points de passage du Rhône, ainsi que l'application « patrimoine industriel ») ;
- ou encore « jeux sérieux » (par exemple en Languedoc-Roussillon).

2.2.3.3 Les publications imprimées : professionnalisation et coexistence des collections nationales et des collections régionales

➤ Une activité de publication plus ou moins intense selon les régions

De 2007 à 2013, les services régionaux chargés de l'inventaire ont publié 187 ouvrages imprimés. Six régions (Île-de-France, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Haute-Normandie et Languedoc-Roussillon) ont assuré la publication de la moitié de ces ouvrages. A l'inverse, 14 régions ne représentent qu'un tiers des publications. En moyenne, les régions ont publié 8 ouvrages imprimés en sept ans.

Publications papier (2007-2013) par région et par collection							
REGIONS	Collections nationales				Collections régionales	Hors collections	Total
	Parcours du patrimoine	Indicateurs du patrimoine	Images	Cahiers du Patrimoine			
ALSACE	7				1	3	11
AQUITAINE				2	3	1	6
AUVERGNE	1		1	4		1	7
BOURGOGNE	1					1	2
BRETAGNE				1	4	3	8
CENTRE	3		6	2	4	1	16
CHAMPAGNE-ARDENNE	10	1	4				15
CORSE							0
FRANCHE-COMTE	9		2			3	14
GUYANE	3			1			4
ILE-DE-FRANCE	9		3	2		8	22
LANGUEDOC-ROUSS.			1		4	7	12
LIMOUSIN	1		1				2
LORAIN			2			1	3
MIDI-PYRENEES	1				7	1	9
NORD-PAS-DE-CALAIS	2		1	1		1	5
BASSE-NORMANDIE	3		5			1	9
HAUTE-NORMANDIE	3		2		7	1	13
PAYS-DE-LA-LOIRE	1		6	2		1	10
PICARDIE	3		2	1			6
POITOU-CHARENTES	4		3	3			10
PROVENCE-ALPES-CA	1						1
RHONE-ALPES	1					1	2
TOTAL	63	1	39	19	30	35	187
	122				65		
	65%				35%		

Source : MIGPC.

➤ Une professionnalisation de l'activité éditoriale

La décentralisation de l'inventaire s'est caractérisée par une rationalisation et une professionnalisation de l'activité d'édition.

Les régions confient leurs publications à des éditeurs dans le cadre de marchés publics (ce qui n'était pas toujours le cas avant la décentralisation, les contrats étant parfois conclus par les associations).

Le recours à des éditeurs disposant d'un large réseau de diffusion nationale permet en outre une mesure de l'impact des publications. Toutefois, le suivi des ventes ne semble pas généralisé, les régions ayant répondu au questionnaire de la mission ayant rarement renseigné la rubrique relative au tirage, prix de vente et nombres de ventes. Parmi celles assurant un tel suivi, on note en particulier les régions Auvergne, Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes.

➤ **Le maintien des collections nationales, qui n'était pas acquis en 2005, a été formellement accepté par les régions en 2008**

Lors de la décentralisation de l'inventaire, le maintien des collections nationales est identifié comme un enjeu par le ministère de la culture, qui y voit un des moyens de garantir la cohérence nationale d'un inventaire décentralisé. Dans la circulaire n° 2005/014 du 1^{er} août 2005¹⁴⁸, la ministre de la culture et de la communication indique ainsi « *en matière de diffusion des données issues des opérations d'inventaire, je souligne l'intérêt qui s'attache à ce que les publications dans les collections nationales puissent continuer à se développer, le cas échéant en organisant les partenariats utiles avec des éditeurs locaux* ».

L'intérêt du maintien des collections nationales, coexistant avec des collections régionales, est confirmé par le ministère de la culture dès 2007 :

« *L'ensemble de ce dispositif n'est en aucune manière exclusif dans le domaine de la diffusion des résultats. Il laisse la place à d'autres formes de diffusion à l'initiative de chaque collectivité régionale. Il vise à assurer, par des collections dont la complémentarité a été organisée, une cohérence à l'échelle nationale. Il crée le lien indispensable avec le système de diffusion des données. Il organise une validation scientifique des contenus, en liaison avec le Conseil national de l'inventaire et en faisant appel à des experts, garantissant ainsi l'adéquation aux collections et la qualité des contenus.* »¹⁴⁹

En 2007, ce maintien ne va pas de soi pour l'Association des régions de France (ARF), qui commande une étude sur l'opportunité du maintien des collections nationales, et envisage leur remplacement par des collections inter-régionales¹⁵⁰.

Les résultats de cette étude, qui concluent au maintien des collections nationales, assorti de leur évolution, sont présentés lors de la deuxième réunion du Conseil national de l'inventaire général du patrimoine (CNIGPC), le 10 décembre 2008 :

« *Les objectifs de publication des instances régionales ne sont pas toujours convergents avec des collections nationales, mais l'existant donne globalement satisfaction. Ce qui n'exclut pas d'envisager la création de nouvelles formes de publications, avec le risque, toutefois, de l'éclatement. La question se pose de conserver une homogénéité et une cohérence à des collections nationales qui épouseraient au mieux les volontés régionales.* »

Entre 2007 et 2013, la part des collections nationales est restée très nettement majoritaire puisqu'elle couvre 65 % des ouvrages. Ce chiffre global masque de fortes disparités : certaines régions comme la Champagne-Ardenne, la Guyane, le Limousin, la Lorraine, la Picardie, PACA, le Poitou-Charentes et les Pays de la Loire publient exclusivement dans les collections nationales ; d'autres privilégient les collections régionales, comme l'Aquitaine, la Bretagne, Midi-Pyrénées, le Languedoc-Roussillon. D'autres, enfin, comme le Centre ou l'Île-de-France, maintiennent un équilibre entre les collections régionales et nationales.

➤ **La montée en puissance des collections régionales**

Une majorité de régions privilégient les collections nationales pour l'essentiel, voire la totalité de leurs publications¹⁵¹.

Tel est notamment le cas des régions Alsace, Auvergne, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Picardie, Poitou-Charentes et Guyane.

Six régions, tout en continuant à publier dans les collections nationales (en particulier les « Cahiers du Patrimoine »), ont créé des collections régionales, la première en 1999 en Alsace (« Patrimoine d'Alsace »). Depuis la décentralisation, six autres collections régionales ont été créées.

Trois d'entre elles, qui se présentent comme un intermédiaire entre les « Images du patrimoine » et les « Parcours du patrimoine », semblent répondre à un besoin d'identifier l'action régionale en matière de patrimoine :

- « Visages du patrimoine en Aquitaine » (créée en 2008) ;
- « Patrimoines de Midi-Pyrénées » (créée en 2009, 8 titres parus en 2014) autour de 4 thématiques : architecture (rouge-brique), mobilier (bleu-roi), paysages (vert-céladon), et patrimoine contemporain (gris-béton) ;
- « Patrimoine et territoire » en Haute-Normandie » (créée en 2010).
- « Focus Patrimoine » en Languedoc-Roussillon (créée en 2012) ;

Deux régions ont récemment créé des collections régionales « jeunesse », dans un secteur où n'existait pas d'offre dans les collections nationales : Centre (« Les Mystérieux Mystères insolubles », créée en 2008) et Rhône-Alpes.

La synthèse du rapport annuel pour 2010 du CNIGPC¹⁵² note qu'après avoir accusé « *un palier plus ou moins marqué en 2007 (...) les trois collections nationales présentent un profil semblable dont la croissance tend à s'amortir postérieurement à 2008* » et que « *dans le même temps les profils des collections régionales et des hors collections s'infléchissent nettement à la hausse* ».

Les régions ayant rompu ou pris leurs distances avec les collections nationales sont minoritaires : Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Bretagne, Aquitaine et Haute-Normandie.

➤ Une évolution de la répartition entre les trois collections nationales

On peut toutefois observer une certaine augmentation du rythme annuel de publication des « Parcours du patrimoine », et une baisse relative de celui des « Cahiers du patrimoine » (deux par an sur la période pour trois par an avant la décentralisation), qui s'accompagne d'une diminution de sa part dans l'ensemble des collections nationales (16 % entre 2007 et 2013 et 52 % pour les « Parcours »).

➤ Les enjeux de l'évaluation de la qualité scientifique et éditoriale des publications

Pour les publications nationales, seuls les « Cahiers du Patrimoine » sont soumis à une validation scientifique, dans le cadre d'un comité de lecture constitué au sein du comité scientifique du CNIGPC (dont le règlement intérieur prévoit en son article 2.4. qu'il « *examine et valide les contenus et les évolutions des collections nationales* »). La valeur accordée à l'évaluation scientifique par le comité de lecture varie, elle aussi, selon les régions. Pour certaines d'entre elles, comme Midi-Pyrénées, la validation constitue une reconnaissance forte de la qualité scientifique de l'ouvrage. D'autres ne lui accordent qu'une valeur minimale (par exemple, Aquitaine et Nord-Pas-de-Calais), même si elles continuent à publier des « Cahiers du Patrimoine ».

En revanche, le comité de lecture du CNIGPC n'examine pas les ouvrages des deux autres collections, « Images du patrimoine » et « Parcours du patrimoine », qui ne sont soumises

qu'à l'obligation de respect d'une charte graphique. La dimension « nationale » est par conséquent plus symbolique que réelle. Ce qui ne signifie pas que sa portée soit négligeable : l'inscription dans ces collections a un effet de « marque », garant d'un niveau de qualité.

La validation éditoriale des ouvrages publiés dans des collections régionales, comme celles des ouvrages publiés dans les collections nationales autres que les « Cahiers du patrimoine » est donc laissée à la responsabilité des régions. La seule différence réside dans l'absence de contraintes en termes de charte graphique, ainsi que dans la possibilité (en pratique non utilisée) de mettre en avant la région comme « l'éditeur ».

Cela ne signifie pas pour autant que les publications régionales (dans les collections régionales ou les collections « Images du patrimoine » et « Parcours du patrimoine ») échappent à toute forme de validation. Certaines régions ont ainsi mis en place un comité éditorial annuel (région Centre, par exemple), parfois doublé d'un comité scientifique (par exemple, région Nord-Pas-de-Calais, où le comité de lecture travaille avec le chercheur et gère le dialogue avec l'éditeur).

2.2.3.4 L'impact de la montée en puissance de la diffusion : de la valorisation à la communication ?

➤ Une mission de « valorisation » plus ou moins identifiée au sein des services

L'organisation de cette mission au sein des SRI est déterminante dans la mobilisation plus ou moins grande des chercheurs et des personnels techniques. Si tous les SRI assurent la production du contenu éditorial selon les différents publics visés (chercheurs, scolaires, touristes, associations patrimoniales, agents de l'administration), tous ne gèrent pas en interne l'organisation événementielle ni le pilotage technique d'une opération multimédia. Ils peuvent recruter des profils spécifiques chargés d'assurer ces missions pour que les chercheurs soient mobilisés sur la conduite des opérations.

En 2012, huit régions (Alsace, Basse-Normandie, Centre, Haute-Normandie, Île-de-France, Midi-Pyrénées, Picardie et Poitou-Charentes) disposaient d'un effectif dédié à la valorisation documentaire et à la médiation au sein des SRI, ce qui représente 11 ETP au total. Il est cependant possible que ces postes spécialisés existent dans les autres services de la région.

En revanche, pour des supports plus techniques ou nécessitant des financements croisés dans le cadre d'opérations co-produites, cette fonction est externalisée auprès de prestataires privés (agence de communication, éditeurs de contenu multimédia), comme en Rhône-Alpes et en Aquitaine.

Enfin, la valorisation est bien évidemment également effectuée par les chercheurs et techniciens eux-mêmes (cf. *supra*, 2.1.2.2).

➤ Équilibre ou poids croissant de la valorisation dans l'activité du service ?

La part laissée à l'initiative des services dans la définition de la politique de valorisation, tout comme le poids de cette dernière dans l'activité du service, sont très variables d'un SRI à l'autre, selon la part majoritaire ou non de la publication classique dans la politique de valorisation (voir point précédent).

Outre le temps consacré à la diffusion, se pose la question des compétences requises qui renvoient davantage à celles de la médiation culturelle ou de l'édition de contenu qu'à la formation et aux compétences scientifiques et techniques des équipes.

Cette question renvoie à l'enjeu de la pérennité de l'activité de connaissance scientifique des SRI. Comme l'atteste la diversité des situations locales, la réponse n'est pas uniforme : les SRI n'ont pas tous la même appréciation de la part à attribuer à la valorisation dans leur activité. Les SRI qui jugent l'équilibre satisfaisant (en Aquitaine, Lorraine, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais ou Poitou-Charentes) sont ceux qui ont réussi à préserver la dimension scientifique de leur activité tout en intégrant l'exigence du faire savoir.

La remise en cause de l'équilibre entre les activités de connaissance (« recenser/étudier ») et de valorisation (« faire connaître ») pose une question majeure pour l'avenir de l'inventaire, comme entreprise de « découverte » du patrimoine, par opposition à la valorisation d'un patrimoine déjà identifié et (re)connu comme tel (conformément au projet d'origine).

Plusieurs rapports de l'inspection des patrimoines font état de ce problème. Si le développement des activités de diffusion s'opère au détriment des activités de connaissances, il risque de tarir la source qui l'alimente.

2.3 L'ÉVOLUTION DES PARTENARIATS LOCAUX

L'article 95 de la loi du 13 août 2004 contient deux dispositions relatives aux conventions de partenariats conclues au niveau régional.

La première constitue, ainsi qu'il a été dit dans la 1^{ère} partie du présent rapport (point 1.3.1), une concession aux partisans d'un transfert de l'inventaire aux départements. Elle figure au II de l'article 95, qui dispose que la région et la collectivité territoriale de Corse « *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* ».

La seconde vise à assurer la transition avec la situation antérieure, marquée par le développement des conventions partenariats, conclues par les services régionaux de l'État en vue de la réalisation des opérations d'inventaire. Le V de l'article 95 prévoit à cet effet que « *les droits et obligations résultant pour l'État des conventions passées au niveau régional dans le domaine de l'inventaire du patrimoine culturel antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi sont transférés aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse* ».

Force est de constater que les conventions de partenariats conclues par les régions après la période de transition ne s'inscrivent que très exceptionnellement dans le cadre de la « délégation de compétence prévue par le II de l'article 95. Si elles s'apparentent, en leur forme, aux conventions antérieures, leur contenu est redéfini en fonction des priorités des régionales et des projets de leurs partenaires.

2.3.1 Une période de transition, caractérisée par la reprise des conventions conclues par l'État, voire par la reconduction des conventions échues

2.3.1.1 Les conventions conclues par l'État

Ainsi qu'il a été dit dans la première partie du présent rapport (point 1.1), les services de l'inventaire ont été invités, par une circulaire du ministre de la culture en date 26 juin 1990, à conclure des conventions de partenariats avec les collectivités territoriales et à adapter les méthodes de l'inventaire général de manière à « *répondre aux besoins des collectivités* ».

Par suite, les services de l'inventaire des DRAC ont conduit une part croissante de leurs opérations d'inventaire en partenariat avec des collectivités territoriales. Les conseils généraux qui, pour certains, avaient créé des services d'inventaire (dans le cadre de l'organisation initiale de l'inventaire), constituaient les partenaires privilégiés de l'État, aux côtés des Communautés d'agglomérations et des Pays.

D'autres conventions étaient conclues avec des universités (pour les aspects scientifiques) et des associations (pour les publications, mais également pour le co-financement, avec les conseils généraux, d'emplois de chercheurs).

Il ressort toutefois des rapports annuels des SRI pour 2004 et 2006 que de nombreux « partenariats » n'étaient pas formalisés par la signature d'une convention.

2.3.1.2 La reprise par les régions des conventions en cours

S'agissant des dispositions du IV de l'article 95 de la loi du 13 août 2004, la circulaire du ministre de la culture et de la communication du 1^{er} août 2005 précise que :

« Pendant la période précédant le transfert, vous veillerez à ce qu'un état des lieux des partenariats signés par l'État sur votre territoire de compétence en matière d'inventaire général du patrimoine culturel soit effectué, notamment des conventions en cours, ainsi que des conventions dont la mise en œuvre est achevée. Les services de la direction de l'architecture et du patrimoine vous feront parvenir l'état des lieux des partenariats nationaux pouvant concerner le niveau régional. Vous vous attacherez à informer la région ainsi que les parties signataires de ces conventions du nouveau cadre législatif et réglementaire et du transfert des droits et obligations de l'État qui en résulte ».

En application de ces dispositions, les régions ont donc repris les conventions de partenariat en cours, qui étaient souvent conclues pour trois ans sous forme de conventions-cadre, assorties de conventions financières annuelles.

Certaines régions ont mis à profit les conventions annuelles pour en préciser le contenu des opérations et celui des obligations respectives, souvent défini de manière « souple » par les conventions-cadre.

2.3.1.3 Les conventions échues ont le plus souvent été reconduites par les régions

En 2007, lors du transfert définitif des services aux régions, la plupart des conventions conclues par l'État étaient échues.

Il ressort des rapports annuels des services régionaux de l'inventaire pour les années 2007 et 2008 que la plupart des régions ont reconduit les conventions, pour une durée variable (allant d'un à trois ans) en vue d'achever les opérations en cours. Toutefois, la renégociation des conventions a été l'occasion d'infléchir le contenu des opérations, voire de le modifier sensiblement.

Une fois ces conventions échues (de 2008 à 2010, selon les cas), certaines régions ont conclu de nouvelles conventions, d'autres n'ont pas souhaité de le faire.

Tel est notamment le cas de la région Languedoc-Roussillon, le rapport annuel de 2009 indiquant plusieurs motifs, s'agissant des partenariats antérieurs : « ...ils manquaient de précision sur les enjeux et les moyens et n'avaient pas de limite dans le temps, mais aussi par manque d'implication des collectivités avec lesquelles des conventions avaient été signées mais non appliquées ».

2.3.1.4 En 2009, la situation des partenariats est très variable selon les régions

La situation des partenariats en 2009 apparaît comme le fruit de l'héritage du passé, combiné avec les choix opérés par les régions lors de la période de transition.

La synthèse annuelle 2009 du rapport du CNIGPC note que « dans la plupart des cas, demandes et opportunités font qu'un peu plus de la moitié des opérations sont conduites en partenariat ».

Toutefois, ce pourcentage moyen reflétait, en 2009, une extrême diversité. Il ressort du diagramme figurant dans la synthèse précitée que la part des opérations d'inventaire conduites en partenariats varie de 100 % à 0 % selon les régions : 100 % (Limousin), 80 % (Bretagne), 60 à 70 % (Alsace, Pays-de-la-Loire, Aquitaine et Midi-Pyrénées), 35 % à 55 % (Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais, Île-de-France, Haute-Normandie, Franche-Comté, Corse, Picardie, PACA, Rhône-Alpes, Basse Normandie et Centre), 20 % à 30 % (Auvergne et Bourgogne), 0 % (Languedoc-Roussillon, Champagne-Ardenne et Guyane).

Au regard des éléments qui ont été transmis à la mission sur la période la plus récente, la situation ne semble guère avoir évolué, sauf pour la Bretagne, qui recourt actuellement à des appels à projets, en dehors des opérations qu'elle conduit.

2.3.2 Les nouveaux partenariats

Au terme d'une transition plus ou moins longue selon les régions (voir point 2.1), celles qui ont décidé de conduire au moins une part des opérations d'inventaire en partenariat ont conclu de nouvelles conventions, conçues et négociées en fonction de leurs priorités et des attentes de leurs partenaires. Certaines régions ont fait de l'établissement d'un partenariat avec une autre collectivité un axe fort de leur « règlement d'intervention » (par exemple, Midi-Pyrénées et Aquitaine).

Il convient de noter que les analyses qui suivent reposent largement sur les rapports annuels des services régionaux, qui donnent des informations sur les partenaires, mais ne permettent pas de se prononcer sur le contenu des conventions. Celui-ci n'a pu être précisément analysé (en particulier, s'agissant de la répartition des rôles entre les contractants) que dans un petit nombre de cas, à partir des conventions annexées aux réponses des régions à la mission.

En outre, ne sont mentionnés que les partenariats dont l'objet principal est la conduite d'opérations d'inventaire, à l'exclusion de ceux dont l'unique objet est d'assurer le cofinancement des publications (lesquels sont encore nombreux, dans la continuité des conventions antérieures à la décentralisation).

2.3.2.1 Des partenariats répondant à des objectifs d'aménagement du territoire

Le choix des partenaires traduit la prise en compte des problématiques d'aménagement du territoire. Il s'agit essentiellement, comme avant la décentralisation, des conseils généraux et des Parcs naturels régionaux, ainsi que des Pays.

Le rôle des départements a été renforcé par l'article 99 de la loi de 2004 qui en fait les chefs de file en matière de patrimoine rural non protégé. Or, dans les faits, leur place est aujourd'hui modeste dans l'ensemble des partenariats.

Dans son exposé présenté au CNIGPC, le 30 mars 2011 au nom de la section scientifique du conseil, Jean-Baptiste Minnaert note que « *les terrains d'opération (...) sont majoritairement des unités territoriales portant des projets d'aménagement et de valorisation : villes et communes, territoires de projet (qui ont presque doublé dans les cinq dernières années) : communautés d'agglomération ou urbaines, communautés de communes, pays, PNR* ».

➤ De nombreux partenariats avec les PNR (parcs naturels régionaux), parfois conclus dans un cadre inter-régional

Par exemple, une convention tripartite a été conclue en 2010 et renouvelée en 2013, entre la région Basse-Normandie, la région Centre et le Parc naturel régional du Perche, pour une étude du patrimoine architectural de ce territoire.

Le bilan qu'en dresse les deux régions est très positif.

La région Basse-Normandie note ainsi, dans sa réponse à la mission : « *Le partenariat avec le PNR permet la couverture de territoires géographiquement « éloignés », dans le respect des normes de l'inventaire, une présence affirmée de la collectivité auprès des habitants (cf. notamment restitutions publiques des opérations réalisées), ainsi qu'une synergie avec le service d'inventaire de la région Centre* ».

La région Centre a également conclu une convention avec un autre PNR (Parc Naturel régional de la Brenne) ainsi qu'avec un Pays (Pays Loire-Touraine). Elle juge ces partenariats très intéressants, en ce qu'ils permettent non seulement d'élargir la couverture territoriale, mais également d'adopter une approche territoriale. La région note ainsi que « *ces partenariats permettent à la fois une couverture territoriale plus rapide et un élargissement comme un renouvellement des équipes d'inventaire. Par ailleurs, ils permettent une articulation entre l'inventaire proprement dit et le territoire, que ce soit dans le cadre de l'aménagement du territoire (porter à connaissance au sein des PNR) ou des actions à destination des habitants (animations des « Villes et pays d'art et d'histoire »)* ».

On observera en premier lieu que ces trois conventions se situent clairement dans le prolongement de celles conclues par le SRI de la DRAC, qui figurent dans le rapport annuel de 2004.

On notera, en second lieu, que les nouvelles conventions – du moins celles qui ont été transmises à la mission – précisent très clairement la répartition des rôles entre les partenaires¹⁵³.

Dans les trois cas, les conventions conclues avec les syndicats mixtes leur confient la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des opérations d'inventaire.

Les régions exercent quant à elle ce qu'elles qualifient souvent de « *contrôle scientifique et technique* », qui est décrit à l'identique dans les trois conventions :

- *encadrement scientifique et technique ;*
- *mise au point de la méthode avec le chargé d'études du Syndicat mixte (approche scientifique, normalisation) ;*
- *mise à disposition du logiciel Renabl puis, à partir de 2012, du logiciel Gertrude qui prendra la suite de Renabl ;*
- *formation aux principes de la méthode, à la normalisation des données et à l'utilisation des outils électroniques (Renabl), effectuée par les services régionaux de l'inventaire général (...) ou sur différents terrains de recherche, ou encore lors de stages organisés par le CNFPT ou les collectivités ;*
- *assistance technique pour les outils électroniques (Renabl), éventuellement pour la réalisation de relevés ou de prises de vues de publication ;*
- *interventions sur place pour les enquêtes et leur mise en forme à la demande du Syndicat mixte (...);*
- *mise à disposition au centre d'information et de documentation de la région des travaux réalisés par les services patrimoniaux, appui technique et relationnel pour le transfert sous Renabl des données informatisées existantes dans les bases nationales ;*
- *validation du contenu scientifique des dossiers numériques normalisés produits par le Syndicat mixte (...);*
- *versement dans les bases nationales des dossiers numériques normalisés produits par le Syndicat mixte (...) après contrôles formels et validation de la conformité aux normes.*

La région Franche-Comté a, pour sa part, conclu en 2013, une « *convention de coopération* » avec le syndicat mixte du Pays horloger « *pour la réalisation d'une étude d'inventaire du patrimoine industriel sur le territoire du pays horloger* », qui s'inscrit dans un schéma très différent de celui décrit ci-dessus.

La région prend en charge :

- *l'opération d'inventaire : recherche et documentation, travaux photographiques et cartographiques ;*
- *la coordination technique pour le versement sur les bases de données nationales ;*
- *l'équipement, les salaires, les frais de fonctionnement et de déplacement de ses agents réalisant l'encadrement ou le suivi des opérations énumérées ci-dessus.*

Le pays horloger prend en charge :

- *les conditions optimales pour la réalisation de l'étude : contacts, informations (...);*
- *la diffusion des résultats de l'opération d'inventaire, sa valorisation auprès du public, notamment via des animations et/ou d'éventuelles publications ;*
- *l'organisation des restitutions aux élus et aux habitants...*

En revanche, Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais ont une vision beaucoup plus nuancée voire critique du partenariat avec les PNR, en raison du temps passé par le service régional de l'inventaire à former les agents du partenaire (qui n'ont pas toujours la qualification requise) et de leur turn-over important (emplois souvent précaires). Le coût d'investissement en termes de formation pour le service apparaît disproportionné au regard des résultats obtenus (voir point 2.3.3.1).

➤ **Des partenariats d'expertise, avec les communes et leurs groupements, notamment dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme et de la transformation des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) en aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP)**

La région Franche-Comté a également conclu une convention avec la communauté d'agglomération (CA) de Pays de Montbéliard pour la réalisation d'une étude d'inventaire sur le territoire de la CA (2008-2015). Le besoin du partenaire, tel que défini dans le préambule, s'inscrit dans le double cadre du schéma de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT) et du label « Ville et pays d'art et d'histoire » :

« Le SCOT de la Communauté d'Agglomération du Pays de Montbéliard définit la protection et la mise en valeur du patrimoine environnemental et urbain comme priorité du développement du territoire (pour conforter l'image de l'agglomération, améliorer son attractivité et la qualité de son offre territoriale). La prise en compte des éléments patrimoniaux identitaires est donc inscrite dans le Tableau de Bord SCOT (indicateur 5) et devra également figurer dans les diagnostics territoriaux et les orientations des futurs plans locaux d'urbanisme. L'Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Montbéliard (ADU), qui souhaite renseigner cet indicateur, ne dispose aujourd'hui que d'une liste manifestement incomplète. Une meilleure connaissance du patrimoine apparaît donc importante pour tous les projets d'aménagement urbain et permettra de mieux flécher les actions publiques en la matière (destruction ou réhabilitation, protection, valorisation, communication..) pour les différents partenaires (communes, Pays de Montbéliard agglomération (PMA...)). /Pour PMA, une connaissance approfondie du patrimoine contribuerait à optimiser la pertinence des actions de valorisation dans le cadre de la mise en œuvre du label "pays d'art et d'histoire". La valorisation et la sensibilisation au patrimoine d'un territoire passent d'abord par son recensement précis et exhaustif. »

Dans ce cas également, c'est le service de la région qui réalise l'étude d'inventaire, ainsi qu'il ressort en particulier de l'article 4 de la convention (« Moyens humains et techniques »).

Les moyens sont répartis entre la région Franche-Comté et Pays de Montbéliard de la façon suivante :

La région prend en charge :

- *l'encadrement des opérations d'inventaire ;*
- *la coordination technique pour le versement sur les bases de données nationales ;*
- *l'équipement, les salaires, les frais de fonctionnement et de déplacement de ses agents réalisant l'encadrement ou le suivi des opérations énumérées ci-dessus ;*

Pays de Montbéliard agglomération (PMA) prend en charge, dans la limite des enveloppes budgétaires annuelles votées, telles que visées en annexe :

- *l'équipement, le local, les frais de fonctionnement et de déplacement du chargé de mission ;*
- *les travaux photographiques ;*
- *l'organisation des restitutions aux élus et aux habitants...*

Dans le même ordre d'idées, le SRPI de la région Aquitaine intervient, depuis 2004, auprès de la Communauté urbaine de Bordeaux, au titre de l'expertise méthodologique, dans le cadre de la refonte du PLU. Par ailleurs, l'opération d'inventaire topographique de la ville de Pau, qui fait l'objet d'une convention avec la ville, a été l'occasion d'enrichir la réflexion autour du projet urbain, conduite dans la perspective d'un réexamen de l'extension du secteur sauvegardé et du cahier de prescriptions de la ZPPAUP, dont la transformation en AVAP est

programmée. Enfin, le SRPI contribue, dans le cadre de l'opération d'inventaire de la vallée de la Vézère, entreprise conjointement par le département de la Dordogne et la région Aquitaine, à la réflexion engagée par les acteurs publics sur la conservation et de valorisation du paysage de la vallée de la Vézère.

La région Midi-Pyrénées, qui intervient également dans un cadre similaire, estime que le bilan des partenariats est positif :

« *Le bilan est positif. La démarche régionale a eu pour conséquences :*

- *une amélioration et une diffusion élargie en région des techniques d'inventaire qui, appliquées dans les collectivités concernées, ont pu les soutenir dans leur démarche de maîtrise accrue des documents d'urbanisme qu'elles produisent ;*
- *de renforcer l'acte d'inventorier les biens et richesses historiques et artistiques de Midi-Pyrénées ;*
- *l'extension des partenariats a permis le renforcement de documentation qui couvrait 40 % du territoire régional en 2008 touche, en 2013, environ 70 % des communes de Midi-Pyrénées. »*

On notera également que les partenariats avec les collectivités peuvent également s'inscrire dans le cadre de projets de reconversion économique de certaines zones (par exemple, en Lorraine).

2.3.2.2 Des partenariats liées à des projets de valorisation, permettant également d'accroître la couverture territoriale

➤ Des partenariats avec les collectivités, pour des opérations d'inventaire thématique liés à des projets de valorisation et/ou de développement touristique

De manière générale, les rapports annuels des services d'inventaire régionaux font apparaître une diminution des partenariats avec les Conseils généraux et les communes significative par rapport à la période antérieure à la décentralisation. Tel est notamment le cas pour les régions Rhône-Alpes, Lorraine, Midi-Pyrénées, Aquitaine, ainsi que la Collectivité territoriale de Corse. Parallèlement, on constate une augmentation des partenariats avec les structures intercommunales, dans la grande majorité des régions.

Les partenariats subsistant avec les communes (autres que ceux évoqués au point précédent) sont noués dans un cadre d'action de valorisation patrimoniale (par exemple, en Aquitaine, les opérations d'inventaire des communes rurales peuvent servir de point d'appui à leurs actions de développement du tourisme).

➤ Des partenariats avec des universités et le CNRS, pour la conduite d'opérations de pré-inventaire ou d'inventaire topographique

Autre trait de continuité avec la période antérieure à la décentralisation, de nombreux partenariats sont conclus avec les universités.

Le contenu de ces partenariats - tel qu'apprécié au vu des seuls rapports annuels - semble très variable (accueil d'étudiants-stagiaires, formation, travaux communs, publications, octroi de subventions, etc.). Ces « partenariats » ne donnent pas toujours lieu à une convention formalisée¹⁵⁴.

Certains partenariats sont conclus en vue de la conduite d'opérations d'inventaire, le plus souvent pour des opérations de pré-inventaire (par exemple, en Corse, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Picardie, Poitou-Charentes) ou d'opérations d'inventaire topographique.

Ces conventions étant très nombreuses, on en prendra quelques exemples :

- en région Aquitaine : trois conventions de partenariats, conclues avec l'Université de Bordeaux III (inventaire du bâti médiéval de Saint-Emilion) ; l'Université de Pau (inventaire topographique de la ville) ; les universités bordelaises, associées avec la Maison des sciences de l'Homme d'Aquitaine, pour une étude intitulée « Le patrimoine industriel de l'Aquitaine, outil pour une valorisation de l'innovation ».
- en région Centre, partenariat avec l'Université François-Rabelais de Tours, dans le cadre d'une « convention de partenariat scientifique et technique », qui a un double objet, d'une part, l'« Accueil des doctorants dans le cadre du dispositif régional des « bourses doctorales régionales », d'autre part, le « Co-encadrement du programme d'inventaire « Val de Loire et Reconstruction (les clauses ne permettent pas de connaître la répartition des rôles respectifs) ;
- en région Lorraine, convention avec le CNRS (étude du corpus européen des monuments religieux antérieurs à l'an Mil) et l'université de Lorraine ;
- en Bretagne, convention avec l'Université de Rennes (échanges et suivi, accueil des stagiaires, diffusion des travaux) ;
- en Alsace, convention avec l'Université de Strasbourg et les Hospices civils de Strasbourg (Opération d'inventaire des collections des hôpitaux Universitaire de Strasbourg) ; partenariat (sans convention) avec l'Université de Strasbourg et le PNR Vosges du Nord (inventaire du patrimoine religieux immatériel).

2.3.2.3 Des modalités de partenariats variables, mais sans délégation de compétence

➤ Aucune des conventions examinées par la mission n'entre dans le cadre de la délégation de compétence prévue par le II de l'article 95 de la loi de 2004

Aucune collectivité ne semble avoir demandé à bénéficier du transfert prévu par le II de l'article 95 de la loi (qui ne prévoit, ainsi qu'il a été dit au point 1.3.1, aucun transfert de moyens, dans cette hypothèse), y compris quand elle disposait d'un service chargé du patrimoine (départements du Maine-et-Loire, de la Dordogne ou ville d'Angers, par exemple).

De ce point de vue, les conventions de partenariats s'inscrivent dans une continuité avec celles conclues par l'État avant la décentralisation, notamment dans le cadre des protocoles de décentralisation (voir *supra*, point 1.2.2).

Dans son exposé présenté au CNIGPC, le 30 mars 2011 au nom de la section scientifique du conseil, Jean-Baptiste Minnaert relevait notamment que « *la possibilité offerte aux régions et à la Collectivité territoriale de Corse, par la loi du 13 juillet 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales, de « confier aux collectivités territoriales ou groupement de collectivités qui en font la demande la conduite, dans leur ressort, des opérations d'inventaire général », n'a pas modifié de manière significative le cadre des partenariats. On reste dans le cadre antérieur à la décentralisation, à savoir des relations de collaboration entre collectivités, avec toutefois, une attention particulière apportée au contenu des conventions liant les partenaires* ». On ne peut que souscrire à ce diagnostic, qui semble toujours d'actualité.

Les conventions conclues par les régions leur permettent d'exercer pleinement une compétence dont elles revendiquent l'exclusivité, tout en développant des partenariats qui ont un effet de levier sur leur action propre.

Les conventions de partenariat examinées par la mission révèlent toutefois des nuances dans le choix du positionnement des régions :

- une logique d'externalisation des opérations de terrain, réalisées sous le contrôle scientifique et technique de la région, celle-ci se réservant en outre la validation et la mise en forme des résultats (ce choix pouvant également conduire à essaimage des compétences au sein des collectivités partenaires) ;
- une logique de co-production, par le recours à des équipes de terrain « mixtes ».

Deux grands schémas de relations partenariales peuvent être caractérisés : le premier, représenté par la région Midi-Pyrénées, consiste à donner au service régional le rôle d'animateur et de centre d'expertise d'un réseau d'acteurs locaux ; le deuxième, représenté par la région Rhône-Alpes, privilégie la co-production, estimant important de conserver une pratique opérationnelle de l'inventaire en son sein.

Ces positionnements peuvent se combiner, dans chaque région, selon la nature des opérations : par exemple, externalisation pour les opérations de pré-inventaire, et co-production pour les inventaires topographiques. L'appréciation portée dans la synthèse annuelle du rapport du CNIGPC semble donc conserver toute son actualité¹⁵⁵.

2.3.3 Des interrogations sur l'avenir des partenariats

Les partenariats pourraient connaître une pause, après une phase de développement, pour deux raisons de nature distincte, la seconde étant plus conjoncturelle.

Si les partenariats semblent remplir les divers objectifs qui leur sont fixés, et font l'objet, dans les réponses écrites des régions, d'une appréciation largement positive, le bilan paraît devoir être nuancé, au vu des éléments figurant dans les rapports annuels des services, dans certains rapports d'inspection, parfois repris au cours des entretiens conduits par la mission.

En effet, la multiplication des partenariats conduit à une augmentation, à due proportion, du temps consacré à leur encadrement technique et scientifique, ce qui se traduit nécessairement par une diminution du temps consacré à la conduite des opérations en régie, indispensable au maintien et au renouvellement des compétences internes.

Elle peut en outre poser, selon l'exposé présenté par la section scientifique du CNIGPC lors de la séance du 31 janvier 2012, un problème de contrôle de la qualité des données :

« L'association plus ou moins étroite de compétences extérieures aux services à des opérations d'inventaire est ancienne et revêt des formes très variées ; mais qu'il s'agisse d'un informateur occasionnel ou d'un contributeur régulier dans un domaine de compétence bien précis, d'une association à vocation patrimoniale ou d'un sous-traitant, les intervenants ont tous souligné deux difficultés récurrentes qui pèsent sur la viabilité de telles opérations : le contrôle qualité ou la validation des données et l'interopérabilité des outils utilisés par les différents acteurs. »

Si la part d'activité dédiée à la gestion des partenariats demeure modeste dans certaines régions (par exemple, Rhône-Alpes, Aquitaine, Nord-Pas-de-Calais), elle est considérable dans les régions ayant conclu de nombreux partenariats, comme en Lorraine ou en Midi-Pyrénées.

En Aquitaine, par exemple, l'encadrement des partenariats est évalué à hauteur d'environ 10 à 20 % du temps des chercheurs de l'équipe, qui consacre ainsi l'essentiel de son temps aux opérations conduites en régie, dans le cadre de projets « non orientés » par la demande des partenaires.

Inversement, en Midi-Pyrénées, selon les informations données à la mission lors de son déplacement, l'encadrement d'une vingtaine de partenariats (dont une part est la reprise de ceux conclus dans le cadre du protocole de décentralisation de 2001) mobilise 50 % du temps du chef de service et 30 % du temps des six chercheurs. En Lorraine, le même pourcentage est constaté.

Source : rapport annuel 2012/2013

Liste des partenariats et conventions

Conseil général du Lot Opération d'inventaire 2012-2014

Conseil général du Tarn Opération d'inventaire 2012

Conseil général du Gers Opération d'inventaire 2011-2014

Conseil général des Hautes-Pyrénées Opération d'inventaire 2011-2014

Communauté de communes de Pamiers Opération d'inventaire 2011-2014

Communauté d'agglomération de Rodez Opération d'inventaire 2011-2014

Syndicat mixte du pays Midi-Quercy Opération d'inventaire 2012-2014

Ville de Millau Opération d'inventaire 2011-2014

Ville de Toulouse Opération d'inventaire 2011-2014

Ville de Cahors Opération d'inventaire 2011-2014

Ville de Montauban Opération d'inventaire 2011-2014

Ville de Lectoure Opération d'inventaire 2011-2014

Ville de Lavaur Opération d'inventaire 2012-2014

Centre André Chastel Collaboration scientifique pour l'inventaire des vitraux 2011-2013

Association ACEISTE Collaboration pour l'inventaire du patrimoine scientifique 2012-2014

Drac Midi-Pyrénées : Collaboration et échange de données sur le 1 % artistique 2012-2014

2013 (prévisions)

Parc naturel du Haut-Languedoc Mise en conformité de la documentation 2013-2014

Parc National des Pyrénées Mise en conformité de documentation et collaboration scientifique 2013-2015

2.4 LA DÉCENTRALISATION DE L'INVENTAIRE DANS LES RÉGIONS ET DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Dans les chapitres précédents (voir notamment 1.1 et 2.1), il a été observé qu'en 2005, lors du transfert de la compétence de l'inventaire général du patrimoine culturel aux régions, celles-ci avaient hérité d'une situation très contrastée, les moyens des services régionaux de l'État, sans rapport avec la superficie des territoires, étant essentiellement fonction de leur date de création (en 1964 pour les premiers, en 1983 pour les derniers), d'où une « inégalité de naissance » souvent signalée.

Ces écarts sensibles entre régions métropolitaines paraissent toutefois mineurs si on les compare à ceux séparant les régions métropolitaines des collectivités d'outre-mer, où les SRI n'ont été créés qu'entre 1997 et 2001 (le premier à la Réunion, le dernier en Martinique, aucun service n'ayant jamais été créé à Mayotte).

« L'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France », créé en 1964 fut en réalité un inventaire du patrimoine de la métropole, et il était encore essentiellement métropolitain en 2004, quarante ans après sa création.

En 2005, les quatre départements et régions d'outre-mer alors existants ont hérité, pour exercer la compétence obligatoire en matière d'inventaire qui leur était transférée, des très faibles moyens que l'État avait décidé d'y consacrer cinq ans auparavant. Quant au

Département de Mayotte, il est censé exercer cette compétence depuis le 31 mars 2011, sans pouvoir bénéficier d'aucune compensation financière à ce titre.

Christian Trézin (membre du collège de l'inventaire de l'inspection des patrimoines) observait à cet égard, dans sa communication devant le Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel, le 31 mars 2011 que « *la décentralisation dans les DROM n'a pas produit de miracle depuis 2007 et pour cause : le transfert de la compétence n'a porté que sur les faibles moyens mis en œuvre jusque-là par l'État* ». Si l'on ne peut que souscrire à ce constat global, on observera que la Guyane fait figure d'exception, alors que la situation antérieure à la décentralisation n'y était objectivement pas plus favorable que dans les autres collectivités d'Outre-mer. C'est la raison pour laquelle cette exception exemplaire donne lieu dans le présent rapport à une étude particulière.

Si la mission a pu s'appuyer sur de nombreuses sources, s'agissant de la Guyane¹⁵⁶ et de Mayotte¹⁵⁷, et dans une moindre mesure, de la Guadeloupe¹⁵⁸, tel n'est pas le cas pour la Martinique¹⁵⁹ et la Réunion¹⁶⁰, pour lesquelles la documentation est moins abondante.

2.4.1 Avant la décentralisation, une implication de l'État tardive et minimaliste

La situation de l'inventaire général du patrimoine culturel Outre-mer ne constitue pas une exception par rapport aux autres politiques patrimoniales de l'État : les moyens (sensiblement plus faibles que dans les régions métropolitaines) ont été longtemps concentrés sur le spectacle vivant. Dans sa communication précitée du 31 mars 2011, Christian Trézin note que « *les politiques publiques françaises du patrimoine, au sein desquelles prend place l'IGPC, ont pendant longtemps porté quasi exclusivement sur les questions métropolitaines, tant dans le domaine du patrimoine naturel que du patrimoine culturel, du point de vue de la connaissance comme de celui de la protection. L'intérêt pour les outre-mer dans le champ patrimonial est une réalité récente (...) Les protections au titre des Monuments historiques n'interviennent guère avant les années 1980* ».

2.4.1.1 Des moyens humains très insuffisants, inférieurs à ceux des services métropolitains les plus mal dotés

On distinguera le cas spécifique de Mayotte, la compétence de l'inventaire du patrimoine ayant été décentralisée à cette collectivité depuis le 31 mars 2011 et non pas à partir du 1^{er} janvier 2005 comme pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion.

➤ Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion

Les directions des affaires culturelles (DAC) n'ont été créées que très tardivement Outre-mer : à la Réunion en 1997, en Guyane et en Guadeloupe en 1999, et en Martinique en 2001.

Les services régionaux de l'inventaire n'ont été mis en place au sein de ces DAC que plusieurs années après la création de celles-ci : en 1997 à la Réunion, en 1999 en Guyane et à la Guadeloupe, et 2001 en Martinique. En réalité, il ne s'agissait pas de véritables services comparables aux services métropolitains, même aux moins bien dotés d'entre eux (soit 6 ETP pour le SRI de Basse Normandie, créé en 1978 et 5,5 ETP pour celui de Champagne Ardenne, créé en 1982). On rappellera qu'en 2004, la configuration minimale des équipes opérationnelles chargées de l'inventaire, était estimée par les services de l'inventaire général de l'État, à 7 agents: « *Deux chercheurs (un spécialiste de l'architecture, un spécialiste des objets et du*

mobilier), un photographe, un dessinateur cartographe, un documentaliste, un gestionnaire de bases de données et un secrétaire. »¹⁶¹

En Guyane, Guadeloupe et Martinique, le « service de l'inventaire » se réduit à un conservateur du patrimoine. En Guyane, le conservateur du patrimoine nommé en février 1999 quitte le SRI en septembre 2003, et le poste reste vacant trois ans, jusqu'au recrutement d'un autre conservateur (spécialité musées) ; un poste de secrétaire de documentation, affecté fin 1999 au SRI, a été pourvu par intermittence, en 2000, puis d'août 2001 à mai 2002, après quoi le poste a été attribué à un autre service¹⁶². En Guadeloupe et Martinique, les conservateurs du patrimoine, respectivement nommés en 1999 et 2001, quittent la DAC en 2004.

À la Réunion, aucun « service de l'inventaire » n'a été créé : au sein du « service des politiques générales du patrimoine » (qui regroupe les monuments historiques, l'archéologie et l'inventaire), le chef de service, conservateur en chef du patrimoine (spécialité inventaire), ne consacre, tout comme le chargé de documentation, qu'une part de son temps à l'inventaire.

➤ **Le cas spécifique de Mayotte**

À Mayotte, dont la situation est particulière à bien des égards, aucun emploi n'a jamais été créé pour l'inventaire du patrimoine culturel.

Avant 2004, les services culturels de la préfecture de Mayotte étaient, selon l'organigramme en vigueur au 31 décembre 2003¹⁶³, composés de trois services : la « délégation territoriale aux affaires culturelles » (composée d'un chargé de mission), la bibliothèque centrale de prêt (dirigée une conservatrice des bibliothèques, mise à disposition du préfet par le ministère de la culture)¹⁶⁴, et le service des archives (pour lequel un poste de conservateur est créé et publié en décembre 2003). La délégation territoriale des affaires culturelles (DTAC), créée par un arrêté du 4 mai 1993 et rattachée au préfet de Mayotte en tant que chef de l'exécutif de la collectivité, disposait – en théorie¹⁶⁵ – de compétences étendues : « *organisation des archives* », « *promotion du livre et de la lecture publique* », « *inventaire, conservation et mise en valeur du patrimoine culturel* » et « *création de musées* » ; « *promotion du théâtre, de la musique et de la danse* » ; « *initiation à la création, aide aux créateurs, diffusion auprès du public de toutes les formes d'expression plastique* » ; « *préparation et application de la politique de la collectivité en matière d'aide et de soutien aux organismes de communication audiovisuelle et de presse* ».

En avril 2004, les services de l'État sont profondément réorganisés, suite à l'entrée en vigueur, à partir du 1^{er} avril 2004, des dispositions de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, qui érige Mayotte en collectivité *sui generis* relevant de l'article 72 de la Constitution, rend applicables à la collectivité nouvelle l'essentiel des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux services publics des archives, des bibliothèques et des musées, et lui reconnaît une large compétence en matière culturelle¹⁶⁶. Afin d'éviter que ce transfert de compétences ne se traduise par une « *disparition complète de la culture de l'organigramme de la préfecture* »¹⁶⁷, au moment où la partie législative du code du patrimoine est rendue largement applicable à Mayotte par l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004, il est décidé de créer « une cellule affaires culturelles » auprès du préfet¹⁶⁸.

En septembre 2005, un « service des affaires culturelles » est donc créé au sein de la préfecture de Mayotte, par mise à disposition d'un fonctionnaire du ministère de la culture (de catégorie A+) ayant rang de directeur, et assisté, à mi-temps, d'un adjoint administratif de la préfecture. Depuis 2007, les effectifs du service ont été portés à 2,5 ETP, grâce au recrutement

d'un agent de catégorie B. En outre, le service bénéficie de l'appui de missions ponctuelles du chef du service territorial de l'architecture et du patrimoine (STAP) de la DAC de la Réunion.

Cette organisation a été maintenue, malgré l'intervention des lois du 7 décembre 2010 (voir *supra*, point 1.3.3) érigeant Mayotte en collectivité d'Outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution. Le « *Département de Mayotte* », collectivité unique exerçant désormais les compétences du département et de la région, une direction des affaires culturelles aurait pu être créée à Mayotte, comme dans les autres collectivités d'Outre-mer exerçant les compétences des régions. Cette voie n'a pas été suivie par le décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010¹⁶⁹, qui a modifié l'article 9 du décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles, dont la rédaction modifiée dispose que « *à Mayotte, les missions dévolues aux directions régionales des affaires culturelles sont assurées par le préfet qui s'appuie sur les moyens mis à disposition par le ministère de la culture et de la communication.* »

L'article 9 du décret du 8 juin 2010 n'ayant pas été modifié depuis l'entrée en vigueur, le 31 mars 2011, du transfert à Mayotte de la compétence en matière d'inventaire, il n'y a toujours pas, à ce jour, de direction des affaires culturelles à Mayotte.

Toutefois, une convention entre les préfets de Mayotte et de La Réunion, signée le 1^{er} janvier 2011, définit les modalités de la mise à disposition des agents des services du patrimoine de la DAC de La Réunion auprès du préfet de Mayotte (2 ETP de 2007 à 2013, 3 ETP depuis décembre 2013).

Date de création des DAC et d'une fonction inventaire ; nombre d'ETP affectés			
	Création de la DAC	Création fonction « inventaire »	Nombre d'ETP
Guadeloupe	1989	1999	1
Guyane	1992	1999	1
Martinique	1990	2001	1
La Réunion	1990	1997	Entre 0,33 et 0,8
Mayotte	-	-	-

Source : *Rapports de l'inspection des patrimoines ; pour Mayotte, rapports de l'IGAC*

2.4.1.2 « Recenser et étudier » : des opérations d'inventaire largement externalisées, dans le cadre de contrats précaires

Les « services » de l'inventaire sont réduits à un conservateur du patrimoine (hormis la situation particulière de la Réunion), censé exercer toutes les fonctions de l'inventaire, de la recherche documentaire à la préparation des publications, en passant par les études de terrain, la prise de vue photographique, la rédaction des notices et le versement dans les bases de données. Afin de pallier l'insuffisance des moyens humains en interne, les chefs de service procèdent à des recrutements de vacataires ou/et de contractuels qu'ils forment aux méthodes de l'inventaire. Ils font également appel à des personnels rémunérés par des associations, lesquelles reçoivent des subventions des différents partenaires des opérations, en premier lieu des collectivités sur le territoire duquel sont réalisées des opérations

En pratique, le nombre d'opérations d'inventaire conduites est fonction du nombre de partenariats conclus le plus souvent avec des organismes publics (collectivités territoriales, universités, organismes de recherche) et plus rarement avec des organismes privés. Comme

pour les régions métropolitaines, il est impossible de connaître précisément la répartition des rôles sans disposer des conventions signées. Il semble que les partenaires de l'État recrutent un ou des chercheurs en contrat à durée déterminée, ou versent une subvention à une association employant les chercheurs.

En Guadeloupe, le rapport de l'inspection des patrimoines établi en juillet 2009¹⁷⁰ fait état d'une « *activité intense* » du service dès sa création, grâce à des partenariats conclus par l'État avec les collectivités guadeloupéennes (région, département, communes et groupement de communes), l'université Antilles-Guyane, le parc national et des sociétés d'économie mixte. L'auteur observe que « *ce réseau multiple de partenaires publics ou privés (...) a permis de mobiliser des moyens importants chaque année et de recruter, sur des contrats le plus souvent précaires, des chercheurs dont le nombre a varié de 3 en 2001 à 5 en 2003* ». Il note ainsi que l'association AGAIAC (association guadeloupéenne d'assistance, d'insertion, de formation et de sensibilisation au patrimoine architectural et pour sa conservation) et le CAUE (conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement) ont « *servi de support d'embauche de chargés d'études* ». Le tableau ci-dessous recense les partenaires des opérations.

Partenaires des opérations lancées par le SRI Guadeloupe entre 2000 et 2004¹⁷¹

- Communes de Gourbeyre (2000), Saint-François (2000), Les Abymes (2000), Pointe-à-Pitre (2001) Basse-Terre (2001) Le Moule (2002), Galante (2003), Saint-Claude (2004) ;
- Communes de La-Côte-sous-le-vent (également en partenariat avec le parc national) ;
- SIVOM de Nord-Basse-Terre (Deshaies, Sainte-Rose, Lamentin, Baie-Mahault) : repérage de sites précolombiens (1999), pré-inventaire (2001) ;
- Société d'économie mixte SEMSAMAR pour mise en valeur du patrimoine non protégé après l'inventaire de Vieux-habitants (La-Côte-sous-le-vent)
- Société d'économie mixte SAMIDEG, pour le repérage et la valorisation de l'habitat créole de Saint-François (Grande-Terre) ;
- Université Antilles Guyane et département, pour l'inventaire du patrimoine industriel sous la direction d'un professeur d'histoire (1997).

En Guyane, il ressort des rapports annuels d'activité du SRI (en particulier le rapport de 2006) qu'afin de pallier l'insuffisance des moyens du service, l'essentiel des opérations d'inventaire du SRI entre septembre 1999 (nomination du conservateur du patrimoine) et septembre 2003 (date de son départ) ont été réalisées par des chercheurs de l'association Aimara, animée par des archéologues et des historiens de l'art, association que la DAC finançait¹⁷² et que le rapport de l'inspection des patrimoines de janvier 2010 qualifie « *d'opérateur de la DAC* »¹⁷³. Par ailleurs, d'autres apports en personnel, affectés par la DRAC, ont été constitués de manière informelle. Enfin, des photographes du SRI Provence-Côte d'Azur sont venus effectuer des missions ponctuelles en Guyane en 2000 et 2003.

En Martinique, selon le rapport de l'inspection des patrimoines établi en 2009, l'État (DAC) a conclu en 2002 une première convention avec la région, pour un inventaire préliminaire « rapide » des 18 communes de la communauté de communes du nord de la Martinique. Une seconde convention a été signée en 2005 pour l'inventaire préliminaire des 12 communes de la communauté de communes du sud de la Martinique, en vue de la fourniture des données utilisables pour l'élaboration des documents d'urbanisme¹⁷⁴. Dans les deux cas, les conventions permettent de financer les contrats d'étude confiés à trois chercheurs de l'association martiniquaise de protection et de promotion des arts et traditions populaires (AMMPATP), ces chercheurs figurant d'ailleurs dans le tableau des effectifs des rapports annuels de 2003 et 2004 du SRI¹⁷⁵.

À la Réunion, selon un compte rendu de la réunion de la commission tripartite locale du 13 septembre 2006 (annexé au rapport de l'inspection des patrimoines établi en 2012), « *le DRAC rappelle que les opérations d'inventaire ont toutes été réalisées en partenariat avec les collectivités, notamment la région, par des organismes extérieurs. Il explique que ces montants seront appréciés lors de l'élaboration des conventions de transfert définitif* »¹⁷⁶. Dans sa réponse au questionnaire de la mission, la DAC de la Réunion indique que les opérations d'inventaire étaient réalisées partiellement par le conservateur en chef du patrimoine, assisté par des vacataires ainsi que par un chargé de mission architecte DPLG. La DAC précise, qu'en raison de la faiblesse des moyens, « *le service du patrimoine au sein de la DRAC a privilégié une approche thématique pour constituer la carte régionale du patrimoine de la Réunion : les jardins remarquables de l'île, les cases d'Hell-Bourg, les éléments du patrimoine industriel, les édifices domestiques et commerciaux traditionnels, les édifices culturels, les ponts et les ouvrages d'art. Ces travaux d'inventaire thématique ont permis la constitution de l'Atlas du patrimoine de La Réunion (2003-2005)* ».

Enfin, à Mayotte, Christian Trézin observe, dans le chapitre consacré à l'inventaire du rapport intitulé « La culture à Mayotte, état des lieux », remis en juillet 2010¹⁷⁷, que si « *l'État n'a pas conduit ici les opérations d'inventaire général du patrimoine culturel qui relevaient de sa compétence avant 2005* », diverses plusieurs études « *ne relevant d'aucune méthodologie organisée* » ont fait l'objet d'initiatives variées, dans les domaines du patrimoine public colonial, du patrimoine industriel, de l'architecture vernaculaire, du patrimoine maritime et du patrimoine immatériel. Sont notamment citées les études conduites par l'anthropologue américain Jon Preslar, des équipes d'archéologues et d'architectes (Stéphane Pradines et Pierre Blanchard en 2009), la société immobilière de Mayotte, la société d'histoire et d'archéologie de Mayotte, le service « Études » de la direction départementale des affaires culturelles, le service des archives départementales et le conservatoire du littoral. Dans sa réponse au questionnaire de la mission, le service des affaires culturelles de la Préfecture indique avoir commandé en 2010 un « *inventaire photographique* » réalisé par « *un photographe de l'inventaire en disponibilité* », mais précise que ledit inventaire n'a pas été mis en forme selon les normes de l'inventaire.

2.4.1.3 « Faire connaître » : des résultats variables d'une région à une autre

Il ressort également des rapports de l'inspection des patrimoines que si les diverses formes d'externalisation ont permis aux services de l'inventaire des DAC d'outre-mer de lancer des opérations d'inventaire préliminaire ou d'inventaire thématique, ces opérations, conduites selon des méthodes hétérogènes, parfois éloignées des normes de l'inventaire général, ont rarement été menées jusqu'à leur terme (mise en ligne des notices) et n'ont pas toujours donné lieu à une publication.

➤ Une quasi invisibilité dans les bases de données nationales

Aucun des SRI n'ayant pu recruter de gestionnaire de bases de données (sans évoquer le faible niveau d'équipement informatique des DAC), le versement dans les bases de données nationales semble avoir été considéré comme secondaire, ainsi que, par conséquent, la mise en forme des données issues des études. Or, tant que les notices n'ont pas été versées dans les bases de données, les opérations n'apparaissent pas comme « *achevées* ».

Dans sa communication précitée devant le CNIGPC, Christian Trézin notait ainsi que « *les DROM sont très faiblement représentés dans les bases de données nationales en matière*

de patrimoine culturel. Dans le domaine de l'IGPC des résultats y apparaissent ponctuellement en 1986 pour la Réunion puis épisodiquement après 2002 pour les autres DOM. »¹⁷⁸.

Si un effort de rattrapage a pu être opéré au début des années 2000, notamment par la prise en charge du versement par l'administration centrale, puis par certains services décentralisés (Guyane), les collectivités d'outre-mer demeurent quasiment invisibles sur les courbes de versement dans les bases de données (voir annexe 7).

On notera toutefois que depuis la refonte du site du ministère de la culture et de la communication, le moteur de recherche « Collections », en mode web sémantique, permet d'accéder plus facilement aux notices d'Outre-mer, au-delà de la recherche classique (par base de données et par commune).

➤ Des écarts sensibles dans l'activité de publications

Le contraste est très net, à moyens internes équivalents, entre les SRI des DAC Outre-mer, s'agissant de leurs publications, le second indicateur de résultat retenu par le ministère de la culture, s'agissant de la diffusion de la connaissance.

Pour la Guadeloupe, le rapport de l'inspection des patrimoines établi en 2009 indique que les opérations d'inventaire, menées par le SRI entre sa création en 1999 et le départ du conservateur du patrimoine (Hubert Maheux) en 2004, ont conduit à six publications imprimées (dont trois dans la collection nationale « Itinéraire du patrimoine » et trois hors-collection, de type Cahier du patrimoine)¹⁷⁹ ainsi qu'à six articles dans la revue numérique *In-Situ*.

Le SRI de Guyane a également publié quatre ouvrages¹⁸⁰ sur les opérations réalisées entre 1999 et le départ en 2003 du chef de service, dont trois dans la collection « Itinéraire du patrimoine » : « Les Iles du Salut » (2001)¹⁸¹, « Saint-Laurent-du-Maroni, commune pénitentiaire » (2001)¹⁸², « L'Église d'Iracoubo et son décor peint » (2004)¹⁸³, et « Les fortifications de l'île de Cayenne » (2006)¹⁸⁴. Trois articles ont été publiés dans la revue *In Situ*, respectivement en 2004 par la cheffe du SRI, Marie-Pascale Mallé (« Les maisons des Noirs marrons de Guyane ») et en 2003 par des chercheurs associés au SRI, Sophie François (« Les pirogues du Maroni ») et Marie-Blanche Potte (« Manière d'habiter à Awala-Yalimapo »).

En revanche, on ne recense qu'une seule publication imprimée du SRI de la Réunion, consacrée à l'hôtel de ville de Saint Denis, dans la collection « Itinéraire du patrimoine » (2004)¹⁸⁵ et, pour la Martinique, une publication plus tardive s'inscrivant dans la lignée des travaux du SRI de l'État¹⁸⁶, un « Itinéraire du patrimoine » consacré au patrimoine industriel colonial de la commune Le François¹⁸⁷, auquel il convient d'ajouter deux articles dans la revue numérique *In-Situ*¹⁸⁸.

Les publications des SRI des DAC Outre-mer avant 2007				
	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
<i>Collections nationales</i>				
Itinéraires du patrimoine	3	3	1	1
Images du Patrimoine				
Cahiers du Patrimoine				
<i>Hors collections nationales</i>	3	1	2	
Total publications imprimées	6	4	3	1
Articles In-Situ	6	3	2	
Total	12	7	5	1

Source : Site internet du ministère de la culture et rapports de l'inspection des patrimoines

2.4.2 Une décentralisation de la compétence de l'inventaire non assortie des moyens nécessaires à son exercice

Le transfert de la compétence de l'inventaire général du patrimoine n'a pas été assorti des moyens nécessaires à son exercice, pour des raisons tenant, d'une part, aux règles de compensation des transferts de compétence (lesquelles étaient objectivement défavorables aux régions Outre-mer, en raison de la situation antérieure à la décentralisation), et, d'autre part, à l'interprétation qui en a été faite, tant en amont qu'en aval, lors du transfert définitif. La conséquence en est qu'aujourd'hui, aucun service n'est opérationnel, la Guyane faisant exception.

2.4.2.1 Les craintes initiales sur les conditions du transfert de la compétence ont été confirmées lors du transfert définitif des services

Ainsi qu'il a été dit plus haut (voir notamment 2.1), en métropole, le transfert définitif des services de l'inventaire aux régions, s'est réalisé – à de rares exceptions – dans de bonnes conditions, et les services ont repris leur activité au sein des conseils régionaux après une période de transition plus ou moins longue.

Outre-mer, les conflits nés, en 2005, des conditions du transfert, se sont prolongés au-delà de 2007, en raison de la faiblesse des moyens transférés et du montant de la compensation financière.

➤ Les négociations ont pâti de l'incertitude initiale sur les modalités d'évaluation de la compensation des charges résultant du transfert

Ainsi qu'il a été dit plus haut (voir point 1.3.2), le principe constitutionnel de compensation intégrale des charges résultant des transferts de compétences, confirmé par le CGCT a été précisé, s'agissant des transferts opérés par la loi du 13 août 2004.

Toutefois, au 1^{er} janvier 2005, date d'entrée en vigueur du transfert de la compétence de l'inventaire aux régions, les règles précises de calcul du montant de la compensation n'étaient pas connues. Elles n'ont été fixées par la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) que le 6 avril 2006. Avant cette date, les préfets ne disposaient que des indications respectivement fournies par les circulaires précitées du ministre de l'intérieur du 11 février 2005¹⁸⁹ et du ministre de la culture et de la communication du 1^{er} août 2005¹⁹⁰.

➤ **En 2005, les emplois de conservateur de l'inventaire sont vacants et les régions refusent de signer les conventions de mise à disposition provisoire**

Les présidents des quatre régions d'Outre-mer ont refusé, comme la quasi-totalité de leurs collègues de métropole (voir *supra*, 2.1), de signer les conventions qui leur étaient proposées dans le délai qui leur était imparti. Le motif invoqué dans les courriers de réponse adressés aux préfets est l'incertitude relative aux charges résultant de l'ensemble des transferts de compétence et au montant des compensations afférentes¹⁹¹.

À ce motif général, s'ajoute, pour les services de l'inventaire, un motif particulier tenant à la situation particulière de ces services Outre-mer.

Début 2005, l'unique poste de conservateur de l'inventaire dans trois des quatre DAC est vacant (depuis septembre 2003 en Guyane, juin 2004 en Guadeloupe, et septembre 2004 en Martinique). Quant à la DAC Réunion, elle ne dispose pas de service dédié à l'inventaire. Le « Service du patrimoine créé en 1997 au sein de la DAC et qui est censé regrouper les services « chargés de la documentation et de l'inventaire, des MH, de l'archéologie, de l'ethnologie et de l'architecture au sein d'une même entité », ne comportant pas de structure dédiée à l'IGPC, les travaux en ce domaine sont menés « grâce à l'achat de services ou en partenariat avec structures existantes, le plus souvent associatives, sans oublier les collectivités territoriales, en particulier le Conseil régional »¹⁹². Enfin, le conservateur du patrimoine, chef du service, consacre un tiers de son temps à l'encadrement, dans les bureaux de la DAC, des travaux d'inventaire réalisés par les équipes extérieures.

Les projets de convention de mise à disposition provisoire des services de l'inventaire, qui prennent acte de cette situation, indiquent, s'agissant de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, que l'emploi est vacant et qu'un avis de vacance a été (ou sera) publié. Pour la Réunion, le projet indique que le conservateur du patrimoine sera mis à disposition du président du conseil régional, au prorata du temps qu'il consacre à l'inventaire, évalué à 30 %.

Ces projets de convention ont pu susciter une certaine inquiétude, les régions pouvant légitimement s'interroger sur la façon dont elles pourraient exercer la compétence qui leur était transférée depuis le 1^{er} janvier 2005. Aucune convention n'a, de fait, été signée.

Les rapports de l'inspection des patrimoines indiquent, pour la Guadeloupe et la Martinique, que « ce retrait [de la région] et l'absence qui en découle dans la préparation contradictoire des éléments comptables du transfert, ne donne pas à la région les moyens d'influer sur les montants de crédits pris en compte, qu'elle considère aujourd'hui comme insuffisants, ni de les contester devant la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) qui a pourtant siégé jusqu'en décembre 2007 ».

➤ **Les arrêtés d'avril 2006 portant mise à disposition des services de l'inventaire constatent la vacance des emplois de conservateurs de l'inventaire**

Faute de signature dans le délai prévu par décret précité du 4 janvier 2005, soit avant le 6 avril 2005, la « mise à disposition » a été opérée, dans les quatre collectivités d'Outre-mer, par arrêté du préfet de région, respectivement en date du 26 avril 2006 pour la Guadeloupe et la Martinique et du 27 avril 2006 pour la Guyane et la Réunion¹⁹³. À l'exception de cette dernière (pour laquelle le conservateur a été mis à disposition du président du conseil régional, pour un tiers de son temps), aucun fonctionnaire n'a été mis à disposition.

Ces arrêtés font application des règles de calcul du montant de la compensation des transferts de compétence, qui viennent d'être adoptées, le 6 avril 2006, par la CCEC.

➤ **Les arrêtés de 2007 portant transfert définitifs des services consacrent la faiblesse des moyens octroyés aux collectivités d’Outre-mer**

Les arrêtés de transfert définitif des services ont été pris en 2007, après avis de la CCEC, respectivement le 22 février pour la Réunion, le 6 mars pour la Martinique, le 23 mars pour la Guyane, et le 23 avril pour la Guadeloupe.

S’agissant des personnels, ils entérinent les arrêtés provisoires d’avril 2006 pour la Martinique et la Réunion. En revanche, les postes vacants de conservateurs ayant été pourvus en Guadeloupe et en Guyane (respectivement en août et en septembre 2006, dans les deux cas par des conservateurs de spécialité « musées »), les conservateurs ont été mis à la disposition des présidents de région.

S’agissant du montant de la compensation, ces arrêtés font application des règles de calcul fixées par la CCEC, interprétées dans un sens plus ou moins favorable aux intérêts respectifs de l’État et des collectivités d’Outre-mer (voir *infra*).

À la Réunion, la commission tripartite a été réunie dès le 13 septembre 2006. Toutefois, le président du conseil régional, qui a contesté, dès le 28 septembre 2006, le montant de la compensation, notamment la sous-évaluation des coûts associés à la gestion externalisée des opérations d’inventaire, n’a pas eu gain de cause.

Le montant de la compensation n’aurait pu être efficacement contesté que devant le juge administratif, à condition que le recours soit formé dans le délai de recours de deux mois.

Les arrêtés pris ultérieurement, notamment en 2009, n’ont pas modifié le nombre d’ETP compensés et n’ont corrigé qu’à la marge le montant de la compensation annuelle pérenne fixée en 2007.

La situation au 15 décembre 2014 est résumée dans les trois tableaux qui suivent :

Nombre d’ETP compensés et montant de la compensation pérenne				
	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
Titulaires	0	1	0	-
Vacants avant transfert	0	0	1	-
Vacants après transfert	1	0	0	-
Fractions	-	-	-	0,33
Non titulaires	0	0	0	0
Associatifs	0	0	0	0
Total	1	1	1	0,33
Compensation annuelle pérenne (€)	73 394	137 762	46 768	13 517

Source : DGCL (rappel : 230 ETP compensés pour la France métropolitains)

Montant de la compensation au titre des moyens de fonctionnement				
	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
Fonctionnement stricto sensu	15 042	16 420	16 788	5 891
Recrutement	150	150	100	100
Total (€)	15 192	16 570	16 888	5 991

Source : DGCL

Montant total de la compensation pérenne				
	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
Fonctionnement	15 192	16 570	16 888	5 991
Personnel	73 394	137 762	46 768	13 517
Total (€)	88 586	154 332	63 656	19 508

Source : DGCL

Ces chiffres appellent trois brèves remarques :

- on note un écart considérable entre la région la plus mal dotée (Réunion) et la région la mieux dotée (Guyane) ;
- le montant de la compensation des charges de fonctionnement, globalement équivalent (sauf pour la Réunion, pour lequel il représente un tiers de celui des trois autres régions) paraît singulièrement peu élevé, eu égard à ce qui a été dit de l'externalisation des opérations d'inventaire, dans l'ensemble des régions ;
- l'écart de 1 à 10, s'agissant du montant de la compensation au titre des charges de personnel, est également surprenant à première vue, eu égard à la similitude des moyens des SRI des DRAC avant la décentralisation.

Ces écarts s'expliquent en premier lieu par les règles de calcul de la compensation des transferts, mais également par l'interprétation qui en a été donnée.

2.4.2.2 L'application des règles de calcul du montant de la compensation a conduit à des écarts de compensation importants entre les collectivités d'Outre-mer

➤ Les écarts entre régions s'expliquent essentiellement par les règles de calcul de la compensation des charges de personnel

Les règles de calcul du montant de la compensation financière des transferts de compétence ont été fixées par la CCEC, notamment lors de sa séance du 6 avril 2006¹⁹⁴. On retiendra celles qui ont suscité des litiges Outre-mer.

a) « La rémunération des agents est calculée sur la base du coût exact des agents au moment où ils sont transférés ; elle intègre les indemnités accessoires et la nouvelle bonification indiciaire »

En application de cette règle, les emplois de conservateurs du patrimoine, en Guadeloupe et en Guyane, pourvus lors du transfert, ont été compensés « *sur la base du coût exact des agents au moment où ils sont transférés* », soit conservateur de 1^{ère} classe 4^{ème} échelon, pour la Guadeloupe, et conservateur en chef 3^{ème} échelon, pour la Guyane.

b) « Les postes « disparus », répondant à la clause de sauvegarde introduite par l'article 104 de la loi du 13 août 2004, sont compensés sur la base du coût d'un « pied de corps », en fin de processus à l'expiration de la période de droit d'option »

En application de cette règle, l'emploi de conservateur vacant en Martinique a été compensé sur la base du coût d'un « pied de corps » (soit conservateur du patrimoine de 2^{ème} classe, 1^{er} échelon).

c) « La compensation des fractions d'emploi et des postes vacants s'effectue sur la base du coût d'un « pied de corps ».

En application de cette règle, la fraction d'emploi du conservateur du patrimoine de la Réunion a été compensée sur la base du coût d'un « pied de corps »¹⁹⁵, alors que le conservateur chef du pôle du patrimoine toujours en fonctions à la DRAC était classé au 2^{ème} échelon de la 1^{ère} classe.

De manière générale, alors que tous les SRI ont recouru, sous une forme ou une autre, à des personnels associatifs, ce que confirment les réponses des DAC à la mission¹⁹⁶, cette question ne semble pas avoir été traitée ni même évoquée, pour les régions d'Outre-mer. Or, elle a donné lieu, en métropole, à des contentieux devant les tribunaux administratifs qui ont été réglés à l'amiable entre l'État et les régions, validée par la CCEC en 2013.

➤ **Le montant de la compensation a pu être réduit par la sous-évaluation des coûts, en amont, par les services déconcentrés**

S'agissant de la compensation accordée à la Réunion, qui a fait l'objet d'un contentieux avec le conseil régional, l'inspection des patrimoines établit, dans son rapport de médiation, que le très faible montant résulte d'une sous-évaluation notable, par la DAC, des coûts antérieurs de l'inventaire, tant en personnel qu'en fonctionnement.

Le rapport souligne, en premier lieu, que si le « *le calcul ayant considéré la responsabilité de l'unique conservateur du patrimoine sur ces trois domaines pour en attribuer un tiers à l'inventaire général est arithmétiquement juste* », il ne tient pas vraiment compte de la réalité fonctionnelle et de la transversalité de fait du SRI (« *Les questions patrimoniales se posaient conjointement sur les objets pris en compte dans les trois domaines et s'enrichissaient mutuellement. Quant à la Carte régionale du patrimoine, devenue Atlas du patrimoine, qui synthétisait les données documentaires des divers champs patrimoniaux, elle était globalement réalisée par les moyens de l'inventaire général* »).

Le rapport conteste vigoureusement la non prise en compte d'une fraction d'ETP de la documentaliste du service du patrimoine et de l'architecture, qui aurait dû être prise en compte à hauteur d'au moins 50 %, eu égard aux éléments concordants figurant dans divers documents (bilan d'activité du service pour 1999, rapport d'inspection de 2000 et organigramme de la DRAC en 2004) : « *La documentaliste (...) gérait indistinctement les fonds et les activités documentaires, ce qui aurait dû aboutir aussi, en application des textes, à une compensation d'une fraction de cet emploi* » Il semblerait que les personnels titulaires consacrant une part de leur activité au SRI (...) aient représenté environ 0,33% ETP d'un conservateur du patrimoine **et 50% d'un personnel de documentation jusqu'à et y compris la période de référence 2000-2004. Cette réalité constitue la référence pour la révision du chiffrage des compensations en matière d'emplois.** »

S'agissant des moyens financiers, le rapport rappelle qu'ils doivent être évalués, selon la circulaire du ministre de l'Intérieur du 11 février 2005, comme la moyenne des dépenses de fonctionnement constatées sur la période 2002-2004 et des dépenses d'investissement constatées au moins sur 2000-2004. Il constate que le recoupement des chiffres concernant les opérations d'inventaire externalisées financées sur des crédits des titres IV, V et VI fait apparaître **une différence négative d'au moins 6 600 € par an** au détriment de la région », ce montant devant en outre être revu à la hausse, suite à l'intégration du coût de deux opérations urbaines qui n'ont pas été prises en compte initialement.

Le rapport propose notamment, en conséquence de ses analyses, de revoir le montant de la compensation : en portant de 0,3 à 0,33% la fraction d'ETP du conservateur du patrimoine ; en compensant la fraction d'emploi de documentaliste, à hauteur de 50% ; et en révisant à la hausse le montant des dépenses de fonctionnement, notamment au titre des études externalisées).

Le rapport conclut ainsi : « *La confrontation des données laisse apparaître que la négociation préalable au transfert du SRI à la région Réunion n'a pas recherché le consensus.*

La mise en œuvre de l'article 9 de la loi du 13 août 2004 et de ses textes d'application a été conduite avec une préoccupation d'économie pour l'État et le souci rigoureux de ne pas affaiblir les moyens d'action des services patrimoniaux de la DRAC. Le résultat a conduit sur quelques points à des décisions discutables relevées par la région ».

2.4.2.3 Les biens des services de l'inventaire n'ont pas été intégralement transférés

Il ressort des rapports précités de l'inspection des patrimoines que les règles fixées par les textes et les circulaires n'ont pas été également respectées par les services déconcentrés de l'État, s'agissant des conventions de cession des données de l'inventaire d'une part, du transfert des biens, d'autre part.

➤ **La convention de mise à disposition à titre gratuit des données de l'inventaire n'a été signée qu'en Guyane**

S'agissant de l'application de l'article 95 de la loi du 13 août 2004, la circulaire précitée du ministre de la culture et de la communication du 1^{er} août 2005¹⁹⁷ prévoit en son point III-2 que les DRAC proposeront à la signature des présidents des régions, une convention visant à mettre à disposition des régions, à titre gratuit, les données de l'inventaire constituées par l'État.

Cette convention a été signée en Guyane, le 8 octobre 2008, par le préfet et le président du conseil régional.

En revanche, il ressort des rapports de l'inspection qu'une telle convention n'a pas été signée en Martinique, à la Réunion et en Guadeloupe (où un projet, préparé par le président de région a été soumis au préfet). Ces collectivités ne sont donc pas en mesure de mettre gratuitement à disposition du public les données de l'inventaire, au cas où celles-ci seraient protégées au titre du droit de la propriété intellectuelle et artistique.

➤ **Le matériel, les dossiers et la documentation des SRI n'ont été que partiellement transférés**

S'agissant des moyens matériels utilisés ou produits par le service de l'inventaire, ils doivent, en application des articles L.1321 et suivants du CGCT, être mis gratuitement à disposition et transférés aux régions. La circulaire du ministre de la Culture et de la communication du 1^{er} août 2005 a précisé ces dispositions, en particulier pour la documentation, qui constitue un des points d'appui indispensables de l'activité d'inventaire général. Cette documentation, qu'elle soit produite ou en cours de constitution, devait être transférée globalement¹⁹⁸.

Or, selon les rapports de l'inspection des patrimoines, ces règles ont été respectées en Guadeloupe mais n'ont pas été pleinement appliquées en Guyane, en Martinique et à la Réunion.

En Guadeloupe, l'annexe III de l'arrêté de transfert du 23 avril 2007 fixe une liste très détaillée des équipements informatiques (ordinateurs et logiciels), du matériel photographique, des ouvrages de la bibliothèque, des supports numériques reproduisant les photographies, des documents et bases de données. S'il n'est pas contesté que l'ensemble de ces moyens ont été transférés à la région en novembre 2007, le rapport de l'inspection des patrimoines observe que la conservation de ces moyens « a pâti de l'absence d'accompagnement qu'auraient dû apporter les services informatiques de la DRAC et de la région si leur mise en relation avait été réelle ».

En Guyane, l'annexe III de l'arrêté de transfert du 29 mars 2007, relative aux biens meubles mis à disposition établit une liste précise des 155 classeurs contenant la documentation constituée par le service, de la documentation préalable (fiches et notes de travail) et des phototypes (fonds des clichés argentiques et CD-R, supports d'enregistrement des fichiers issus d'opérations de numérisation en interne) ainsi que des « ouvrages et littérature grise ». Cette dernière liste est particulièrement maigre, dans la mesure où elle réduit à une brochure de l'inventaire général (« principes et méthodes ») et aux publications de l'inventaire de Guyane et d'autres régions. Le rapport précité de l'inspection des patrimoines note, qu'en revanche : « *Le fonds d'ouvrages de la bibliothèque a été conservé pour l'essentiel par la DRAC, seuls les titres strictement liés à la mission d'inventaire ayant été transférés à la région. Ce dernier point est regrettable, sachant que le mode de constitution de la bibliothèque, à partir de 1999, répondait initialement aux besoins du service de l'inventaire.* »

En Martinique, l'arrêté de transfert du 6 mars 2007 ne comporte pas d'annexe listant le matériel photographique, les équipements informatiques et la documentation. Selon le rapport de l'inspection générale établi en avril 2009, la documentation n'avait toujours pas été transférée à cette date, au prétexte que la région n'avait pas procédé au recrutement nécessaire à la création du service de l'inventaire. Les licences Lexic-Ovide et Cindoc, indispensables pour la saisie des notices et leur versement dans les bases de données nationales, n'ont pas davantage été transférées.

À la Réunion, l'annexe 2 de l'arrêté préfectoral du 28 février 2007 liste ses biens meubles mise à disposition précise, s'agissant des fonds documentaires listés, que seront seules transférées à la région les versions numériques, alors qu'en application de la circulaire précitée du ministre de la Culture et de la communication, il y a lieu de transférer la documentation originale (dossiers documentaires quel qu'en soit le niveau d'élaboration, notamment les « dossiers verts » documents cartographiques papier, clichés photographiques etc.), la DAC pouvant en conserver une copie numérique.

Le rapport précité de l'inspection des patrimoines observe en outre :

- s'agissant de la bibliothèque du centre de documentation, dont les fonds auraient dû être partagés, que « l'annexe ignore ce qui, dans la bibliothèque, peut être considéré comme acquis par la DRAC avant 2005 pour les besoins de l'inventaire général : les publications méthodologiques (les versions à jour sont aujourd'hui en ligne), les publications dans les collections nationales de l'inventaire général, les ouvrages et périodiques nécessaires aux travaux de l'inventaire général (ouvrages de nature scientifique : histoire, histoire de l'art, ...), les usuels, les périodiques.
- que « la documentation photographique, conservée à la demande de la DRAC par les services centraux du MCC » n'a pas été transférée à la région, alors qu'elle pourrait l'être, compte tenu de la numérisation réalisée ultérieurement par l'État.
- que l'annexe 2 de l'arrêté ne prend pas en compte le matériel technique et photographique mentionné par le courrier du Préfet à la région du 21 avril 2005.

Il apparaît ainsi que si les SRI des DAC étaient faiblement dotés en moyens matériels et en documentation, ces biens n'ont été que partiellement transférés aux régions, ainsi que, plus grave, les dossiers des opérations d'inventaire.

2.4.3 Une décentralisation dont les conditions ont fait obstacle à la mise en place des services d'inventaire opérationnels dans quatre des régions et départements d'Outre-mer

Les collectivités d'outre-mer exerçant les compétences des régions, à l'exception notable de la Guyane, ne disposent d'aucun service d'inventaire opérationnel, dix ans après la décentralisation, ce qui s'explique principalement, bien que non exclusivement, par les conditions du transfert de l'inventaire présentées ci-dessus.

La situation a toutefois évolué, en particulier depuis les missions conduites sur place en 2009 et 2011 par l'inspection des patrimoines, en vue de faciliter la constitution de services au sein des régions, ou de conseiller les services déjà créés. Ces missions ont manifestement contribué à ce qu'un dialogue, affaibli voire rompu en raison des conflits nés des conditions du transfert, soit renoué.

La situation en décembre 2014, évaluée à partir des informations (hétérogènes) communiquées à la mission, fait apparaître divers degrés d'avancement dans la création de services opérationnels, allant de la simple réflexion à la mise en place d'un service, en passant par la création d'un emploi et l'élaboration d'un projet de service.

On les présentera ici selon cet ordre, qui n'est pas sans rapport avec les conditions du transfert analysées ci-dessus.

2.4.3.1 À Mayotte, une réflexion a été amorcée, dans le contexte de la mission

Ainsi qu'il a été dit, le transfert de la compétence de l'inventaire n'est objectivement entré en vigueur à Mayotte que le 31 mars 2011, en application de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010.

Selon la réponse de la préfecture de Mayotte au questionnaire de la mission :

- aucune discussion n'a été conduite entre le Département de Mayotte et les services de l'État sur les conséquences, en matière d'inventaire du patrimoine, de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 ;
- aucune démarche n'a été entreprise, depuis le 31 mars 2011, en vue de la mise en place d'un service d'inventaire au sein des services du Département de Mayotte ;
- le comité local préparatoire aux travaux de la commission consultative sur l'évaluation des charges prévu à l'article L. 1711-3 du CGCT (dans sa rédaction issues de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010) n'a pas été constitué.

La préfecture de Mayotte indique toutefois que le Département de Mayotte est engagé dans de nombreux projets patrimoniaux (en particulier s'agissant de réserves archéologiques et du musée de Mayotte) qui « *ne pourront voir le jour sans l'accompagnement scientifique et financier de l'État* », ce que confirme l'approbation de la convention de développement culturel entre l'État et la collectivité, le 19 septembre 2014.

La préfecture indique en outre que, si le questionnaire de la mission adressé au président de l'exécutif de la collectivité a suscité une réactualisation des réflexions de la collectivité sur l'inventaire, les hypothèses de travail n'ont à ce stade fait l'objet d'aucune discussion avec le service des affaires culturelles de la préfecture. Elle rappelle que si la collectivité manifeste un véritable intérêt pour les patrimoines, l'état de ses finances ne lui permet pas de procéder à un recrutement.

La préfecture suggère de mettre à l'étude une solution « hétérodoxe », évoquée lors des discussions avec l'inspection des patrimoines, consistant à créer, dans un premier temps, un poste dédié à l'inventaire au sein de la direction des affaires culturelles, dont le responsable serait chargé d'accompagner la création d'un service de l'inventaire au sein de la collectivité, notamment par la formation d'un ou deux agents, avant de procéder, dans un second temps, au transfert du service assorti des compensations financières afférentes. Si l'inspection des patrimoines estimait, dans le chapitre « Inventaire » du rapport précité que « *ce dossier dans un*

territoire sensible demanderait à être traité par des moyens hors normes », la mission, qui n'est pas en mesure de se prononcer dans le cadre du présent rapport, observe qu'une telle solution ne pourrait en tout état de cause être mise en œuvre que par voie législative.

2.4.3.2 À la Réunion, un conservateur du patrimoine, en charge de l'inventaire, a été nommé le 1^{er} avril 2014

Ainsi qu'il a été dit, les conditions du transfert de la compétence de l'inventaire ont été particulièrement défavorables à la Réunion, en raison du faible montant de la compensation financière annuelle pérenne (19 606€). La région ne semble pas avoir contesté les arrêtés fixant le montant de la compensation devant le juge administratif. Elle a en revanche contesté l'arrêté préfectoral du 24 avril 2007 fixant le montant de la dotation générale de décentralisation (DGD) pour 2007. Ce recours a été rejeté comme irrecevable par un jugement du tribunal administratif de Saint-Denis en date du 25 novembre 2010, qui a jugé que la décision contestée ne faisait pas grief, dans la mesure où elle ne se faisait qu'entériner, « *en les additionnant* » les montants fixés par les arrêtés antérieurs (ces derniers étant devenus définitifs, faute d'avoir été contestés dans les délais).

Si les éléments communiqués à la mission ne permettent pas de savoir les suites données aux recommandations du rapport précité de l'inspection des patrimoines remis en septembre 2012, quant à la nécessité de réévaluer le montant de la compensation, la démarche de « médiation » engagée à l'occasion de la procédure contradictoire semble avoir produit certains effets.

Dans le courrier en date du 20 mai 2011 (annexé au rapport précité de l'inspection des patrimoines), le président du conseil régional indique au ministre de la culture que si une mission « Inventaire » n'a pas pu être mise en œuvre « *faute d'accord avec l'État sur les modalités de transfert* », un « *service du patrimoine culturel* » a été créé, au sein de la direction des affaires culturelles, en octobre 2010.

Dans un courrier en date du 26 juillet 2012 adressé au directeur général des patrimoines, le président du conseil régional indique que la collectivité « *entend exercer pleinement cette compétence qui lui a été confiée* » et qu'elle a créé à cet effet un poste de conservateur du patrimoine, mais note qu'un service de l'inventaire ne peut fonctionner qu'avec un minimum de 2 ETP (un conservateur et un chargé de documentation). Il précise que la Réunion co-finance le programme de développement du logiciel « Gertrude » de production et de diffusion des données de l'inventaire (voir *infra* 3.2), et a demandé à ses services de prendre attache avec la DAC en vue du transfert des données de l'inventaire détenues par l'État.

Selon la réponse de la DAC au questionnaire de la mission, un conservateur régional de l'inventaire général du patrimoine culturel a été nommé le 1^{er} avril 2014.

2.4.3.3 En Martinique, un responsable de l'inventaire a été nommé début 2012

Bien que le montant de la compensation financière annuelle pérenne soit sensiblement plus élevé en Martinique (63 656€), la région n'a pas recruté, en 2007, de responsable de l'inventaire et n'a donc, par suite, pas mis en place un service de l'inventaire.

La région déclare néanmoins attacher une grande importance au patrimoine culturel, conçu comme vecteur d'identité (notamment pour les actions en matière de musées régionaux et de recherche archéologique), mais également comme facteur de développement et de cohésion sociale (ainsi qu'il ressort des stipulations du contrat de projet État-région-Département).

Dans ce contexte, le président du conseil régional a demandé à l'État, en octobre 2008, de procéder au transfert des dossiers et de la documentation des opérations conduites avant la décentralisation, afin de mettre en valeur les résultats de l'inventaire des communes du nord, et de décider de la suite à donner aux opérations d'inventaire des communes du sud, non achevées. Selon le rapport précité de l'inspection des patrimoines, la DAC n'avait toujours pas donné suite à cette demande en avril 2009.

La région envisageait, en avril 2009, de créer un service rattaché aux services des musées régionaux.

Cette volonté s'est concrétisée plus tardivement, la région ayant procédé au recrutement d'un responsable de l'inventaire à la fin de l'année 2011.

Selon la réponse de la DAC de la Martinique au questionnaire de la mission, la région a recruté « à la fin de l'année 2011 ou début 2012 », un responsable de l'inventaire, « rattaché directement au service de la culture et du patrimoine » et « accueilli pendant quelques mois dans les locaux du service de l'archéologie ». L'existence de ce service ne serait « pas officielle » ; l'agent « ne disposant toujours pas d'un bureau et de moyens pour fonctionner (mobilier, fournitures, véhicule, appareil photo...), à l'exception d'un ordinateur portable », travaillerait à son domicile.

La mission, en l'absence de réponse de la région au questionnaire de la mission et de rapport récent de l'inspection des patrimoines, ne dispose pas d'éléments suffisants pour apprécier objectivement la situation.

2.4.3.4 En Guadeloupe, le service de l'inventaire est en réorganisation, depuis la nomination d'un responsable en novembre 2013

Ainsi qu'il a été dit, la région Guadeloupe a bénéficié d'une compensation annuelle pérenne de 88 586 € au titre de l'inventaire du patrimoine.

Comme la Guyane, la Guadeloupe a bénéficié du transfert du conservateur recruté en 2006, ce qui a permis d'éviter une rupture totale d'activité. Le service de l'inventaire était composé, de 2007 à 2009, de 4 agents (1 conservateur, 2 assistants, 1 secrétaire). La situation s'est dégradée, du fait de la vacance du poste de conservateur entre 2010 et fin 2013. Le « service » (alors réduit à deux, puis un assistant) est fusionné avec celui de l'architecture et de l'archéologie, n'a pu en pratique poursuivre les opérations d'inventaire.

Le recrutement, en novembre 2013, d'un responsable de l'inventaire, au sein du service du patrimoine culturel de l'inventaire et de l'archéologie, rattaché à la direction de la culture et de la formation artistique, ouvre des perspectives d'autant prometteuses qu'il s'est accompagné d'un rapprochement avec les services patrimoniaux de la DAC (préconisé à juste titre par l'inspection des patrimoines en 2009). On notera en particulier que la responsable de l'inventaire siège à la délégation permanente de la CRPS.

Selon la réponse adressée à la mission par le conseil régional, la région entend développer l'inventaire général du patrimoine culturel avec « l'ambition d'en faire un outil de

connaissance de référence pris en compte dans le cadre de l'aménagement du territoire en matière économique, social et culturel ».

Les modalités de mise en œuvre de cette stratégie, ainsi que la définition du programme des opérations font actuellement l'objet d'une réflexion. Le programme sera examiné en commission scientifique et culturelle puis en commission culture, avant d'être adopté par la commission permanente régionale.

Le « Service du patrimoine culturel de l'inventaire et de l'archéologie », au sein duquel les fonctions support sont mutualisées (notamment gestion financière, secrétariat et gestionnaire des bases de données) : le responsable de l'inventaire n'est assisté que d'un agent, expérimenté, mais qui doit être formé à la méthodologie de l'inventaire.

On notera que la région Guadeloupe, tout comme la Réunion et la Guyane, a acquis le logiciel « Gertrude ».

Dans sa contribution, la région indique avoir apprécié le travail conduit avec l'inspection des patrimoines en 2009, mais souhaiterait désormais « *travailler beaucoup plus en amont pour que la mission d'inspection soit vécue comme un véritable espace d'échanges entre les services de l'État et les services régionaux* ».

La réflexion de la région a été alimentée, le 28 octobre 2014, lors de la journée d'échanges organisée par la région, avec les acteurs du territoire, à laquelle les services patrimoniaux de la DRAC ont activement participé, le programme abordant tant les questions de méthodologie de l'inventaire que celles de ses perspectives.

2.4.3.5 Fin 2014, le nombre d'ETP affectés à l'inventaire est supérieur à celui des emplois compensés

Nombre d'ETP compensés et nombre d'ETP au 15 décembre 2014						
	Hors Guyane				Guyane	Total OM
	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Sous total		
ETP compensés	1	1	0,33	2,33	1	3,33
ETP au 15/12/2014	2	1	1	4	5	9

Sources : DGCL pour les ETP compensés ; Réponse des régions et des DAC au questionnaire de la mission, pour les ETP au 15 décembre 2014

Le tableau ci-dessus fait apparaître que fin 2014, le nombre d'ETP consacré à l'inventaire a plus que doublé celui des emplois compensés. La Guyane est toutefois le plus gros contributeur de cet effort.

Christian Trézin observait, dans sa communication précitée devant le Conseil national de l'inventaire du patrimoine culturel que : « *Seule la région Guyane a pris le virage de manière efficace.* »

Il convient d'en expliquer précisément les raisons, en vue d'en tirer les enseignements transposables aux autres régions.

2.4.4 La Guyane : une exception exemplaire

Le SRI de Guyane n'a pas bénéficié, avant la décentralisation, de meilleures conditions que ses homologues des autres collectivités, bien au contraire. L'unique poste de conservateur créé en 1999, en vue d'établir l'inventaire du patrimoine culturel d'un très vaste territoire de la Guyane, a été vacant dès 2003.

La singularité de la Guyane s'explique par la conjugaison de facteurs institutionnels (une excellente coopération entre l'État et la région) et de facteurs personnels (la forte implication de chefs de services compétents et motivés).

Le bon déroulement du transfert a manifestement enclenché un cercle vertueux, qui continue à produire ses effets.

2.4.4.1 La forte implication de la DAC et du conservateur de l'inventaire a permis de transférer à la région un service rapidement opérationnel

Au moment où le préfet de région transmet au président de l'exécutif régional un projet de convention de mise à disposition provisoire, début 2005, l'unique poste de conservateur est vacant depuis près de deux ans.

Le contexte conflictuel n'a pas démobilisé la DAC, qui s'est investie pleinement pour que la décentralisation soit le moyen de relancer l'inventaire.

La DAC a recruté, dès septembre 2006, un conservateur du patrimoine expérimenté (spécialité musées), lequel s'est consacré pleinement à la mise en place du service régional, a organisé le transfert définitif du service et des dossiers d'étude. Sur son conseil, la région a décidé d'utiliser le montant de la compensation financière (établi, ainsi qu'il a été dit, sur la base du coût d'un conservateur en chef en fin de carrière) au recrutement de deux jeunes chercheurs. Le second avis de vacance n'ayant pas permis de recruter un fonctionnaire, le poste a été confié, en juillet 2011, à un contractuel, historien de formation ayant une très bonne connaissance de la Guyane.

Après une période de transition, consacrée à la mise en forme et à la numérisation des dossiers des opérations réalisées entre 1999 et 2003 (« reprise d'antériorité »), le service a lancé de nouvelles opérations.

2.4.4.2 L'élargissement des missions du service de l'inventaire et le renforcement de ses moyens témoignent de la forte implication de la région

La culture tient une place importante dans la politique du conseil régional, qui a adopté en 2012 un « Schéma de développement culturel », dans lequel est pleinement reconnu l'intérêt de l'inventaire dans une politique globale de valorisation du patrimoine et de développement des territoires.

Dans sa réponse au questionnaire de la mission, la région indique: « *Le premier objectif de la région en matière d'inventaire est d'étendre la recherche afin de mieux couvrir l'ensemble du territoire (notamment l'est et l'intérieur) et de faire de la connaissance et de la valorisation des patrimoines un levier de développement et un outil de connaissance et de formation démocratisé, à la portée du plus grand nombre. (...) /« Pour mener à bien ces objectifs, la politique de la région s'appuie sur un schéma régional de développement culturel (SRDC) et le projet scientifique et culturel de la Maison des cultures et des mémoires Jean-Martial, qui regroupera les musées, les archives du Département et de la région, ainsi que le service régional Langues et Patrimoine, à l'horizon 2018-2020. »*

La région a signé avec l'État, le 23 mars 2012, une convention de développement culturel, préparée par le directeur régional en poste de 2009 à 2013, en vue de construire un partenariat dans tous les champs culturels, y compris le champ patrimonial. Le FRAM et le FRAC, cofinancés à parité par la région et l'État, contribuent à la politique d'acquisition et

d'enrichissement des collections patrimoniales en vue de l'ouverture de la Maison des Cultures et des Mémoires de la Guyane.

Dans ce double contexte, les missions du service régional de l'inventaire, rebaptisé « Service du patrimoine et des langues », ont été étendues au patrimoine immatériel et à la diversité linguistique, d'une part, pour prendre en compte la mise en œuvre des orientations définies par les États généraux Outre-mer/Guyane (EGOM) et les États généraux du multilinguisme dans les Outre-mer (Cayenne, 14-18 décembre 2011) et, d'autre part, pour répondre à l'intensification des programmes de préservation/valorisation du patrimoine culturel immatériel.

Le Service du patrimoine et des langues (SPL) a recruté un chargé de mission pour le patrimoine immatériel en début 2014 et un chargé de mission « Langues » en novembre 2014, le financement des emplois correspondant devant être assuré à hauteur de 50 % par l'État-DAC (en application de la convention précitée signée en 2012).

Le SPL avait recruté, dès 2012, un gestionnaire de base de données. La région Guyane étant membre du groupement Gertrude, toute l'équipe suit régulièrement des formations organisées en métropole. La région Guyane a, comme plusieurs régions métropolitaines, cessé tout versement dans les bases de données nationales, dans l'attente de leur pleine interopérabilité avec Gertrude (voir infra 3.2).

2.4.4.3 Une activité dynamique, reposant sur des partenariats multiples, favorisant la mise au point de méthodes innovantes adaptées aux spécificités de l'Outre-mer

Avec une superficie de 83 846 km², la Guyane est la plus grande région de France (plus de 15 % de la surface de la France métropolitaine). Le territoire est divisé en 22 communes, dont certaines ont des superficies supérieures aux départements métropolitains. Autre spécificité notable, qui n'est pas sans conséquence, s'agissant de l'inventaire, 96 % du territoire est occupé par la forêt équatoriale, et le réseau routier est pour l'essentiel limité à la bande côtière, les autres communes n'étant accessibles que par voie fluviale ou aérienne.

Dans ce contexte, la région a engagé une politique volontariste de partenariats et elle a conclu des conventions avec les communes les plus sensibilisées au patrimoine.

Dans le cadre de ces partenariats, le SPL a privilégié une approche pluridisciplinaire (inventaire, archéologie, musées, ethnologie) et mis au point des méthodes adaptées aux spécificités historiques, géographiques, culturelles et linguistiques de l'Outre-mer. Par exemple, la méthode dite de « l'inventaire participatif » a permis d'associer les habitants à l'opération d'inventaire du patrimoine amérindien de la commune d'Awala-Yalimapo. Ces méthodes, outre qu'elles contribuent à l'appropriation du patrimoine par les populations, semblent particulièrement adaptées à l'inventaire du patrimoine immatériel. Le projet (actuellement suspendu) d'inventaire des espaces et des objets liés au rituel du Maraké (Haut Maroni), qui comporte un volet patrimoine matériel et un volet patrimoine immatériel, devrait être particulièrement riche à cet égard. La région observe, dans sa réponse au questionnaire de la mission, que les spécificités de l'Outre-mer doivent être mieux prises en compte dans les normes et vocabulaires de l'inventaire.

Dans sa communication au CNGPC du 31 janvier 2012, Christian Trézin rappelait que méthodologie classique de l'inventaire, « *centrée sur les problématiques patrimoniales métropolitaines, n'est pas adaptée aux cultures dans lesquelles prévaut la dimension immatérielle* ». Il n'est donc pas étonnant que les études d'inventaire continuent à se développer sur le terrain plus familier de la culture coloniale et de l'histoire de l'esclavage.

La région s'appuie également sur des conventions avec le conservatoire du littoral (sites d'anciennes exploitations coloniales et de bagnes). Plusieurs conventions sont à l'étude, avec d'autres communes (Saint-Laurent du Maroni et Régina) et avec le Parc amazonien. Le SLP a également noué des partenariats scientifiques avec l'Université Antilles Guyane et le PNR (mission Oyana 5 – inventaire de la commune de Ouanary – village et ancien bagne de la Montagne d'argent) et avec l'INRAP (valorisation des recherches archéologiques sur les chantiers routiers).

On notera enfin que l'organisation, par la région, avec l'appui de la DAC, des rencontres caribéo-amazoniennes de novembre 2011 a permis de mettre en place des collaborations avec les institutions scientifiques et patrimoniales de Guadeloupe, d'Haïti, du Brésil, du Surinam et de la Guyane. La région indique à cet égard que l'objectif des partenariats « *est élargi aux territoires voisins qui partagent avec la Guyane une histoire et des aspirations communes (...) et des formations et missions d'expertise auprès des régions Martinique et Guadeloupe.* » Le « Cahier du Patrimoine » publié à la suite de ces rencontres rend compte de la richesse des échanges et des perspectives.

Le service de l'inventaire, pleinement reconnu, est très sollicité par les autres services culturels. La contrepartie en est le poids de la charge de travail, et son impact sur le rythme d'avancement des opérations. L'inspection des patrimoines notait à cet égard un risque *que « l'intensité des activités » du SLP « n'aboutisse à l'essoufflement d'une équipe de qualité mais très réduite, face à l'ambition qu'elle porte ».*

L'avancement de la réalisation des opérations d'inventaire en Guyane passe donc indéniablement par le renforcement du partenariat avec l'État, qui pourrait passer par la prolongation de la convention précitée, mais également par une meilleure collaboration entre les services patrimoniaux, afin de mieux faire jouer complémentarités.

L'expérience guyanaise est riche d'enseignement pour le développement des services d'inventaires dans les autres collectivités d'Outre-mer, en particulier s'agissant du rôle que peut jouer l'État, dans l'effort de rattrapage nécessaire.

3 L'EXERCICE PAR L'ÉTAT DU CONTRÔLE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE ET LE PARTENARIAT AVEC LES RÉGIONS

Après avoir étudié la manière dont les régions et à la collectivité territoriale de Corse se sont saisies de la compétence qui leur a été transférée, il convient d'examiner comment l'État a exercé les deux compétences qu'il a entendu conserver, aux termes de la loi du 13 août 2004 : la programmation et la conduite des opérations nationales (II de l'article 95)¹⁹⁹, d'une part, et le « contrôle scientifique et technique » sur l'ensemble des opérations d'inventaire (III de l'article 95).

Le bilan établi dans le présent rapport porte essentiellement sur le contrôle scientifique et technique (1.1 et 1.2), ainsi que sur la façon dont il a été affecté par la décentralisation, notamment, dans le cadre de la mise en place de partenariats plus ou moins formels entre l'État et les régions (1.3.)

En revanche, la conduite des opérations nationales²⁰⁰ ne donnera pas lieu à des développements spécifiques. On se bornera à ce stade à constater que si l'État a lancé en 2007 deux projets d'opérations nationales, s'inscrivant dans la lignée d'opérations conduites avant la décentralisation, ces deux opérations, relatives, d'une part, à l'inventaire du patrimoine culturel du territoire littoral²⁰¹, et d'autre part, à l'inventaire du patrimoine industriel, scientifique et technique²⁰², ne semblent pas avoir connu de développements significatifs depuis 2008. Les raisons en seront analysées à l'occasion de l'analyse des missions des services du ministère.

3.1 UN CONTRÔLE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE IMPARFAITEMENT DÉFINI, DONT LES CONDITIONS D'EXERCICE NE SONT PAS SATISFAISANTES

L'article 95 de la loi du 13 août 2004 dispose en son III que « *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* ». Ainsi qu'il a été dit dans la première partie du présent rapport, la norme législative revêt un caractère minimaliste, surtout si on la compare aux dispositions très précises du contrôle exercé sur des compétences décentralisées autres que culturelles²⁰³.

Comme on le verra ci-dessous, le décret n°2005-834 du 20 juillet 2005 pris en application de la loi ne détermine pas de manière assez précise l'étendue et les modalités du contrôle scientifique et technique (CST), lesquelles ont été (largement) interprétées par des arrêtés pris en 2009 et une circulaire du ministre de la culture n° 2005/014 en date du 1^{er} août 2005.

Les difficultés d'exercice de la compétence de l'État en matière de CST résultent d'un écart entre son organisation juridique – telle qu'elle résulte de la loi, des décrets d'application et de l'arrêté de 2009 – et une interprétation administrative qui définit de manière extensive le CST. La situation actuelle interroge plus fondamentalement la pertinence de toute norme juridiquement contraignante pour réguler des pratiques professionnelles.

Par ailleurs, l'analyse des textes et de leur mise en œuvre répondent de manière insuffisante aux trois questions précédemment soulevées sur la finalité du CST, la nature des normes qui le régissent et les services compétents pour le mettre en œuvre.

A ces difficultés juridiques s'ajoutent celles liées à l'organisation et à la répartition des missions entre différents services de la direction du patrimoine (inspection des patrimoines et mission inventaire général du patrimoine culturel, mais également département du pilotage de la recherche et de la politique scientifique et département des systèmes d'information

patrimoniaux), d'une part, entre ces derniers et le Secrétariat général (sous-direction des systèmes informatiques du Secrétariat général), voire entre les services du MCC et le Conseil national de l'inventaire du patrimoine culturel (CNIGPC).

3.1.1 Les limites inhérentes à la définition du contrôle scientifique et technique

Trois séries de questions se posent à propos du « contrôle scientifique et technique » prévu par l'article 95 de la loi du 13 août 2004 :

- la première porte sur le CST au sens strict : quels sont ses finalités, son objet et sa nature?
- la deuxième porte sur les normes dont le CST est chargé d'assurer le respect : quelle est la nature de ces normes, quel est leur champ d'application?
- la troisième porte sur l'exercice du CST : qui est chargé de l'exercer et comment les entités qui en sont responsables l'exercent-elles en pratique?

Cinq textes (pour une part normatifs, pour l'autre, interprétatifs) permettent d'y répondre :

- l'article 95 de la loi du 13 août 2004 ;
- le décret n°2005-834 du 20 juillet 2005²⁰⁴ ;
- l'arrêté du 17 février 2009 relatif aux normes scientifiques et techniques de conduite des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel.
- l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des patrimoines
- la circulaire du ministre de la culture et de la communication n° 2005/014 du 1^{er} 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.

3.1.1.1 *Le CST au sens de la loi du 13 août 2004 comprend l'édiction des normes scientifiques et techniques et le contrôle a posteriori du respect de ces normes*

La notion de « *contrôle scientifique et technique* » au sens de l'article 95 de la loi du 13 août 2004, comporte deux dimensions ²⁰⁵ :

- d'une part, l'édiction des normes régissant la conduite des opérations d'inventaire, qui, bien que non mentionnée dans la loi du 13 août 2004, constitue le fondement même de l'exercice du « contrôle scientifique et technique » ;
- d'autre part, le « contrôle scientifique et technique » stricto sensu, qui consiste à s'assurer *a posteriori* que les opérations d'inventaire sont conduites dans le respect de ces normes.

L'article 95 (III) de la loi du 13 août 2004 dispose à cet égard que « *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* ». Le I du même article prévoit que les régions et la collectivité territoriale de Corse « *élaborent un rapport annuel sur les opérations qu'elles conduisent (...)* ».

Par conséquent, le CST sur les opérations d'inventaire du patrimoine culturel prévu par la loi s'exerce exclusivement *a posteriori* (ou « en aval »), à partir des rapports annuels.

Cette interprétation se fonde notamment sur les débats parlementaires. Alors que le projet de loi du gouvernement prévoyait un double contrôle sur les opérations d'inventaire, s'exerçant à la fois *a priori* (« en amont » des opérations d'inventaire) et *a posteriori* (« en aval »), le Sénat a supprimé le contrôle *a priori*, pour ne retenir que le second, s'exerçant, via le rapport annuel, sur les opérations conduites²⁰⁶.

3.1.1.2 Si le décret n°2005-834 du 20 juillet 2005 fixe clairement les objectifs du CST, il est ambigu sur sa nature

Le décret n°2005-835 du 20 juillet 2005, pris en application de l'article 95 de la loi fixe les objectifs de ce contrôle (ses finalités, ce à quoi il est « destiné ») : « *Article 1^{er} - Le contrôle scientifique et technique de l'État sur l'inventaire général du patrimoine culturel est 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.* »

Il est en revanche très discret sur les modalités du contrôle (« *Il s'exerce sur pièces et sur place.* ») et ne dit rien de sa nature (n'excluant pas un contrôle *a priori* pourtant contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 95 de la loi) ni de l'étendue des pouvoirs conférés aux agents du ministère de la culture censés l'exercer.

Paradoxalement, le décret est plus loquace sur les obligations des régions et autres collectivités territoriales auxquelles la loi a transféré la conduite des opérations d'inventaire. Son article 3 prévoit en effet que « *toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales qui conduit une opération d'inventaire général du patrimoine culturel définit 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* ».

3.1.1.3 Si le décret fixe les catégories de normes au regard desquelles il s'exerce, ainsi que leur champ d'application, il renvoie à un arrêté le soin de les établir

L'article 2 du décret fait obligation à l'État de définir les normes scientifiques (méthodes et vocabulaires) et techniques (« schémas et formats de donnée ») régissant la conduite des opérations d'inventaire et de veiller à leur application : « *L'État définit les normes scientifiques et techniques selon lesquelles les opérations d'inventaire général du patrimoine culturel sont conduites et veille à leur application. Ces normes portent sur les méthodes de conduite des opérations, les vocabulaires, les schémas et formats de données.* »

Le même article définit le champ d'application des normes, lequel couvre non seulement les opérations d'inventaire conduites par les régions, mais celles qu'elles confient à d'autres collectivités : « *Elles s'appliquent à toute opération d'inventaire conduite en application du II de l'article 95 de la loi du 13 août 2004 susvisée par la région ou par la collectivité territoriale de Corse ou confiée par celles-ci aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qui en font la demande.* »

Toutefois, le décret ne fixe pas les normes dont le CST a pour objet de garantir la correcte application, et renvoie à un arrêté le soin de les établir (« *ces normes sont fixées par arrêté du ministre chargé de la culture après avis du Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel (...)* »).

Ce faisant, le décret délègue à un arrêté le soin d'établir des normes dont la loi prévoit - implicitement, via le CST - la fixation par décret en Conseil d'État.

3.1.1.4 Les normes de référence du CST ayant été fixées par un arrêté du 17 février 2009, elles ne sont applicables aux opérations d'inventaire que depuis cette date

L'arrêté du ministre de la culture et de la communication fixant les normes scientifiques et techniques, prévu par le décret précité du 20 juillet 2005, a été pris le 17 février 2009²⁰⁷.

Le CST sur les opérations d'inventaire des régions et autres collectivités territoriales ne s'est donc appliqué qu'à cette date, soit près de cinq ans après l'entrée en vigueur du transfert de la compétence²⁰⁸.

On constatera que l'arrêté, ne « fixe » pas lesdites normes, mais renvoie à une annexe le soin de les « décrire » : « *Art. 1er. - Les normes scientifiques et techniques de conduite des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel sont décrites dans les documents cités en annexe. Ces documents sont consultables dans les services chargés de l'inventaire général du patrimoine culturel des régions et de la collectivité territoriale de Corse et sur le site Internet du ministère de la Culture et de la Communication à l'adresse suivante : <http://www.inventaire.culture.gouv.fr/>.* »

Cette annexe (reproduite ci-après) comprend deux types de « normes » :

- d'une part, des « normes scientifiques », cette notion recouvrant un ensemble de neuf documents publiés dans la collection « Documents et méthodes », à avoir des guides méthodologiques (dont le fascicule « *Principes, méthode et conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel* » et la brochure sur les collections des publications nationales), des « systèmes descriptifs » et des « thésaurus » ;
- d'autre part, des « normes techniques », cette notion s'identifiant à celles de « standard » au sens de la communication électronique (« schémas et format de données »)²⁰⁹.

Ces documents sont tous en ligne.

On observera en premier lieu que d'autres ouvrages de référence, fréquemment désignés - à tort - comme « normes scientifiques », ne font pas partie des normes listées dans ladite annexe. Le mode de diffusion commercial de ces ouvrages imprimés²¹⁰ exclut qu'ils le soient, eu égard au principe d'accessibilité de la norme juridique.

Annexe de l'arrêté du 17 février 2009

Liste des documents contenant les normes scientifiques et techniques de conduite des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel

Recommandation n° R(95) 3 du comité des ministres du Conseil de l'Europe aux états membres relative à la coordination des méthodes et des systèmes de documentation en matière de monuments historiques et d'édifices du patrimoine architectural (adoptée par le comité des ministres le 11 janvier 1995).
<http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=528325>

Principes, méthode et conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel. Dir. Hélène Verdier ; réd., Xavier de Massary et Georges Coste. Paris: Ministère de la culture et de la communication, 2007. (Documents & Méthodes, 9, 2e éd.). 64 p. ISBN 978-2-11-096880-7

http://www.culture.gouv.fr/culture/dp/inventaire/extranetIGPC/normes/livretPMC/livretPMC_2007.pdf

La monographie d'architecture. Réd., Jean-Marie Pérouse de Montclos. Paris: Ministère de la culture et de la communication, 2003. (Documents & Méthodes, 10, 2e éd.). 224 p.

<http://www.culture.gouv.fr/culture/dp/inventaire/extranetIGPC/normes/monographie-archi.pdf>

Système descriptif de l'architecture. Dir. Monique Chatenet, Hélène Verdier ; réd. Jeannette Ivain, Xavier de Massary. Paris : Inventaire général, E.L.P., Editions du Patrimoine, 1999. (Documents & Méthodes, 5). 304 p.

ISBN 2-11-091636-2

http://www.culture.gouv.fr/culture/dp/inventaire/extranetIGPC/normes/sysdescARCHI/sysdesc_archi_sept1999.pdf

Système descriptif des objets mobiliers. Dir. Hélène Verdier; réd. Aline Magnien, Catherine Arminjon et al. Paris : Inventaire général, E.L.P., Editions du Patrimoine, 1999. (Documents & Méthodes, 6). 372 p. ISBN 2-11-091765-2

http://www.culture.gouv.fr/culture/dp/inventaire/extranetIGPC/normes/sysdescOBJ/sysdesc_objets_dec1999.pdf

Système descriptif de l'illustration. Dir. Hélène Verdier ; réd. Jean Davoigneau et Anne-Claire VironRochet. Paris : Ministère de la culture et de la communication, 2007. (Documents & Méthodes, 10, 2e éd.). 74 p.

ISBN 978-2-11-096881-4

http://www.culture.gouv.fr/culture/dp/inventaire/extranetIGPC/normes/sysdescILL/pdf/SDILL_2007.pdf

Thesaurus de l'architecture. Dir. Monique Chatenet, Hélène Verdier ; réd. Jean Davoigneau, Renaud Benoit-Cattin, Xavier de Massary et al. Paris: Editions du Patrimoine, 2000. (Documents & Méthodes, 7). 169 p.

ISBN 2-85822-520-6 http://www.culture.gouv.fr/culture/dp/inventaire/telechar/thesau_archi.rtf

Thesaurus des objets mobiliers. Dir. Hélène Verdier; réd. Aline Magnien et Renaud Benoit-Cattin, Henri Chamoux et al. Paris : Monum, Editions du Patrimoine, 2001. (Documents & Méthodes, 8). 352 p.

ISBN 2-85822-326-2

http://www.culture.gouv.fr/culture/dp/inventaire/telechar/thesau_objets.pdf

Les publications de l'inventaire général du patrimoine culturel – Collections nationales. Dir. Isabelle Balsamo ; réd. Catherine Gros et Hélène Verdier. Paris : Ministère de la culture et de la communication, 2007. (Documents & Méthodes, 11, 1ère éd.). 25 p. ISBN 978-2-11-096882-1

http://www.culture.gouv.fr/culture/dp/inventaire/extranetIGPC/normes/livretPUB/pdf/livretPUB_2007.pdf

Schéma de données XML de la direction de l'architecture et du patrimoine (Ministère de la culture et de la communication) <http://www.culture.gouv.fr/culture/organisation/dapa/sdapa.xsd>

DTD CI 2.6 (Définition de types de documents, Classeur inventaire, version 2.6)
<http://www.culture.gouv.fr/culture/inventai/telechar/CI26-XML.zip>

On observera, en second lieu, que **deux de ces neuf documents ont été modifiés, respectivement en 2013 et en 2014, soit postérieurement à l'arrêté :**

- Thésaurus de la désignation des œuvres architecturales et des espaces aménagés. (Documents & Méthodes n° 7). Éd. 2013 ;
- Thésaurus de la désignation des objets mobiliers. (Documents & Méthodes n° 8). Ed. 2014.

Or, ces modifications n'ont pas fait l'objet d'un arrêté modificatif du ministre, précédé de la consultation du Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel (CNIGPC).

Ceci pose problème, du moins s'il s'agit de normes juridiquement contraignantes pour les collectivités territoriales (ce que suppose la forme de l'arrêté), même si leur méconnaissance n'est assortie d'aucune sanction. Les services régionaux sont en effet censés appliquer une norme mouvante dont ils ne sont pas informés de l'actualisation.²¹¹

Au vu de la nature technique (au sens large) de ces normes, il paraîtrait plus logique d'en reconnaître le caractère non contraignant au sens juridique, et d'en faire un instrument de « droit souple »²¹². La présence, en tête de la liste, de la « recommandation de l'Europe »²¹³, va également en ce sens.

3.1.1.5 Un contrôle exercé à la fois par l'inspection des patrimoines et la mission de l'inventaire général du patrimoine culturel, sans claire délimitation des frontières

L'article 4 du décret n°2005-835 du 20 juillet 2005 précité comporte deux dispositions se référant explicitement au CST (dont l'article 1^{er} dit qu'il s'exerce « sur pièces et sur place »).

La première se borne à reprendre la disposition relative au CST de l'État, figurant à l'article 95 de la loi du 13 août 2004, en précisant que ce contrôle est exercé par le ministre chargé de la culture : « *Le contrôle scientifique et technique sur les opérations d'inventaire conduites par la région ou par la collectivité territoriale de Corse ou confiées par celles-ci aux collectivités territoriales ou à leurs groupements est exercé au nom de l'État par le ministre chargé de la culture.* »

La seconde en précise la portée, en identifiant ce contrôle à celui exercé dans le cadre de missions d'inspection, dont l'objet est par ailleurs précisément défini : « *Le ministre chargé de la culture décide des missions d'inspection permettant de vérifier les conditions dans lesquelles les opérations d'inventaire ont été conduites.* »

Si l'on s'en tient à ce texte, pris en application de l'article 95 de la loi, on en déduit que le CST *stricto sensu*, réduit au contrôle *a posteriori* (conformément à la loi du 13 août 2004), coïncide intégralement avec les missions d'inspection confiées à l'inspection des patrimoines.

Force est de constater que l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des patrimoines, qui organise cette direction générale en plusieurs services et départements, directement rattachés au directeur général, notamment « le service du patrimoine » (auquel est rattaché la MIGPC) et l'inspection des patrimoines, dit tout autre chose que le décret du 20 juillet 2005.

L'article 5 de l'arrêté, consacré à l'inspection des patrimoines, dispose que :

« I. - L'inspection des patrimoines exerce ou participe à l'exercice du contrôle scientifique et technique de l'État dans le domaine de l'archéologie, des archives, des musées, de l'inventaire général du patrimoine culturel, de la protection des monuments et des espaces ainsi que de l'exécution des travaux sur les monuments historiques. A ce titre, elle conduit des missions d'inspection et d'audit de services et d'établissements. (...) »

Elle participe au contrôle de l'application des textes législatifs et réglementaires dans les domaines de compétence de la direction générale. (...) »

II. - (...) L'inspection des patrimoines est constituée d'une part de six collèges :

- le collège de l'inventaire général du patrimoine culturel ; »

Le paragraphe IV de son article 5, consacré à la mission de l'inventaire général du patrimoine culturel, dispose notamment²¹⁴ que :

« IV. — La mission de l'inventaire général du patrimoine culturel exerce les compétences de l'État en matière d'inventaire général du patrimoine culturel. (...) »

Elle exerce l'expertise méthodologique nécessaire à la conduite normalisée des opérations d'inventaire par les collectivités territoriales ou par l'État et à l'amélioration des procédures d'inventaire. A ce titre, elle participe à l'exercice du contrôle scientifique et technique de l'État sur les opérations d'inventaire général du patrimoine culturel. »

L'interprétation combinée de ces dispositions n'est pas évidente. Plusieurs conseils régionaux, dans leur réponse au questionnaire de la présente mission, ont fait part de leur incompréhension du dispositif, qui, pour certains, cumule redondances et lacunes.

Deux interprétations semblent ouvertes.

Selon la première, l'article 6 de l'arrêté confirmerait la compétence de l'inspection des patrimoines **pour le CST a posteriori**, ainsi que sa compétence exclusive pour l'exercice « sur place » de ce même contrôle, tandis que son article 5 aurait pour effet d'attribuer une compétence partagée à l'inspection et à la MIGPC pour l'exercice du CST *a posteriori* « sur pièces ». Cette première interprétation, compatible avec l'esprit du décret de 2005, n'emporte pas la conviction, dans la mesure où elle introduirait une redondance pour le contrôle *a posteriori* sur pièces²¹⁵, peu compatible avec la réduction des moyens humains de l'inventaire depuis la décentralisation.

Selon la seconde, la combinaison des articles 6 et 5 conduirait à déplacer la ligne de partage. L'IDP exercerait un **contrôle a posteriori**, à la fois sur pièces et sur place, la MIGPC un double contrôle (*a posteriori et a priori*), mais uniquement sur pièces. Cette seconde interprétation n'est pas compatible, ni avec la lettre, ni avec l'esprit, du décret du 20 juillet 2005 (ainsi qu'à ceux de la loi du 13 août 2004).

Cette ambiguïté des textes n'est toutefois pas insurmontable : s'agissant des compétences en matière d'inventaire, les dispositions du décret du 20 juillet 2005 priment sur celles de l'arrêté du 17 novembre 2009, lequel, outre qu'il se situe à un niveau inférieur dans la hiérarchie des normes juridiques, n'est pas un texte d'application de la loi du 13 août 2004.

Par conséquent, les textes attribuent à la seule inspection des patrimoines le contrôle scientifique et technique de l'inventaire.

3.1.2 La mission de l'inventaire général du patrimoine culturel : une interprétation extensive du CST

3.1.2.1 *Le cadre juridique de l'intervention de la mission de l'inventaire général du patrimoine culturel (MIGPC)*

L'article 5 (IV) de l'arrêté précité du 17 novembre 2009 dispose en son 1^{er} alinéa que « *la mission de l'inventaire général du patrimoine culturel exerce les compétences de l'État en matière d'inventaire général du patrimoine culturel.* » Il lui confie, par ailleurs, une large palette de missions.

Ces missions s'inscrivent pour une large part dans le cadre de l'article 95 de la loi du 13 août 2004 et du décret n°2005-834 du 20 juillet 2005 précité relatif au contrôle scientifique de l'État.

Toutefois, certaines d'entre elles s'étendent assez largement au-delà du CST prévu par la loi du 13 août 2004 (édiction des normes et contrôle *a posteriori* de leur correcte application).

3.1.2.2 *La compétence de l'État relative à la conduite des opérations d'inventaire au plan national n'est pas attribuée explicitement à la MIGPC*

Paradoxalement, la conduite des opérations d'inventaire au plan national, compétence réservée à l'État par l'article 95 de la loi du 13 août 2004, l'État, qui semble revenir de droit à la MIGPC²¹⁶ ne lui est pas attribuée explicitement, pas plus qu'au service du patrimoine²¹⁷. Cette compétence n'est attribuée à aucun des services de la direction des patrimoines, à l'exception du département du pilotage de la recherche et de la politique scientifique (DPRPS) chargé de la réalisation des opérations nationales d'inventaire immatériel dans le cadre de l'application de la convention de l'UNESCO.

Cela pourrait expliquer que les opérations nationales (hors UNESCO) lancées en 2007 par le CNIGPC ne semblent pas avoir connu de développements opérationnels depuis 2008²¹⁸.

Cette situation conduit également à une confusion des périmètres de compétences au sein de la DGP entre la MIGPC et le DPRS. La mission a pu constater, au cours des entretiens menés dans les régions, que les SRI identifiaient mal la ligne de partage entre la MIGPC et le DPRPS dans le rôle de coordination d'événements nationaux (colloques, sessions de formations) et dans l'appui scientifique apporté à certaines opérations nécessitant une expertise particulière. Au manque de précision des textes s'ajoute le fait que le DPRPS a été renforcé par des personnels issus du métier de l'inventaire, concentrant ainsi une expertise qui n'était pas détenue par la MIGPC. Cette situation évolue progressivement avec une diminution de l'effectif « inventaire » au sein de la DPRPS lié aux départs successifs de ces experts.

3.1.2.3 *Les missions prévues par l'arrêté s'inscrivant directement dans le cadre du contrôle scientifique et technique prévu par l'article 95 de la loi du 13 août 2004*

➤ L'élaboration des normes scientifiques de conduite des opérations d'inventaire

Le 2^e alinéa du IV de l'article 5 de l'arrêté précité dispose que la MIGPC « *élabore les normes de conduite des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel, rédige et met à jour les livrets de prescriptions méthodologiques, systèmes descriptifs, vocabulaires et thésaurus.* »

Cette mission s'inscrit dans le cadre de l'article 2 précité du décret du 20 juillet 2005²¹⁹, mais pour les seules « *normes scientifiques et techniques de conduite des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel* » relevant de l'arrêté précité du 17 février 2009.

Parmi les neuf normes scientifiques et méthodologiques figurant dans cet arrêté²²⁰ (voir supra, point 3.1.1.3), trois ont été produites par la MIGPC entre 2005 et 2014 :

- « Système descriptif de l'illustration » (2007) ;
- « Principes, méthode et conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel » (2007) ;
- « Les publications de l'inventaire général du patrimoine culturel – Collections nationales » (2007).

➤ **La gestion des bases de données de l'inventaire**

Le 3^e alinéa du IV dispose que la MIGPC « *veille à l'alimentation des bases de données relevant de son domaine de compétence.* ». Les bases de données de l'inventaire sont, à titre principal, les bases « Mérimée » (édifices), « Palissy » (objets mobiliers) et « Mémoires » (images).

La gestion de ces bases nationales, destinées à garantir la cohérence et l'interopérabilité des données de l'inventaire au plan national, constitue le cœur de mission de la MIGPC.

On se rapportera, pour cette question, au point 3.2 du présent rapport.

➤ **Le CST *a posteriori* exercé « sur pièces » (examen des rapports annuels)**

Le 4^e alinéa du IV dispose que la MIGPC « *exerce l'expertise méthodologique nécessaire à la conduite normalisée des opérations d'inventaire par les collectivités territoriales ou par l'État et à l'amélioration des procédures d'inventaire. A ce titre, elle participe à l'exercice du contrôle scientifique et technique de l'État sur les opérations d'inventaire général du patrimoine culturel* ».

Ainsi qu'il a été dit plus haut, s'agissant de l'articulation des rôles de la MIGPC et de l'IDP dans l'exercice du CST, la portée de cette disposition est ambiguë. La référence à « *l'expertise nécessaire à la conduite normalisée des opérations d'inventaire* » peut renvoyer soit au CST *a posteriori* « sur pièces » (examen des rapports annuels) soit à une forme de conseil proche du CST *a priori*, exclu par la loi du 13 août 2004.

3.1.2.4 Une mission d'évaluation dérivant du rôle de la MIGPC au sein du Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel

Le 5^e alinéa du IV dispose que la CNIGPC « *élabore une synthèse nationale des résultats des opérations et prépare le rapport de l'inventaire général du patrimoine culturel* », et son 7^e alinéa précise qu'elle « *assure le secrétariat du Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel et de sa section scientifique, prépare les avis et rapports dans ses domaines de compétence* ».

De ces fonctions de secrétariat du CNIGP, en particulier de sa section scientifique, découlent une mission d'évaluation qui, bien que s'exerçant également à partir de l'examen des rapports annuels de services régionaux, ne relève pas du CST *a posteriori* exercé « sur pièces ».

En effet, l'article 5 précité du décret du 20 juillet 2005 relatif au CST prévoit que le rapport annuel établi par les régions et la collectivité territoriale de Corse²²¹, qui doit être transmis au Conseil national de l'inventaire du patrimoine culturel²²² comprend :

« 1° *Le programme scientifique des opérations, la présentation des conventions mentionnées à l'article 3 et les éléments statistiques nécessaires à l'établissement du rapport annuel ;*

2° *Les résultats des opérations d'inventaire en vue de leur intégration au système d'information documentaire national du patrimoine culturel aux fins de mise à disposition du public »*

Par ailleurs, l'article 6 du même décret, codifié à l'article D144-1 du code du patrimoine²²³ dispose que le Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel a pour mission :

« 1° d'évaluer (...) :

b) *Les opérations d'inventaire général du patrimoine culturel, notamment à partir des rapports annuels mentionnés à l'article 5 du décret n° 2005-835 du 20 juillet 2005 précité ;*

c) *L'état d'avancement de l'inventaire général sur le territoire national ;*

(...)

3° *de publier un rapport annuel de son activité... »*

Il résulte de la combinaison de ces trois dispositions que la MIGPC, qui « *prépare les avis et rapports* » de la CNIGPC, « *dans ses domaines de compétence* », contribue à la mission **d'évaluation** confiée en théorie au CNIGPC, par le biais de l'examen de la partie « résultats » des rapports annuels des services régionaux.

En pratique, c'est la MIGPC qui prépare le rapport annuel du CNIGPC, ainsi que la rédaction de la synthèse précédant les rapports de chaque région²²⁴.

Le contenu de ces synthèses a sensiblement évolué, de 2004 à 2011 : alors que les premières reprennent l'approche des synthèses réalisées avant la décentralisation, pour le compte de l'ancienne Commission créée en 1985²²⁵, les plus récentes privilégient une approche thématique non comparative. Le rapport établi au titre de 2012 ne comporte pas de synthèse.

3.1.2.5 Les missions s'inscrivant dans la filiation des fonctions exercées par les services d'inventaire du MCC dans le cadre de la circulaire du 22 juin 2001

L'article 5 de l'arrêté du 17 novembre 2009 attribue enfin à la MIGPC des missions qui ne découlent pas du décret du 20 juillet 2005, mais étaient exercées par les services de l'administration centrale avant la décentralisation de 2004.

➤ Le conseil et l'expertise auprès des services régionaux de l'inventaire

« *La MIGPC (...) est l'interlocuteur des régions et de la collectivité territoriale de Corse. Elle assure les relations scientifiques et techniques avec leurs services chargés de l'inventaire général du patrimoine culturel et les organismes concernés.* » (1^{er} alinéa du IV.)

Il ressort des contributions écrites reçues des Conseils régionaux, ainsi que des entretiens réalisés sur place, que les SRI estiment que la diminution des moyens de la MIGPC a affaibli sa capacité à exercer cette mission d'expertise et de conseil, du moins dans des délais raisonnables. En revanche, plusieurs sont demandeurs d'une animation de réseau à dimension nationale.

➤ Le suivi de l'activité des services régionaux

« La MIGPC (...) collecte les informations statistiques auprès du réseau et élabore, en liaison avec les services compétents du ministère, des éléments d'analyse prospective. » (6^e alinéa du IV.)

La MIGPC tient à jour diverses statistiques nationales (statistiques annuelles de versements dans les BDD nationales Mérimée, Palissy et Mémoire ; statistiques annuelles de consultation des BDD nationales Mérimée, Palissy et Mémoire ; base de données DAPAPUB relatives aux publications imprimées des SRI (nombre de titres dans chaque collection, nombre de titre par région, par année, etc.).

Par ailleurs, elle « collecte des informations statistiques auprès du réseau » par le biais des rapports annuels, dont la MIGPC réalise la synthèse, dans le cadre du CNIGPC. La MIGPC, qui élabore le plan des rapports et ses rubriques, exerce par ce biais un suivi très précis de l'activité des services (effectifs, compétences scientifiques et techniques, partenariats, collaborations et conventions, production et traitement des photographies, production et traitement des documents graphiques, bases de données locales, publications, conférences, expositions et sites internet, formations dispensées par les agents, activité du centre de documentation, opérations d'inventaire).²²⁶

A travers ces différentes rubriques du rapport, la MIGPC exerce un contrôle assez éloigné des objectifs du CST *a posteriori* sur pièces fixés par le décret du 20 juillet 2005 (« garantir, sur l'ensemble du territoire, la qualité scientifique et technique des opérations d'inventaire » et « en assurer la cohérence, la pérennité, l'interopérabilité et l'accessibilité »).

3.1.3 L'exercice du contrôle scientifique et technique par l'inspection des patrimoines

3.1.3.1 Le cadre juridique de l'intervention de l'inspection des patrimoines

➤ Les missions de l'inspection

Le I de l'article 6 de l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des patrimoines dispose que l'inspection des patrimoines :

- « exerce ou participe à l'exercice du contrôle scientifique et technique de l'État dans le domaine de l'archéologie, des archives, des musées, de l'inventaire général du patrimoine culturel, de la protection des monuments et des espaces ainsi que de l'exécution des travaux sur les monuments historiques » et conduit, à ce titre, « des missions d'inspection et d'audit de services et d'établissements » ;
- « participe au contrôle de l'application des textes législatifs et réglementaires dans les domaines de compétence de la direction générale » ;
- « intervient en tant que de besoin comme **conseil** des services déconcentrés, des opérateurs relevant du domaine de compétence de la direction générale et des services et **organismes soumis au contrôle de l'État** ».

Le II du même article précise que l'inspection est constituée de six collèges, dont « **le collège de l'inventaire général du patrimoine culturel** » et « **le collège des monuments historiques** ».

➤ **Les spécificités du CST de l'inventaire par rapport aux autres CST en matière patrimoniale (archives, musées, MH et archéologie)**

Un document de travail réalisé en décembre 2012 par l'inspection des patrimoines sur l'analyse comparée du CST dans les domaines patrimoniaux (archives, musées, monuments historiques, archéologie, etc.) définit le CST comme une mission de contrôle de l'exécution. Cette approche juridique du CST permet de le qualifier comme un contrôle de conformité d'un agent public ou d'un particulier au regard d'une prescription, d'une autorisation ou d'une déclaration administrative. Ce contrôle peut s'exercer de manière ponctuelle, dans le cadre d'une opération spécifique, ou de manière permanente, dans le cadre d'un arrêté de protection qui ouvre droit à contrôle sur l'objet immobilier ou mobilier protégé. Ce document de travail distingue le CST des autres types de contrôle (conformité, administratif ou financier) dans la mesure il mobilise une expertise scientifique et technique qui ne se traduit pas par une conclusion univoque ni reproductible, du moins rarement.

Cette approche peut difficilement s'appliquer au CST des opérations d'inventaire, dans la mesure où ceux qui l'exercent n'ont aucune compétence décisionnelle. Cette particularité répond au cœur de l'activité de l'IGPC qui est de produire des connaissances scientifiques et de les diffuser et non pas d'avoir une action normative.

L'exercice d'un contrôle scientifique et technique des opérations d'inventaire a pour objet de vérifier les conditions de conduite des opérations d'étude du patrimoine pour l'inventaire général. Ce contrôle relève essentiellement de l'analyse de la conformité des opérations menées au regard des normes méthodologiques élaborées par l'État et du cahier des clauses scientifiques et techniques qui définissent l'opération et encadrent son pilotage.

Le contrôle porte donc non pas sur les services mais sur le patrimoine, à l'instar des archives et des monuments historiques. Mais, à la différence de ces deux domaines patrimoniaux, l'IGPC évolue dans un cadre de référentiels « métier » (vocabulaires, méthodes d'inventaire) et selon des procédures de traitement de l'information spécifiques (schémas et formats de données), dont le fondement juridique²²⁷ n'apparaît pas adapté (cf. *supra*).

L'inspection générale des patrimoines qui est en charge du contrôle « aval » ne dispose d'aucun levier réglementaire ou financier pour rendre effective la mise en œuvre de ses recommandations. Il n'est pas prévu de sanctions juridiques ou financières, l'activité n'ayant pas de portée normative et ne mettant pas en jeu des prérogatives de puissance publique, à la différence de l'archéologie, des monuments historiques ou des archives.

La limite structurelle de ce modèle de CST réside donc essentiellement dans sa portée en raison du caractère décentralisé de cette compétence et de l'absence de sanction juridique d'un éventuel manquement.

➤ **La lettre du directeur de l'architecture et du patrimoine aux présidents de régions (2007)**

La distinction entre CST des opérations d'inventaire (confié à l'inspection) et évaluation de la mise en œuvre par les SRI (confiée au CNIGPC) constitue l'enjeu essentiel pour préciser le périmètre et les objectifs du CST. Le courrier du 7 avril 2007 adressé par le directeur de l'architecture et du patrimoine aux présidents de région précise que le CST porte sur « *l'activité scientifique et technique du service chargé de l'inventaire, sur les résultats des opérations d'inventaire, et sur les conditions dans lesquelles ces opérations ont été conduites* ».

Par le courrier précité, le directeur de l'architecture et du patrimoine précise les modalités d'exercice de ce contrôle confié à l'inspection des patrimoines (à l'époque l'inspection générale de l'architecture et du patrimoine) et à la MIGPC cette mission²²⁸.

Cette lettre indique que le contrôle s'effectue sur pièce, le rapport annuel, les données et publications résultant des opérations d'inventaire constituant les documents essentiels. Il est également réalisé dans le cadre de visites sur place par l'inspection.

3.1.3.2 La mise en œuvre du contrôle scientifique et technique entre 2004 et 2013

Les inspections des SRI sont organisées selon deux modes :

- des missions régulières programmées par l'inspection, avec un objectif d'une visite tous les trois ans ;
- des missions ponctuelles à l'initiative des présidents de région ou de la direction générale du patrimoine pour des raisons particulières.

Elles donnent lieu à un rapport accompagné des observations du directeur de l'architecture et du patrimoine qui est transmis au président de région sous deux mois.

En outre, des missions de conseil et d'expertise sont proposées aux présidents de région et se distinguent explicitement du CST.

Entre 2005 et 2014, 56 missions (hors missions de coopération internationales) ont été effectuées et ont donné lieu à la rédaction de 19 rapports et 11 comptes rendus de visites, soit 53,5 % du total. Si l'on ne considère que les rapports, seules 34 % des missions ont donné lieu à une analyse formalisée et aboutie. Les comptes rendus relèvent les points saillants de constat et mentionnent des recommandations.

Ces missions ont concerné 24 des 27 régions. L'Alsace, la Basse-Normandie, la Picardie n'ont pas fait l'objet d'une mission de l'inspection des patrimoines sur la période. Par ailleurs, sur les 24 régions visitées, 8 n'ont pas fait l'objet d'un rapport ou compte-rendu retraçant le contrôle effectué (Centre, Champagne-Ardenne, Bretagne, Mayotte, Lorraine, Pays de la Loire, Île-de-France, Haute-Normandie). Ce constat pose la question de la capitalisation des missions qui n'ont pas donné lieu à rapport pour les inspecteurs du collège de l'inventaire, alors que cette capitalisation était importante en période de renouvellement des membres de ce collège.

Onze régions dont la Guyane ont fait l'objet de deux missions selon une fréquence variable pouvant être annuelle comme en Bourgogne ou quinquennale comme en Midi-Pyrénées. Trois régions ont fait l'objet de trois missions d'inspection, Poitou-Charentes, le Nord-Pas-de-Calais (2007, 2012 et 2013) et Languedoc-Roussillon. Cinq régions ont fait l'objet de quatre missions d'inspection (Aquitaine, Corse, Limousin PACA et Rhône-Alpes). L'Auvergne a fait l'objet de cinq missions d'inspection.

Établir une moyenne du nombre de visites effectuées et de rapports rédigés par an ne permet pas de rendre compte du rythme de l'activité du collège inventaire de l'inspection des patrimoines. Le bilan fait apparaître une variation importante du nombre annuel de visites allant de 4 (2013) à 9 (2012). Une évolution très nette apparaît dans le rythme d'élaboration des rapports. En 2007 et 2008, jusqu'à début 2009, chaque mission donne lieu à la rédaction d'un rapport. Onze des 19 rapports ont été rédigés pendant cette période. A partir de 2009, cette systématisme n'est plus vérifiée. La rédaction des 8 autres rapports s'étend de la mi-2009 à fin 2013.

L'ambiguïté relevée entre CST et évaluation se vérifie dans la grille d'analyse mise en œuvre lors du contrôle sur place. Cette même grille constitue la structure homogène des rapports. Elle fait apparaître les différents points analysés, dont les grands items portent sur :

- le contexte général de l'inventaire dans le territoire régional,
- le contexte organisationnel,
- le rapport avec les services patrimoniaux au sein de la région, le contexte partenarial,
- les conditions et compétences scientifiques et techniques,
- l'équipement et le fonctionnement,
- les instruments de recherche,
- les outils informatiques,
- les fonds documentaires,
- le centre de documentation,
- l'analyse des opérations d'inventaire.

La lecture des rapports confirme que la part du contexte et des éléments d'organisation et de gestion sont prégnants dans les analyses. En revanche, les items qui relèvent *stricto sensu* du CST donnent lieu davantage à une description des opérations et une appréciation claire mais peu développée sur les insuffisances ou les points de non-conformité relevés, sauf dans certains rapports (Bourgogne, rapport 2008). L'évolution des missions avec la traçabilité d'une procédure contradictoire annexée au rapport fait apparaître dans un cas la contestation des développements et préconisations sur l'organisation du service et les risques pour l'activité du service au regard des objectifs de la politique d'inventaire (rapport Aquitaine 2012).

Le bilan des appréciations portées par les régions sur ce CST, en réponse à la mission, reflète à la fois les limites structurelles d'un contrôle réalisé dans un cadre décentralisé et une méthode du contrôle sur place dont elles n'identifient pas précisément l'objectif. Sous couvert de CST, les missions n'ont pas toujours la même finalité. Si certaines relèvent d'opérations de recherche, d'autres sont davantage des missions de médiation dans le cadre de difficultés de fonctionnement et de management comme en Bourgogne, en Languedoc-Roussillon ou en Corse. D'autres encore sont réalisées en vue d'un accompagnement dans la création du service, ces missions concernent les SRI ultra-marins.

Un élément convergent transparaît dans les réponses des régions qui ont fait l'objet d'une mission d'inspection ayant donné lieu à un rapport : elles s'accordent sur la portée très limitée des recommandations concernant la conduite des opérations d'inventaire et sur le fait que l'inspection générale des patrimoines n'a pas encore trouvé sa place dans le dispositif. Plusieurs régions (Centre, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais) souhaitent que ce contrôle perdure et puisse donner lieu à un échange en matière de conseil de méthode et de bonnes pratiques constatées dans d'autres régions sur des opérations qui présentent une expertise ou une complexité scientifique voire technique particulière (opérations d'inventaire en régie directe, coordination SRI/CRMH, gestion d'une opération déléguée ou en co-production).

3.1.3.3 La nécessité de renforcer la méthodologie du contrôle

Le cadre normatif du CST de l'inventaire exige la construction d'une grille de contrôle qui repose exclusivement sur les normes et principes méthodologiques et les systèmes d'information qui structurent la production scientifique et sa diffusion. Il implique également de définir un champ du contrôle qui certes doit être limité aux opérations d'inventaire mais doit intégrer des éléments d'organisation et de gestion du service qui influent nécessairement sur la réalisation de ces opérations. Dès lors, la frontière entre un tel CST et l'évaluation de son activité comme de sa gestion est particulièrement ténue.

C'est la raison pour laquelle un référentiel de contrôle très précis quant aux points de vérification, aux modalités employées (contrôle sur pièce et sur place), aux documents demandés, apparaît essentiel. Ce référentiel peut, intégrer, à la marge, la vérification d'éléments (organisation, effectifs, pilotage du service) qui ne relèvent pas strictement de l'opération et de la manière dont les travaux sont conduits mais qui les conditionnent fortement.

Il interdit, en revanche, toute analyse et prescription générale d'organisation de l'activité ou de gestion du service (budget, niveau global des ressources humaines), dans la mesure où la loi ne le prévoit pas (cf. *supra*, partie 3.1.2).

Par ailleurs, les limites du champ du contrôle de l'IGPC portent également sur les mesures d'organisation et de gestion nécessaires à la mise en œuvre des opérations. En d'autres termes, les conditions d'effectivité des préconisations et mesures d'accompagnement impliquent un équilibre entre un contrôle de strict de conformité pour les actions qui relèvent d'un encadrement normatif précis (méthode de recensement, formalisation de l'opération dans le cadre du CCST ou du cahier des charges d'un marché public si l'opération d'inventaire est externalisée, réalisation du dossier d'inventaire) et d'un conseil apporté au service en matière de définition du programme des opérations, de délais, de modes de diffusion des travaux, de pilotage des partenariats.

En revanche, s'il revient au CST d'évaluer la capacité du service à conduire une opération d'inventaire (de la constitution du fonds documentaire au versement dans les bases de données), il ne peut avoir pour objectif d'évaluer la capacité globale du service l'atteinte des objectifs de cohérence, de pérennité, d'interopérabilité et d'accessibilité des résultats. Cette action relève d'une évaluation de politique publique qui ne renvoie pas à la même méthode d'analyse, même si les résultats des missions de CST contribuent à cette évaluation.

Les constats sur la méthode et les modalités de mise en œuvre plaident pour :

- une clarification des principes qui doivent définir les objectifs et le périmètre du CST de l'inventaire ;
- un approfondissement du contrôle normatif par une formalisation détaillée de la méthode mise en œuvre ;
- l'adoption de règles tant de production des rapports que de gestion des relations avec les régions.

La rédaction d'un guide du CST inventaire couvrirait les différentes phases du contrôle, la documentation, la grille de vérification des items sur la base notamment de ceux définis par le modèle général du CCST, la méthode d'échantillonnage des dossiers électroniques à vérifier et des opérations en cours, le rappel des objectifs du rapport, la méthode d'analyse et les modalités des propositions, la gestion du contradictoire et la diffusion du rapport.

Cette amélioration du cadrage doit à terme renforcer la qualité du CST, le traitement homogène des services contrôlés et constituer une source d'information utile à l'évaluation de la politique décentralisée de l'inventaire (voir le point 3.3.5). Par ailleurs, la mission estime nécessaire de former les inspecteurs de l'inventaire lors de leur arrivée à l'inspection des patrimoines à la méthode du contrôle. Ces inspecteurs sont des conservateurs du patrimoine qui ont été dans leur carrière chef d'un service de l'inventaire. Si leur connaissance du métier et du fonctionnement du service est indispensable pour l'expertise scientifique et technique des opérations d'inventaire, il apparaîtrait utile de compléter ces compétences par la connaissance des méthodes et techniques du contrôle. La spécificité du CST plaiderait pour une formation par compagnonnage réalisée auprès d'inspecteurs plus expérimentés soit du collège inventaire ou éventuellement d'autres collèges dont le CST peut présenter des enjeux comparables et disposer d'un cadrage méthodologique et d'outils de contrôle stabilisés.

3.1.4 Une dilution des moyens et de l'expertise nécessaires au CST qui pénalisent son exercice

L'organisation du CST est déterminée par deux réformes successives de la sous-direction des études, de la documentation et de l'inventaire (SDEDI) entre 2005 et 2009.

3.1.4.1 Une évolution de l'effectif de l'inventaire au sein de l'administration centrale qui ne prend pas uniquement acte de la décentralisation

Une réorganisation de la SDEDI a été effectuée en 2005. La nouvelle sous-direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et des systèmes d'information (SDARCHETIS) repose sur la prise en compte du transfert de la compétence inventaire aux régions, en créant conformément aux dispositions réglementaires, la mission de l'inventaire général du patrimoine culturel, dédiée au nouveau pilotage partenarial avec les régions et les SRI et qui compte trois agents (hors chef de mission).

Cette réforme a eu également pour effet de définir un cadre transversal d'expertise métier et informatique, dont l'inventaire constitue l'un des piliers. L'objectif était de mutualiser des méthodes de recherche, la connaissance patrimoniale et de favoriser une urbanisation des applications métier. Cela s'est traduit par la création de deux départements : le département Recherche, Méthode et Expertise (DRME), le département du système d'information de l'architecture et du patrimoine (DSIAP).

Cette évolution majeure a eu pour effet de faire évoluer les équilibres et les emplois entre des unités transversales fortement dotées en ressources humaines et des missions « métier » plus modestes. Sur les 19 agents (hors chef du département) qui composent le DRME, 12 viennent du métier de l'inventaire. Sur les 13 agents (hors chef du département) qui composent le DSIAP (hors cellule Blois), 5 agents sont dédiés à la gestion des bases de données nationales de l'inventaire, notamment au traitement nécessaire des données lors du versement des services régionaux.

En 2009, la création de la direction générale du patrimoine (DGP) a eu pour objectif d'entériner cette approche transversale patrimoniale face à des logiques « métier » qui demeuraient très présentes. La création du service du patrimoine au sein duquel est placé la MIGPC est l'un des quatre services métier qui composent la DGP.

Cette évolution a eu pour conséquence de renforcer l'effectif de la MIGPC, celle-ci passant de 3 à 8 agents. Néanmoins, l'extension du périmètre de la nouvelle direction générale notamment aux archives et aux musées a de fait relativisé la place de l'inventaire au sein du DSIP et du département du pilotage de la recherche et de la politique scientifique (DPRPS), héritier du DRME. En parallèle, ces départements ont connu une baisse de leurs emplois.

L'effectif du collège « Inventaire » de l'inspection des patrimoines reste relativement stable jusqu'en 2013 avec trois agents. En 2014, ce collège ne dispose que de deux postes dont un seul est pourvu. La question se pose, par ailleurs, du maintien d'un collège spécifique, alors que les conservateurs du patrimoine sont recrutés, tant dans la fonction publique d'État que la fonction publique territoriale, dans une spécialité unique « monuments historiques et inventaire ».

Évolution des emplois relevant du métier de l'inventaire au sein de l'État											
	DAPA					DGP				Total	
	SDEDI	IGAPA	SDARCHETIS			IGAPA	Service du patrimoine	DPRPS	DSIP		IP
			MIGPC	DRME	DSIAP		MIGPC				
2004	45	3								48	
2005-2008			3	12	5	3				23	
2009-2013							8	4	2	3	17

Source : MIGPC, DPRPS et DSIP.

Si l'on exclut l'effectif de l'inspection des patrimoines, on constate que la réorganisation de 2005 a eu un impact majeur sur la réduction de l'effectif passant de 45 à 14 agents soit une baisse de près de 70 % de l'effectif et sur la dispersion des agents dans les différentes structures transversales.

La réforme 2009 ne remet pas en cause cette évolution, si ce n'est qu'elle tend à renforcer légèrement l'effectif de la MIGPC et à diminuer les agents qui suivent les dossiers et qui détiennent une expertise « inventaire » dans les départements transversaux.

3.1.4.2 Un exercice insatisfaisant des missions de l'État en matière de CST qui invite à réfléchir sur une amélioration de l'organisation

Les réponses aux questionnaires et les entretiens réalisés avec les conseils régionaux convergent sur le constat que l'État ne satisfait pas pleinement ces missions en matière de CST pour trois raisons principales : des moyens réduits, un flottement dans la répartition des périmètres de compétences et des fonctions assumées par l'administration centrale. Ces facteurs expliquent, selon eux, une perte dommageable d'expertise métier exprimée par l'ensemble des régions qui se sont exprimées.

Les acteurs au sein de l'administration centrale sont conscients de cette situation insatisfaisante. L'enjeu porte sur la capacité de l'État à s'organiser pour répondre à ses obligations, à effectif constant, voire décroissant.

culturel défini par l'article 95, paragraphe III de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ce contrôle est précisé par le décret précité n°2005-835 du 20 juillet 2005. Les objectifs de cohérence, pérennité, interopérabilité et d'accessibilité des opérations d'inventaire visés par ce contrôle renvoient à un enjeu de nature scientifique et technique, ce dernier terme devant être entendu au double sens des techniques « métier » et des technologies de l'information.

En d'autres termes, l'atteinte de ces objectifs dépend en partie de la capacité des systèmes documentaires nationaux et locaux à être interopérables, c'est-à-dire à échanger et diffuser des données cohérentes, accessibles au public sur l'ensemble du territoire, selon une technologie pérenne. A ce titre, le décret précité précise la responsabilité de l'État dans la définition de normes scientifiques et techniques notamment les schémas et formats de données.

Ces dispositions réglementaires sont mises en œuvre par deux arrêtés ministériels.

Le premier, daté du 17 février 2009, définit, en annexe, la liste des référentiels scientifiques et techniques qui doivent être utilisés dans les opérations d'inventaire. Pour les formats et schémas de données, il est indiqué que ce sont le schéma des données XML de la direction de l'architecture et du patrimoine et le format de document qui répond à ce schéma « DTD CI 2.6 » (définition des types de document, classeur inventaire version 2.6).

Le second, daté du 17 novembre 2009, relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale du patrimoine, charge la MIGPC de « *veiller* » à l'alimentation des bases de données relevant de son domaine de compétence et de « *participer* » à l'exercice du contrôle scientifique et technique de l'État. La MIGPC partage cette dernière compétence, en matière informatique, avec le département des systèmes d'information patrimoniaux (DSIP) dont les missions sont notamment d'assurer la maîtrise d'ouvrage des applications patrimoniales nationales et des applications spécifiques liées aux compétences de la direction générale, d'apporter une expertise dans le domaine de l'ingénierie documentaire et de veiller à la mise en œuvre des normes scientifiques et techniques. Il faut préciser que l'arrêté ne fait que pérenniser un partage de compétence entre la MIGPC et un service des applicatifs métiers qui avait été défini dès 2005, lors de la création de la sous-direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et du système d'information.

L'évolution majeure induite par la réforme de 2009 sur le pilotage des systèmes documentaires de l'inventaire réside dans l'extension du périmètre de compétences du département des systèmes d'information patrimoniaux à l'ensemble des services qui composent la nouvelle direction générale du patrimoine et dans la priorité accordée à leur urbanisation dans le cadre du programme d'harmonisation de production documentaire des biens culturels « HADOC ». Cette évolution a eu pour conséquence de replacer les enjeux d'interopérabilité entre les bases de données nationales Mérimée (architecture), Palissy (mobilier), Mémoire (images) et locales²²⁹ de l'inventaire dans une politique des systèmes d'information plus globale et interne au ministère chargé de la culture, relativisant ainsi ses priorités sur la gestion spécifiques des bases de données nationales de l'inventaire.

Cette nouvelle gestion transversale des systèmes d'information s'est en effet accompagnée d'une réallocation des ressources humaines en fonction des projets jugés prioritaires, dont ne faisaient pas partie les bases nationales de l'inventaire, alimentées par des services métiers « producteurs de données » désormais transférés aux conseils régionaux, et donc identifiés comme extérieurs au périmètre des systèmes d'information du ministère.

3.2.1.2 *L'intégration des bases de données locales dans une organisation transversale des systèmes d'information*

En parallèle, l'intégration des services d'inventaire au sein des conseils régionaux a donné lieu à une prise en charge par les services chargés du pilotage et de l'exploitation des systèmes d'information des régions. L'interconnexion des bases de données des SRI et leur maintenance a été l'un des domaines d'intégration prioritaires en 2007 et 2008, y compris pour les SRI qui demeuraient au sein des DRAC, compte tenu de la criticité des bases de données pour la continuité de l'activité du service et de l'objectif d'interopérabilité, condition du versement des données dans les systèmes documentaires nationaux. Le raccordement des bases documentaires utilisées par les SRI n'a pas posé de problèmes majeurs à l'exception des SRI de Bourgogne et de Guyane qui n'étaient toujours pas raccordés fin 2008.

Certaines difficultés ont été identifiées sur la gestion des bases de données liées à l'absence ou à l'emploi résiduel de personnel compétent en Auvergne, Île-de-France ou Midi-Pyrénées lors du transfert définitif des services en 2007.

Par ailleurs, les entretiens et les questionnaires révèlent que l'intégration des systèmes documentaires a donné lieu à une montée en puissance de la valorisation des productions de l'inventaire par la consultation des sites internet pour un certain nombre de régions comme Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Aquitaine, Midi-Pyrénées ou Rhône-Alpes. Cette intégration informatique et la dotation par les conseils régionaux des moyens technologiques, voire en personnels à l'exemple des SRI Nord-Pas-de-Calais et Basse-Normandie, est liée, pour un certain nombre de conseils régionaux, à une politique de valorisation des données de l'inventaire par le développement des portails internet en vue de diffusion à un plus large public. L'activité de l'inventaire a été et demeure perçue comme un vecteur de communication et de visibilité accrue pour certains conseils régionaux, qui doit être servie par des technologies de l'information performantes et innovantes, à l'instar des applications multimédia développées en Rhône-Alpes (Click'n Rhône), la diffusion de vidéos liées aux opérations d'inventaire sur le site Pays de la Loire ou le projet initial de la Banque numérique des savoirs en Aquitaine.

Pour autant, si la question du raccordement et de l'intégration des systèmes documentaires dans la politique globale des systèmes d'information des régions a bénéficié de conditions favorables, celle de la production numérisée des données scientifiques a constitué et demeure l'enjeu pour les SRI dans l'objectif d'interopérabilité défini par le décret de 2005.

3.2.2 La diminution tendancielle du versement des données locales dans les systèmes documentaires nationaux

3.2.2.1 *Un transfert des systèmes documentaires locaux marqué par une première vague de modernisation de la production des données*

Lors du transfert définitif des SRI en 2007, la numérisation des dossiers d'inventaire, dits « dossiers verts » et la dématérialisation des fonds caractérisent la modernisation des systèmes documentaires, commencée en 1996.

Pour l'inventaire, cette numérisation s'est effectuée en deux étapes. La première a concerné les phototypes dans une démarche de sauvegarde, à partir de 1997. Puis, dès 2002, la numérisation systématique des dossiers en remplacement du microfichage a été lancée. En 2008, 24 régions avaient participé aux 140 programmes de numérisation des fonds documentaires²³⁰.

Ces programmes de numérisation ont croisé, dès 2003, le lancement de la dématérialisation des fonds et la mise en œuvre du dossier électronique et posé aux services la nécessité de faire des choix sur les documents à numériser et le déploiement du dossier électronique. Certains services ont préféré prioriser ce dernier et n'assurer qu'une numérisation ciblée des dossiers qu'ils souhaitaient valoriser par leur mise en ligne. Certains SRI comme ceux de Picardie ou du Centre ont même fait le choix de convertir des dossiers numérisés en dossiers électroniques en vue d'améliorer non seulement leur accessibilité mais surtout la qualité de leur contenu.

Les rapports annuels des régions entre 2004 et 2007 révèlent que ces deux projets mobilisent d'autant plus les services qu'ils sont l'occasion d'une mise en ordre des fonds documentaires en vue du transfert définitif aux régions en 2007. Cette dynamique n'est pas remise en cause par les régions qui accompagnent cette modernisation, en l'inscrivant dans la création de portails régionaux. Elle est également portée par les SRI eux-mêmes qui, localement, ont été à l'initiative, en accord avec l'administration centrale, de la mise en place du dossier électronique par le développement d'une application documentaire « Renabl » dont la première version a été élaborée au sein du SRI de Bretagne puis reprise et enrichie par le SRI de Rhône-Alpes. Cette application permet la production, l'assemblage, le géoréférencement et l'export des dossiers d'inventaire à des fins d'alimentation des bases de données nationales et de diffusion. Le ministère de la culture disposait jusqu'en 2004 des droits d'exploitation de cette application qu'il a cédés gratuitement par convention aux régions lors de la décentralisation.

Cette modernisation informatique constitue une profonde mutation de l'exercice des missions d'inventaire à chacune de ses étapes : de l'élaboration du dossier (la recherche) à sa mise en forme (la restitution) et à sa valorisation (la diffusion des données). Elle a pour effet principal de créer une relation étroite entre normes scientifiques et techniques dans la mesure où l'application informatique définit un mode de production des données selon une logique intégrée des référentiels métiers et des formats de données. Elle renforce la dimension normative de ces mêmes référentiels contenus dans l'application.

En d'autres termes, la qualité de la production scientifique est étroitement liée à la fiabilité des systèmes documentaires locaux comme nationaux et à leur capacité à évoluer en fonction de l'actualisation des méthodes et vocabulaires de l'inventaire.

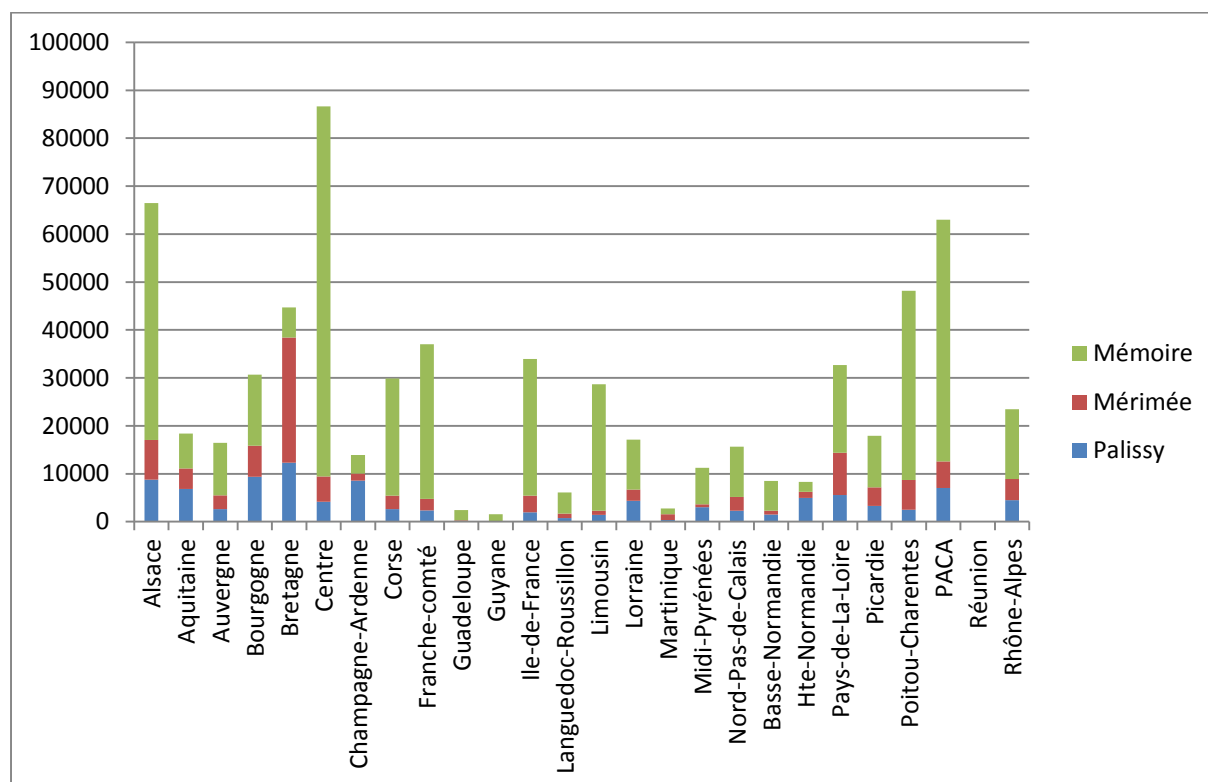
Lors du transfert définitif en 2007, l'utilisation de l'application « Renabl » permet également une harmonisation entre les SRI des modes de production des données par un cadre plus contraignant d'utilisation d'un langage commun (vocabulaires, imagerie graphique, cartographique et photographique), constituant un terrain d'échanges professionnels entre les services sur la question de la gestion des données documentaires et sur l'actualisation des référentiels méthodologiques.

Cette dématérialisation s'accompagne d'une politique de diffusion en ligne permettant d'assurer le lien entre les notices diffusées par les bases nationales vers les dossiers numériques complets et stockés sur des serveurs régionaux. La synthèse annuelle de 2004 précise que cette possibilité de consulter en ligne la totalité du contenu (images, textes, références bibliographiques) et non plus seulement une notice informatique récapitulative puis de naviguer en leur sein améliore nettement le service rendu au public. La mission note que cette évolution révèle déjà un décalage entre des systèmes documentaires locaux dont le contenu est plus riche, et les bases de données nationales. Celles-ci, à défaut de pouvoir l'intégrer, assurent la diffusion par lien Internet vers les serveurs locaux pour permettre au public d'y accéder par les bases nationales.

3.2.2.2 La diversité des politiques locales de versement des données et la diminution progressive des flux annuels dans les bases nationales

Ces évolutions n'induisent pas pour autant une homogénéisation des politiques de versement des données dans les bases nationales qui sont une constante sur toute la période 2000-2013²³¹, comme le montre le graphique ci-dessous.

Répartition des versements cumulés par région – période 2000-2013



Source : données brutes MIGPC retraitées par la mission.

Le graphique met en lumière la diversité des volumes cumulés par région qui varient sur une échelle allant de 85 000 données (images et dossiers numérisés comme électroniques) pour la région Centre à un volume nettement inférieur à 10 000 données (images et dans une moindre mesure dossiers) pour la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique : 10 des 25 régions présentent un volume cumulé supérieur à 30 000 données sur la période²³².

Ce constat avait déjà été souligné dans la synthèse annuelle de l'inventaire général du patrimoine culturel de 2005 : toutes les régions ne contribuent pas de manière égale à l'enrichissement des bases de données. Cette diversité s'apprécie en termes de régularité, de contenu et de volume des versements effectués.

La même synthèse précise que les différences de contenus directement liées aux types d'opérations et à leur conduite s'accompagnent d'une forte variation des flux de versements. Il en ressort une représentation inégale du patrimoine régional lorsqu'on analyse de manière globale les données versées dans les bases nationales.

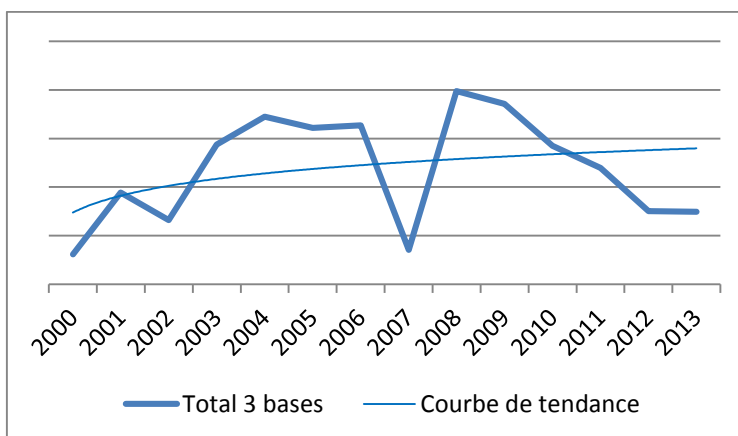
Plusieurs facteurs expliquent cette situation. Certains sont d'ordre structurel : l'ancienneté du service, tout comme la dotation en moyens de fonctionnement et surtout en personnels. D'autres sont liés aux choix et au pilotage du service : la durée des opérations d'inventaire, le délai d'indexation des notices dans les bases nationales, la nature des opérations

indexées (un dossier d'inventaire préliminaire est plus vite constitué que celui d'une étude plus longue et volumineuse) et la politique de valorisation (éditions papier ou en ligne sur les portails régionaux, restitutions dans le cadre de colloques).

Cette diversité des contenus et des volumes versés doit être mise en perspective avec l'évolution des flux de données versées dans les bases nationales pour avoir une vision plus complète de l'action des régions.

Sur la période 2000-2013, le volume des bases nationales augmente en tendance, malgré des variations très importantes avec clairement deux périodes de hausse importante et constante entre 2000 et 2006, une chute en 2007, un léger sursaut en 2008 puis une diminution constante des volumes versés. Une stabilisation est constatée entre 2012 et 2013.

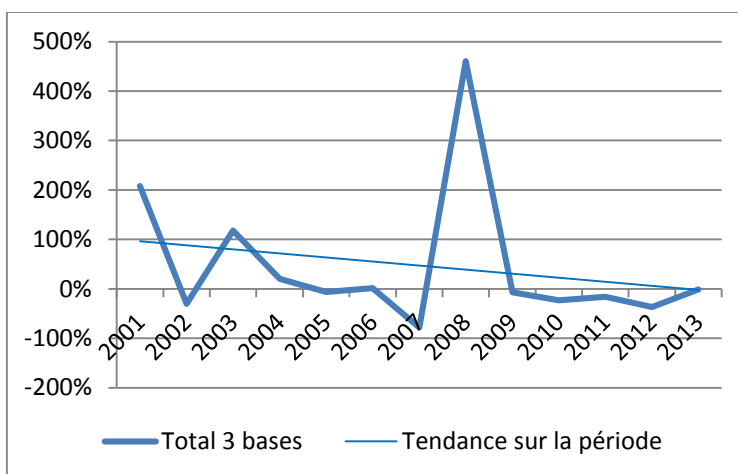
Évolution du volume total versé dans les trois bases nationales



Source : données brutes MIGPC retraitées par la mission.

Cette évolution doit être complétée par l'analyse de la variation annuelle des flux qui révèle une baisse constante depuis 2003 et une décroissance à partir de 2007 avec une stabilisation des flux en 2013.

Évolution de la variation annuelle des flux de versements dans les trois bases



Source : données brutes MIGPC retraitées par la mission.

Parmi les facteurs d'explication, le rapport annuel de 2010, qui souligne déjà ce phénomène, prend acte d'une évolution majeure : la diffusion sur internet des notices et dossiers n'est plus réservée au système d'information de l'État.

Il constate que neuf régions (Bretagne, Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Champagne-Ardenne, Picardie, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Limousin) mettent à disposition du public, à partir de leur site, les notices et, pour certaines, les dossiers électroniques des œuvres étudiées sur leur territoire. La part des données uniquement accessibles sur les sites régionaux varie, selon les régions, de 2 % à 23 %. Poitou-Charentes (20 %), Pays de la Loire (23 %) ou Midi-Pyrénées (23 %) se distinguent par une part plus importante de données disponibles uniquement à partir de leurs serveurs. A contrario, Picardie et Rhône-Alpes et présentent une part faible voire très faible, 15 % pour le premier et 2 % pour le second.

Le taux de croissance des bases de données connaît donc deux périodes distinctes. La première (2000-2006) révèle une forte montée en puissance de l'ensemble des bases, notamment Palissy, le taux de croissance annuel moyen (TCAM) pour les trois bases est de 30 %. La numérisation des données est sans aucun doute un facteur déterminant, mais les différences non négligeables entre Palissy et les deux autres bases peuvent également traduire la fin d'un cycle d'opérations d'inventaire topo-thématiques. Cette période est atypique compte tenu du contexte institutionnel et a impliqué pour un certain nombre de services un ralentissement des opérations d'inventaire, le versement dans les bases nationales étant conçu comme prioritaire.

Taux de croissance des bases nationales 2000-2013								
	2000-2006				2007-2013			
	Total 3 bases	Mérimée	Palissy	Mémoire	Total 3 bases	Mérimée	Palissy	Mémoire
TC global	+478%	+151%	+360%	+180%	+42%	+1%	+14%	+54%
TCAM	+30%	+7%	+24%	+10%	-11,6%	-51%	-25%	-8%

Source : données brutes MIGPC retraitées par la mission

A contrario, la seconde période 2007-2013 est marquée par un ralentissement très important de la croissance des bases de données avec une décroissance des flux annuels qui est de 11,6 % en moyenne. La base Mérimée est la plus concernée puisque sur la période, elle stagne. Mémoire continue de croître puisqu'elle enregistre un taux de croissance global de 54 %.

Parmi les facteurs d'explication avancés par les rapports annuels de l'inventaire général du patrimoine culturel de 2010 et 2011, qui soulignent également ce phénomène, la question de l'interopérabilité entre les bases de données nationales et locales semble prévaloir et s'accroître notamment en raison d'une évolution des régions dans le renouvellement de leur applicatif métier. Cette situation ne fait que renforcer un décalage constaté dès 2004, que la seule mise en lien internet entre les notices des bases nationales et les serveurs régionaux ne permet plus de pallier.

Un autre facteur doit être pris en considération, même si son impact est moindre. Il s'agit du choix délibéré de ne plus verser dans les bases nationales pour certaines régions, comme l'Aquitaine ou de la région PACA, cette dernière justifiant ainsi son choix, dans sa réponse à la mission :

« La norme concernant le format d'échange des fichiers aux fins d'alimentation du système d'information documentaire national (article 5 du décret n°2005-835 du 20 juillet 2005) avait fait l'objet d'un accord sur le format XML. Cependant les régions ont constaté que le ministère ne s'est pas mis, contrairement à ses prévisions, en capacité de se rendre interopérable avec l'outil commun des régions. De ce fait, depuis la mise en service de GERTRUDE en 2012, la région ne peut plus verser à l'État les résultats des études d'inventaire. »

Le versement ne présente plus véritablement d'intérêt en raison d'une interopérabilité défaillante avec les bases nationales dont le caractère critique ne cesse de s'accroître avec le déploiement de l'application Gertrude depuis début 2012.

3.2.3 L'interopérabilité défaillante des systèmes documentaires fragilise le cadre national de diffusion des données de l'inventaire

La dématérialisation de la production documentaire aurait pu faciliter le versement des données dans les bases nationales si la modernisation de ces dernières avait été concomitante à la mise en œuvre du dossier électronique.

3.2.3.1 Le décalage entre la modernisation des systèmes documentaires des régions et l'obsolescence des bases de données nationales

L'enjeu technique de l'interopérabilité entre les bases régionales et nationales naît avec la dématérialisation de la production documentaire et le développement de l'application Renabl, qui permet de produire des notices au format XML « Extensible Markup Language », langage de balisage extensible en français). Le standard XML²³³ est un langage informatique générique permettant l'enrichissement d'informations textuelles. Son objectif initial est de faciliter l'échange automatisé de contenus complexes entre systèmes d'informations hétérogènes permettant ainsi leur interopérabilité. Avec ses outils et langages associés, une application XML respecte généralement certains principes : la conformité à un schéma qui définit la structure des documents ; le caractère transformable d'un document XML dans un autre document XML qui facilite l'export/import de fichiers.

Les bases de données nationales créées antérieurement à Renabl sont développées au format CSV « Comma-Separated Value » qui permet d'enregistrer du texte dans une table de données mais qui ne présente pas les mêmes avantages que l'XML, notamment le fait qu'il n'est pas extensible et ne peut intégrer des informations textuelles au-delà de celles qui ont été initialement définies. Cette particularité limite de facto l'interopérabilité des systèmes d'information développés sous CSV et implique un retraitement des données. C'est précisément le cas pour le versement des données de Renabl dans les trois bases nationales, qui relève d'une procédure très précise gérée par les administrateurs de bases de données en région et en administration centrale. Ce retraitement réside essentiellement dans le contrôle de doublons et de cohérence des données, de créer un fichier des données XML dans un format ASCII « American Standard Code for Information Interchange » qui permet d'assurer l'interopérabilité avec le format CSV en tenant compte de la structure des notices des bases nationales qui est différente de Renabl.

Ces opérations de retraitement pour versement sont relativement lourdes et ne favorisent pas la régularité des flux, dans des services qui ne disposent pas tous d'administrateurs ou de gestionnaires de bases de données. Elles impliquent également un appauvrissement des données

versées dans les bases nationales dans la mesure où ces dernières sont développées selon un format de données plus limité et limitant.

Cette complexité des opérations de versement, doublée d'une disponibilité des compétences techniques nécessaires très inégale entre les régions, explique en partie la diminution des flux vers les bases nationales à partir de 2008.

A partir de 2008, ce décalage technique s'est accru avec la volonté des régions de produire des données en mode web. A cette fin, elles ont décidé de créer un groupement de commandes en vue de passer un marché public sous forme de dialogue compétitif. Le pilotage technique et juridique a été confié par les régions à la direction des systèmes d'information de Rhône-Alpes. Les motifs et buts de ce projet dénommé GERTRUDE (Groupe d'Étude, de Recherche Technique, de Réalisation et d'Utilisation du Dossier Électronique) sont explicitement présentés dans le programme fonctionnel définitif du marché. Le caractère inopérant de Renabl et son interopérabilité complexe avec les bases nationales motivaient les régions pour se doter d'un outil métier intégré, qui puisse inter-opérer avec des fonctionnalités spécialisées périphériques au métier d'inventaire (cartographie, traitement d'images, photothèque et base bibliographique) par des interfaces. Cet outil devait également permettre la diffusion des dossiers électroniques auprès de différents publics (chercheurs comme grand public). En termes d'architecture, l'application devait également être modulaire pour s'adapter à la diversité des formes d'organisation et d'usage à l'œuvre au sein de chaque région.

GERTRUDE est donc une application locale de production, de consultation et de diffusion des dossiers de l'inventaire : saisie des données, illustration, cartographie et recherche. Cette application fonctionne en réseau et permet une consultation web par une interface dédiée au public. Elle comporte trois profils : administrateur (gestionnaire des données), contributeur (créateur de dossiers électroniques) et public, qui consulte les données mises en ligne.

Ce projet, dont les régions étaient à l'origine, était porté initialement par l'État et les régions, selon une gouvernance qui permettait à tous les niveaux de décision stratégique comme opérationnelle d'assurer la représentation des deux partenaires.

L'État a été présent au début de la phase initiale. Représenté par le chef de la MIGPC et un membre du DSIP de la DGP au sein du comité de pilote qui définissait les grandes orientations du projet et validait les arbitrages, l'État a donné des informations certes nécessaires dans le cadre de son arrêté du 17 février 2009 mais insuffisantes pour répondre aux demandes opérationnelles : rédaction des spécifications techniques sur les objectifs et la nature des données, formats de données, fréquence des versements (précisions techniques et fonctionnelles). Cette absence de réponses précises a donné lieu, dans un premier temps, à une multiplication des échanges des régions avec le DSIP et la MIGPC sans aboutir aux réponses attendues, notamment pour paramétrer les règles métier en vue d'assurer une exportation automatisée des données. Les échanges sur les règles fonctionnelles ont eu lieu jusqu'en 2010 avec l'État puis se sont fortement atténués, les régions se concentrant sur la conception, la validation technique et le déploiement du projet, l'État n'ayant pas évolué sur les spécifications opérationnelles demandées pendant la phase de conception et de déploiement de l'application entre 2009 et 2013. Au 31 octobre 2014, GERTRUDE était déployée²³⁴ dans toutes les régions à l'exception de la Corse, de la Réunion et de la Guadeloupe.

L'absence de réponse de l'État aux demandes de spécifications techniques plus précises a eu pour conséquence d'obliger les régions à opérer des choix dans le calendrier imposé par la procédure du marché public. D'une part, elles ont opté pour la définition d'un périmètre de

fonctionnalités en vertu du plus petit dénominateur commun, limitant la complexité du projet afin de garantir un déploiement dans les temps, de permettre une utilisation du logiciel par l'ensemble des régions, dans le respect de l'enveloppe budgétaire allouée. D'autre part, elles ont décidé de fonder l'architecture de cette nouvelle base de données sur la structure du dossier électronique conforme au format DTD CI 2.6 tel que défini par Renabl, ce qui constitue aujourd'hui l'une des limites de GERTRUDE²³⁵.

Le déploiement de GERTRUDE a donné lieu à une reprise des données aux formats de Renabl et Mistral, qui s'est faite selon la stratégie définie par chacune des régions. Une grande partie d'entre elles a choisi de ne pas transférer ces données directement dans le nouveau logiciel afin de prendre le temps d'un travail de nettoyage préalable des données à reprendre et d'une montée en compétence sur les fonctionnalités et les processus de GERTRUDE.

L'absence d'information plus précise de l'État explique aussi en partie le traitement manuel du versement des données par les régions qui persiste à ce jour et qui oblige les agents de la MIGPC concernés par la gestion des données à un retraitement également manuel.

Les régions continuent d'être actives auprès de l'État sur la question de l'interopérabilité. Le dialogue a repris en 2012 par l'initiative du SRI de Lorraine²³⁶ pour le déploiement d'un module de traitement automatisé post-exportation des données de GERTRUDE dans les bases nationales, au format des bases nationales²³⁷. Des tests sont actuellement en cours pour une livraison du module développé par le SRI de Lorraine en janvier 2015. Ce module permettra d'assurer ainsi une automatisation du versement des données issues des dossiers électroniques.

Ce module ne résout que partiellement les difficultés d'interopérabilité, dans la mesure où l'appauvrissement des données des dossiers électroniques demeure et tend à s'accroître si l'on prend en compte l'enrichissement des contenus audio et vidéo développé par certaines régions comme Pays de la Loire ou Poitou-Charentes, en lien avec le développement des opérations d'inventaire du patrimoine immatériel.

3.2.3.2 Les raisons d'une réponse de l'État jugée insatisfaisante par les régions

Dès 2005, le ministère chargé de la culture s'est fixé des axes d'amélioration dans le domaine documentaire scientifique et technique. Trois projets transverses sont définis comme prioritaires dans le schéma directeur des systèmes d'information du ministère, notamment l'harmonisation de la production des données culturelles « HADOC » qui consiste à définir, à partir des modèles existant dans les différents métiers, un cadre normatif partagé pour la production des données culturelles documentaires scientifiques et techniques.

HADOC²³⁸ comprend l'élaboration d'un modèle harmonisé pour la production des données culturelles et la mise en œuvre de ressources et de référentiels partagés tels que la base de données multimédia, les vocabulaires scientifiques et techniques ou les référentiels de données sur les acteurs historiques ou des biens culturels. Le projet a pour cible la création du référentiel des biens culturels où chaque élément sera doté, outre ses données métier, d'une carte d'identité avec identifiant pérenne et caractéristiques minimales de reconnaissance. Les objectifs sont :

- le renforcement de la sécurisation et la pérennisation des données ;
- la facilitation de l'échange et de la réutilisation des données publiques ;
- l'élimination des doublons applicatifs.

Ce nouveau système urbanisé de production documentaire est fondée techniquement sur trois grands principes :

- la distinction entre production et diffusion pour sécuriser les données par le respect des contrôles scientifiques et techniques ;
- l'interopérabilité des données ;
- la mutualisation des référentiels pour éviter les saisies multiples, les divergences et les incohérences.

Les outils et modules de l'ensemble production seront en lien par des Web-services avec les référentiels propres au ministère : référentiel des acteurs historiques (phase avant-projet, lancement fin 2014), référentiel multimédia (en phase de rédaction du cahier des charges), référentiels terminologiques (gérés dans GINCO), nomenclatures (listes métier). Les bases documentaires scientifiques et techniques peuvent aussi être alimentées par des outils de production extérieurs comme Gertrude, outil de production de dossiers électroniques de l'inventaire qui a été développé par l'ensemble des régions.

Le projet HADOC intègre non seulement la modernisation de la production mais également celle de la diffusion des données, avec le remplacement de la plate-forme MISTRAL dans le cadre du projet de refonte de la diffusion (DC5). Cette plate-forme créée il y a une quarantaine d'années est maintenue en propre par le ministère de la culture et de la communication. Son obsolescence fonctionnelle se double d'une obsolescence technique qui fragilise le système d'échange national dont dépendent Mérimée, Palissy et Mémoire.

La complexité du projet réside à la fois dans sa transversalité puisque le périmètre porte sur l'ensemble des systèmes documentaires métiers du ministère de la culture et de la communication et dans l'étendue des fonctionnalités envisagées, selon un cadre urbanisé qui suppose en parallèle une harmonisation des référentiels métiers et la modélisation des dispositifs d'interconnexion entre les applications. Ce projet requiert l'implication de l'ensemble des directions métiers aux cultures propres, attachées à leurs spécificités, ce qui est un facteur de complexité supplémentaire pour le piloter.

HADOC recouvre ainsi une multiplicité de sous-projets dont la conversion de Mérimée au format CSV en format XML. Ce dernier relève d'une démarche d'harmonisation des données de référence et constitue un prototype d'une nouvelle chaîne de production. Il a pour objectif de contribuer à la définition d'un prototype d'un outil générique de conversion qui sera utilisé et adapté pour l'harmonisation du format de chaque base de données. Ce projet inclut également une étude sur l'architecture de stockage des données et la mise en place d'un entrepôt de données. Le premier lot « Convertir des données » du projet qui en comporte quatre doit être livré début 2015. La priorité est de fournir rapidement un jeu de données Mérimée "hadocisé" à la sous-direction des systèmes d'information du Secrétariat général qui assure la maîtrise d'œuvre du projet DC5.

La complexité de ce projet doit être croisée avec la réforme de l'organisation de la direction générale du patrimoine, qui prévoit que le DSIP peut assurer la maîtrise d'ouvrage de projets informatiques pour le compte du secrétariat général, ce qui est le cas pour le projet HADOC. Ce positionnement délicat n'est pas de nature à favoriser la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés.

Cette interdépendance de l'interopérabilité des bases nationales avec ce projet au pilotage très complexe et lourd explique que la réponse de l'État aux régions a été inadaptée dans son contenu. Le projet de refonte globale et le projet GERTRUDE n'ont pas été synchrones.

Néanmoins, la persistance d'une interopérabilité défailante liée à des temporalités différentes de projets informatiques entre l'État et les régions fait peser un risque sur l'existence à terme d'un répertoire national des données de l'inventaire.

La multiplication des portails de diffusion régionaux, tout comme l'enrichissement des contenus et le déploiement d'une application déployée dans toutes les régions et mise en production dans la grande majorité d'entre elles concurrencent une logique nationale de diffusion.

La mission constate que malgré ce risque dont les partenaires, État comme régions, sont conscients, l'attachement partagé aux bases de données nationales demeure. Ce consensus est également lié à la volonté des régions de satisfaire les obligations réglementaires de versement dans les bases nationales. Ces dernières attendent en retour que l'État joue tout son rôle. Un tel consensus pourrait s'éteindre si l'État tarde trop à assurer cette interopérabilité.

3.2.4 Des perspectives d'évolution qui dépendent des choix de pilotages des systèmes documentaires qui seront effectués par l'État et les régions

La mise en place d'une base de données en mode Web déployée dans l'ensemble des régions selon un pilotage interrégional constitue un projet innovant et exemplaire sur lequel les régions ont capitalisé une expérience technique (appui sur des composants de l'open source en privilégiant des formats ouverts et les plus interopérables possibles) et managériale (optimisation des coûts, échanges des pratiques métier) qui leur permettra de faire évoluer l'outil en affinant le portage juridique et l'analyse des besoins fonctionnels.

L'enjeu de l'interopérabilité des systèmes documentaires nationaux et régionaux doit prendre en compte cette nouvelle donne et prendre acte du fait que GERTRUDE constitue, pour les régions les plus avancées comme PACA, Rhône-Alpes, Picardie, Bretagne ou Poitou-Charentes et constituera à moyen terme pour les autres régions, la base de données de référence de l'inventaire qui recouvre l'ensemble des périmètres de Mérimée, Palissy et Mémoire.

3.2.4.1 L'interopérabilité des systèmes documentaires dépend de la capacité de l'État à apporter une réponse opérationnelle et pérenne, à droit constant

Les régions comme l'État estiment qu'il existe une menace de morcellement de la connaissance qui est doublement pénalisant pour la communauté scientifique et pour le public obligés de consulter les sites régionaux, sans pouvoir nécessairement identifier les recoupements entre différentes sources.

Garantir une interopérabilité avec des systèmes documentaires obsolètes à titre fonctionnel et technique ne permet ni de résoudre l'appauvrissement des données ni d'assurer la pérennité du dispositif. L'enjeu ne porte donc pas sur l'interopérabilité des bases nationales avec GERTRUDE même si le module de traitement automatisé des exportations de GERTRUDE vers les bases nationales développé par le SRI de Lorraine facilite le versement des données et répond à un besoin de court-terme. La mission considère que la priorité doit porter sur l'articulation des projets HADOC et DC5 avec le projet GERTRUDE et GERTRUDE 2, si l'on veut assurer l'interopérabilité entre une application commune de production des dossiers et de diffusion locale d'inventaire, déployée dans chaque région et un cadre national de production et de diffusion documentaire des biens culturels géré par le ministère de la culture et de la communication.

➤ **Objectif**

L'objectif est que les données de GERTRUDE comme sa version 2 soient diffusées directement via la future plate-forme d'échanges DC5, avec un filtrage des flux. Par ailleurs, l'interconnexion de GERTRUDE avec d'autres applications métier du ministère de la culture et de la communication présente un intérêt, dès lors que les données de l'inventaire intéressent d'autres secteurs patrimoniaux au titre de la connaissance scientifique ou de la gestion de procédures administratives (classement/inscription par les monuments historiques, AVAP).

Dans un premier temps, chaque région transmettrait ses données vers DC5 qui assurerait la diffusion nationale des données régionales. Cette organisation de l'interopérabilité repose sur une répartition des compétences entre l'État qui prend en charge la diffusion des données et les régions qui en garantissent la production.

Dans un second temps, la connexion de GERTRUDE 2 à HADOC pourrait être envisagée selon deux axes :

- l'exportation des données de GERTRUDE 2 vers HADOC ;
- la capacité de GERTRUDE 2 à disposer des référentiels partagés du ministère de la culture et de la communication (notamment les vocabulaires, le référentiel multimédia, le référentiel des acteurs culturels). Ce dernier point suppose que GERTRUDE 2 soit intégrée partiellement à HADOC. La diffusion serait toujours assurée par DC5 mais via le versement des données dans HADOC.

Dans ce schéma, le caractère national des bases de données est assuré par l'État en aval par l'outil de diffusion DC5 et en amont par la définition de référentiels terminologiques de l'inventaire (vocabulaires scientifiques et techniques) produits et diffusés par GINCO. Cela implique en retour que GERTRUDE 2 soit compatible avec le format HADOC.

➤ **Impact sur l'avenir des données des bases nationales et leur reprise dans GERTRUDE et GERTRUDE 2**

Cette orientation consacre GERTRUDE comme étant la base générale de l'inventaire et a pour conséquence de « figer » les trois bases nationales existantes, par un assèchement croissant des flux de versement. Même si ces dernières ne sont plus alimentées, elles doivent malgré tout être interopérables avec DC5, car elles peuvent contenir des données utiles pour les chercheurs ou le grand public absentes dans GERTRUDE et doivent demeurer consultables. Selon ce constat, l'intérêt du projet de prototype de conversion de Mérimée au format HADOC n'est pas niable.

La conséquence d'une telle évolution réside dans la reprise des données des bases nationales dans GERTRUDE et, dans une moindre mesure, dans GERTRUDE 2. Cette reprise peut être requise par exemple afin de consolider certains dossiers d'inventaire saisis sous Renabl ou numérisés. Un protocole a déjà été mis en place pour récupérer les données nationales et les réintégrer dans Gertrude afin d'assurer la cohérence des dossiers électroniques.

A moyen et long terme, le module de traitement automatisé des exportations n'aura plus de raison d'être au niveau national. En revanche, il peut continuer à assurer éventuellement les échanges des régions avec leurs partenaires locaux (collectivités territoriales, universités, associations patrimoniales, parcs naturels régionaux).

➤ **Les contraintes temporelles**

La mission souligne que le marché GERTRUDE se termine à l'été 2015 et qu'une évolution de l'application est envisagée par les régions en deux étapes :

- 1ère étape : 2015-2016 : maintenance et petite évolution sur les fonctionnalités dans le cadre d'un marché annuel reconductible une année, avec une réflexion en parallèle sur GERTRUDE 2 ;
- 2ème étape : 2017 : déploiement de la version GERTRUDE 2.

Cette perspective de moyen terme implique de définir les évolutions fonctionnelles et éventuellement techniques. Ce travail de conception dépend actuellement du bilan de l'utilisation de GERTRUDE par l'ensemble des régions sur une année pleine. Compte tenu du déploiement qui est en cours d'achèvement, ce bilan ne peut intervenir avant début 2016.

En termes de pilotage du projet, les régions ont constitué une centrale d'achat informatique Epsilon sous la forme juridique d'une association, depuis avril dernier, pour assurer la gestion mutualisée des projets informatiques. L'objectif est de peser sur les éditeurs pour négocier et rationaliser les coûts, de parler d'une seule voix vis-à-vis de l'État et des partenaires, réaliser des projets communs. Le Bureau (l'exécutif) d'Epsilon a accepté de porter les évolutions de Gertrude, il sera le futur pouvoir adjudicateur du prochain marché. Ce sera le même dispositif de gouvernance du projet qui aura fait ses preuves lors du marché précédent mais avec un suivi contractuel assuré par Epsilon et non plus le conseil régional de Rhône-Alpes.

S'agissant des projets HADOC et DC5, leur temporalité diffère. Il semble que la mise en production de DC5 soit envisagée pour 2016.

Les échéances pour HADOC ne sont pas clairement précisées compte tenu de la multiplicité des projets qu'il recouvre. En revanche, certains modules sont déjà déployés comme GINCO prod et GINCO diff pour la production des référentiels (vocabulaires). La priorité a été donnée par le DSIP à la production des données documentaires et non à la diffusion, en raison d'une ressource mobilisable limitée.

➤ **Les conditions pour une gouvernance partenariale**

La synchronisation des calendriers de GERTRUDE et sa version 2 et de DC5 et HADOC est l'une des données de base pour la définition d'un calendrier commun du projet d'interopérabilité. Un pilotage asynchrone génère des coûts supplémentaires et un ralentissement du projet lié à la nécessité de prévoir des dispositifs temporaires de résolution de zones d'incompatibilité entre les systèmes d'information. A titre d'exemple, la mise en place de GINCO, l'outil de production des référentiels terminologiques génère des identifiants pérennes qui n'existaient pas dans les lexiques et thésaurus fournis par l'État aux régions pour le développement de GERTRUDE en 2011. Or, la migration de ces référentiels dans GINCO a pour effet d'adosser un identifiant à chacun des termes contenus dans ces mêmes référentiels et implique une ré-immatriculation des identifiants GERTRUDE par les identifiants pérennes créés par GINCO. Ce projet de correspondance des identifiants est pris en charge et financé par la MIGPC.

Les calendriers respectifs de l'État et des régions et l'état d'avancement permettraient d'ici début 2016 d'envisager l'interconnexion de GERTRUDE avec DC5 et d'assurer ainsi un premier niveau d'interopérabilité.

Une telle exigence suppose que chacun des partenaires travaille, dès maintenant, à la définition et à la mise en œuvre de ce projet, tout en anticipant la seconde phase d'interconnexion entre GERTRUDE 2 et HADOC pour 2017. Si ce niveau supérieur d'interopérabilité dépend de l'avancement d'HADOC, il est nécessaire de maintenir l'interopérabilité avec DC5 avec GERTRUDE 2.

La mobilisation des compétences de l'État en termes de gouvernance stratégique et de conception fonctionnelle et technique constitue l'autre condition fondamentale afin d'assurer un pilotage équilibré. Pour l'État, cela exige une coordination étroite et constante entre la SDSI, qui assure la maîtrise d'œuvre, le DSIP et la MIGPC, qui partagent la charge de la maîtrise d'ouvrage en vue de définir les projets informatiques prioritaires.

3.2.4.2 A moyen terme, le maintien du déséquilibre actuel peut conduire à la création d'une base de données interrégionale autonome

Si la capitalisation de l'expérience positive de GERTRUDE pour les régions constitue un levier favorable pour une gouvernance partenariale, elle peut également s'avérer un facteur d'autonomisation du système documentaire déployé par les régions, si l'État n'est pas en mesure de garantir à moyen terme une interopérabilité satisfaisante de GERTRUDE avec son propre système d'information.

En d'autres termes, si l'État et les régions ne réussissent pas à définir le cadre commun précédemment décrit, avec un rôle majeur joué par l'État pour diffuser les référentiels terminologiques et les protocoles de transferts de données, la structure de gouvernance interrégionale et l'expertise technique acquise avec la conception et le déploiement de GERTRUDE peuvent favoriser l'émergence d'une base de l'inventaire interrégionale dans le cadre de GERTRUDE 2. Le projet consisterait dans l'interconnexion des bases régionales à un infocentre en charge du moissonnage et de la diffusion des données pour une consultation publique et cela de manière autonome par rapport à la plate-forme d'échanges du ministère de la culture et de la communication.

Cette autonomisation technique qu'aucune région ne revendique actuellement pourrait s'affirmer, devant le constat que le versement des bases de données nationales présente un intérêt limité et si les SRI souhaitent améliorer la diffusion de leurs données consultables sur les sites régionaux par un serveur de méta-bases régionales. L'objectif serait d'améliorer le projet GERTRUDE par une accessibilité nationale gérée par les régions. Cela aurait pour effet direct de mettre en concurrence deux modes de diffusion de données dont la richesse de contenu inégale conduirait à plus ou moins long terme un assèchement naturel des bases de données nationales à la faveur d'une base interrégionale de référence.

3.3 UN PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS À CONSTRUIRE

Le bon fonctionnement du modèle original de la décentralisation de l'inventaire suppose non seulement que l'État et les régions exercent pleinement les compétences que leur a respectivement confié la loi n°2004-809 du 13 août 2004, il implique des modalités de partenariat adaptées aux enjeux de l'inventaire, tant au plan national qu'au plan régional.

3.3.1 Le CNIGPC est une instance consultative sur la politique scientifique de l'inventaire, et non un outil de partenariat entre l'État et les régions

3.3.1.1 Une instance consultative sur la politique scientifique de l'inventaire

Le Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel a été créé par le décret n°2005-834 du 20 juillet 2005, dont les articles 6 à 10 ont été codifiés aux articles D144-1 à D144-5 du code du patrimoine.

Cette instance ait été créée par le chapitre 2 du décret fixant les modalités d'exercice du CST sur les opérations d'inventaire, alors que la loi du 13 août 2004, qui réserve à l'État cette compétence, n'a pas prévu que son exercice soit encadré par une instance partenariale.

La circulaire précitée du ministre de la culture et de la communication en date du 1^{er} août 2005²³⁹ fournit quelques éléments sur les raisons ayant conduit à ce choix : le partenariat envisagé ne porte pas sur la politique de l'inventaire, mais sur la seule politique *scientifique* de l'inventaire :

« La politique scientifique en matière d'inventaire doit être conduite par l'État en concertation avec les collectivités territoriales. Ainsi sera créée, en application du décret n° 2005-835 du 20 juillet 2005, auprès du ministre chargé de la culture, une instance consultative regroupant des représentants de l'administration, des élus locaux et des personnalités scientifiques qualifiées. Ce conseil sera notamment consulté sur les normes applicables aux opérations d'inventaire, procèdera à l'évaluation des opérations d'inventaire et donnera un avis sur les perspectives d'avancée territoriale et scientifique sur l'ensemble du territoire national. »

Le discours prononcé le 27 mars 2007 par le Ministre lors de la séance d'installation du Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel, après avoir rappelé la portée politique de la décentralisation de l'inventaire²⁴⁰, confirme cette orientation.

Dans le cadre de ces nouvelles attributions, j'attache la plus grande importance au Conseil national de l'inventaire, que nous installons aujourd'hui.

Cette nouvelle instance constitue en effet un espace de dialogue pour les professionnels, autant qu'un lieu de réflexions, de propositions et de débats pour tous les partenaires engagés dans une démarche d'inventaire. Le conseil associe en effet, à parts égales, les milieux scientifiques et l'État aux acteurs de l'inventaire que sont, depuis de nombreuses années, les collectivités territoriales. »

Votre conseil donnera un avis sur les normes et les documents de références en matière d'inventaire. /Ce conseil évaluera les opérations de l'inventaire ainsi que son état d'avancement, notamment à partir des rapports annuels régionaux. Dans cette tâche, le concours de la section scientifique est essentiel. L'analyse du Conseil permettra le maintien du haut niveau d'exigence scientifique qui constitue, depuis son origine, la marque de l'inventaire général. »

Il apparaît ainsi que le ministère de la culture a paradoxalement souhaité confier deux missions de nature technique à une instance comprenant un tiers d'élus.

3.3.1.2 Un conseil chargé de missions ambivalentes, de nature apparemment technique

L'article D144-1 du code du patrimoine confie au CNIGPC, placé auprès du ministre chargé de la culture, une mission consultative et une mission d'évaluation. Il la charge en outre de rédiger un rapport annuel sur sa propre activité, ce qui ne constitue pas à proprement parler ni une fonction, ni une mission, mais une tâche.

Une mission consultative du Conseil s'exerce essentiellement dans le cadre d'avis rendu sur les normes sur le fondement desquelles s'exerce le contrôle scientifique et technique des opérations d'inventaire, mais également d'autres « documents de référence », censés régir la

conduite de ces opérations :

*« a) Les normes prévues à l'article 2 du décret n° 2005-835 du 20 juillet 2005 (...);
c) Les documents de référence nécessaires à la conduite des opérations de l'inventaire général ;
b) Toute question relative à l'inventaire général du patrimoine culturel dont il est saisi par le ministre chargé de la culture, toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales qui conduit une opération d'inventaire »*

Les avis portent également sur le « programme des opérations nationales d'inventaire » (d), lequel relève en principe de la seule compétence de l'État. La circulaire précitée du 1^{er} août éclaire cette apparente contradiction : l'État ayant transféré les personnels de l'inventaire, il n'est plus en mesure de conduire seul ces opérations, et souhaite y associer les collectivités territoriales, comme il le faisait avant la décentralisation.

« Par ailleurs, comme le prévoit la loi, l'État reste en capacité de réaliser des opérations d'inventaire à caractère national, le cas échéant en partenariat. Elles peuvent concerner les opérations d'inventaire général du patrimoine culturel dont le champ territorial excède le cadre d'une région. Leur mise en œuvre donnera lieu en tant que de besoin à des instructions particulières aux préfets de région concernés afin de préparer les partenariats et définir les moyens qui seront affectés par l'État. »

Le CNIGPC se voit également confier la mission, étrangère au CST, **d'évaluer** :

*« a) Les opérations nationales d'inventaire ;
b) Les opérations d'inventaire général du patrimoine culturel, notamment à partir des rapports annuels mentionnés à l'article 5 du décret n° 2005-835 du 20 juillet 2005 précité ;
c) L'état d'avancement de l'inventaire général sur le territoire national (...)»*

Ce paradoxe n'est qu'apparent, les missions du CNIGPC étant une simple transposition du dispositif antérieur à la décentralisation.

Comme il a été rappelé dans la première partie du présent rapport, la « Commission nationale chargée de préparer l'établissement de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France » a été remplacée par une « Commission nationale de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France », créée par le décret n°85-410 du 3 avril 1985.

On constatera que les missions du CNIGPC sont très largement inspirées de celles confiées à la Commission de 1989 :

*« La Commission nationale de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France émet des avis et formule des propositions sur l'organisation des travaux de recensement et d'étude concernant les biens culturels matériels.
Elle examine les questions relatives aux objectifs généraux de ces recherches et à leur méthodologie ainsi qu'à la publication et à la diffusion de leurs résultats.
Elle évalue les programmes et les résultats des différentes équipes de recherche de l'inventaire général.*

La circulaire de 2005 annonçant la prochaine création du Conseil ne fait d'ailleurs pas mystère du caractère formel de l'avis du Conseil, dont elle annonce qu'il adoptera une version actualisée des normes figurant dans la circulaire du 20 juin 2001²⁴¹ :

« Dans le même temps, et en application du décret n° 2005-835 du 20 juillet 2005, j'installerai le conseil national et vous transmettrai sa composition que vous porterez à la connaissance de la région, ou de la collectivité territoriale de Corse. Les arrêtés définissant les normes nationales, dans une version actualisée et synthétisée des normes figurant dans la circulaire du 20 juin 2001 précitée, seront ensuite publiés après avis du conseil national »

L'adoption de ces normes par le Conseil est si inéluctable que la circulaire demande aux préfets de veiller à ce que les régions appliquent les normes abrogées de facto :

*« Pendant la période de mise à disposition des services, et en attente de l'avis du nouveau conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel, préalable à la publication des arrêtés fixant les normes nationales, **les opérations d'inventaire seront conduites conformément aux principes définis dans les annexes 1 et 2 de la circulaire de la ministre de la culture et de la communication du 20 juin 2001 citée en références.** Vous inciterez la région, ou la collectivité territoriale de Corse, à s'y conformer et veillerez à ce qu'elle le prévoie dans les conventions qu'elle sera susceptible de passer avec d'autres collectivités. »*

Ainsi, la création du Conseil a pour effet, si ce n'est pour objet, de reconduire le dispositif en vigueur avant la décentralisation, dans l'ensemble de ses dimensions : adoption des normes scientifiques et techniques, pilotage de la programmation, évaluation des opérations, et suivi de la progression de la couverture territoriale.

3.3.1.3 Un conseil dont la composition n'est pas en adéquation avec les missions qui lui sont confiées

L'article D144-2 fixe la composition du Conseil. S'il exerce des missions analogues à celles de la Commission de 1985 (composée à 80 % d'experts), sa composition tripartite (15 membres) conduit à réserver un poids équivalent aux membres de droit, aux représentants de collectivités territoriales et aux experts. Alors que les sujets abordés sont essentiellement techniques, les personnes maîtrisant ces sujets sont donc minoritaires.

En outre, si le collège des élus est composé, comme les autres collèges, de cinq membres titulaires (et d'autant de suppléants), les représentants des régions ne disposent que de trois sièges, les deux autres étant confiés aux représentants des conseils généraux et des communes.

A contrario, la composition tripartite conduit à l'adoption d'avis souvent limités à un résumé du rapport annuel, dont la formulation prudente ne permet qu'aux personnes averties de saisir les rares éléments d'appréciation négative. Il semble que la contestation du principe de l'évaluation – et du « palmarès » implicite des régions qui pourrait en résulter – explique la « tiédeur » des avis. Lors de la réunion du Conseil, un des deux représentants des régions (Pays de la Loire) a contesté le principe du vote sur l'activité des autres régions autres que celle qu'il représentait. Il lui a été opposé que ces avis étaient prévus par le décret.

Par ailleurs, plusieurs contributions de conseils régionaux estiment que le CNIGPC est une simple chambre d'enregistrement des avis préparés par la section scientifique.

En résumé, la forte composante technique des sujets abordés, peu motivante pour les élus, ne correspond pas à la vocation partenariale affichée. Les procès-verbaux des séances annuelles du conseil, confirment cette inadéquation, la présence des élus, et particulièrement

des représentants des régions, paraissant assez révélatrice de l'intérêt relatif qu'ils accordent à cette instance :

Présence des représentants des collectivités territoriales aux séances du CNIGPC								
Sièges	27/03/07 Installation	10/12/07	10/12/08	16/12/09	30/03/11	31/01/12	5/12/12	31/01/14
ARF (3)	3/3	2/3	0/3	0/3	3/3	0/3	2/3	2/3
ADF (1)	1/1	0	0	0	1/1	1/1	0	1/1
AMF (1)	1/1	0	0	0	1/1	1/1	0	0
TOTAL	5/5	2/5	0/5	0/5	5/5	2/5	2/5	3/5

Source : mission - procès-verbaux des séances annuelles du CNIGPC.

L'avis sur le fondement duquel a été pris l'arrêté de 2002 sur les normes du CST a été adopté lors de la séance du 1^{er} décembre 2008, à laquelle ne siégeait aucun représentant des collectivités, et que le PV de la même séance indique que l'arrêté sera modifié par « avenant » (alors qu'un arrêté, contrairement à un contrat, ne peut être modifié par avenant). Ainsi, l'avis rendu sur la modification d'une des normes n'a pas donné lieu à un arrêté modificatif.

Aucun autre avis (autre que les « avis » évaluant l'activité des services) n'a été rendu.

Le Conseil conçu – par l'État – comme un instrument partenarial, s'est ainsi vu confier, d'une part, une mission d'élaboration des normes, d'une part, une mission d'évaluation des opérations d'inventaire en régions ainsi que du degré d'avancement de l'inventaire général sur le territoire national, missions que le projet de loi du gouvernement entendait confier à des « commissions régionales », supprimées par le Parlement.

Force est de constater que le CNIGPC ne joue pleinement aucun de ces rôles.

Cette analyse conduit à proposer de modifier en profondeur les articles D144-1 et suivants du code du patrimoine, en vue de confier à un groupe d'experts la fonction d'élaboration des normes de « droit souple ».

Le dialogue politique s'exercerait quant à lui dans le cadre du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC). Cette instance de gouvernance culturelle, créée par un arrêté du 18 février 2002, réunit, sous la présidence du ministre de la culture et de la communication, les représentants des directions de l'administration centrale, des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et des associations d'élus locaux. La Fédération nationale des collectivités pour la culture (FNCC) s'est félicitée, en août 2014, de la réaffirmation du rôle du CCTDC, estimant cet « espace de dialogue et de négociation » plus nécessaire que jamais.²⁴²

3.3.2 Une relation à construire, au plan local, entre les services patrimoniaux de l'État et leurs homologues des conseils régionaux

3.3.2.1 Les circonstances de création de l'inventaire ont fait obstacle à la création d'une véritable chaîne patrimoniale au sein des DRAC

Ainsi qu'il a été rappelé dans la première partie du présent rapport, le service de l'inventaire a été créé en opposition aux services des monuments historiques²⁴³. Avant la décentralisation, la France était le seul pays où les missions de recensement, d'étude et de protection sont exercées par deux services distincts d'une même personne publique. Cet acte de naissance a souvent créé des relations négatives (de l'indifférence au conflit) dont les traces sont encore actives à ce jour. Il a souvent fait obstacle à la constitution, au sein des services de

l'État, d'une véritable « chaîne patrimoniale », allant de la connaissance du patrimoine à sa valorisation, et passant par des maillons intermédiaire (notamment les différentes formes de décisions découlant de la connaissance du patrimoine, et les différents degrés de protection, dont le classement MH est l'ultime).

3.3.2.2 L'impact de la décentralisation sur les relations entre services patrimoniaux est difficilement évaluable

Comme dans d'autres domaines évoqués dans la deuxième partie du présent rapport, les régions ont hérité de la situation antérieure à la décentralisation. Des changements, positifs ou négatifs, ont néanmoins pu se produire, en raison du renouvellement des responsables et de l'effet générationnel.

Tous les cas de figure ressortent des contributions des régions et des DRAC, le plus souvent fondés sur la qualité des relations personnelles : continuité dans la coopération de qualité entre les services de l'inventaire et ceux des MH ; amélioration, notamment du fait de la formalisation d'un véritable partenariat, persistance de difficultés anciennes voire détérioration.

Si certaines DRAC ont déploré, dans leur contribution écrite, une « rupture de la chaîne patrimoniale » qui aurait été provoquée par la décentralisation de l'inventaire, ce point de vue n'est pas majoritaire. D'autres DRAC regrettent, plus prosaïquement, la « rupture de la chaîne documentaire », entraînée par le transfert aux régions de la documentation de l'inventaire, qui constituait une ressource commune à tous les services patrimoniaux. Enfin, bon nombre d'entre eux (qui ont parfois exercé antérieurement des fonctions au sein de l'un de ces deux services) analysent cette nostalgie comme une forme de « regret rétrospectif ».

Cette diversité des points de vue reflète notamment la diversité des situations entre les régions.

Les missions respectives des services de l'inventaire et des services des monuments historiques n'ayant ni la même finalité, ni la même temporalité, l'articulation de ces missions est concrètement liée à la qualité des relations interpersonnelles qui se nouent, selon le contexte administratif.

Il est en tout état de cause difficile d'affirmer que la décentralisation a, par elle-même, accentué les conflits antérieurs mais il est certain qu'elle n'a pas contribué à renforcer la chaîne patrimoniale lorsque celle-ci était distendue.

3.3.2.3 Des compétences en concurrence alors qu'elles devraient être complémentaires ?

Certaines régions ont constitué, grâce à l'intégration des services de l'inventaire une « chaîne patrimoniale » interne, dont l'inventaire constitue le maillon initial, dont le maillon final est la valorisation, et dont les maillons intermédiaires sont variables (mise en valeur du patrimoine rural non protégé, subventions d'entretien, aménagement du territoire).

Le degré d'intégration de cette chaîne varie d'une région à l'autre, en fonction notamment de la place des services dans l'organigramme du conseil régional (voir 2^{ème} partie)

L'exemple le plus abouti d'intégration selon une logique fluide et intégrée a été observé en région Aquitaine, où le SRI traite de l'ensemble de la chaîne, par deux structures au sein d'un seul service. D'autres formes ont été observées, notamment dans les régions où a été créée

une direction comportant les deux fonctions inventaire et valorisation (par exemple en Picardie, Lorraine et Languedoc-Roussillon, ou encore, mais avec plus de difficultés, en Bretagne).

La création d'une chaîne patrimoniale au sein des conseils régionaux, et plus largement, la constitution de services patrimoniaux dotés d'équipes compétentes et de moyens matériels solides, est diversement vécue par les DRAC. On notera ainsi que la DRAC Languedoc a lancé une collection d'ouvrages (« Duo ») consacrée au patrimoine protégé et au patrimoine du XX^e siècle de la région, de format analogue à celui de la collection régionale, mais en diffusion gratuite.

La question des commissions régionales du patrimoine et des sites (CRPS) est particulièrement sensible.

Plusieurs régions ont indiqué, dans leurs contributions écrites ou lors des entretiens, que si les chefs des SRI sont membres de droit, leur rapport annuel du service n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour des CRPS (Auvergne), ou ne l'a été qu'une fois depuis 2007, à leur demande (PACA, Nord Pas de Calais), dans certains cas insistante (Basse Normandie), ou encore « *grâce à l'intervention de l'inspection* » (Midi Pyrénées)

La région Aquitaine note que le SRI n'a plus été membre de la commission permanente de la CRPS pendant quatre ans après la décentralisation, et que cette « omission » n'a été réparée qu'à l'occasion de son renouvellement, sur demande expresse de la région, et que ses avis en CRPS n'ont qu'un faible impact, les décisions étant prises « en amont ». Dans le même sens, la cheffe du SRI PACA note qu'elle n'est invitée à participer aux commissions permanentes qu'*intuitu personae*.

En revanche, certaines DRAC font systématiquement appel aux SRI pour les dossiers examinés et accordent un poids considérable à leur appréciation (par exemple, en Franche-Comté et en Île-de-France).

Il convient de noter qu'une très grande majorité de DRAC ont fait état, dans la rubrique du questionnaire, relative aux évolutions souhaitables, de la nécessité de formaliser les relations avec les services patrimoniaux du Conseil régional. Certaines souhaitent que cette formalisation prenne la forme d'une convention, fixant des priorités communes et des modalités de coordination (par exemple, Nord-pas- de Calais, où un projet en ce sens avait été élaboré en 2008).

4 CONCLUSION ET SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION

Dix ans après la décentralisation de l'inventaire général, celui-ci se caractérise par la diversité des politiques régionales, qui se lit tant dans la définition des projets de services, dans l'organisation des équipes que dans l'éventail des actions réalisées.

La réalité de l'inventaire général s'apprécie à l'aune de choix d'organisations qui définissent, dans un grand nombre de régions, un périmètre élargi de compétences. Celles-ci vont au-delà de la seule conduite des opérations d'inventaire et de diffusion de leurs résultats : elles intègrent des modes de valorisation diversifiés des résultats, voire l'instruction et la gestion des dossiers de demande d'aide à la rénovation patrimoniale ou encore des formes d'expertise plus ou moins formalisée en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Ces choix d'organisation reflètent des objectifs et des priorités également propres aux régions et les modes d'action choisis pour les réaliser.

Là encore, la diversité prévaut, malgré une tendance commune à donner la priorité à la diffusion d'une connaissance patrimoniale la plus large possible et au renforcement de l'accessibilité des données. La décentralisation marque sans conteste la préoccupation partagée par l'ensemble des régions de mieux partager le savoir et de démocratiser un domaine de connaissance très marqué jusqu'alors par la prévalence des modes de diffusion et de validation « scientifiques ».

Ces évolutions sensibles interrogent l'équilibre entre deux objectifs : la conduite d'opérations nouvelles, visant à une connaissance plus complète des différents territoires, d'une part, la diffusion ainsi que l'utilisation de cette connaissance auprès de publics divers, d'autre part. Cette question structure de manière déterminante l'activité des services et les réponses qui lui sont données localement n'obéissent pas à des principes généraux, mais résultent de facteurs locaux, notamment de la capacité des équipes à définir un projet partagé.

L'inventaire général décentralisé s'apprécie également au regard des opérations menées. Le bilan révèle une diminution du nombre des opérations en cours par rapport à 2004, corrélée à un élargissement du périmètre des études et à une prévalence accentuée de l'approche thématique ou topo-thématique. L'objectif opérationnel de couverture intégrale du territoire national, poursuivi depuis 50 ans, sans succès, malgré la redéfinition permanente des méthodes, semble abandonné, en pratique. Il paraît d'ailleurs hors d'atteinte, dans la mesure où la tendance à l'extension du champ du patrimoine, apparue dans les années 80, semble désormais sans limites. Elle se manifeste, notamment, par le développement des opérations d'inventaire intégrant le patrimoine culturel immatériel ou le patrimoine paysager. Si ces évolutions ont précédé la décentralisation, celle-ci les a accentuées.

Le sceau de la diversité est l'une des caractéristiques des politiques décentralisées. L'inventaire général rejoint en ce sens le trait commun d'une action publique régie par le principe de libre administration des collectivités territoriales. Néanmoins, le modèle défini par la loi de décentralisation de 2004 posait le défi de confier à des régions la réalisation d'une œuvre nationale. Pour y parvenir, la loi a maintenu l'État dans le rôle de garant de ce caractère national par l'exercice du contrôle scientifique et technique, l'élaboration des normes et l'exploitation de bases de données nationales interopérables avec les applications locales.

Ce dispositif de missions partagées devait être assuré par une gouvernance partenariale dans le cadre d'un conseil national tripartite, constitué de représentants des collectivités territoriales (dont trois élus régionaux), de l'État et de la communauté scientifique.

L'analyse des actions de l'État comme de celles du Conseil révèle des difficultés à répondre pleinement aux objectifs posés par la loi. Ce constat s'explique en grande partie, pour l'État, par une réforme de l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de la culture, qui a dilué des effectifs décroissants, et par une politique de modernisation des systèmes d'information ambitieuse, dont la conception et le pilotage complexe ont ralenti la mise en œuvre.

* *
*
*

SCENARIOS D'ÉVOLUTION

Il n'était demandé à la mission que d'établir un bilan de la décentralisation de l'Inventaire du patrimoine culturel. Cependant, à l'issue de ses travaux qui ont été conduits, deux scénarios alternatifs d'évolution se dessinent :

- le maintien de l'inventaire dans un cadre national en remédiant aux déficiences constatées dans l'exercice, par l'État, du contrôle scientifique et technique, d'une part, et dans la mise en œuvre de l'interopérabilité des bases de données régionales et nationales de l'inventaire, d'autre part ; ce scénario suppose une volonté forte, dans un contexte où l'État pourrait privilégier d'autres priorités ;
-
- le second consiste à entériner une évolution déjà largement amorcée, en confiant aux régions les missions actuelles de l'État ; cette évolution, qui ne peut intervenir sans une large modification du cadre législatif, implique une révision radicale de l'ambition première d'un projet politique plus que cinquantenaire.

La mission, n'ayant pas interrogé les régions sur l'opportunité et la pertinence de l'une ou l'autre de ces évolutions, s'est bornée à en préciser les enjeux et les modalités.

Scénario 1 : maintenir l'objectif d'un inventaire national

Cette évolution à droit constant repose sur une série d'orientations qui visent à corriger les dysfonctionnements, par l'articulation de quatre domaines d'action, présentés selon une échelle de coopération d'intensité croissante entre l'État et les régions.

Domaine 1 : les systèmes d'information

Ce premier bloc constitue le niveau minimal d'action garantissant le caractère national de l'inventaire par le maintien d'une interopérabilité de GERTRUDE et/ou sa version future avec la plate-forme de diffusion nationale (DC5) du ministère de la culture et de la communication. À court terme et moyen terme, cette action repose sur l'interconnexion entre GERTRUDE, DC5 et le système harmonisé de production documentaire des biens culturels (HADOC).

Elle suppose que :

- l'État et les régions travaillent de concert, selon un calendrier commun et une expertise technique symétrique ;

- l'État comme les régions soient en mesure, par une coordination interne, de clarifier leurs besoins et leurs contraintes respectives, avec une responsabilité spécifique de l'État dans l'élaboration des schémas et formats de données utilisés par les régions ; concrètement, au sein du MCC, une coordination étroite devra être assurée entre la maîtrise d'œuvre assurée par la SDSI et la maîtrise d'ouvrage assurée par le DSIP avec consultation de la MIGPC.

Recommandation n°1 : Réaliser l'interopérabilité entre GERTRUDE et la future plate-forme de diffusion nationale du MCC (« DC5 ») dans un délai d'un an, notamment en réintégrant le dispositif de gouvernance de GERTRUDE.

Recommandation n°2 : Dans ce cadre de gouvernance partagée, adopter un guide de bonnes pratiques pour la réutilisation des données de l'inventaire, que ces données soient ou non protégées au titre de la propriété littéraire et artistique.

Domaine 2 : l'élaboration des normes méthodologiques et le contrôle de leur mise en œuvre

Ce deuxième bloc est étroitement lié au premier. Il repose sur la clarification des responsabilités entre la MIGPC et l'inspection des patrimoines afin :

- d'établir les normes méthodologiques et scientifiques qui doivent régir la conduite des opérations d'inventaire afin de garantir la cohérence nationale des données ; à organisation constante, cette mission serait assurée par la MIGPC, en concertation avec les régions dans le cadre de groupes de travail ;
- de contrôler la mise en œuvre de ces normes dans la conduite des opérations d'inventaire (de la phase initiale au versement des données) ; à organisation constante, cette mission de contrôle scientifique et technique sur pièce et sur place serait assurée par l'inspection des patrimoines.

Recommandation n°3 : Modifier le décret du 20 juillet 2005 afin de :

- définir plus clairement les objectifs du CST : garantir, sur l'ensemble du territoire, la cohérence des *méthodes* de l'inventaire, ainsi que la pérennité, l'interopérabilité et l'accessibilité des *données* de l'inventaire (1^{ère} phrase de l'article 1^{er} du décret précité) ;
- mieux définir les modalités du contrôle *a posteriori*, exercé sur pièces et/ou sur place, en le recentrant sur les objectifs du CST (2^{ème} phrase de l'article 1^{er}) ;
- définir précisément le cadre (initiative, objectifs et modalités) des missions d'inspection (2^{ème} alinéa de l'article 4 du décret du 20 juillet de 2005).

Recommandation n°4 : Abroger l'arrêté du 17 février 2009 fixant les normes scientifiques et techniques et le remplacer par une « Recommandation ».

Recommandation n°5 : Modifier l'arrêté du 17 novembre 2009 de manière à clarifier les rôles respectifs de l'inspection des patrimoines et de la MIGPC :

- élaboration des normes (y compris dans le domaine de l'inventaire du patrimoine culturel immatériel), collecte des données statistiques et animation du réseau des services d'inventaire : MIGPC.

- CST *a posteriori* : inspection des patrimoines.

Recommandation n°6 : Élaborer une doctrine formalisée du contrôle scientifique et technique (CST) réalisé par l'inspection des patrimoines : approfondir la méthode d'un contrôle concentré sur les opérations d'inventaire, formalisé par la réalisation d'un guide méthodologique portant sur toutes les phases du CST.

Domaine 3 : la gouvernance de la politique d'inventaire national

Ce troisième bloc porte sur la distinction entre :

- une expertise scientifique qui doit donner des orientations méthodologiques, assurer une synthèse de la connaissance scientifique et débattre des normes et principes mis en œuvre, assurer les publications dans les collections nationales et dont les travaux conduiraient à l'élaboration et la diffusion de recommandations ou de tout document de droit souple. Cette mission serait assumée par une instance nationale réunissant universitaires, conservateurs de l'État et conservateurs régionaux ;

Recommandation n°7 : Transformer la commission nationale en une structure d'élaboration d'instruments de droit souple, composée exclusivement de personnalités qualifiées (modification des articles D144-1 et suiv. du code du patrimoine).

- un suivi des résultats obtenus sous la forme d'une synthèse annuelle ou pluriannuelle, confiée à l'État ; les actuels rapports annuels transmis par les régions seraient simplifiés et réorganisés autour de quelques indicateurs simples, définis en commun entre l'État et les régions, dont la synthèse, réalisée par la Direction des patrimoines, serait diffusée aux présidents des conseils régionaux et présentée devant le conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC).

Recommandation n°8 : Renvoyer le dialogue politique sur les enjeux de l'inventaire dans les politiques patrimoniales de l'État et des régions au conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel.

Domaine 4 : la déclinaison territoriale de cette gouvernance partenariale

La réalité de la mise en œuvre d'une politique décentralisée étant par définition locale, le partenariat DRAC-conseil régional en constitue le pivot. Ce partenariat pourrait être formalisé par une convention pluriannuelle sur les axes de programmation des opérations déclinées des orientations nationales, sur les coopérations opérationnelles entre État et régions (expertise patrimoniale, programmation des dossiers en CRPS).

Recommandation n°9 : Favoriser l'élaboration, au niveau régional, de conventions de partenariat sur les politiques patrimoniales comportant un volet inventaire, qui pourraient notamment être débattues au sein des conseils des collectivités territoriales pour le développement culturel mis en place au plan régional.

Le rattrapage nécessaire dans les départements et régions d'outre-mer, où la faiblesse des effectifs et moyens transférés n'a pas permis de créer des services d'inventaire opérationnels en Guadeloupe, en Martinique, à la Réunion et à Mayotte, implique un effort conséquent des services de l'État au plan local, appuyé, au plan central, par la MIGPC et l'inspection des patrimoines.

Recommandation n°10 : Inciter les Directions des affaires culturelles d'Outre-mer à s'inspirer de l'expérience de la Guyane, en apportant leur appui aux services régionaux d'inventaire, en particulier grâce à la collaboration de l'ensemble des services patrimoniaux de l'État.

Recommandation n°11 : Favoriser la création d'un réseau des services d'inventaire de l'Outre-mer, dans la lignée des travaux du colloque « Caraïbes » organisée par la région Guyane, bénéficiant de l'appui des DAC et, au plan central, de la MIGPC et de l'inspection des patrimoines.

Scénario 2 : vers un inventaire régional ou interrégional

Ce scénario consacre l'abandon du cadre national en achevant la dynamique de décentralisation. Il ne peut être développé à droit constant, même si les faits peuvent devancer l'évolution juridique.

Domaine 1 : l'optimisation technique et fonctionnelle de GERTRUDE en région

Cette évolution est déjà envisagée par les régions dans le cadre de la version 2 de GERTRUDE, prévue pour 2017. La différence avec la situation actuelle réside dans une accessibilité strictement régionale, signant ainsi la fin d'un répertoire national de l'inventaire.

La variante interrégionale réside dans la conception et la mise en production d'un infocentre interrégional permettant aux utilisateurs de consulter l'ensemble des données régionales sur l'ensemble du territoire.

Les régions, fortes de leur coopération interrégionale pour la conception de GERTRUDE, disposent des leviers financiers, juridiques et de l'expertise technique pour mener à bien un tel projet.

Domaine 2 : une expertise méthodologique régionale et la pérennité du réseau interrégional des conservateurs

Un réseau interrégional des conservateurs existe et permet de manière empirique et informelle des échanges de bonnes pratiques. Les partenariats noués avec certaines universités révèlent la structuration d'une expertise qui n'est pas centralisée et qu'il s'agit de fédérer et de rendre plus efficace. Ces connexions entre chercheurs peuvent se faire et se font déjà localement et par le biais de rencontres organisées à l'initiative des régions avec l'aide de l'État. Les dynamiques existent donc, même si la formalisation de cette coordination fait actuellement défaut, dans la mesure où les régions ont estimé jusqu'à présent qu'elle relevait de l'État.

Une telle formalisation pourrait constituer un saut qualitatif majeur dans la mise en œuvre d'une instance interrégionale en charge d'assurer et d'expertiser les normes et de les faire évoluer. Cela n'exclut pas la consultation de l'État mais l'initiative et la décision de modifier les normes reviendraient aux régions.

La question du contrôle de la mise en œuvre de ces normes, garante de la cohérence nationale des données de l'inventaire, est plus épineuse. Elle renvoie, d'une part, au contrôle interne dans les services régionaux, d'autre part, à l'organisation de missions interrégionales d'aide et de conseil *ad hoc*.

Variante interrégionale : une gouvernance de l'inventaire commune à toutes les régions

Cette perspective repose sur la capacité des régions à définir des axes d'étude ou des orientations générales en matière d'opérations d'inventaire et d'évolution du système d'information documentaire. Une telle instance interrégionale aurait également pour rôle de dresser un bilan annuel de l'activité des services et de définir les coopérations interrégionales possibles pour certains inventaires.

ANNEXES

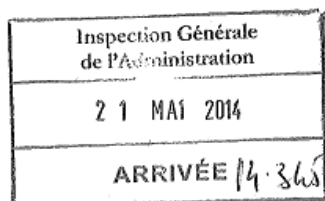
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



Le ministre de l'Intérieur

La ministre de la Culture
et de la Communication

La ministre des Outre-mer



à

Monsieur Marc ABADIE
Chef de l'Inspection générale
de l'administration

et

Madame Ann-José ARLOT
Cheffe de l'Inspection générale
des affaires culturelles

Paris, le 14 MAI 2014

✓ MA
LSPB (LW)
→ B-ET
MA

Nos réf. : TR/1323/CAM

Objet : conduite d'une mission conjointe IGA/IGAC sur le bilan de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 13 août 2004 relatives à l'inventaire du patrimoine culturel.

L'inventaire général du patrimoine a été créé, sous l'impulsion d'André Malraux, par le décret du 4 mars 1964 instituant une commission nationale chargée de préparer « l'établissement de l'inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France ». Le décret n° 85-410 du 3 avril 1985 ayant précisé les missions de la Commission nationale, s'agissant notamment de « l'organisation des travaux de recensement et d'étude des biens culturels matériels », les opérations d'inventaire étaient conduites par les personnels des directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

L'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a consacré l'inventaire en définissant son objet (« *L'inventaire général du patrimoine culturel recense, étudie et fait connaître les éléments du patrimoine qui présentent un intérêt culturel, historique ou scientifique* »), a opéré une répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

D'une part, le législateur a confié à la région et à la collectivité territoriale de Corse la réalisation, dans leur ressort, des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel (IPGC), lesquelles doivent faire l'objet d'un rapport annuel. Il a également autorisé ces collectivités à confier, par voie de conventions conclues avec les collectivités ou groupement de collectivités qui en font la demande, la conduite, dans leur ressort, des opérations d'inventaire général. Enfin, il a imposé un certain nombre de conditions, s'agissant de la qualification des personnes dirigeant les services d'inventaire des collectivités territoriales.

.../...

D'autre part, il a soumis les opérations d'inventaire du patrimoine culturel à un contrôle scientifique et technique de l'État, dont le contenu et les modalités ont été fixées par le décret n° 2005-835 du 20 juillet 2005, lequel a également précisé les obligations des collectivités, s'agissant notamment du rapport annuel qu'elles doivent établir.

S'agissant du transfert des services exerçant les compétences transférées, prévu aux articles 104 à 111 de la loi, les agents des DRAC ont pu opter soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'État, dans le délai de deux ans suivant la publication du décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007 fixant les modalités du transfert définitif aux régions des services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel.

En cette année 2014, qui est celle d'un double anniversaire, il est temps de dresser le bilan de la mise en œuvre des dispositions précitées de la loi du 13 août 2004, le transfert des opérations d'inventaire aux régions et à la collectivité territoriale de Corse étant effectif depuis janvier 2007.

Tel est l'objet de la mission conjointe confiée à l'Inspection générale de l'administration et à l'Inspection générale des affaires culturelles, qui devra établir un bilan étayé de la mise en œuvre du dispositif issu de la loi de 2004, du double point de vue des compétences qui ont été transférées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse et des compétences propres de l'État. La mission pourra formuler toute proposition de nature à améliorer le dispositif existant, qu'il s'agisse de conforter les acquis ou de remédier aux éventuels dysfonctionnements.

Le premier volet du bilan sera consacré à l'exercice par les régions et la collectivité territoriale de Corse des missions qui leur ont été transférées.

Il conviendra en premier lieu d'analyser la place des Services régionaux de l'inventaire (SRI) au sein des services des conseils régionaux, les modalités d'orientation de leurs travaux ainsi que l'évolution de leurs moyens. S'agissant des équipes des SRI, seront notamment examinées les évolutions par rapport à la situation antérieure, en termes de statut, de formation et d'effectifs. S'agissant des obligations des collectivités, fixées par la loi du 13 août 2004 et par le décret du 20 juillet 2005, trois points suivants feront l'objet d'une attention particulière : le respect des normes scientifiques et techniques fixées par l'État, la transmission du rapport annuel, et le contenu des cahiers des clauses scientifiques et techniques.

Il paraît utile, en second lieu, d'étudier le contenu que les Régions donnent à l'IGPC et l'inscription de l'IGPC dans les politiques publiques des collectivités territoriales (protection et mise en valeur du patrimoine, aménagement du territoire, tourisme, éducation artistique et culturelle, partenariats avec les parcs naturels régionaux, prise en compte de patrimoine immatériel etc.).

En troisième lieu, seront examinés les partenariats entre les régions (et la collectivité de Corse) avec d'autres collectivités ou groupement de collectivités, notamment dans les cas où elles leur confient, par voie de convention, la conduite des opérations d'inventaire dans leur ressort.

.../...

Le deuxième volet de l'analyse sera centré sur l'exercice par l'État de ses propres compétences, d'une part, en matière de conduite des opérations d'inventaire au plan national, et, d'autre part, en matière d'exercice du contrôle scientifique et technique (élaboration des normes scientifiques et techniques, contrôle de leur application s'agissant des opérations confiées aux collectivités, notamment dans le cadre de missions d'inspection).

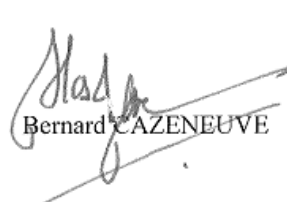
Le troisième volet du bilan sera consacré aux modalités de partenariat entre État et collectivités, dans le cadre de la répartition des compétences, s'agissant en particulier de l'alimentation des bases de données nationales, de la diffusion des résultats (dans le contexte du déploiement généralisé du dossier électronique et de son interoperabilité avec un système documentaire national en évolution) et des politiques de publication (sous toutes leurs formes). La mission évaluera également les relations entre les SRI et les services déconcentrés de l'État pour les politiques des espaces protégés ainsi que pour la procédure de « porter à connaissance » prévue par l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme et les modalités d'information des CRPS en matière des travaux d'inventaire.

Enfin, les régions d'Outremer feront l'objet d'une analyse particulière. En effet, trois régions n'ayant pas encore créé un service d'inventaire (Martinique, Guadeloupe et Réunion), il conviendra d'analyser les causes de cette situation et de proposer des mesures de nature à lever les obstacles. Le cas spécifique de Mayotte devra également être examiné.

La mission comportera, outre son volet documentaire, un volet d'entretiens avec les représentants des collectivités concernées et des membres du Conseil national de l'Inventaire général du patrimoine culturel (CNIGPC).

Pour l'accomplissement de leur mission, les inspections générales bénéficieront de l'appui des services compétents du ministère de l'intérieur, du ministère des outre-mer et du ministère de la Culture et de la Communication (en particulier de la Mission de l'Inventaire général du patrimoine culturel et de l'Inspection des patrimoines, au sein de la direction générale des Patrimoines, ainsi que des directions régionales des affaires culturelles).

Le rapport de la mission sera remis au plus tard le 1^{er} novembre 2014.



Bernard CAZENEUVE



Aurélie FILIPPETTI



George PAU-LANGEVIN

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

I - Administration centrale du ministère de la culture et de la communication

Direction générale des patrimoines

Vincent BERJOT, directeur général des patrimoines

Inspection des patrimoines

Isabelle BALSAMO, Cheffe de l'Inspection

Xavier DE MASSARY, inspecteur général du patrimoine (collège Inventaire)

Service du patrimoine

Isabelle MARÉCHAL, cheffe du service du patrimoine

Philippe Vergain, Conservateur général du patrimoine, Chef de la mission de l'inventaire général du patrimoine culturel (MIGPC)

Bénédicte Carlier, Administratrice civile, chargée de mission (MIGPC)

Jean Davoigneau, Chargé d'études documentaires principal, chargé de mission (MIGPC)

Isabelle Duhau, Conservatrice en chef du patrimoine, chargée de mission (MIGPC) ;

Catherine CHAPLIN, Ingénieur d'étude de 1ere classe, chargée de mission (MIGPC)

Département du pilotage de la recherche et de la politique scientifique

Pascal LIÉVAUX, chef du département

Département des systèmes d'information patrimoniaux (DSIP)

Jean-Luc BISCOP, chef du département

Laurence DELLIÈRE, chargée de mission (DSIP)

Secrétariat général (sous-direction des systèmes d'information)

Jean-Séverin LAIR, sous-directeur (SDSI)

Joseph TOSCANO, chef du bureau des études et du pilotage (SDSI)

Christophe ROBERT, chef de projet - bureau des études et du pilotage (SDSI)

II. Experts

Bernard TOULIER, conservateur du patrimoine, ancien chargé de mission au département du pilotage de la recherche et de la politique scientifique (DPRPS)

Dominique HERVIER, conservateur du patrimoine, chef du service régional de l'inventaire d'Île-de-France de 1978 à 2005

III. Déplacements en régions

Aquitaine

Conseil régional d'Aquitaine

Emmanuelle THUONG-LIME, directrice du patrimoine au sein de la direction générale de la culture et du patrimoine (entretien téléphonique)

Éric CRON, chef du service « Patrimoine et Inventaire » (direction de la culture et du patrimoine)

Nathalie RAMONDOU, responsable de l'unité « Valorisation du patrimoine et ressources documentaires », adjointe au chef du service « Patrimoine et Inventaire »

Alain BESCHI, responsable de l'unité « Recherche et inventaire », service « Patrimoine et Inventaire »

Direction régionale des affaires culturelles d'Aquitaine

Arnauld LITTARDI, directeur

Alain RIEU, chef du service de la Conservation des monuments historiques

Jean-François SIBERS, chef du service des collections, de l'information et de la communication (CIC)

Conseil régional de Basse Normandie

Pascale CAUCHY, 7^{ème} vice-présidente de la région Basse-Normandie, membre de la Commission permanente, en charge de la Culture et du Patrimoine

Yannick LECHERBONNIER, directeur de l'inventaire général du patrimoine culturel

Direction régionale des affaires culturelles de Basse Normandie

Jean-Paul OLLIVIER, directeur

Diane DE RUGY, directrice régionale adjointe

Bretagne

Conseil régional de Bretagne

Henri Conan, directeur du tourisme et du patrimoine

Ludovic Magnier, directeur général adjoint des services, en charge des politiques publiques

Élisabeth Loir-Mongazon, cheffe du Service de l'inventaire du patrimoine culturel

Direction régionale des affaires culturelles de Bretagne

Jean-Lou LECOQ, directeur adjoint, directeur par intérim

Henry MASSON, conservateur régional des Monuments Historiques, chef du service de la conservation régionale des monuments historiques (CRMH)

Isabelle BAGUELIN, chargée d'études documentaires à la CRMH

Corse

Collectivité Territoriale de Corse (CTC)

Paul GIACOBBI, président du conseil exécutif de la CTC

Joseph-François KREMER-MARIETTI, directeur de la culture et du patrimoine

Sophie CUEILLE, conservateur en chef du patrimoine, service régional de l'inventaire

Direction régionale des affaires culturelles de Corse

Valérie PAOLI, directrice adjointe, directrice par intérim

Guyane

Conseil régional de Guyane

Fabienne MATHURIN-BROUARD, 4^{ème} vice-présidente de la région Guyane, déléguée à la culture, présidente du conseil d'administration du musée des cultures guyanaises)

Muriel CASGHA, directrice générale adjointe en charge du pôle « Économie, formation et cohésion sociale »

Kristen SARGE, chargé de recherche au service « Langues et Patrimoine »

Marie-Paule JEAN-LOUIS, conservatrice en chef du patrimoine, directrice du musée des cultures guyanaises (EP régional, musée de France)

département de la Guyane

Christian PORTHOS, vice-président du conseil général de la Guyane, délégué à la Culture

David CARITA, responsable du musée départemental Alexandre-Franconie

Isabel NOTTARIS, chef de projet pour la Maison des cultures et mémoires de la Guyane

Commune de Cayenne

Sandra TROCHIMARA, adjointe au maire déléguée à la Culture, commune de Cayenne

Guy SAINT-AIMÉ, adjoint à la directrice des Affaires culturelles

Commune d'Awala-Yalimapo

Hervé ROBINEAU, adjoint au maire en charge de la culture

Commune de Saint-Laurent-du-Maroni

Franck THOMAS, adjoint au maire délégué à la culture

Marie BOURDEAU, responsable du service « Patrimoine »

Commune de Régina

Sarah GAMAIRE, responsable de l'écomusée municipal d'Approuague-Kaw

Tania SAINT-AIMÉ, adjointe à la responsable de l'écomusée municipal d'Approuague-Kaw

Commune de Montsinéry-Tonnégrande

Patrick LABEAU, premier adjoint au maire,

Liliane DAUPHIN, adjointe au maire déléguée à la culture

Henri SANTOS DE SOUZA, directeur général des services

Elodie BERGOZ, chargée de mission, service « Culture et point d'information touristique »

Théodore DAUPHIN, président de l'association « Fourmis Maniok »

Jean-Paul CÉDIA, habitant de la commune, membre de l'association « Fourmis Maniok »

Autres organismes

Violaine MACHICHI-PROST, chargée de mission à la délégation Guyane-Antilles de la fondation du patrimoine

Catherine CORLET, responsable de l'antenne Guyane de la délégation Outre-mer du conservatoire du littoral

Nathalie CAZELLES, présidente de l'association Aïmara

Direction des affaires culturelles de Guyane

Paul LÉANDRI, directeur régional

Patrick LE BRIS, conservateur régional des monuments historiques, architecte des bâtiments de France, chef du service territorial de l'architecture et du patrimoine (STAP)

Languedoc-Roussillon

Conseil régional de Languedoc-Roussillon

Fabrice MANUEL, directeur de la culture et du patrimoine

Agnès DEMÉ, conservateur des bibliothèques, cheffe du service patrimoine, direction de la culture et du patrimoine

Natacha ABRIAT, conservateur du patrimoine, responsable du secteur « Inventaire et Connaissance du Patrimoine », direction de la culture et du patrimoine

Direction régionale des affaires culturelles de Languedoc-Roussillon

Alain DAGUERRE DE HUREAUX, directeur

Delphine CHRISTOPHE, conservateur régional des monuments historiques, coordinateur du pôle patrimoine de la DRAC

Xavier FEHRNBACH, conservateur du patrimoine, conseiller pour les musées, ancien chef du service régional de l'inventaire

Jean-Louis VAYSETTES, ingénieur de recherche au SRA, service régional de l'archéologie (SRA)

Lorraine

Conseil régional de Lorraine

Jean-Pierre MOINAUX, vice-président délégué à la culture et au patrimoine

Joëlle BOROWSKI, vice-présidente déléguée au développement et à l'attractivité des territoires

Valérie LAHOUEL, directrice du pôle « Culture et inventaire général du patrimoine »

Mireille BOUVET, responsable du secteur « Inventaire général du patrimoine culturel », pôle « Culture et inventaire général du patrimoine »

Direction régionale des affaires culturelles de Lorraine

Marc CECCALDI, directeur

Frédérique BOURA, directrice adjointe

Midi-Pyrénées

Conseil régional de Midi-Pyrénées

Dominique SALOMON, vice-présidente en charge de la culture et du patrimoine

Daniel HECHINGER, directeur, direction de la culture et du patrimoine

Roland CHABBERT, chef du service « Connaissance du patrimoine », direction de la culture et du patrimoine

Direction régionale des affaires culturelles de Midi-Pyrénées

Laurent ROTURIER, directeur

Bernard SALANIÉ, secrétaire général

Audrey SERVAT, secrétaire générale adjointe

Philippe MERCIER, conservateur régional des monuments historiques

Nord-Pas de Calais

Conseil régional de Nord-Pas de Calais

Anne-Charlotte RICHEBE, chef de cabinet

Yves DURUFLÉ, directeur général des services

Mathieu STIEVENARD, délégué à la gestion administrative et financière

Isabelle LAFORCE, directrice de la culture

Jocelyne MAMELIN, directrice adjointe de la culture, en charge de l'action culturelle

Sylvie FERREY, chef du service du patrimoine culturel (direction de la culture)

Annaïg CHATAIN, adjointe au chef du service du patrimoine culturel, responsable de l'inventaire

Direction régionale des affaires culturelles de Nord-Pas de Calais

Jacques PHILIPPON, conservateur régional des monuments historiques

Rhône-Alpes

Conseil régional de Rhône Alpes

Françoise LAPEYRE-UZU, cheffe du service régional de l'inventaire du patrimoine culturel, direction de la culture, pôle « vivre ensemble »

Caroline GUIBAUD, chercheur, service régional de l'inventaire du patrimoine culturel, direction de la culture

Benoît DEHAIS, directeur, direction des systèmes d'information (DSI)

Samuel BOIROT, responsable de l'unité solutions transverses, chef de projet Gertrude au service « Études & développements » (SED), direction des systèmes d'information (DSI)

Direction régionale des affaires culturelles de Rhône Alpes

Jean-François MARGUERIN, directeur

Bertrand MUNIN, directeur adjoint

ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRES ADRESSÉS AUX CONSEILS RÉGIONAUX

NB. Le questionnaire adressé à la collectivité territoriale de Corse et à la collectivité de Mayotte a été adapté pour tenir compte de leur situation particulière.

Mission conjointe IGA/IGAC - Bilan des dispositions de la loi du 13 août 2004 concernant l'inventaire du patrimoine culturel

Questionnaire adressé aux régions

Merci de transmettre les réponses par courriel aux adresses suivantes :

catherine.meyer-lereculeur@culture.gouv.fr

benedicte.renaud-boulesteix@iga.interieur.gouv.fr

jean-pierre.battesti@iga.interieur.gouv.fr

région/collectivité : xxxxx

I - LES CONDITIONS ET LES MODALITÉS DU TRANSFERT DES SERVICES ET AGENTS DE LA DRAC EN 2007

1. En 2007, lors du transfert définitif du service de l'inventaire à la région², combien d'emplois de l'État ont-ils été transférés (nombre d'ETP fonctionnaires et agents non titulaire de droit public ; qualifications) ?
2. L'application de la règle fixée au 3^{ème} alinéa du II de l'article 104³ a-t-elle posé problème ?
3. La disposition prévue au 1^{er} alinéa du II de l'article 104⁴ a-t-elle trouvé à s'appliquer pour la région ?
4. La région a-t-elle recruté des personnels titulaires d'un contrat de travail avec une association, ayant pour objet l'inventaire général du patrimoine culturel ?
5. A-t-elle bénéficié, postérieurement, de la compensation financière due à ce titre ?

➤ **Joindre tout document utile**

6. Sur le total de fonctionnaires de la DRAC mis à disposition de la région en 2004 et transférés à la région en 2007, combien ont respectivement opté, deux ans plus tard, pour l'intégration dans la fonction publique territoriale et pour le maintien dans la fonction publique de l'État⁵? Selon vous, quelles sont les raisons qui ont guidé leur choix respectifs ?

II - LE SERVICE RÉGIONAL DE L'INVENTAIRE (SRI)

7. À quelle date le SRI s'est-il installé dans les locaux du Conseil régional ?
Le déménagement du service a-t-il posé des problèmes particuliers ?

² VIII de l'article 104 de la loi N°2004-809 du 13 août 2004 et décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007 fixant les modalités du transfert définitif aux régions des services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel.

³ « Seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002. »

⁴ « Seules donnent lieu à compensation financière, après détermination d'un nombre entier d'emplois à temps plein susceptibles d'être transférés, les fractions d'emplois ne pouvant donner lieu à transfert. »

⁵ Article 109 (I à III) de l'article 109 de la loi N°2004-809 du 13 août 2004

8. À quel service du conseil régional le SRI a-t-il été initialement rattaché ?

Quelles sont les raisons qui ont guidé ce choix ?

Ce rattachement a-t-il changé depuis 2007 ? Si oui, à quel service du conseil régional le SRI est-il aujourd'hui rattaché ?

Pour la situation actuelle :

➤ **Joindre un organigramme général des services de la région**

➤ **Joindre l'organigramme détaillé du service auquel le SRI est rattaché**

➤ **Joindre l'organigramme détaillé du SRI (ETP, statut, formation, fonctions)**

9. La composition du SRI a-t-elle évolué entre 2007 et 2014 ? Si oui, en quel sens et pourquoi ?

➤ **Joindre un tableau retraçant la composition du SRI de 2007 à 2014 (effectif, formation-qualification, statut, fonctions exercées)**

III. ORIENTATION, MOYENS ET CONDUITE DES OPÉRATIONS D'INVENTAIRE

10. Quels sont les grands enjeux et objectifs de la politique de la région en matière d'inventaire du patrimoine culturel ?

11. Comment la politique de l'inventaire du patrimoine s'articule-t-elle avec les autres politiques de la région, culturelles et autres que culturelles ?

12. En particulier, comment la politique de l'inventaire s'articule-t-elle avec les politiques et stratégies en matière d'aménagement du territoire ? de tourisme ?

13. Comment le programme des opérations d'inventaire est-il établi, au sein de la région ?

- le SRI élabore-t-il son programme de travaux en concertation avec d'autres services ?

- selon quelles modalités, et à quel niveau, le programme est-il définitivement arrêté ?

14. L'orientation des opérations d'inventaire a-t-elle connu des inflexions depuis 2007 ?

Si oui, lesquelles ?

15. Comment chaque opération d'inventaire est-elle définie ?

16. La mise en œuvre des dispositions de l'article 3 du décret n°2005-835 du 20 juillet 2005⁶ soulève-t-elle des difficultés particulières ?

Si oui, lesquelles ?

17. Quelles sont les difficultés éventuellement rencontrées dans la conduite des opérations d'inventaire ?

18. Quelles sont les dépenses en fonctionnement (hors personnel) et le cas échéant, en investissement (en 2013 et budget 2014) consacrées à l'IGPC ?

19. Quelles sont les dépenses en personnel ?

20. Ces moyens ont-ils évolué depuis 2007 ?

➤ **Joindre un tableau retraçant l'évolution des dépenses entre 2007 et 2014**

⁶ « Toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales qui conduit une opération d'inventaire général du patrimoine culturel définit 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 »

IV- PARTENARIATS AVEC D'AUTRES COLLECTIVITÉS ET AVEC LA DRAC/DAC

- Avant la loi de 2004, d'autres collectivités ou groupements de collectivités disposaient-elles d'un service de l'inventaire ?
- La région a-t-elle confié la conduite des opérations d'inventaire à d'autres collectivités (ou groupement de collectivités) ? Si oui, lesquelles ?

➤ **Joindre les conventions conclues**

21. La région a-t-elle noué d'autres partenariats avec des collectivités (ou groupement de collectivités), ou/et avec d'autres partenaires, pour la réalisation de l'inventaire ?

➤ **Joindre les conventions conclues**

22. Quel bilan tirez-vous des partenariats mis en œuvre ?

23. Quelle sont les relations avec les DRAC/DAC depuis le transfert définitif de 2007 ?

V – LE CONTRÔLE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DE L'ÉTAT ET LA CNIPC

24. L'article 1^{er} du décret n°2005-835, relatif à la finalité du contrôle scientifique et technique de l'État, dispose qu'il est « *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* ».

- Parmi les cinq objectifs précités, lequel est le plus important, selon vous ?
- Lesquels sont le mieux atteints ? Lesquels le sont le moins bien ?

25. L'article 2 du décret n°2005-835, relatif au contenu des normes scientifiques et techniques des opérations d'inventaire général du patrimoine (« *méthodes de conduite des opérations* », « *vocabulaires* », « *schémas* » et « *formats de données* »), prévoit que ces normes sont « *fixées par arrêté du ministre chargé de la culture après avis du Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel* ».

➤ Ces normes, qui figurent dans les documents annexés à l'arrêté du 17 février 2009, sont-elles aisément accessibles ?

➤ Quelles sont celles auxquelles le SRI se réfère le plus ?

➤ Leur mise en œuvre soulève-t-elle des difficultés pratiques ?

➤ Le SRI sollicite-t-il l'appui de la MIGPC, notamment pour l'élaboration des cahiers des charges ?

➤ Certaines des normes vous paraissent-elles devoir être actualisées ?

➤ Quelles seraient les évolutions souhaitables, de manière générale ?

26. L'élaboration et la transmission du rapport annuel posent-ils des difficultés particulières ?

27. Le rapport que vous établissez est-il examiné par la commission régionale du patrimoine et des sites ?

28. L'IGPC a-t-il un effet sur la politique des espaces protégés ?

29. Le dispositif des missions d'inspection, par l'inspection des patrimoines, vous paraît-il répondre aux objectifs qui lui sont assignés ?

➤ Quelle est la portée des rapports d'inspection sur l'activité du SRI ?

➤ Quelles seraient, le cas échéant, les évolutions souhaitables ?

30. Comment percevez-vous les missions respectives de l'inspection des patrimoines et de la mission de l'inventaire général du ministère de la culture et de la communication ?

31. Quelle appréciation portez-vous sur le fonctionnement de la Commission nationale de

l'inventaire ?

Quelles seraient, le cas échéant, les évolutions souhaitables ?

VI - BASES DE DONNÉES ET DIFFUSION DES RÉSULTATS

32. Quelles sont les bases de données locales ?
 33. Le SRI alimente-t-il les bases de données nationales ?
 34. Le dispositif régional est-il interopérable avec le système documentaire national ?
 35. Quelle est la politique de la région en matière de diffusion des résultats des opérations d'inventaire ?
 36. Quelle est la politique de la région en matière de publication (papier et numérique) ?
- **Joindre la liste des publications (papier et numérique) entre 2007 et 2014** (en précisant pour les publications papier, l'éditeur, le tirage, le PVP, le type de diffusion et le nombre de ventes)

CONCLUSION

37. Quel est, selon vous, le bilan global de la loi de 2004 s'agissant de l'inventaire ? Quels sont ses apports ? ses limites ?
38. Quelles sont les évolutions souhaitables ?

Commentaires libres

(y compris sur des points non abordés dans le présent questionnaire)

ANNEXE 4 : QUESTIONNAIRES ADRESSÉS AUX DRAC ET AUX DAC

**Mission conjointe IGA/IGAC - Bilan des dispositions de la loi du 13 août 2004 concernant
l'inventaire du patrimoine culturel**

Questionnaire adressé aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et directions des
affaires culturelles (DAC)

NB. Le questionnaire adressé à la DRAC de Corse et au préfet de Mayotte ont été adaptés pour tenir compte de leur situation particulière.

Merci de transmettre le questionnaire renseigné et les documents annexes par courriel aux adresses suivantes :

catherine.meyer-lereculeur@culture.gouv.fr

benedicte.renaud-boulesteix@iga.interieur.gouv.fr

jean-pierre.battesti@iga.interieur.gouv.fr

DRAC/DAC de : XXX

I- LA SITUATION EN 2004

En 2004, quelle était la composition du service de l'inventaire de la DRAC (ETP, qualification, statut) ?

1. Les missions d'inventaire étaient-elles exercées, outre les agents de la DRAC, par des salariés d'associations ? Si oui, quels étaient les associations et leurs effectifs (salariés de droit privé et bénévoles) ?

2. Quelle était la politique menée au sein de la DRAC en matière d'inventaire :

- modalités de détermination des priorités et modalités de choix des opérations ?

- part de l'activité de terrain par rapport à la publication et à la constitution de bases de données nationales ?

3. Comment s'exerçait le contrôle des opérations d'inventaire (méthode adoptée et portée des recommandations) ?

4. D'autres collectivités ou groupements de collectivités disposaient-elles d'un service de l'inventaire ?

Si oui, lesquels ?

5. La liste des services mis à disposition de la région a-t-elle été établie par convention⁷ ou par arrêté interministériel⁸ ?

➤ **Joindre copie de la convention ou de l'arrêté**

⁷ III de l'article 104 et article 105 de la loi N°2004-809 du 13 août 2004

⁸ IV de l'article 104 de la loi N°2004-809 du 13 août 2004

II - LES CONDITIONS ET LES MODALITÉS DU TRANSFERT DES SERVICES ET AGENTS EN 2007

6. En 2007, lors du transfert définitif du service de l'inventaire à la région⁹, combien d'emplois de l'État ont-ils été transférés (nombre d'ETP fonctionnaires et agents non titulaire de droit public ; qualifications) ?

➤ **Joindre une copie de l'arrêté préfectoral pris en application de l'article 2 du décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007.**

7. L'application de la règle fixée au 3^{ème} alinéa du II de l'article 104¹⁰ a-t-elle posé problème ?

➤ **Joindre tout document utile**

III – LA SITUATION POSTÉRIEURE À 2007

8. Quelles sont les relations actuelles de la DRAC avec le service régional de l'inventaire du Conseil régional ?

9. Selon vous, peut-on constater une évolution significative de l'inventaire général dans la région ? si oui, laquelle ?

CONCLUSION

10. Quel est, selon vous, le bilan de la loi de 2004 s'agissant de l'inventaire ? pour la DRAC ? pour la région ?

11. Quels sont ses apports ? ses limites ?

12. Quelles sont les évolutions souhaitables ?

Commentaires libres

(y compris sur des points non abordés dans le présent questionnaire)

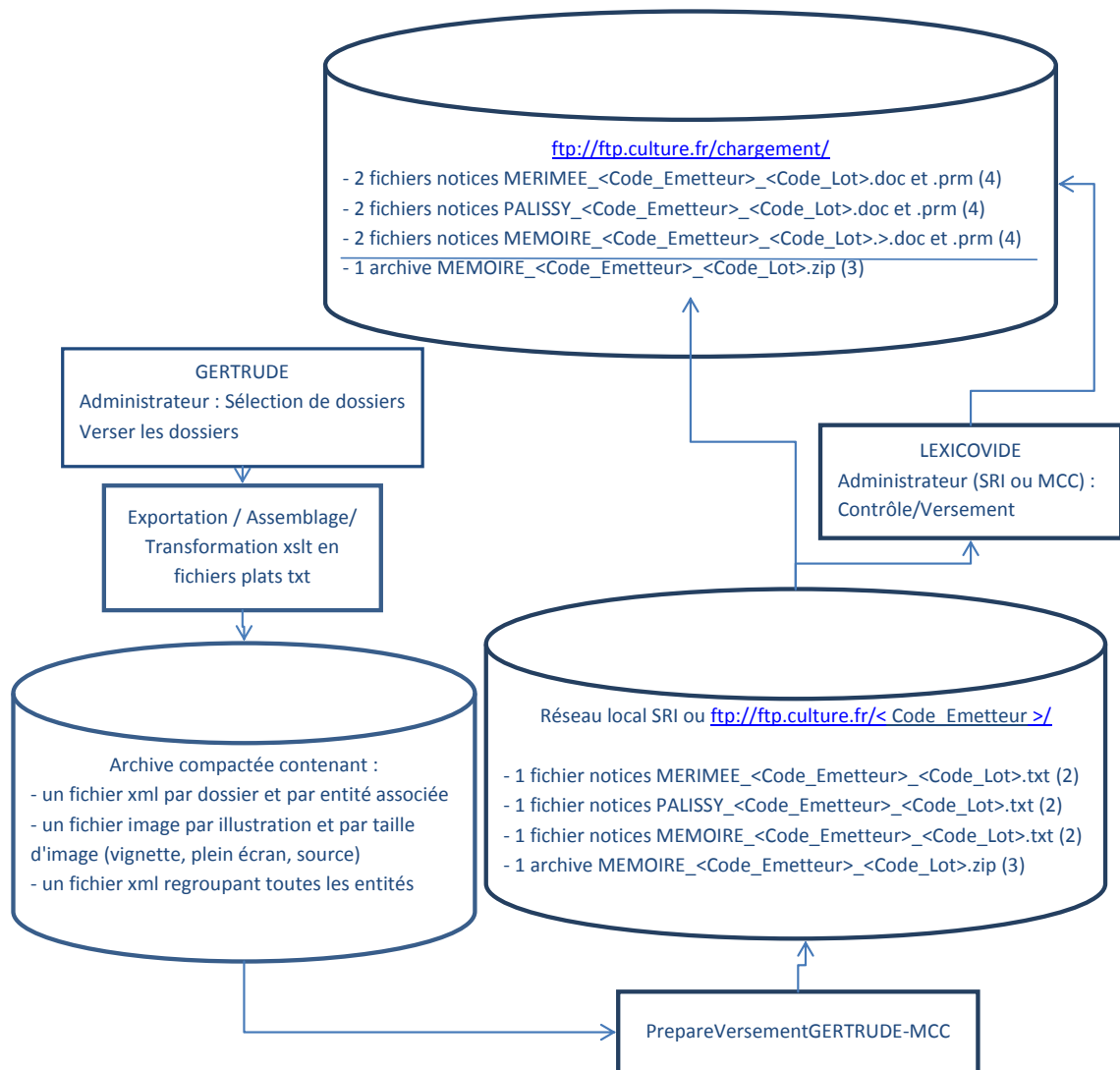
⁹ VIII de l'article 104 de la loi N°2004-809 du 13 août 2004 et décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007 fixant les modalités du transfert définitif aux régions des services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel.

¹⁰ « Seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002. »

ANNEXE 5 : BILAN FINANCIER DE LA COMPENSATION DU TRANSFERT

Compensation annuelle due (pérenne) à compter de 2008 – pour 2007: 11/12e de la valeur en année pleine (transfert au 1 ^{er} février 2007)										
RÉGION	FONCTIONNEMENT (hors personnel)		SALAIRES ET TRAITEMENTS					autres CHARGES PERSONNEL		Compte épargne-temps (non pérenne)
	fonctionnement	recrutement	Titulaires	Vacants	Fractions	Non titulaires	Associatifs	Action sociale	formation CNFPT	
Alsace	128 405	1 100	368 502	94 701		0	210 000	3 577	3 452	0
Aquitaine	105 443	1 500	478 637	21 936	6 038	32 920	35 000	4 599	4 453	1 174
Auvergne	84 215	1 600	362 041	57 781		0	70 000	4 088	3 125	0
Basse-Normandie	71 683	770	207 400	0		29 168		2 555	1 322	1 356
Bourgogne	94 015	1 550	334 561	158 190	4 982	0		3 066	2 436	997
Bretagne	80 865	2 700	924 218	134 102		102 417	175 000	7 665	7 346	14 771
Centre	96 526	2 300	741 297	25 968	24 462	35 447		7 154	7 495	1 056
Champagne-Ardenne	63 147	700	211 928	0	18 648	0		2 044	2 145	6 897
Franche-Comté	44 141	1 300	440 945	0		31 655		4 088	3 972	0
Guadeloupe	15 042	150	0	26 060		0		0	0	0
Guyane	16 420	150	136 713	0		0		511	538	1 402
Haute-Normandie	61 350	1 390	326 477	137 194	11 922	42 192	35 000	3 577	2 030	0
Île-de-France	285 110	2 010	633 248	118 588		36 323	105 000	6 132	6 396	0
Languedoc-Roussillon	61 979	1 700	260 234	238 720	35 972	38 964		3 066	3 301	0
Limousin	57 322	1 000	207 966	127 460	9 889	0		2 555	1 875	0
Lorraine	156 256	1 850	572 555	50 534	29 683	31 656		6 132	4 924	5 859
Martinique	16 788	100	0	46 768		0		0	0	0
Midi-Pyrénées	118 976	1 200	415 978	103 288	12 362	41 243		4 088	2 531	0
Nord - Pas-de-Calais	55 658	1 400	430 036	0	12 032	0	140 000	4 599	2 751	7 206
Pays de la Loire	85 025	2 000	704 126	108 414	20 894	88 778		6 643	4 464	0
Picardie	52 774	1 230	213 461	91 636	16 838	0	140 000	3 066	1 449	0
Poitou-Charentes	136 503	2 000	540 948	35 878	5 755	24 817		6 132	4 049	2 697
Provence-Alpes-Côte d'Azur	93 440	1 500	471 155	140 254	27 199	25 133	35 000	4 599	2 847	8 627
Réunion	5 891	100	0	0	13 517	0		0	0	0
Rhône-Alpes	69 954	1 700	586 482	69 986	22 403	0	35 000	4 599	3 424	11 774
TOTAL	2 056 928	33 000	9 568 908	1 787 457	272 597	560 713	980 000	94 535	76 325	63 816

ANNEXE 6 : SCHÉMA DE VERSEMENT AUTOMATISÉ DES DONNÉES GERTRUDE DANS LES BASES NATIONALES



Source : SRI – Lorraine.

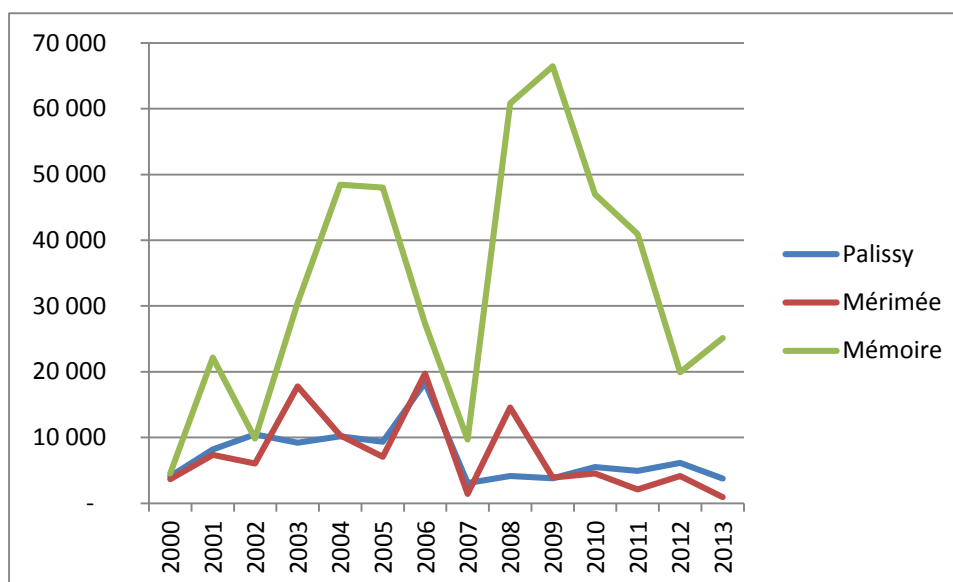
ANNEXE 7 : VERSEMENTS DES SERVICES RÉGIONAUX D'INVENTAIRE DANS LES BASES DE DONNÉES NATIONALES (2000-2013) : ÉLÉMENTS STATISTIQUES

La période de versement considérée a été volontairement étendue aux quatre années qui ont précédé la loi de décentralisation afin de pouvoir étudier des évolutions indépendantes de l'évolution législative qui sont directement liées aux programmes de numérisation et à la montée en puissance de Mémoire. Il est notable que la véritable césure est 2007, année de transfert effectif des SRI aux régions.

I. Évolution du versement des données de l'inventaire

Sur la période 2000-2013, le volume des bases nationales augmentent en tendance, malgré des variations très importantes dans les volumes avec clairement deux périodes de hausse importante et constante entre 2000 et 2006, une chute en 2007 qui inaugure malgré un sursaut en 2008 une diminution constante des volumes versés avec une stabilisation en 2012 et 2013.

Volume annuel de données versées dans les bases nationales



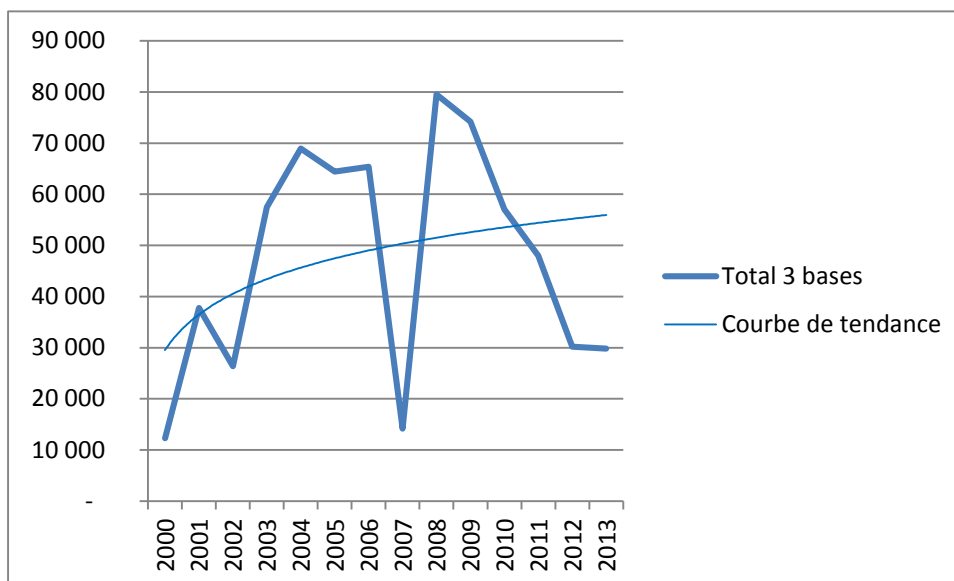
Source : données brutes MIGPC retraitées par la mission

Si les volumes de données versées dans Palissy et Mérimée décroissent en tendance sur toute la période avec une baisse très nette à partir de 2007, la base d'image Mémoire évolue de manière distincte en proportion et dans une moindre mesure en temporalité. Cette base est la plus récente des trois avec une mise en production en 1997. Au début des années 2000, le versement des données dans Mémoire est contemporain à la numérisation des dossiers électroniques qui permet notamment de verser de l'iconographie numérisée. Par ailleurs, à partir de 2003-2004, le déploiement du dossier électronique impose de passer à la photographie numérique pour alimenter le dossier, ce qui facilite d'autant le versement dans Mémoire. Lors de la décentralisation, Mémoire subit la même chute du versement en 2007 et connaît un rebond spectaculaire en 2008 et 2009. Depuis lors, même si les flux de versement sont plus importants que pour les deux autres bases de données, en raison d'une procédure de versement moins complexe, la baisse se confirme, malgré une légère reprise en 2013. En 2012, le volume de versement était revenu à celui de 2001. Cette évolution s'explique en grande partie par la mise en production de GERTRUDE dans les régions à partir de 2012.

Si l'on cumule le volume des versements et que l'on définit la tendance logarithmique de l'évolution des versements annuels, on constate une augmentation tendancielle sur la période, avec un ralentissement à partir de 2007. Entre 2000 et 2007, on passe de 30 000 données (notices comme images)

à 50 000 données, soit une augmentation de 60%. Entre 2007 et 2013, l'augmentation est inférieure à 10 000 données, soit 11,6%.

Évolution du volume total versé dans les trois bases nationales



Source : données brutes MIGPC retraitées par la mission

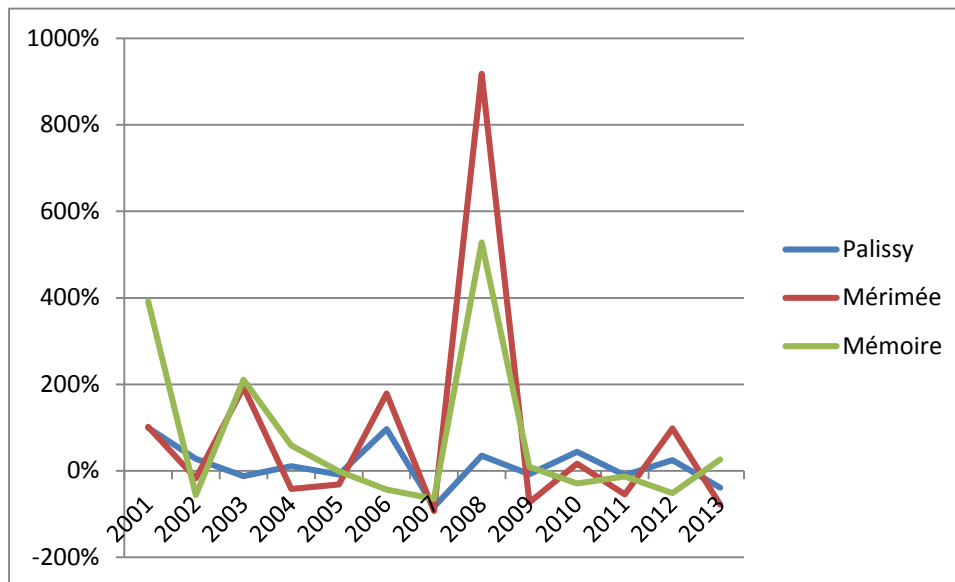
L'étude menée dans la synthèse annuelle de 2011 des rapports d'activité régionaux explique cette évolution par l'atteinte d'une phase de maturité des bases de données Mérimée et Palissy et dans une moindre mesure, Mémoire. La diminution des volumes résulterait d'une actualisation des notices, l'essentiel aurait déjà été versé. Cette explication ne rend que très partiellement compte de cette évolution. Le motif majeur renvoie à l'interopérabilité minimale et insuffisante entre les bases nationales et les bases régionales qui implique une opération de traitement assez lourde et insatisfaisante quant à au contenu. Les notices des bases nationales sont une version appauvrie des dossiers régionaux. Ces raisons diminuent fortement l'intérêt pour les régions de verser leurs données dans des bases de données obsolètes. En tout état de cause, ces versements ne constituent plus une priorité pour un certain nombre de régions qui ont arrêté de verser depuis le déploiement de GERTRUDE.

Le phénomène corollaire est la diffusion à partir des sites régionaux conçus et mis progressivement en service à partir de 2008 jusqu'à aujourd'hui (ouverture d'un portail en Franche-Comté début 2015). Le rapport annuel de synthèse de 2010 souligne déjà ce phénomène et le qualifie d'« évolution majeure ». Il constate que neuf régions (Bretagne, Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Champagne-Ardenne, Picardie, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Limousin) mettent à disposition du public, à partir de leur site, les notices et, pour certaines, les dossiers électroniques des œuvres étudiées sur leur territoire. La part des données uniquement accessibles aux sites régionaux varie, selon les régions, de 2 % à 23 %. Poitou-Charentes (20 %), Pays de la Loire (23 %) ou Midi-Pyrénées (23 %) se distinguent par une part plus importante de données disponibles uniquement à partir de leurs serveurs. A contrario, Picardie et Rhône-Alpes et présentent une part faible voire très faible, 15 % pour le premier et 2 % pour le second.

II. Évolution des flux annuels de versements

Cette évolution en valeur absolue doit être complétée par l'analyse de la variation annuelle des flux qui révèle une baisse constante depuis 2003 et une décroissance à partir de 2007 avec une stabilisation des flux en 2013.

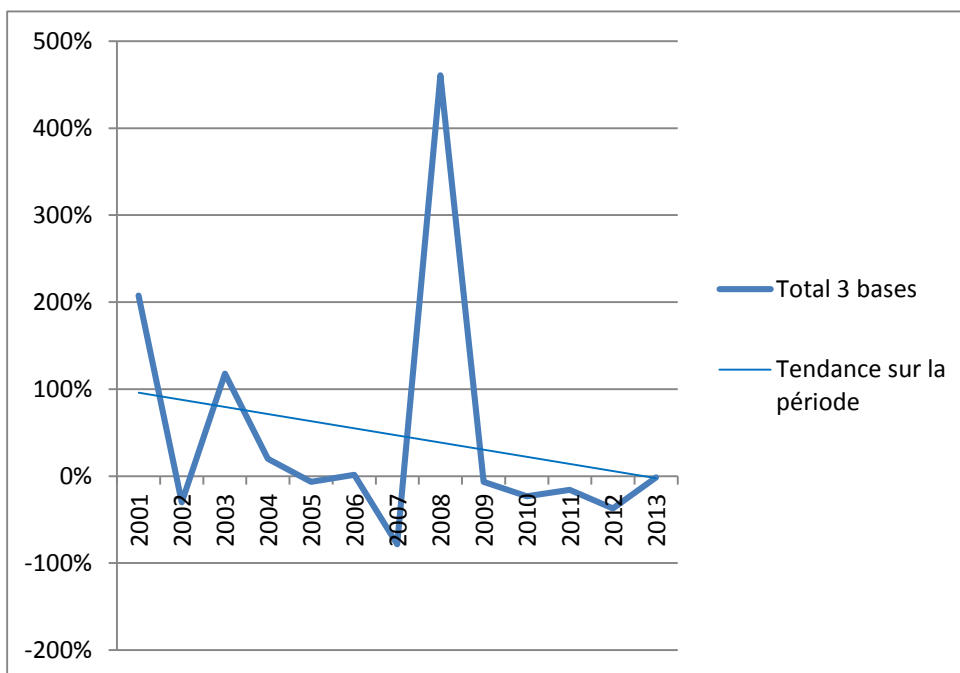
Variation des volumes annuels de données versées dans chaque base



Source : données brutes MIGPC retraitées par la mission

L'analyse des variations de flux souligne les constats précédemment développés. Elle fait ressortir l'absence de constance d'une année à l'autre des versements due en partie aux calendriers des opérations en région et à la politique de versement défini au sein des SRI. Ces variations annuelles n'évoluent pas vraiment avec la décentralisation. L'évolution réside dans la diminution des amplitudes de variation et consacrer des flux très faibles voire qui régressent. A l'exception de 2003 et 2008, où Mémoire subit une augmentation des flux, cette base évolue en contrepoint des deux autres bases comme cela est souligné dans le point I.

Évolution de la variation annuelle des flux de versements dans les trois bases



Source : données brutes MIGPC retraitées par la mission

La courbe de tendance révèle à l'inverse de celle des volumes une baisse constante des variations de flux depuis 2001. Sur la période, seules 2003 et 2008 révèlent des augmentations de flux significatifs et des flux négatifs entre 2009 et 2012 en raison de l'absence de versement d'un certain nombre de régions, pour les raisons évoquées dans le point I.

III. Taux de croissance des bases nationales

Le taux de croissance des bases de données connaît deux périodes distinctes. La première 2000-2006 révèle une forte montée en puissance de l'ensemble des bases, notamment Palissy, le taux de croissance annuel moyen (TCAM) pour les trois bases est de 30%. La numérisation des données est sans aucun doute un facteur déterminant, mais les différences non négligeables entre Palissy et les deux autres bases peuvent également traduire la fin d'un cycle d'opérations d'inventaire topo-thématiques. Cette période est atypique compte tenu du contexte institutionnel et a impliqué pour un certain nombre de services un ralentissement des opérations d'inventaire pour prioriser le versement dans les bases nationales.

Taux de croissance des bases de données nationales

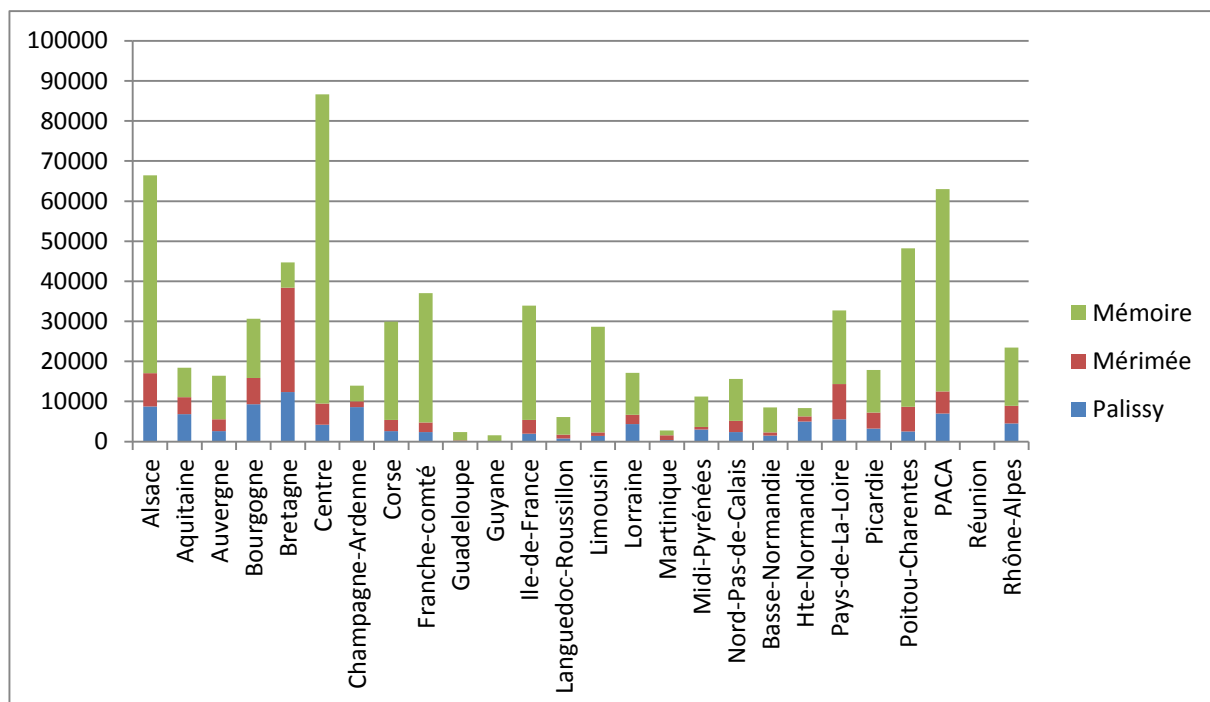
	2000-2006				2007-2013			
	Total 3 bases	Mérimée	Palissy	Mémoire	Total 3 bases	Mérimée	Palissy	Mémoire
TC global	478%	151%	360%	180%	42%	1%	14%	54%
TCAM	30%	7%	24%	10%	-11,60%	-51%	-25%	-8%

Source : données brutes MIGPC retraitées par la mission

TCAM : taux de croissance annuel moyen

IV. Versements effectués par les SRI

Profil des versements totaux par région – période 2000-2013



Source : données brutes MIGPC retraitées par la mission

Le graphique met en lumière la diversité des volumes cumulés par région qui varient sur une échelle de volume allant de 85 000 données (images et dossiers numérisés comme électroniques) pour la région Centre à un volume nettement inférieur à 10 000 données (images et dans une moindre mesure dossiers) pour la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique. 10 des 25 régions présentent un volume cumulé supérieur à 30 000 données sur la période.

Quatre groupes de régions peuvent être distingués :

- les régions dont le volume cumulé dépasse les 60 000 données (Centre, Alsace et PACA) ;
- celles dont le volume est compris entre 30 000 et 59 000 données (Poitou-Charentes, Bretagne, Franche-Comté, Pays-de-la-Loire, Île-de-France, Bourgogne, Corse) ;
- celles dont le volume est compris entre 10 000 et 29 000 données (Limousin, Rhône-Alpes, Picardie, Aquitaine, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Auvergne, Champagne-Ardenne, Midi-Pyrénées) ;
- celles dont le volume est inférieur à 10 000 dossiers (Basse-Normandie, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Guadeloupe, Guyane et Martinique).

Ce constat avait déjà été souligné dans le rapport annuel de l'inventaire général du patrimoine culturel de 2005 souligne que toutes les régions ne contribuent pas de manière égale à l'enrichissement des bases de données. Cette diversité s'apprécie en termes de régularité, de contenu et de volume des versements effectués.

Le même rapport précise que la différenciation des contenus directement liée aux types d'opérations menées s'accompagne d'une « inégalité » de représentation du patrimoine par région dans l'analyse des données versées dans les bases nationales.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation. Certains sont d'ordre structurel : l'ancienneté du service puisqu'il peut y avoir plus de 10 ans d'écart entre l'installation des services, tout comme la dotation en moyens de fonctionnement et surtout de personnels. D'autres sont liés aux choix et au pilotage du service : la durée des opérations d'inventaire, le délai d'indexation des notices dans les bases nationales, la nature des opérations indexées (un dossier d'inventaire préliminaire est plus vite constitué

que celui d'une étude plus longue et volumineuse) et la politique de valorisation (éditions papier ou en ligne sur les portails régionaux, restitutions dans le cadre de colloques).

NOTES

¹ Création (article 1^{er}) ; composition (article 2), modalités de désignation de ses président et vice-président et durée de leur mandat (article 3), périodicité de ses réunions et personnes pouvant y être conviées (articles 4 à 6), constitution d'une commission permanente en son sein (article 7).

² « Plaquette sable » : « Document adopté par la commission nationale chargée de préparer l'établissement de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France, sur la base d'un rapport présenté par M. André Chastel, professeur d'histoire de l'art à la Sorbonne » (Imprimerie nationale, 0 990012 6). En ligne sur le site du ministère de la culture et de la communication.

³ « Plaquette sable », p.12.

⁴ Isabelle Balsamo, article précité.

⁵ « Plaquette sable » p.12.

⁶ Nathalie Heinich, *La fabrique du patrimoine* (Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2009, p. 98).

⁷ Jean-Michel Leniaud rappelle que « les historiens de l'inventaire s'accordent pour dire que celui-ci fut créé non seulement en marge de l'administration des monuments historiques, mais contre elle » (« L'utopie française, essai sur le patrimoine », 1992, Mengès). Sur ce sujet, voir également Alexandra Kowalski, « L'inventaire Malraux, une conquête administrative et culturelle », dans « Malraux et l'Inventaire général », Paris, 2003 (*Présence d'André Malraux*, hors série) et Xavier Laurent, « Naissance et développement de l'Inventaire », (idem) (*Présence d'André Malraux*, hors série).

⁸ Sur les relations entre histoire et histoire de l'art, le rôle de l'École des annales dans les méthodes de l'inventaire, et le « modèle » de la VI^e section de l'École pratique des hautes études dirigée par F. Braudel, voir notamment Isabelle Balsamo, « Les enjeux politiques de la création de l'inventaire général », dans *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, sous la direction de P. Poirier et Loïc Vadelorge, 2003.

⁹ Isabelle Balsamo, article précité.

¹⁰ Jean-Philippe Meyer, « Le Service de l'Inventaire du Patrimoine culturel et sa documentation », *Revue d'Alsace*, n°134, 2008, pp. 389-417.

¹¹ Jean-Claude Gardin, « L'informatique dans l'inventaire », dans *Saisons d'Alsace*, n° 33-34, 1970, pp. 53-58.

¹² Voir André Chastel, « L'invention de l'inventaire », *La Revue de l'Art*, 1990, n°87, p.5-11 : « *Devant la masse prévisible des données, on a préconisé vers 1970 un recours systématique à l'ordinateur, ce qui a ouvert la voie à la modernisation des moyens du ministère. Mais le problème était et reste toujours d'alimenter suffisamment la machine pour justifier son emploi. Je me demande s'il ne serait pas sage, pour éviter l'accumulation de dossiers manuscrits qui attendent d'être absorbés par l'ordinateur, d'utiliser une sorte d'ordinateur de campagne* » qui permettrait, aux mains d'agents exercés, une saisie directe des données.»

¹³ Voir, notamment, Alexandra Kowalski, « L'inventaire Malraux, une conquête administrative et culturelle », dans « Malraux et l'Inventaire général », Paris, 2003 (*Présence d'André Malraux*, hors série), pp. 30-50.

¹⁴ Voir Françoise Audouze, « La préhistoire et le CNRS », *La revue pour l'histoire du CNRS*, 2003 (<http://histoire-cnrs.revues.org/551>). Jean-Claude Gardin, pensionnaire à l'Institut français d'archéologie de Beyrouth en 1955, avait été chargé, en 1957, de mettre au point des méthodes d'analyse documentaire permettant de constituer des catalogues mécanographiques pour divers secteurs de l'archéologie. Il a créé le Centre mécanographique de documentation archéologique, devenu Centre d'analyse documentaire pour l'archéologie (CADA), puis l'unité de recherche associée n° 1 du Centre de recherches archéologiques (CRA).

¹⁵ Rapport d'André Chastel « Plaquette sable » p.14.

¹⁶ Xavier Laurent, « Naissance et développement de l'Inventaire », dans « Malraux et l'Inventaire général », Paris, 2003 (*Présence d'André Malraux*, hors série).

¹⁷ Isabelle Balsamo, Les enjeux politiques de la création de l'inventaire général, dans *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, sous la direction de Philippe Poirrier et de Loïc Vadelorge, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Fondation Maison des sciences de l'homme, 2003.

¹⁸ Sur la création des services, voir la conférence prononcée en 1994 par Roger Delarozière (secrétaire général de la commission nationale entre 1962 et 1971), reproduite dans « Malraux et l'Inventaire général, (*Présence d'André Malraux*, hors série) ; et l'article d'Alexandra Kowalski, dans le même ouvrage : « L'inventaire Malraux, une conquête administrative et culturelle ».

¹⁹ L'article 8 du décret n°64-203 du 4 mars 1964, relatif aux compétences de la commission nationale dispose qu'elle « définit son programme d'activité, qui est soumis à l'approbation du ministre des affaires culturelles », et « peut, notamment, proposer la création de commissions locales », dont les présidents et les vice-présidents sont nommés sur sa proposition par arrêté du ministre.

²⁰ Son article 9 dispose que le « secrétariat de la commission nationale est assuré par le ministère des affaires culturelles », qu'il est « chargé de la préparation des travaux de la commission nationale et de l'exécution des décisions prises » et « assure notamment, dans le cadre de l'administration centrale du ministère ses affaires culturelles, la gestion des crédits affectés à la réalisation de l'inventaire général ».

²¹ Le secrétaire général est le seul « administratif » : Roger Delarozière (ancien administrateur de l'Outre-mer).

²² J.-M. Pérouse de Monclos (historien de l'art), responsable des recherches scientifiques et documentaires de l'Inventaire général, en coordonne la méthode et le vocabulaire et publie, en 1972, l'ouvrage « princeps » de l'Inventaire : *Architecture. Méthode et vocabulaire* (éditions du patrimoine, Paris, 1^{ère} éd. 1972, 9^e édition revue et augmentée en 2011). S'agissant de la composition collégiale et pluridisciplinaire de la Commission, voir l'arrêté du 4 mars 1964.

²³ Voir notamment l'article précité d'Isabelle Balsamo ainsi que celui d'Alexandra Kowalski, « L'inventaire Malraux, une conquête administrative et culturelle », dans « Malraux et l'Inventaire général, (*Présence d'André Malraux*, hors série).

²⁴ André Chastel, article précité (« L'invention de l'inventaire », 1990) : « Dès l'origine, l'organisation répondait à deux principes, qui anticipaient l'évolution à venir : 1° décentralisation complète : l'exploration utile du patrimoine (pris au sens le plus large) ne peut être que régionale. D'où la création de commissions régionales dotées d'un vice-président (scientifique) sous l'autorité (nominale) du préfet. Ces commissions faisaient appel à des personnalités extérieures à l'administration, et pouvaient ainsi animer le milieu provincial. J'ai été consterné d'apprendre qu'elles avaient été supprimées lors de la refonte des structures régionales en 1985-86. L'Inventaire y a perdu ses antennes originales. »

²⁵ Voir Jean-Luc Bodiguel, *L'Implantation du ministère de la Culture en région : naissance et développement des Directions régionales des affaires culturelles*, Comité d'histoire du ministère de la Culture - Paris : la Documentation française ; Marie-Ange Rauch, *Les hussards du ministère de la culture* (en ligne sur le site du Comité d'histoire du ministère de la culture).

²⁶ Sur la symétrie entre l'organisation de l'inventaire et celle du plan, voir Isabelle Balsamo, « André Chastel et l'aventure de l'Inventaire » (dans *Science et conscience du patrimoine*, sous la direction de Pierre Nora, Éditions du patrimoine/Fayard 1997) ; sur l'analogie de la terminologie et la parenté des méthodes, voir l'article précité du même auteur, « Les enjeux politiques de la création de l'inventaire général ».

²⁷ Voir aussi le Décret n°64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les départements et à la déconcentration administrative et le décret n°64-252 du 14 mars 1964 portant création des commissions de développement économique régional. On notera également l'arrêté du ministre des affaires culturelles en date du 12 mars 1964, créant, au sein de la direction de l'administration générale, d'un bureau de la programmation et de l'animation régionale, chargé du suivi de la politique de déconcentration.

²⁸ Sur le choix des premières régions, voir la conférence précitée de 1994 de Roger Delarozière, publiée dans « Malraux et l'Inventaire général », Paris, 2003 (*Présence d'André Malraux*, hors série).

²⁹ Sur la constitution de la Commission régionale d'Alsace, dont le vice-président, responsable scientifique, était Hans Haug, ancien directeur des Musées de Strasbourg, voir Jean-Philippe Meyer, « Le Service de l'Inventaire du Patrimoine culturel et sa documentation », *Revue d'Alsace*, n°134, 2008, 389-417 ; François Petry, « Roger Lehni (1936-2011) ou une histoire de l'Inventaire », *Revue d'Alsace*, n° 138, 2012, 431-439.

³⁰ Voir Xavier de Massary, Georges de COSTE et *alii*, « Principes, méthodes et conduite de l'Inventaire général, Paris (coll. Documents et méthodes) », version de 2007, glossaire : « *Inventaire fondamental : Enquête approfondie menée, dans les premières années de l'Inventaire général à l'échelle d'un canton. Ces enquêtes étaient publiées dans la collection Inventaire topographique (à ne pas confondre avec le sens actuel d'inventaire topographique). Ce type d'enquête a été abandonné au début des années 1990* ».

³¹ Jean-Philippe Meyer, « Le Service de l'Inventaire du Patrimoine culturel et sa documentation » (*Revue d'Alsace*, 134 | 2008) : « *Dès l'origine était prévue une sélection, relativement sévère, des édifices et œuvres à étudier ; ainsi, en ce qui concerne les maisons et fermes, les premières enquêtes aboutirent à ne retenir que quelques exemples, afin d'éviter la multiplication des dossiers d'édifices pour chaque commune.* »

³² Selon Nathalie Heinich, « *ce terme, très utilisé par les anglo-saxons, a pour avantage de désigner tout ce qui est fait par la main de l'homme, sans présumer son caractère d'œuvre (...) donc de sa nature artistique ; et d'éviter le mot « objet », ambigu en ce qu'il désigne (...) la catégorie des « objets mobiliers » par rapport aux édifices.* » (*La fabrique du patrimoine*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2009, p. 96).

³³ Jean-Philippe Meyer, article précité.

³⁴ Pierre Nora (entretien au *Monde* cité par Nathalie Heinich). Voir également, pour une autre façon de considérer l'ampleur de la tâche, Michel Melot : « *On estimait, en 1964, que l'Inventaire recenserait 3 millions d'objets et d'édifices : le chiffre est atteint quand seuls 20 % du territoire sont couverts.* » (*Mirabilia. Essai sur l'inventaire général du patrimoine culturel*, Gallimard, 2012.)

³⁵ Voir le rapport de la commission du Plan cité plus haut : « *Pour son local, son camion photographique et son matériel de classement, un crédit de 600 000 francs est inscrit au IV^{ème} plan, qui suppose, bien entendu, le développement des crédits correspondants.* » Voir également Isabelle BALSAMO (« Les enjeux politiques de la création de l'inventaire général ») : « *Si le IV^e plan prévoyait la création des services dans toutes les régions en l'espace de cinq ans, les moyens ont été manifestement sous-estimés. Toutefois, neuf services ont été créés entre 1964 et 1968, et les effectifs passant de 11 à 59 agents, le budget annuel de 457 000 à 2 974 000 francs.* »

³⁶ Cette expression n'est adoptée qu'au début des années 90. Elle est initialement désignée comme « *pré-inventaire normalisé* ».

³⁷ Voir le glossaire précité de la version 2007 des « Principes, méthodes et conduite de l'Inventaire général » : « *Inventaire topographique : Étude fondée sur une approche exhaustive du patrimoine d'une aire d'étude. Elle met en œuvre des procédures associant recensement (facultativement), étude collective et étude individuelle.* »

³⁸ Le repérage des œuvres d'une même "famille" (par exemple, toutes les fermes d'un canton) permet de les comparer, d'établir une synthèse et de sélectionner quelques édifices uniques ou représentatifs pour faire des dossiers plus complets.

³⁹ Jean-Philippe Meyer, article précité : « *Les éléments sélectionnés bénéficièrent d'une étude dactylographiée, avec historique, description, bibliographie, accompagnée de photographies, de relevés ou autres documents graphiques. D'autre part furent établis désormais des « dossiers collectifs » concernant des catégories d'édifices ou d'œuvres existant en grand nombre (maisons, fermes, croix, calvaires), et qu'il n'était pas souhaitable d'étudier sous forme de monographies ; ces synthèses par communes relatives à l'habitat avaient pour but de définir des groupes ou familles de constructions, en indiquant leurs particularités. Les édifices repérés, à la base de cette vue d'ensemble, furent consignés dans un tableau récapitulatif, avec leur adresse, les dates inscrites sur le bâtiment, et ses spécificités les plus remarquables.* »

⁴⁰ Jean-Philippe Meyer, article précité : « *On renonça aussi à ces synthèses partielles qu'avaient été les « dossiers collectifs », relatifs aux édifices simplement repérés, de même qu'aux recherches d'archives, sauf dans des cas particuliers. Désormais, les chercheurs prirent eux-mêmes des photos au cours de l'enquête, ce qui permit de constituer une documentation plus complète et de gagner du temps lors de la mise en forme des dossiers.* »

⁴¹ *Idem* : « *Selon cette méthode, suivie dans 39 cantons ruraux, tous les unica (église, chapelle, mairie, école, gare, etc.) d'une commune furent étudiés, ainsi que tous les édifices et éléments mobiliers antérieurs à 1800. Les bâtiments plus récents, notamment les fermes et les maisons, devaient, pour être sélectionnés, répondre à deux critères parmi les cinq suivants : ancienneté (avoir été construits avant 1850) ; porter une date, signature, indication héraldique ou le nom du donateur ; posséder des éléments remarquables (formes décoratives, iconographie) ; manifester une singularité typologique ou iconographique ; ou enfin faire partie d'un ensemble. Le repérage sur le terrain est exhaustif (..) jusqu'en 1940, très sélectif pour les décennies postérieures.* »

⁴² p.104. L'auteure observe que « *si les premiers enquêteurs voyaient tout d'un territoire, mais n'en sélectionnaient* » qu'une toute petite partie, leurs successeurs, quarante ans plus tard, continuent de tout voir et de tout archiver, au minimum, en « recensant », éventuellement, en « repérant », parfois en « sélectionnant ». La distinction entre la notion classique de « repérage » et celle, plus récente, de « recensement », est loin d'être limpide (Voir, l'encadré p.105, « l'obscurité des procédures »).

⁴³ « *Cette dotation nouvelle est la conséquence des travaux d'un groupe de travail réuni à la délégation, à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* ("Culture technique et aménagement du territoire", la Documentation française, 1981) et du rapport établi par M. Max Querrien, conseiller d'État, président de la Caisse Nationale des Monuments historiques et des Sites ("Pour une nouvelle politique du patrimoine", la Documentation française 1982)." ». Sur ce rapport, voir point 1.1.3.2.

⁴⁴ Nathalie Heinich, ouvrage précité, encadré p. 105, « l'obscurité des procédures ». Voir note 44.

⁴⁵ Sans compter les bibliothèques, dont les corps sont interministériels.

⁴⁶ Ce qui crée un nouveau point de tension avec l'administration des monuments historiques, les agents contractuels « recenseurs des monuments historiques » (placés sous l'autorité des architectes en chef des monuments historiques en 1946, puis rattachés à la CRBF en 1957), ayant été intégrés, en 1965, dans un corps de catégorie B des secrétaires documentalistes.

⁴⁷ Le décret n° 78-210 du 28 février 1978, qui crée un statut particulier des personnels contractuels techniques et administratifs affectés au ministère de la culture et de l'environnement, étend aux contractuels de l'inventaire les dispositions d'un décret de 1959 concernant les personnels du CNRS.

⁴⁸ Avec la nomination expérimentale, le 23 mai 1969, de trois « directeurs régionaux » en Alsace, Pays-de-Loire et Rhône-Alpes (voir ouvrage précité de Jean-Luc Bodiguel).

⁴⁹ Bien que la collectivité de Mayotte exerce les compétences des régions depuis mars 2011, il n'y a pas de DRAC à Mayotte, en application de l'article 9 modifié du Décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles : « I. - A Mayotte, les missions dévolues aux directions régionales des affaires culturelles sont assurées par le préfet qui s'appuie sur les moyens mis à disposition par le ministère de la culture et de la communication. »

⁵⁰ Sur la suppression des Commissions régionales : André Chastel, « L'invention de l'Inventaire », dans *Les Affaires Culturelles au temps d'André Malraux*, sous la direction d'Augustin Girard et de Geneviève Gentil, Paris, 1996, pp. 92-93.

⁵¹ Simon Piechaud, « Comment les Monuments historiques ont changé », dans *Revue d'Alsace*, n° 131, 2005, pp. 125-135.

⁵² Les compétences sont réparties entre la direction de l'architecture (tutelle de la profession, enseignement, recherche, secteurs sauvegardés et promotion de l'architecture) et la direction de l'urbanisme et des paysages (sites et abords des monuments historiques).

⁵³ Arrêté du 23 octobre 1979 portant organisation de la direction du patrimoine ; arrêté du 11 juillet 1990 relatif à l'organisation et aux attributions de la direction du patrimoine ; arrêté du 14 mai 1991 modifiant l'arrêté du 11 juillet 1990 relatif à l'organisation et aux attributions de la direction du patrimoine ; arrêté du 10 mai 1996 portant organisation des services de la direction du patrimoine ; arrêté du 21 septembre 1998 relatif à l'organisation de la direction de l'architecture et du patrimoine.

⁵⁴ La Documentation française, 1982. Max Querrien est alors Président de la Caisse Nationale des Monuments historiques et des Sites, l'ancêtre du Centre des monuments nationaux.

⁵⁵ « *Seul le pré-inventaire peut permettre, au prix de dotation en personnel importantes, de couvrir l'ensemble du territoire national en 30 ans* » (alors qu'en 30 ans, l'inventaire fondamental ne couvrirait que 500 cantons, 1/7 du territoire national. »

⁵⁶ Sur cette suppression, voir André Chastel, « L'invention de l'Inventaire », p. 92-93.

⁵⁷ Le classement est prononcé par décision ministérielle (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).

⁵⁸ Les CRPS fusionnent les COREPHAE et les Collèges régionaux du patrimoine et des sites (chargés de la définition et la mise en œuvre des projets de création de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager).

⁵⁹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

⁶⁰ Voir la présentation sur le site de la Documentation française : « *Le rapport propose des orientations nouvelles fondées sur une intercommunalité démocratisée, une rénovation de l'entité département et l'affirmation d'un pouvoir régional fort. Il insiste aussi sur la réaffirmation du rôle du préfet, la nécessité d'importants transferts de compétences, l'institution de nouvelles formes de démocratie participative avec une application de la parité hommes-femmes dans les fonctions électives et la réforme de la fiscalité locale. Le rapport préconise également une meilleure conciliation entre responsabilité des élus et missions de contrôle et propose l'organisation d'une conférence annuelle de la décentralisation.* »

⁶¹ Proposition ° 28 : Substituer une dotation aux mises à disposition pour permettre un recrutement dans les cadres d'emplois territoriaux de conservateurs et bibliothécaires ;

- n° 29 : transfert de la compétence en matière d'inventaire du patrimoine aux départements avec transfert des personnels concernés ;
- n° 30 : Autoriser les collectivités territoriales à créer des établissements publics locaux culturels ;
- n° 31 : Adapter les métiers de la filière culturelle de la fonction publique territoriale aux nouveaux besoins ;
- n° 32 : Préciser par la loi les conditions d'intervention des collectivités territoriales dans le soutien à la production cinématographique et audiovisuelle ;
- n° 33 : Mise en place par l'État d'un plan de rattrapage pour la culture scientifique hors région parisienne.

⁶² A.N. 17 janvier 2001, Doc n° 2869.

⁶³ <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/protocole-decentralisation/aquitaine.htm>

⁶⁴ <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/protocole-decentralisation/paca.htm>

⁶⁵ <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/protocole-decentralisation/seinesdenis.htm>

⁶⁶ <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/protocole-decentralisation/lorraine.htm>

⁶⁷ <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/protocole-decentralisation/isere.htm>

⁶⁸ Voir Jean-Marie Pontier, « Les protocoles de décentralisation culturelle - bilan et perspectives », dans *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 48, 28 Novembre 2005. -

⁶⁹ « *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.* » (Paul Iogna-Prat, « Le patrimoine culturel entre le national et le local : chances et limites de la décentralisation », 2009, thèse de droit public, Université d'Angers (sur HAL)).

⁷⁰ Ainsi qu'en matière « *d'instruction des mesures de classement des monuments historiques* » ; « *d'inscription d'immeubles à l'inventaire supplémentaire 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.* »

⁷¹ Circulaire n° 2002/004 du 20 février 2002 relative à l'application de la loi démocratie de proximité (B.O. du ministère de la Culture et de la communication, n° 129, janvier-février 2002, p. 30).

⁷² « *Lorsqu'ils seront saisis de demande d'application de l'article 111 par les collectivités territoriales, les directeurs régionaux des affaires culturelles prépareront sous votre autorité, avec l'assistance de la direction de l'architecture et du patrimoine et de la délégation au développement et à l'action territoriale, les nouveaux projets de convention, permettant la mise en œuvre du dispositif expérimental quand les termes de la demande se réfèrent explicitement au texte de loi et dépassent le champ d'application prévu par les protocoles de décentralisation culturelle. Ils y associeront les chefs des services départementaux de l'architecture et du patrimoine. Dans ces conditions, les projets de convention concernant le patrimoine feront ensuite l'objet d'une validation par un comité de pilotage ministériel présidé par la directrice de l'architecture et du patrimoine.* »

⁷³ 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. du ministère de la Culture et de la communication Culture n° 130 Mars avril 2002, p. 7-9.)

⁷⁴ mission de contrôle sur l'action en matière de patrimoine (51 mesures pour le patrimoine monumental)
- Rapport d'information n° 378 (2001-2002) de M. [Yann Gaillard](#), fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 juillet 2002 (<http://www.senat.fr/rap/r01-378/01-378.html>).

⁷⁵ « *Tout se passe comme si chaque intervenant se sentait, au-delà de sa mission, en charge de la défense d'une approche de la défense du patrimoine au détriment de l'unité de l'action du ministère de la Culture.* »

⁷⁶ « *Les DRAC sont certes des structures relativement récentes, mais elles manquent à l'évidence d'homogénéité et les services qui la constituent apparaissent comme autant de principautés indépendantes. La création au niveau régional d'une instance de coordination dite « conférence du patrimoine » témoigne a contrario du caractère confédéral du fonctionnement des DRAC en matière patrimoniale.* »

⁷⁷ Le rapport Querrien (voir *supra*) évoquait en 1982 la nécessité de sortir les services de l'inventaire de la « cage de Faraday » qui avait été utile en 1964. Vingt ans plus tard, le sénateur Gaillard estime que les services de l'inventaire sont l'illustration la plus frappante de l'indépendance des services patrimoniaux : « *Particulièrement significatif, à cet égard, est la situation du service de l'Inventaire général, qui est apparu exercer son activité de façon autonome, sans liens fonctionnels ou presque avec les autres services patrimoniaux.* »

⁷⁸ « *Il est paradoxal, mais hautement significatif, qu'alors même que l'Inventaire se tournait délibérément vers les nouvelles formes de patrimoines et notamment le patrimoine industriel, les conservations régionales des monuments historiques ont, bien souvent, fait précéder leurs mesures de protection d'études, réalisées par leurs propres services de documentation, voire commandées à l'extérieur !*

Votre rapporteur spécial relève également que les cellules protection au sein des CRMH n'utilisent pas le vocabulaire de l'Inventaire dans les dossiers de protection.

Bref, il y a un cloisonnement entre les CRMH et les services de l'Inventaire que l'on peut certes justifier par le caractère différent des démarches, l'une scientifique, l'autre opérationnelle, mais qui ne manque pas d'étonner. »

⁷⁹ « *Un service aux préoccupations plus scientifiques qu'opérationnelles, dont les membres ne résistent pas toujours à la tentation du chercheur qui souhaite poursuivre sa recherche sans limite.* »

« *L'élan initial espéré par les fondateurs s'est donc essoufflé à la suite un processus classique de professionnalisation de la démarche avec, pour corollaire, une autonomie de fonctionnement du service quasi-totale.*

Quarante ans ou presque après le début de l'entreprise, on peut dire que le projet s'est enlisé.

Sur le papier les résultats, quantitatifs, sont impressionnants. Deux bases de données recensent la liste des œuvres protégées au titre des monuments historiques : Mérimée, qui recense 158 000 références en matière de patrimoine architectural, et Palissy, qui rassemble 235 000 références en matière d'objets mobiliers. S'y ajoute les bases Archidoc, un répertoire bibliographique de 74 000 références, la base Thésaurus, relative au vocabulaire raisonné et la base Mémoire qui regroupe 174 000 images numériques.

Mais tout cela est-il vraiment opérationnel ? (...).

Certes, il faut y voir la conséquence de la nécessité pour les services de l'Inventaire de définir une planification propre de ses travaux et de s'y tenir, mais aussi le fonctionnement en circuit fermé d'un service aux préoccupations plus scientifiques qu'opérationnelles, et dont les membres ne résistent pas toujours à la tentation du chercheur qui souhaite poursuivre sa recherche sans limite. »

⁸⁰ Voir Thèse précitée : Paul Iogna-Prat, « Le patrimoine culturel entre le national et le local : chances et limites de la décentralisation », 2009.

⁸¹ Rapport de la Commission Patrimoine et décentralisation, « Pour une politique nationale du patrimoine (État, collectivités territoriales et secteur privé), réflexions et propositions », Président Jean-Pierre Bady, rapporteur général Marc Sanson, remis à M. Jean-Jacques Aillagon, ministre de la Culture et de la Communication, le 18 novembre 2002

⁸² Rapport Bady : « Textes à modifier pour le point 21 : « *Abroger l'article 111 de la loi du 27 février 2002 en tant qu'il prévoit des expériences de décentralisation en matière d'instruction des mesures de classement et en matière d'inscription des monuments historiques.* »

⁸³ Cette solution ne semble pas avoir été consensuelle au sein de la Commission : « *La commission ne soutient pas une solution très subsidiaire qui consisterait à laisser la responsabilité de l'inventaire à l'État, à la seule différence qu'il ferait adopter le programme national sur la base des propositions des régions et encouragerait les campagnes thématiques des régions : par ex., art gothique (Picardie), fortifications (Lorraine).* »

⁸⁴ Sénat 1^{ère} lecture : Discussion les 28 à 30 octobre, 4 à 6 et 13 à 15 novembre 2003 et adoption le 15 novembre 2003 ; Assemblée Nationale 1^{ère} lecture : Discussion les 24 à 27 février et 1^{er} à 5 mars 2004 et adoption le 14 avril 2004 ; Sénat 2^{ème} lecture : Discussion le 28 juin 2004 et adoption le 1er juillet 2004. ; Assemblée Nationale 2^{ème} lecture : Discussion les 22 et 23 juillet 2004 : texte considéré comme adopté, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, le 27 juillet 2004. ; Sénat et Assemblée Nationale : adoption définitive le 30 juillet 2004 ; Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004 (publiée au Journal officiel de ce jour).

⁸⁵ Pour les travaux préparatoires, se reporter au site du Sénat (<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl03-004.html>) et à celui de l'Assemblée nationale (http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/responsabilites_locales.asp).

⁸⁶ Compétence telle que celle prévue par l'article 111 de la loi du 27 février (lequel, bien que jamais abrogé, n'est plus applicable, les protocoles ne pouvant être conclus sur son fondement au-delà de 12 mois après la promulgation de la loi.

⁸⁷ Rapport d'information n°378 précité « 51 mesures pour le patrimoine monumental », au nom de la commission des finances, déposé le 25 juillet 2002.

⁸⁸ AN, 2^e séance du 3 mars 2004.

⁸⁹ Yann Gaillard, Sénat, séance du 14 novembre 2003.

⁹⁰ Sénat, séance du 14 novembre 2003.

⁹¹ Nicole Borvo, Sénat, 1^{er} juillet 2004 : « *La structure qui a été créée alors ne donne pas satisfaction. Soit ! Mais pensez-vous vraiment que la décentralisation permettra d'améliorer les choses ? Les causes de rigidité, les conflits d'intérêts ne vont-ils pas se retrouver au niveau des régions ou des départements ? Si la structure nationale ne donne pas satisfaction, on peut parfaitement la modifier sans toucher à l'essentiel. La décentralisation, en la matière, ne va pas miraculeusement faire disparaître tous les problèmes. Au contraire, on peut se demander si elle ne va pas les amplifier.* »

⁹² Annie David, Sénat, séance du 14 novembre 2003 : « *La décentralisation met en effet gravement en danger la cohérence scientifique nationale nécessaire à l'élaboration de l'inventaire. Ce transfert isolé menace directement la chaîne patrimoniale, qui va de la connaissance à la protection et dont l'inventaire est le premier maillon, ainsi que la mise en valeur et l'aménagement du territoire.* »

⁹³ Patrick Bloche, AN, 2^e séance du 3 mars 2004 : selon « *la même logique qui a présidé à la réforme de l'archéologie préventive* » on pourrait voir s'imposer « *la seule logique des aménageurs* ».

⁹⁴ Annie David, Sénat, séance du 14 novembre 2003 ; Yvan Renar, Sénat, séance du 1^{er} juillet 2004 : *Au risque de paraître grandiloquent, je dirai que le glissement de la notion de patrimoine national vers celle de patrimoine régional, voire d'identité régionale, n'est pas innocent: Le patrimoine fait partie des références communes fondatrices de l'identité nationale tout en rejoignant le patrimoine universel de l'humanité. L'État doit-il se priver d'une approche globale du patrimoine à l'échelle nationale ?* »

⁹⁵ L'amendement 789 est rejeté par scrutin public (30 voix pour, 260 contre, pour un total de 236 suffrages exprimés et 237 votants).

⁹⁶ Sénat, 14 novembre 2003 : « *S'agissant de l'inventaire du patrimoine, nous sommes en présence de deux conceptions fondamentales. Il y a, d'un côté, ceux qui pensent que l'inventaire doit rester de la compétence exclusive de l'État et, de l'autre côté, ceux qui acceptent le principe de la décentralisation. Parmi ces derniers, deux options se font jour. Certains estiment que cette responsabilité incombe plutôt aux régions, qui auraient les moyens et l'étendue géographique nécessaires à l'exercice de cette compétence. D'autres considèrent que cette tâche sera mieux remplie si elle est confiée à l'instance qui est au plus près du terrain, c'est-à-dire le conseil général.* »

⁹⁷ Michel Mercier, sénat, 14 novembre 2003 : « *Quant à M. le ministre de la culture, il ne s'est jamais préoccupé de décentraliser quoi que ce soit ; il s'est contenté de demander aux collectivités locales de payer les opérations qu'il voulait lancer et qu'il était incapable de payer lui-même. Par conséquent, il s'arrangera lui-même pour financer les manifestations qu'il souhaite promouvoir sur l'ensemble du territoire. Je ne veux pas entrer dans des querelles inefficaces qui ne feront en rien avancer le débat. Le Gouvernement pense qu'il est mieux de confier l'inventaire aux régions, et bien, suivons le Gouvernement !* »

⁹⁸ Jean-Pierre Schosteck, Sénat, séance du 1^{er} octobre 2003 : « *Le conseil ne nous semble pas présenter d'utilité véritablement réelle dans la mesure où les régions disposeront déjà dans les services centraux du ministère de la culture de structures adaptées leur permettant, le cas échéant, de répondre à leurs interrogations en matière de conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel sur leur territoire.* »

⁹⁹ Décret du n°2005-835 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 et décret n°2005-834 du 20 juillet 2005 relatif aux services chargés des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel.

¹⁰⁰ Arrêté du 17 février 2009 relatif aux normes scientifiques et techniques de conduite des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel.

¹⁰¹ « 1° *Du diplôme d'architecte diplômé par le Gouvernement ;*

2° Ou d'un diplôme sanctionnant cinq années d'études supérieures en archéologie, architecture, ethnologie, histoire, histoire de l'art ou géographie ;

3° Ou d'un diplôme d'enseignement supérieur étranger de même niveau et dans les mêmes domaines de compétence que ceux mentionnés au 2°, homologué dans les conditions prévues par le décret du 2 août 1960 susvisé. »

¹⁰² Ce caractère « platonique » semble confirmé par l'étude, conduite dans le cadre de la présente mission, des conventions de partenariats conclues par les régions et transmises par elles aux rapporteurs (voir point 2.4.).

¹⁰³ « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »*

¹⁰⁴ « *Pour l'exercice de leurs missions, les membres de l'inspection générale de l'administration ont librement accès aux services des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et aux associations agréées au titre de l'article L. 725-1. Ceux-ci sont tenus de prêter leur concours aux membres de l'inspection générale de l'administration, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et de leur communiquer tous documents, pièces et éléments nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. »*

¹⁰⁵ « *Les vérifications de l'inspection générale des affaires sociales portent sur le respect de ces législations et sur l'utilisation de ces concours ou cotisations, dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel ils ont été consentis. »*

¹⁰⁶ « *III. - Pour l'exercice de leurs missions, les membres de l'inspection générale des affaires sociales ont libre accès à toutes les administrations de l'État et des collectivités publiques, ainsi qu'à tous les services, établissements, institutions ou organismes mentionnés au I et au II et aux cabinets d'exercice libéral des professionnels mentionnés au deuxième alinéa du I./Les administrations de l'État, les collectivités publiques, les services, établissements, institutions, organismes ou professionnels mentionnés à l'alinéa précédent sont tenus de prêter leur concours aux membres de l'inspection générale, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et de leur communiquer tous documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. »*

¹⁰⁷ L'article 95 ne mentionne pas toutes les collectivités publiques (il omet notamment les communes, auxquelles les régions peuvent être en théorie être contraintes de confier les opérations d'inventaire). En revanche, il mentionne les « *personnes privées* ».

¹⁰⁸ Voir l'arrêt de la Cour administrative de Paris rendu le 12 décembre 2012 (Affaire Charles) qui juge en l'espèce qu'un dossier d'inventaire ne présente pas les caractéristiques d'une œuvre de l'esprit au sens de l'article L111-1 du CPI, protégée par le droit d'auteur.

¹⁰⁹ Circulaire du ministre de la culture et de la communication aux préfets de région n° 2005/014 du 1^{er} 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. 4.

¹¹⁰ « *VI. - Le troisième alinéa de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme est complété par les mots : « ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel » ».*

¹¹¹<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000025074146&idSectionTA=LEGISCTA000006180946&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20141221>.

¹¹²<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006389174&idSectionTA=LEGISCTA000006164476&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20141222>.

¹¹³ Voir, pour le droit et la doctrine, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/droit-et-doctrine-compensation>.

¹¹⁴ Décret n° 2003-716 du 1^{er} août 2003 relatif aux modalités de transfert à la collectivité territoriale de Corse et de mise à sa disposition de services déconcentrés de l'État, pris en application de l'article 30 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

¹¹⁵ « *Le préfet de Corse, préfet de Corse-du-Sud, le préfet de Haute-Corse, le préfet de la région Rhône-Alpes, préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée, chacun pour ce qui le concerne, et le président du conseil exécutif déterminent par conventions, conclues au plus tard trois mois à compter de la publication du présent décret, les modalités de transfert des services ou parties de services mentionnés à l'article R. 4422-31 du code général des collectivités territoriales et transférés par la loi du 22 janvier 2002 susvisée. Ces conventions*

établissent notamment la liste des emplois transférés, y compris les emplois non pourvus, et des agents affectés à ces emplois ». Elles précisent également la consistance des biens mis à la disposition de la collectivité territoriale en application de l'article L. 4422-44 du code général des collectivités territoriales : « Les comités techniques paritaires compétents sont consultés sur les projets de convention. Les conventions sont approuvées par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé. / **À défaut de conclusion des conventions** prévues au premier alinéa, dans les délais impartis, **le transfert des services est constaté par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministre intéressé.** »

¹¹⁶ « Les services ou parties de services chargés exclusivement de la mise en œuvre d'une compétence attribuée à la collectivité territoriale de Corse (...) sont transférés à la collectivité territoriale de Corse dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».

¹¹⁷ Les fonctionnaires de l'État exerçant leurs fonctions dans les services ou parties de services visés au précédent alinéa peuvent opter pour le statut de fonctionnaire territorial dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur des transferts de compétences (...), dans les conditions prévues aux II et III de l'article 123 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. »

¹¹⁸ « Les dépenses de personnel correspondant aux services ou parties de services mentionnés à l'article R. 4422-31 sont prises en charge par la collectivité territoriale de Corse dans les conditions prévues au titre Ier de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'État, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité. »

¹¹⁹ « Article 4 : À compter de la publication du présent décret, **les dépenses de personnel** correspondant aux services ou parties de services mentionnés à l'article R. 4422-31 du code général des collectivités territoriales, qui sont transférés au titre de la loi du 22 janvier 2002 susvisée, **sont prises en charge dans les conditions prévues au titre Ier de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 sous réserve des dispositions des articles 5, 6 et 7 du présent décret.** Article 5 : L'état des emplois et des agents prévu à l'article 3 de la loi du 11 octobre 1985 précitée doit être établi au plus tard trois mois à compter de la publication du présent décret. »

¹²⁰ **Article 6** de la loi du 11 octobre 1985 (Modifié par le décret n°2003-716 du 1^{er} août 2003) : « Chaque année il est procédé au calcul du montant des dépenses prévues au deuxième alinéa de l'article 2 ci-dessus supportées par l'État, les départements et les régions, correspondant à ceux des emplois figurant sur l'état mentionné à l'article 3 ci-dessus, qui donnent lieu à prise en charge l'année suivante par l'autorité d'emploi des agents antérieurement mis à disposition. »

Les dépenses de personnel correspondant aux agents départementaux qui sont mis à disposition de l'État et qui font déjà l'objet du remboursement par l'État ne sont pas prises en compte dans le montant des dépenses.

En outre, en 2003, le montant des dépenses mentionnées au premier alinéa du présent article inclut les sommes correspondant à la prise en charge par l'État des compléments de rémunération prévus au troisième alinéa de l'article 2.

Ce montant est arrêté par accord entre le représentant de l'État et le président du conseil général ou régional, pour chaque année, avant le 30 avril de l'année précédente et, pour l'année 1986, dans un délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi.

En cas de désaccord, ce montant est fixé par arrêté du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, pris après avis de la chambre régionale des comptes territorialement compétente. »

Article 7

« Sur la base du montant déterminé conformément à l'article 6, il est procédé chaque année, dans les conditions fixées par décret, au calcul du solde résultant de la différence entre le montant des dépenses supportées par l'État et le montant des dépenses supportées par le département ou, le cas échéant, la région et qui seront transférées, à compter de l'exercice suivant, soit à l'État soit au département ou à la région.

Le solde ainsi déterminé est actualisé dans des conditions fixées par le décret mentionné à l'alinéa précédent.

Lorsque le montant des charges transférées à l'État excède celui des charges transférées au département ou à la région, le montant de la dotation générale de décentralisation ou, à défaut, le produit des impôts affectés au département et à la région pour compenser les charges nouvelles résultant des transferts de compétences dans les conditions prévues aux articles 94 et 95 de 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 est diminué d'un montant égal à celui du solde défini à l'alinéa 1er du présent article.

Dans le cas contraire, le montant de la dotation générale de décentralisation versée au département ou à la région est abondé d'un montant égal à celui de ce solde. Pour les départements pour lesquels le montant de la fiscalité transférée excède le montant des charges nouvelles résultant des transferts de compétences, le montant

de l'ajustement prévu par l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée est diminué d'un montant égal à ce solde.

La compensation financière réalisée, conformément aux dispositions qui précèdent, entre l'État, d'une part, le département ou la région, d'autre part, fait l'objet, au plus tard dans la loi de finances de la deuxième année suivant l'exercice considéré, d'une régularisation pour tenir compte notamment du nombre réel des vacances effectivement constatées au cours de l'année en cause ainsi que du montant définitif des dépenses correspondant aux emplois pris en charge au titre de la même année.

Sous réserve des dispositions de l'alinéa précédent, la diminution ou l'abondement de la dotation générale de décentralisation, ou l'ajustement réalisé sur le produit de la fiscalité transférée aux départements et aux régions, au titre de la prise en charge des dépenses mentionnées aux deuxième et troisième alinéas de l'article 2 de la présente loi, sont opérés à titre définitif pour les emplois concernés. »

¹²¹ La Guyane et la Martinique deviendront également des collectivités uniques, à compter de la première réunion de leur assemblée suivant leur première élection en mars 2014, aux termes de la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 et de la loi n° 2011-884 du même jour.

¹²² Article 1^{er} de la loi organique n°2010-1286 : « À compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011, le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié (...) » ; Article 35 de la loi n°2010-1287 : « Hormis celles de ses articles 30 à 35, les dispositions de la présente loi entrent en vigueur à compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011 ». Décret n° 2010-1399 du 12 novembre 2010 : les collèges électoraux sont convoqués le dimanche 20 mars 2011, et le 27 mars en cas de deuxième tour.

¹²³ Sauf exception (Article 37 de la loi ordinaire « Hormis celles de ses articles 30 à 35 »).

¹²⁴ Article L4433-27 du CGCT : « Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion définissent les actions qu'elles entendent mener en matière culturelle, après avis ou, le cas échéant, sur proposition des collectivités territoriales et du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement.

À cette fin, le conseil régional élabore un programme culturel régional, notamment dans le domaine des langues régionales, de la littérature, des arts plastiques, musicaux et cinématographiques.

Chacune des régions concernées assure la mise en valeur et le développement du patrimoine spécifique de la région. La conservation du patrimoine sera définie et programmée dans le cadre des commissions régionales du patrimoine et des sites mis en place par l'article L. 612-1 du code du patrimoine, et dont la composition, dans les régions d'outre-mer concernées, est définie par un décret en Conseil d'État. »

¹²⁵ Chapitre IV du livre VI (de la 1^{ère} partie du CGCT) : Compensation des transferts de compétences ; Section 1 : Dispositions générales (Articles L1614-1 à L1614-7) ; Section 2 : Dispositions particulières à certains transferts (Articles L1614-8 à L1614-11).

¹²⁶ Article L1211-4-1 du CGCT : « Réuni en formation restreinte, le Comité des finances locales est consulté sur les modalités d'évaluation et sur le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Cette formation, dénommée commission consultative sur l'évaluation des charges, est présidée par un représentant élu des collectivités territoriales. Pour chaque transfert de compétences, la commission consultative sur l'évaluation des charges réunit paritamment les représentants de l'État et de la catégorie de collectivités territoriales concernée par le transfert. Lorsqu'elle est saisie d'un texte intéressant l'ensemble des catégories de collectivités territoriales, la commission est réunie en formation plénière. La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission sont fixées par décret en Conseil d'État. »

¹²⁷ Source : 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.

¹²⁸ Dont 8,63 ETPT représentant des fractions d'ETPT ne pouvant donner lieu à transfert.

¹²⁹ Cf. compte rendu de la réunion de la CCEC du 27 juin 2012, et circulaire DGCL du 7 février 2013.

¹³⁰ Pour 2007, le transfert ayant pris date à compter du 1^{er} février, 11/12^e de ce montant a été versé.

¹³¹ Source : mission, sur la base des rapports annuels 2012-2013. La Lorraine est prise en compte.

¹³² Source : synthèses des rapports annuels. La Lorraine n'était pas prise en compte.

¹³³ Il convient toutefois de noter qu'en 2013, l'effectif avait diminué et que le service comptait 14,3 ETP (+ un apprenti pour 0,75 ETP chargé de valorisation).

¹³⁴ Le décret n° 2013-788 du 28 août 2013 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine a opéré la fusion des deux corps de conservateurs du patrimoine et de conservateurs général du patrimoine (ce dernier, qui était un corps de débouchés, devenant le grade sommital du nouveau corps).

¹³⁵ Source : synthèses des rapports annuels, à laquelle les auteurs se réfèrent largement dans cette partie.

¹³⁶ « *La pertinence de cette unité territoriale (...) n'a pas été démentie par l'expérience* » selon le rapport annuel 2004.

¹³⁷ Rapport annuel 2012-2013.

¹³⁸ Cf., notamment, région Bretagne/Direction du tourisme et du Patrimoine/Service inventaire général du patrimoine culturel. *La nouvelle démarche d'inventaire du patrimoine*, 2009, 5 p. ; [région Bretagne]. *Schéma régional du patrimoine. Pour une nouvelle politique du patrimoine culturel en Bretagne*, en particulier p. 32 : « *Un diagnostic préalable de territoire (avec ses deux volets « patrimoine » et « projet ») pour orienter globalement l'action.* »

¹³⁹ Hors opérations d'urgence.

¹⁴⁰ La Lorraine ne transmettant pas de rapport annuel, ses opérations ne sont pas recensées dans les synthèses annuelles.

¹⁴¹ En 2007, 2008 et 2009, trois régions n'ont pas remis leur rapport annuel : la comparaison intermédiaire n'est donc plus possible.

¹⁴² Pour une présentation des publications nationales, imprimées et numériques, voir la page IGPC du site du MCC : (<http://www.inventaire.culture.gouv.fr/>).

¹⁴³ Pour une présentation détaillée des collections nationales, voir « Documents & Méthodes, N°11 : « Les publications de l'inventaire général du patrimoine culturel – Collections nationales », 2007, Dir. Isabelle Balsamo, (http://www.culture.gouv.fr/culture/dp/inventaire/extranetIGPC/normes/livretPUB/pdf/livretPUB_2007.pdf) « *C'est tout un dispositif qui, par le caractère propre de chaque collection définie ci-après, permet de publier des ouvrages à caractère scientifique (les Cahiers) comme des ouvrages visant un public élargi, en privilégiant l'illustration (les Images), sous la forme de petits guides « découverte » (les Parcours), ou de catalogues produits à partir des bases de données (les Indicateurs).* »

¹⁴⁴ Voir Documents et Méthodes n°11, précité : « *La collection des Cahiers du patrimoine accueille des synthèses sur un territoire, des monographies sur une ville ou sur un édifice important, des thématiques liées à un programme de recherche national ou régional (patrimoine industriel, patrimoine balnéaire et de la villégiature, orfèvrerie, patrimoine hospitalier...). Cette collection a également son intérêt pour les résultats des études interrégionales ou nationales, notamment celles issues des opérations nationales d'inventaire, conduites dans le cadre de conventions de partenariat qui peuvent associer les collectivités, les universités, le CNRS et l'État.* »

¹⁴⁵ Voir Documents et Méthodes n°11, précité : « *Cette collection a pour but de sensibiliser le public et les élus à un message scientifique sur le patrimoine en privilégiant une approche par l'image ; ces anthologies d'images commentées ont une approche géographique (étude d'un canton) ou thématique ou encore, le plus souvent, une combinaison des deux. Les images sont destinées à un public large, amateurs éclairés aussi bien qu'habitants des territoires étudiés.* »

¹⁴⁶ Voir Documents et Méthodes n°11, précité : « *Fascicules largement illustrés, les Parcours du patrimoine sont destinés à servir de guides de visite (circuits topographiques ou thématiques, monographies) à l'usage du public le plus vaste, en mettant à sa disposition les résultats des enquêtes de l'Inventaire sur un thème ou un édifice particulier.* »

¹⁴⁷ Voir http://insitu.revues.org/?utm_source=lettre : « *In Situ. Revue des patrimoines offre à l'ensemble des professionnels du patrimoine un organe de diffusion des résultats de leurs travaux portant sur la connaissance, la conservation et la valorisation du patrimoine. Elle favorise les échanges entre les différents acteurs et les différentes disciplines de la recherche appliquée au patrimoine et met à disposition du public les nouvelles connaissances sur le patrimoine.* »

¹⁴⁸ Circulaire n° 2005/014 du 1^{er} 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.

¹⁴⁹ « Documents & Méthodes » N°11 précité.

¹⁵⁰ Voir PV de la séance du 10 décembre 2008 (en ligne sur le site du MCC) : « *Patrice Gohier, délégué à la culture, au sport, au tourisme à l'Association des régions de France présente les conclusions de l'étude sur*

les publications de l'Inventaire général du patrimoine culturel commandée par l'Association des régions de France, en vue d'évaluer la pertinence à publier dans les collections nationales. » « M. Patrice Gohier propose de transmettre au ministère de la culture le rapport final de cette étude. »

¹⁵¹ On n'abordera pas état ici les publications « hors collections », pratique déjà très répandue avant la décentralisation, pour des ouvrages n'entrant pas dans le cadre des collections. Elles représentent notamment une part non négligeable des publications des régions Alsace, Bretagne et Lorraine. La synthèse annuelle de 2010 remarque à ce propos : « *Catalogues d'exposition, collaborations autour d'une initiative de valorisation, actes de rencontres et colloques, contribution à des projets tiers n'ont pas vocation à entrer dans le cadre des collections nationales, et depuis le transfert des services, ce type d'initiatives est en augmentation.* »

¹⁵² Les synthèses du rapport annuel consacrent de fréquents développements aux questions de diffusion. Voir les synthèses 2006 (3 – Dématérialisation et mise en ligne des images, 4 – Les résultats des opérations d'inventaire) ; 2007 (2 – Les résultats des opérations d'inventaire) ; 2008 (1 - L'extension du domaine de la publication, 2 - Des collections inégalement partagées en fonction des contextes locaux, 3 - Dématérialisation des images et dossiers ; 4 - Les présences des services sur les sites Internet des régions) ; 2009 (3 – Les résultats des opérations) ; 2010 (Les résultats des opérations : La diffusion en ligne des données , Les publications imprimées par les services) ; 2011 (3 – Les résultats des opérations : La diffusion en ligne des données, Les publications imprimées, Les publications en ligne).

¹⁵³ La synthèse annuelle 2009 note que « *les rapports d'activités de plusieurs services (Île-de-France, Pays de la Loire, Midi-Pyrénées, Aquitaine, etc.) témoignent de la place importante qu'occupe la mise au point des conventions : conventions-cadres et conventions d'opérations, conventions pluriannuelles actualisées chaque année pour suivre au plus près les objectifs fixés. Cette entrée des opérations d'inventaire dans le droit commun vaut sans aucun doute reconnaissance de la mission d'Inventaire général du patrimoine culturel* ».

¹⁵⁴ La région Aquitaine note ainsi : « *Aujourd'hui, ces relations sont entretenues de manière occasionnelle ou plus suivie, selon les cas, avec la Cité de l'architecture et du patrimoine - École de Chaillot pour l'encadrement scientifique des ateliers extérieurs destinés aux architectes du patrimoine en formation, avec la Revue Le Festin pour la publication d'articles.* »

¹⁵⁵ Synthèse annuelle 2009 : « *Le recrutement de chargés d'étude par le partenaire représente la collaboration optimum : elle multiplie les capacités d'action (elle les double même en Midi-Pyrénées) et elle constitue un investissement à moyen terme en formant aux méthodes de l'Inventaire général. Mais il existe une gamme assez large de modalités de collaboration : valorisation d'apport en industrie (scientifique ou technique : expertise dans un domaine particulier du patrimoine, couverture photographique professionnelle ou relevés topographiques, etc.) financement partagé, échanges de données, mise à disposition de référentiels (notamment cartographiques) et d'outils (SIG, dossier électronique), etc. Reste de la seule et entière compétence des régions et de la Collectivité territoriale de Corse l'assistance méthodologique, depuis la formation jusqu'à l'accompagnement des chargés d'étude sur le terrain en passant par le suivi et l'évaluation des opérations.* »

¹⁵⁶ Sources pour la Guyane :

- rapports annuels du SRI de 2004 à 2012 ;
- réponse du Conseil régional au questionnaire de la mission ;
- réponse de la DAC au questionnaire de la mission ;
- entretien de la mission lors du déplacement sur place du 6 au 11 octobre 2014 (voir annexe) ;
- rapport de l'inspection des patrimoines, Christian Trézin, janvier 2010 (« Inspection générale ordinaire du service chargé de l'inventaire général du patrimoine culturel de la région Guyane, 12 au 16 octobre 2009 ») ;
- rapport de l'inspection des patrimoines, n°2014-08, Christian Trézin, mars 2014 (« Rapport préparatoire à l'inspection sur place – CST »).

¹⁵⁷ Sources pour Mayotte :

- rapport N°2004-03 du Ministère de la culture et de la communication et du ministère de l'outre-mer, janvier 2004, « Les secteurs relevant de la culture à Mayotte », Mission diligentée à la demande de M. Kamardine, député de Mayotte, (Bernard Centlivre, Inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, Christian L'Anthoen, Chargé de mission à la Direction de l'Administration Générale du ministère de la culture et de la communication et Marie Hélène Dumestre, Chef de département recherche, éducation et culture du Ministère de l'outre-mer) ;
- rapport IGAC N° 2005-23, juillet 2005, « Compte rendu de la mission menée à Mayotte du 28 juin au 4 juillet 2005 » (Bernard Centlivre, Inspecteur général de l'administration des affaires culturelles et Christian L'Anthoen, Chargé de mission à la Direction de l'Administration Générale) ;
- rapport IGAC N° 2010-31, Juillet 2010 « La culture à Mayotte, état des lieux » (Norbert ENGEL, Inspecteur général des affaires culturelles ; Michel ALESSIO, Chef de mission des langues de France ; Jean-Pierre ESTIVAL,

Inspecteur de la création artistique ; Georges PERRIN, Inspecteur général des bibliothèques ; Michel TREZIN, Inspecteur des patrimoines) ;

- travaux parlementaires des lois du 10 décembre 2010 ;

- Sénat - Rapport d'information n° 675 (2011-2012) de MM. Jean-Pierre SUEUR, Christian COINTAT et Félix DESPLAN, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 juillet 2012 : « « Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis » ».

¹⁵⁸ Sources disponibles pour la Guadeloupe :

- rapport annuel du SRI pour 2006 ;

- réponse du Conseil régional au questionnaire de la mission ;

- rapport de l'inspection des patrimoines, Christian Trézin, juillet 2009 (« Inspection générale ordinaire du service chargé de l'inventaire général du patrimoine culturel de la région Guadeloupe, 4 au 7 mai 2009 »).

¹⁵⁹ Sources disponibles pour la Martinique :

- rapports annuels du SRI pour 2004 et 2005 ;

- réponse de la DAC au questionnaire de la mission ;

- rapport de l'inspection des patrimoines, Christian Trézin, juillet 2009 (« Inspection générale ordinaire du service chargé de l'inventaire général du patrimoine culturel de la région Martinique, 27 au 30 avril 2009 »).

¹⁶⁰ Sources pour la Réunion :

- réponse de la DAC au questionnaire de la mission ;

- rapport de l'inspection des patrimoines, n°2012-25, Christian Trézin (« Rapport d'inspection de l'inventaire général du patrimoine culturel de la région Réunion, 3-7 octobre 2011 »)

¹⁶¹ Loi du 13 août 2004- Examen du projet de loi : Jean-Claude Peyronnet, Sénat, 14 novembre 2003.

¹⁶² Rapport précité de l'Inspection des patrimoines, p.19 (sur les intermittences, l'auteur indique que « *les titulaires venus de métropole* » ne résistent pas « *aux conditions locales* »).

¹⁶³ Rapport n°2004-03 précité « *Les secteurs relevant de la culture à Mayotte* », page 18 et suiv.

¹⁶⁴ Fonctionnaire territoriale, détachée dans le corps des conservateurs de bibliothèques de l'État.

¹⁶⁵ Le rapport n° 2004-03 précité observe que « *dans la réalité et à la date de la visite de la mission, ce positionnement large ne se vérifie que très partiellement* », et que l'activité opérationnelle de la DTAC se déroule dans des locaux mis à disposition par le conseil général, à Daouzi, en Petite Terre, alors que la préfecture est à Mamoudzou, en Grande-Terre.

¹⁶⁶ Article 23 de la loi du 11 juillet 2001 : « *La collectivité départementale définit les actions qu'elle entend mener en matière culturelle, au vu notamment des propositions qui lui sont adressées par les communes. En outre, elle arrête les actions qu'elle entend mener en matière de diffusion artistique et culturelle, de sensibilisation et d'enseignement artistiques. La collectivité départementale, après consultation du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement, peut conclure avec les sociétés publiques du secteur audiovisuel des conventions en vue de promouvoir la réalisation de programmes de télévision et de radiodiffusion ayant pour objet le développement des langues et de la culture mahoraises et destinés à être diffusés à Mayotte.* »

¹⁶⁷ Rapport n° 2004-3 précité : « *Le transfert de la BCP et des archives aboutit à la disparition pure et simple de la culture dans l'organigramme de la préfecture, au moment où, dans le cadre de la réforme de l'État, elle se voit reconnue en métropole comme l'un des pôles autonomes placés auprès du préfet. Sans doute se trouve-t-on à Mayotte dans une configuration particulière et on ne peut que souscrire à la recommandation émise par l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur que la création d'administrations spécifiques au niveau régional ne saurait être acceptée sur un territoire aussi petit. Pour autant, l'existence d'un chargé de mission ou une cellule auprès du préfet pour assurer une mission de correspondant pour les affaires culturelles répond à un besoin de présence minimum.* »

¹⁶⁸ Voir le rapport précité IGAC N° 2005-23, juillet 2005.

¹⁶⁹ Décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans les départements et les régions d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

¹⁷⁰ Rapport précité (sources Guadeloupe).

¹⁷¹ Source : rapport précité de l'inspection des patrimoines.

¹⁷² L'association, toujours très active, est aujourd'hui financée par la DRAC et le Conseil régional. Voir le site internet de l'association : « AIMARA est une association qui a pour mission de promouvoir l'archéologie en Guyane. Nous menons des programmes de recherche dans les domaines de l'archéologie précolombienne et coloniale, réalisons des chantiers de fouille programmée, participons à des colloques et à des manifestations grand public, publions nos données dans des revues scientifiques et grand public. »

¹⁷³ Rapport précité (sources Guyane), p.19-20 : « L'association AIMARA a été un partenaire de l'État/DRAC pour diverses opérations depuis 2000. Elle en était opérateur avec les chercheurs qu'elle salariait grâce aux subventions de la DRAC. Le dernier partenariat était l'étude de Mana. AIMARA détient des fonds qui pourraient être employés pour la publication d'un ouvrage sur l'industrie sucrière. »

¹⁷⁴ Selon le rapport annuel du SRI de Martinique pour 2005/2006, « 19 opérations sont en cours en 2006 (Basse-Pointe, Carbet, Gros-Morne, Lorrain, Morne-Rouge, Sainte-Marie, Saint-Pierre et Trinité ; Ajoupa-Bouillon, Bellefontaine, Case-Pilote, Macouba, et Morne-Vert). L'étude sur le terrain et l'archivage des données recueillies sont arrivés à terme en septembre 2004, peu avant le départ du Conservateur régional de l'Inventaire alors en poste, M. Alain Hauss. »

¹⁷⁵ Le montage financier n'est pas simple. Le rapport Trézin de 2009 évoque le recrutement, sur crédits d'étude du titre V, de trois chargés d'étude, « travailleurs indépendants » d'une association que la région finance sur des subventions État/DRAC (rapport p.9). La convention État/région de 2002 (annexe 1 du rapport), conclue pour l'inventaire préliminaire de 18 communes, fait état d'un coût total de 228K€, dont le montant serait versé à la région, une fois déduit le salaire du conservateur du SRI. La seconde convention du 18 novembre 2005, conclue pour l'inventaire préliminaire de 12 communes (annexe 2 du rapport), fait état d'un coût total de 160K€, l'État versant 66K€ à la région, à charge pour cette dernière de financer les contrats des chercheurs.

¹⁷⁶ Le CR de la Commission tripartite locale du 13 septembre 2006 indique également qu'en 1976, « une mission de pré inventaire a été conduite par Jean-Paul Saint Aubin permettant le repérage de 700 édifices (5000 photographies conservées en administration centrale ».

¹⁷⁷ Rapport IGAC n° 2010-31 précité.

¹⁷⁸ Pour la Martinique, le rapport de l'Inspection des patrimoines précité fait état en 2009, d'un total de 1203 notices dans la base Mérimée, 371 dans la base Palissy, et de 1171 photographies dans la base Mémoire.

¹⁷⁹http://www.culture.gouv.fr/public/mistral/dapapub_fr?ACTION=CHERCHER&FIELD_98=MCREGION&VALUE_98=GUADELOUPE.

¹⁸⁰http://www.culture.gouv.fr/public/mistral/dapapub_fr?ACTION=CHERCHER&FIELD_98=MCREGION&VALUE_98=GUYANE.

¹⁸¹ « Les Iles du Salut, Guyane » CNES/Ariane Espace ; éd. Sylvie Clair, Marie-Pascale Mallé (Ibis rouge éditions, 2001 - Itinéraires du patrimoine).

¹⁸² « Saint-Laurent-du-Maroni, commune pénitentiaire, Guyane » ; Service régional de l'Inventaire des monuments et richesses artistiques de la France, Direction régionale des affaires culturelles ; éd. Marie-Pascale Mallé (Cayenne, association AIMARA, 2003).

¹⁸³ « L'Église d'Iracoubo et son décor peint, Guyane », Guyane, Direction régionale des affaires culturelles, Service régional de l'inventaire ; éd. François Macé de Lépinay (Cayenne, Association AIMARA, 2004 - Itinéraires du patrimoine).

¹⁸⁴ « Les fortifications de l'Île de Cayenne. Guyane » ; Service régional de l'archéologie, DRAC Guyane ; éd. Éric Gassies, Virginie Plusse ; (Cayenne, DRAC Guyane, Groupement de recherche et d'innovation pour le Développement, 2006 - Itinéraires du patrimoine n°323).

¹⁸⁵ « Hôtel de ville de Saint-Denis. La Réunion » ; La Réunion, Direction régionale des affaires culturelles, Conservation régionale du patrimoine et de l'architecture ; éd. Bernard Leveneur ; coord. Erik Zeimert ; dir. Sylvie Réol (Saint-Denis : Ville de Saint-Denis et Océan éditions, 2004 -Itinéraires du patrimoine n°300).

¹⁸⁶http://www.culture.gouv.fr/public/mistral/dapapub_fr?ACTION=CHERCHER&FIELD_98=MCREGION&VALUE_98=MARTINIQUE.

¹⁸⁷ « Habitation Clément. Du sucre au rhum agricole : deux siècles de patrimoine industriel », Martinique, éd. Christophe Charlery, Florent Plasse. (Paris : HC Éditions, 2010 - Parcours du patrimoine n°350).

¹⁸⁸ Christophe Denise, « Une histoire évolutive de l'habitat martiniquais » [Paru dans *In Situ*, 5 | 2004.

¹⁸⁹ Circulaire du ministre de l'intérieur n° NOR/LBL/B/05/10006/C du 12 février 2005 relative à la compensation financière des transferts de compétences prévue, pour 2005, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹⁹⁰ Circulaire du ministre de la culture et de la communication 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.

¹⁹¹ Les rapports précités de l'inspection des patrimoines indiquent tous, qu'il s'agisse de la Guadeloupe, de la Guyane ou de la Martinique, que « *le président du conseil régional n'a pas souhaité signer avec l'État une convention de mise à disposition provisoire du SRI en 2005 parce qu'il estimait, comme une large majorité de présidents de régions, ne pas disposer d'une visibilité suffisante sur les charges et les compensations afférentes à l'ensemble des compétences transférées par la loi d'août 2004* ».

Par exemple, le Président du conseil régional de Guadeloupe répond au Préfet de région, par courrier du 5 avril 2005, que les conventions « ne peuvent être signées dans un tel délai », dans la mesure où « *des transferts d'une telle importance ne manqueront pas d'entraîner des conséquences majeures pour la population, les agents transférés et pour le Conseil régional* ». Il indique en outre que « *la collectivité a cherché dès le début de l'année 2004 à obtenir le maximum d'information et de renseignements auprès des services de l'État en vous adressant les questionnaires du cabinet Ernst and Young que vous n'avez pas été autorisé à renseigner. Ces démarches n'ont pas permis au conseil régional d'obtenir les informations pertinentes quant à l'état exhaustif des transferts, le coût induit et l'évaluation des charges* ».

¹⁹² Réponse du préfet au courrier du président du conseil régional du 16 mars 2005.

¹⁹³ La Commission nationale de conciliation (CNC) a été installée le 23 juin 2005, suite à l'arrêté du 25 mai 2005 portant nomination de ses membres. Elle comprend un nombre égal de représentants de l'État et de représentants de chaque catégorie de collectivité territoriale et de leurs groupements.

¹⁹⁴ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/compensation-financiere-des-transferts-services>.

¹⁹⁵ Arrêté n°671 du 28 février 2007 relatif aux modalités de transfert à la région du service régional de l'inventaire du Ministère de la Culture et de la Communication : « *0,33 ETP, conservateur base conservateur de 2^{ème} classe, 1^{er} échelon (13.517€ dont primes.)* »

¹⁹⁶ La DAC de la Martinique, confirmant les rapports annuels du SRI pour 2005 et 2006, indique que les missions d'inventaire étaient également exercées par « *3 agents salariés associatifs* ». La DAC de la Réunion indique pour sa part : « *Outre les missions d'inventaire exercées par le conservateur en chef du patrimoine, un chargé de mission architecte DPLG (M. Erik Zeimert) et des vacataires participaient aux missions d'inventaire à temps partiel.* »

¹⁹⁷ Circulaire du ministre de la culture et de la communication 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.

¹⁹⁸ « *Le transfert du service de l'inventaire interviendra selon les modalités prévues aux articles L.1321-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.*

L'ensemble des biens meubles concourant à l'activité d'inventaire doit être recensé et transféré à titre gratuit. Lorsqu'un objet mobilier (équipement photographique, véhicule ...) sert également à d'autres services de la direction régionale des affaires culturelles, il sera préférable de le transférer à la région afin que le service d'inventaire puisse demeurer immédiatement opérationnel.

Dans ce cadre, vous veillerez tout particulièrement au transfert global de la documentation produite et en cours de constitution ainsi qu'au transfert des documents utilisés comme outil de travail par l'équipe du service de l'inventaire. Vous privilégiez, dans vos relations de partenariat avec la région, les solutions qui permettent une utilisation partagée entre les services de l'État et ceux de la région.

Vous procéderez au récolement de la documentation acquise ou produite par le service, dans le cadre d'une opération d'inventaire conduite par l'État ou en partenariat, le cas échéant.(...)

Il intégrera la liste des informations relatives aux fonds documentaires à établir lors de l'état des lieux des conventions mentionné au II-3 de la présente circulaire. »

¹⁹⁹ « *Sans préjudice des opérations réalisées par l'État au plan national* ».

²⁰⁰ Voir la présentation sur la page IGPC du site du MCC : « *Pluridisciplinaires dans leur conception et leur pilotage, les opérations ci-dessous répondent à au moins un des critères scientifiques suivants : exploration de domaines ou territoires inexplorés ou sensibles (espace littoral, par exemple), primauté de l'échelle nationale*

dans la définition de l'objet d'étude (réseaux, par exemple), bilan méthodologique et synthèse d'opérations afin de renouveler les pratiques professionnelles (patrimoine industriel, par exemple). »

²⁰¹ Projet conçu par la sous-direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et du système d'information (DAPA), en collaboration avec l'Observatoire du littoral. La SDARCHETIS, en collaboration avec l'Observatoire du littoral, a commandé une étude préalable. Le projet a été présenté au Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel, lors de sa séance d'installation le 27 mars 2007 (PV, p.9.). Les résultats du rapport d'étude ont été présentés à la 2ème séance du CNIPG, le 18 décembre 2007 (PV, p.7.).

²⁰² Projet également conçu par la sous-direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et du système d'information (DAPA).

²⁰³ Voir la première partie du rapport.

²⁰⁴ 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.

²⁰⁵ Voir la circulaire du ministre de l'intérieur NOR LBLB0410088C du 21 décembre 2004 p. 35 : « L'État reste toutefois responsable de la définition des normes nationales ainsi que du contrôle scientifique et technique. »

²⁰⁶ Voir *supra*, points 1.2.2.5 et 1.2.3.3.

²⁰⁷ Le Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel (CNIGPC), créée par l'article 6 du décret n°2005-834 du 20 juillet 2005, n'a été installé qu'en 2007, et l'arrêté n'a été pris que le 17 février 2009, après avis rendu par le CNIGPC, le 10 décembre 2008.

²⁰⁸ La loi du 13 août 2004 est entrée en vigueur en plusieurs étapes. Voir la circulaire du ministre de l'intérieur NOR/LRL/B/04/10074/C du 10 septembre 2004 (« *Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 : (...) - Inventaire général du patrimoine culturel (articles 95 sauf paragraphe III et 96)* »). Voir circulaire précitée du 21 décembre 2004, p. 36 : « *Les dispositions liées au transfert de l'inventaire général du patrimoine culturel (articles 95 et 96) sont applicables immédiatement et entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2005. (...) « Entrée en vigueur subordonnée à un décret ; article 95 III : « Il prévoit qu'un décret en Conseil d'État intervienne pour définir les modalités d'exercice du contrôle scientifique et technique exercé par l'État sur les opérations d'inventaire du patrimoine culturel menées par les collectivités territoriales. »* »

²⁰⁹ Voir, pour la notion de « *standard ouvert* », la définition de l'article 4 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique : « *On entend par standard ouvert tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre.* »

²¹⁰ En particulier les ouvrages fondamentaux de la série ouvrages de la collection « *Principes d'analyse scientifique* », inaugurée en 1972 par le *Vocabulaire de l'architecture*, l'ouvrage *princeps* de Jean-Marie Pérouse de Montclos (réédité de nombreuses fois, dont 2011 pour une version augmentée). Ont été publiés depuis 2005 : *Voitures hippomobiles : vocabulaire typologique et technique* (Direction de l'architecture et du patrimoine, Sous-direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et du système d'information ; Jean-Louis Libourel. - Paris : Monum, Ed. du patrimoine, 2005. - 413 p.) ; *Peinture et dessin : vocabulaire typologique et technique* (Direction de l'architecture et du patrimoine, Sous-direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et du système d'information ; réd. Ségolène Bergeon-Langle, Pierre Curie. - Paris : Monum, éditions du patrimoine, 2009. - 2 vol., 645+609 p.) ; *Architecture : description et vocabulaire méthodiques / Inventaire général du patrimoine culturel* ; réd. Jean-Marie Pérouse de Montclos. - Paris : Editions du patrimoine, Centre des monuments nationaux, 2011. - 672 p., édition revue et augmentée. On notera que le MCC n'apparaît pas comme auteur du dernier ouvrage de cette collection, *Ornement : vocabulaire typologique et technique*, paru en octobre 2014 (Laurence de Finance, Pascal Liévaux. - Paris, Ed. du patrimoine, 2014. - 525 p.).

²¹¹ Plusieurs contributions écrites des régions font état de ce problème et, plus largement, de la non actualisation des normes.

²¹² Selon l'étude annuelle du Conseil d'État pour 2013, la notion de droit souple recouvre un « *ensemble des instruments répondant à trois conditions cumulatives : ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ; ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ; ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit* ».

²¹³ Parmi les « 25 propositions pour un emploi raisonné du droit souple » on retiendra notamment les deux suivantes :

« a) Favoriser la rédaction de textes législatifs et réglementaires plus brefs en :
-ménageant la possibilité pour les autorités chargées de leur application de préciser leur portée par voie de lignes directrices ou de recommandations

-renvoyant explicitement au droit souple, par exemple à des normes techniques, le soin d'assurer leur mise en œuvre »

b) Assurer la publication des instruments de droit souple émis par les pouvoirs publics, notamment par la voie d'internet. »

²¹⁴ Pour les autres missions de la MIGPC, voir point 3.1.2.

²¹⁵ Contrôle *a posteriori* sur pièces : IDP et MIGPC.

²¹⁶ En sa qualité de co-héritière, avec le département de la recherche, méthode et expertise, de la SDARCHETIS (Sous-direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et du système d'information », qui avait lancé ces études, mais également au titre de sa compétence « générale » en matière d'inventaire, établie en tête du IV de l'arrêté.

²¹⁷ « Le service du patrimoine (...) exerce les compétences de l'État en matière d'inventaire général du patrimoine culturel de la France. »

²¹⁸ Voir *supra*, l'introduction du point 3.

²¹⁹ « L'État définit les normes scientifiques et techniques selon lesquelles les opérations d'inventaire général du patrimoine culturel sont conduites et veille à leur application. Ces normes portent sur les méthodes de conduite des opérations, les vocabulaires, les schémas et formats de données./Elles sont fixées par arrêté du ministre chargé de la culture après avis du Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel prévu à l'article 6. »

²²⁰ On notera que l'arrêté ne mentionne pas « l'élaboration des normes techniques » figurant également dans l'arrêté de 2009 (Schéma de données XML et DTD), qui relèvent de la compétence du département des systèmes patrimoniaux (DDSIP), et semblent avoir été actualisées (le lien internet donnant accès à une version plus récente). Voir *infra*, point 3.2.

²²¹ « ...en application du premier alinéa du II de l'article 95 de la loi du 13 août 2004 ».

²²² Les dispositions du chapitre II du décret du 20 juillet 2005 ont été codifiées, par décret du 24 mai 2011, aux articles D144-1 à D144-6 du code du patrimoine. Voir *infra* point 3.3.1.

²²³ Voir note précédente.

²²⁴ Ces synthèses sont en ligne sur le site du MCC, rubrique « inventaire général ».

²²⁵ Voir le point 2.1 (pour le panorama comparatif de la progression de l'inventaire selon les régions) et le point suivant (pour la logique de ces rapports).

²²⁶ Ces rapports annuels de l'ensemble des régions, sur la période 2004-2012 constituent une des principales sources du présent rapport.

²²⁷ Liste des normes définie par l'arrêté du 17 février 2009.

²²⁸ Un projet de circulaire de la DAPA de 2008 transmis à la mission par l'inspection des patrimoines définit le nouveau cadre et effectue la répartition du CST entre l'inspection des patrimoines, de la MIGPC et du DSIAP (ancien DSIP) sur la nature du contrôle. Le contrôle sur place est attribué à l'inspection des patrimoines et le contrôle sur pièce à la MIGPC et le DSIAP.

²²⁹ Les bases de données locales sont développées selon différentes approches : thématiques, topographiques ou selon le type de données enregistrées (par exemple, fonds numériques de photographies).

²³⁰ Rapport annuel 2008 – Inventaire général du patrimoine culturel.

²³¹ La période considérée a été volontairement étendue aux quatre années qui ont précédé la loi de décentralisation afin de pouvoir étudier des évolutions directement liées aux programmes de numérisation et à la montée en puissance de la base « Mémoire ». Il est notable que la véritable césure est 2007, année de transfert effectif des SRI aux régions.

²³² Cf. Annexe 7 – Éléments statistiques sur les versements des services régionaux d’inventaire – 2000-2013.

²³³ Le langage XML est créé en 1996 et fait l’objet d’une recommandation officielle du World Wide Web Consortium en février 1998, c’est-à-dire à une date ultérieure au développement des bases Mérimée (1978), Palissy (1989) et Mémoire (1995).

²³⁴ Les cinq régions pilote (Picardie, Provence-Alpes-Côte d’Azur, Bretagne, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes) pour le déploiement de GERTRUDE assurent également, à leur demande, la formation des régions qui déploient l’application.

²³⁵ La gestion des événements (ex. date de construction, lieu de construction) s’effectue actuellement sous GERTRUDE selon une logique intégrée, c’est-à-dire que ces événements ou données sont agrégés dans la description de l’objet inventorié, de sorte que l’actualisation d’un événement implique d’actualiser l’ensemble du dossier. Un autre choix aurait pu être une logique « d’association des événements » qui permet une actualisation plus souple et précise dès lors que les liens entre les tables de la base de données sont clairement définis, ce qui n’était pas le cas lors de la passation du marché public.

²³⁶ La Lorraine est l’une des sept régions (Provence-Alpes-Côte d’Azur, Picardie, Bretagne, Rhône-Alpes, Île-de-France et Centre) à siéger au comité de projet qui élabore les axes d’évolution de l’application.

²³⁷ Cf. Annexe 6 – Schéma de versement automatisé des données GERTRUDE dans les bases nationales.

²³⁸ Note de cadrage HADOC - DSIP - 17 décembre 2010.

²³⁹ Circulaire du ministre de la culture et de la communication aux préfets de région 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. 4.

²⁴⁰ « *On comprend donc parfaitement la portée politique et culturelle que revêt la décision de transférer aux régions la conduite de l’inventaire du patrimoine culturel. Des équipes qualifiées vont désormais mettre leurs compétences et leurs savoir-faire au service de la connaissance des territoires et de la prise de décision en matière d’aménagement du territoire, en particulier sur les plans culturels et touristiques.* »

²⁴¹ Circulaire déjà évoquée plus haut : Circulaire de la ministre de la culture et de la communication aux préfets de région 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.

²⁴² Communiqué du 27 août 2014 de Florian Salazar-Martin, président de la Fédération nationale des collectivités pour la culture, cité dans l’avis n° 150 (2014-2015) de Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission de la culture, de l’éducation et de la communication, déposé le 3 décembre 2014, sur le projet de loi relatif à la Nouvelle organisation territoriale de la République

²⁴³ Voir première partie, point 1.1.

