

# **Mission sur le Patrimoine**

## **Des outils au service d'une vision**

# Sommaire

**Renouveler les fondements de la démarche patrimoniale avec la participation de tous**

**Réaffirmer que la politique de l'architecture et du patrimoine relève de la responsabilité de l'Etat**

**Le ministère de la culture, acteur principal de l'Etat en matière d'architecture et de patrimoine**

**Le ministère de la culture doit pleinement s'affirmer comme celui de l'architecture**

**La compétence interministérielle du ministère de la culture en matière d'archives doit être renforcée**

**Au sein du ministère de la culture, le pilotage de la politique de l'architecture et du patrimoine doit rester confié à une direction générale unique**

**L'efficacité de la direction générale de l'architecture et des patrimoines doit être renforcée par des ajustements de son organisation interne**

- 1) Les mesures d'organisation proprement dites
- 2) La déconcentration en faveur des directions régionales et des opérateurs

**Le rôle des opérateurs du secteur du patrimoine et de l'architecture doit être réaffirmé et renforcé**

- 1) Une relation enrichie
- 2) Une cartographie des opérateurs rationalisée

**Le cas particulier de la Réunion des musées nationaux – Grand Palais (RMN-GP)**

**Les missions des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) en matière d'architecture et de patrimoine doivent être à la fois clarifiées, réorientées et renforcées**

**Les Unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) doivent être investies d'un rôle moteur dans la mise en œuvre de la politique de l'architecture et du patrimoine**

**Les conditions de l'exercice d'une mission de maîtrise d'ouvrage par les DRAC doivent faire l'objet d'une expertise.**

**Conclusion**

**Annexes**

- 1) Lettre de mission
- 2) Personnalités auditionnées

Par lettre du 4 juillet 2018, Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture, m'a confié une mission d'évaluation de l'organisation des services et opérateurs intervenant dans le secteur du patrimoine.

D'emblée, l'enjeu de cette mission m'est apparu comme particulièrement élevé pour le ministère de la culture : même si la politique du patrimoine, qui doit s'entendre comme étant aussi celle de l'architecture pour des raisons sur lesquelles je reviendrai longuement, comporte de nombreux aspects interministériels, c'est ce ministère qui, en effet, est chargé de la définition et de la mise en œuvre de cette politique. A l'heure où les pouvoirs publics ont entendu donner un nouvel élan à l'action en faveur du patrimoine, élan matérialisé en particulier par la mission confiée par M. le Président de la République à M. Stéphane Bern le 16 septembre 2017, l'annonce par Mme Nyssen, le 17 novembre 2017, d'une stratégie pluriannuelle en faveur du patrimoine, le lancement du loto du patrimoine, et surtout par le discours prononcé par le Chef de l'Etat au Palais de l'Elysée le 31 mai 2018, il est essentiel que cet élan puisse être convenablement relayé et mis en œuvre, afin de rompre effectivement avec la longue période durant laquelle, en dépit de l'engagement sans faille de nombreux acteurs, publics comme privés, et un nombre élevé de résultats remarquables, la politique patrimoniale n'a pas occupé la place qui aurait dû être la sienne parmi les politiques publiques.

L'objet de cette mission n'était pas de revenir une nouvelle fois sur les origines historiques ou les fondements philosophiques du sentiment patrimonial, non plus que sur l'évolution au fil des temps de la consistance de ce patrimoine ou de la perception des enjeux liés à sa conservation, à sa transmission et à son usage. Une littérature abondante ayant été consacrée à ces sujets, j'ai préféré m'orienter vers une approche directement opérationnelle, devant permettre aux pouvoirs publics de prendre des décisions, et en premier lieu de procéder aux nominations qui ont été différées jusqu'à la remise de ce rapport. C'est aux responsables issus de ces nominations qu'il incombera d'approfondir les sujets qui, faute de temps suffisant, ne seront évoquées ici que comme autant de « pierres d'attente », en vue d'approfondissements ultérieurs.

La contrainte de temps impartie à la mission par la lettre du 4 juillet 2018 ne m'a pas permis non plus, et je le déplore, d'établir un état des lieux en bonne et due forme de la situation du patrimoine en France, non plus que de procéder à une véritable évaluation des politiques publiques qui s'y rapportent. Cela aurait pourtant été bien utile, afin de pouvoir disposer d'une base d'analyse fiable des problématiques liées à l'architecture et au patrimoine aujourd'hui en France, permettant de dépasser un débat dans lequel les éléments subjectifs et les idées reçues l'emportent souvent sur les données objectives. Des comparaisons internationales sérieuses auraient également été utiles.

Les contacts pris dans le cadre de la mission, aussi intensifs que le permettait la période, ont toutefois donné lieu à des échanges approfondis avec un grand nombre d'interlocuteurs, à l'intérieur de l'administration comme au-delà. Ils ont fait apparaître une situation contrastée, entre la passion, l'enthousiasme inentamé, la compétence et le dévouement d'un grand nombre d'entre eux, mais aussi le manque de visibilité, le sentiment d'impuissance, de désenchantement, voire d'abandon exprimés par un nombre non négligeable d'autres. En particulier, les agents des services de l'Etat n'ont le sentiment d'avoir démerité, et de nombreux acteurs de terrains, élus ou responsables associatifs, leur en savent gré, en particulier, il est vrai, pour les services déconcentrés, mais au même moment, le sentiment qui domine largement est celui d'une perte de repères et d'efficacité de l'ensemble du dispositif, perte dans laquelle certains voient l'amorce d'un abandon d'une politique jugée pourtant indispensable.

Cette situation est d'autant plus fâcheuse que la politique du patrimoine est aujourd'hui confrontée à de grandes mutations et à de nouveaux défis :

- L'approche des questions patrimoniales s'est profondément transformée, passant de la prise en compte d'objets isolés (un monument, un site naturel ou archéologique, un musée) à des démarches plus complexes, intégrant les relations que ces objets peuvent entretenir entre eux et avec leur environnement dans un territoire déterminé, ainsi que des éléments de patrimoine immatériel, comme les savoir-faire. Les questions d'usage, de mobilité prennent une ampleur inusitée, tandis qu'apparaissent de nouvelles notions, comme celles de tiers-lieu ou de permis de faire. Face à cette évolution, les outils traditionnels de la politique de l'architecture et du patrimoine font preuve d'une certaine inadaptation que l'évolution rapide des dispositifs de protection n'a pas suffi à compenser. Les populations et leurs élus s'inscrivent volontiers dans ces nouvelles démarches, en vue d'intégrer le patrimoine dans de véritables stratégies locales de développement économique et social, dépassant l'attachement traditionnel inspiré de considérations historiques, esthétiques ou mémorielles. Les publics, de leur côté, restent étrangers à certaines catégorisations : un musée, un château meublé, un centre d'interprétation, un site archéologique finissent par se ressembler à leurs yeux, surtout depuis que ces sites leur offrent tous, en sus de la visite proprement dite, des outils de médiation, des manifestations culturelles, des ateliers pédagogiques ... La politique de l'architecture et du patrimoine doit s'adapter à ces nouvelles attentes et faire face à un niveau d'exigence plus relevé en termes d'opérationnalité.
- La double contrainte qui, depuis toujours, mine la politique de l'architecture et du patrimoine, entre la volonté de préserver l'héritage naturel ou bâti du passé et le souhait de répondre néanmoins aux aspirations de la société du présent, revêt, ces dernières années, une sensibilité rarement égalée, comme le montrent tous les débats autour de la rénovation des centres urbains anciens ou l'implantation d'éoliennes. La tension est devenue si forte, à l'occasion notamment des débats autour du projet de loi dit « Evolution du logement et aménagement numérique » (ELAN) qu'aucune issue autre que la disparition des protections ou la renonciation à la modernité ne semble pouvoir être trouvée, alors pourtant qu'aucune de ces positions ne peut être défendue sans prise en considération de l'autre. Des situations comparables se rencontrent, pour les archivistes, par exemple, qui doivent gérer les revendications de l'*open data*, ou les conservateurs de musées placés face à des perspectives de restitution de certaines parties de leurs collections.
- De nouveaux acteurs sont apparus sur la scène de l'architecture et du patrimoine, ce qui entraîne là encore la nécessité de réviser certains schémas acquis : au niveau des collectivités territoriales, par exemple, la création des grandes régions et la multiplication des regroupements de communes ont métamorphosé le champ du dialogue territorial. Le développement de l'économie numérique a provoqué l'avènement de nouveaux entrepreneurs et de leurs *start-up*. De nombreuses fondations privées sont apparues, les canaux traditionnels du mécénat se sont enrichis de nouveaux modes de participation, tandis que le bénévolat aspire toujours à se voir reconnaître à sa juste place et que la question de savoir comment associer en tant que telles les entreprises au mouvement reste entière.

- La révolution numérique ne cesse de connaître de nouveaux développements et d'avoir de nouveaux effets. Non seulement elle modifie complètement la relation avec le public, dans sa dimension culturelle comme dans sa dimension commerciale, mais elle impacte en plus tous les aspects de l'activité des acteurs du patrimoine, contraints à des efforts continus d'adaptation aux transformations en cours.
- La mondialisation, elle aussi, modifie complètement le cadre dans lequel la politique de l'architecture et du patrimoine est appelée à se déployer : la visibilité désormais universelle du patrimoine national, le développement de systèmes de protection internationaux, le tourisme de masse, l'obligation du plurilinguisme, les demandes de restitution d'œuvres d'art ou de fonds d'archives sont autant de manifestations de ce phénomène.
- Même maintenus à un niveau financier élevé, les concours publics peinent à rattraper la forte croissance des besoins : besoins de restauration ou d'acquisition bien sûr, mais aussi du développement de services et de techniques de plus en plus sophistiqués, ou encore intensification de l'éducation artistique et culturelle et de la lutte contre la ségrégation culturelle et la fracture sociale.
- Le passage, enfin, d'une société de respect de l'autorité qui s'attache à la détention et à la transmission du savoir traditionnel à une société davantage soucieuse de participation, de co-construction et d'expérience modifie considérablement la manière dont le sentiment patrimonial peut être ressenti et exprimé. Ce sont désormais les moyens de communication de masse, les réseaux sociaux qui façonnent ce sentiment. La mission de Stéphane Bern a mis en évidence l'ardente soif d'implication dans les sujets patrimoniaux d'un nombre considérable d'associations, de groupements, d'institutions, de collectivités, mais aussi d'individus. Il est indispensable de tenir compte de cette réalité dans la conception et la mise en œuvre d'une politique qui a longtemps été perçue comme réservée à une élite intellectuelle.

Toutes ces évolutions risquent à la longue, par le trouble qu'elles suscitent, à la fois de peser sur l'efficacité des services publics chargés de mettre en œuvre la politique de l'architecture et du patrimoine, ainsi que sur la pérennité du lien, fréquemment célébré, qui unit en France le patrimoine et la Nation. De telle sorte que si l'Etat entend véritablement donner dans la durée un nouvel élan à cette politique, il doit impérativement parvenir à mobiliser les réserves d'énergie qui existent encore dans la société et s'efforcer d'effacer les motifs de doute sur sa capacité à y parvenir.

Une action résolue s'impose donc de sa part, pour adapter ses outils et ses interventions à cet impératif. Mais ce n'est pas seulement pour une question d'organisation : un important travail intellectuel s'impose aussi.

## **Renouveler les fondements de la démarche patrimoniale avec la participation de tous**

Hésitations sur la position à prendre face aux mutations en cours, perte de repères, manque de lisibilité de la politique de l'Etat, manque d'information exprimé par de nombreux acteurs du patrimoine, au premier rang desquels des agents des services publics qui se disent trop souvent livrés à eux-mêmes dans l'appréciation de sujets de fond, sentiment diffus de l'obsolescence de certaines doctrines ou pratiques, regret unanimement partagé de l'absence de lieux de rencontre, de dialogue, de réflexion en commun, ambiguïtés et contradictions autour du soi-disant consensus patrimonial, approximations du débat médiatique : à tous égards le moment semble venu de lancer

ou relancer une réflexion de fond sur les objectifs et les instruments de la politique du patrimoine et de l'architecture, en manifestant un réel esprit d'ouverture à l'ensemble des acteurs qui sentent avoir quelque chose à apporter à cette réflexion et en accueillant positivement toutes les initiatives susceptibles de renouveler l'approche traditionnelle de ces questions.

Nombre de mes interlocuteurs m'ont parlé de la nécessité d'un « réarmement intellectuel et scientifique » ou d'un « *aggiornamento* » de cette politique, ou ont encore formé le vœu de réunir des « Etats Généraux » du secteur. Quel que soit le nom qu'on lui donne, l'ouverture d'un champ de réflexion, réunissant sur la durée l'ensemble des parties prenantes, nationales ou territoriales, publiques ou privées, semble bien nécessaire, pour donner au lien du patrimoine avec la Nation un contenu renouvelé.

Les sujets ne manquent pas : qu'est ce qui, dans la France multiculturelle du XXI<sup>e</sup> siècle « fait patrimoine » ? Comment s'opère la patrimonialisation ? Qu'est-ce qu'on doit, en priorité ou à tout prix, sauver, restaurer, acquérir, fouiller, inventorier, classer ? Comment parvenir à préserver le patrimoine sans brider la création, en architecture ou en art ? Quels usages du patrimoine, naturel, bâti, mobilier, écrit, pour quels objectifs éducatifs, économiques, sociaux et environnementaux ? Comment traiter les problématiques, mises en évidence notamment par MM. Yves Dauge et Martin Malvy, propres aux zones défavorisées, aux petites villes, aux centre-bourgs, qui aujourd'hui sont si mal saisis par les outils traditionnels de la politique du patrimoine ? Comment passer d'une approche du monument ou du musée pris isolément à une approche territoriale plus vaste, impliquant des acteurs différents ? Quels réseaux, précisément, constituer entre les différentes catégories d'acteurs, comment les animer ? Quels nouveaux modes de financement et de gestion envisager ? Comment réagir face à la mondialisation, à l'univers numérique, à la montée des populismes, au tourisme de masse ? Tous ces sujets sont certes difficiles et porteurs de débats au sein de la société toute entière, mais ils sont aujourd'hui au cœur de toute politique de l'architecture et du patrimoine.

La question des usages, notamment, paraît centrale, surtout pour le patrimoine naturel et bâti : au-delà de sa valeur historique, esthétique ou d'agrément, les usages, de tous ordres, qui peuvent en être faits, la vie qui se déploie en leur sein ou autour d'eux apparaissent comme déterminants, tant pour conjurer les menaces de dégradation, de perte ou d'abandon que pour renforcer l'intérêt de la population pour le patrimoine. Particulièrement délicate pour ce qui les concerne, la combinaison des impératifs de conservation et de la satisfaction des besoins du présent et de l'avenir doit constituer un point de vigilance permanente.

Aussi étrange que cela paraisse, ces questions n'ont pas été traitées de front par le ministère ces dernières années, même si l'élaboration de la loi « Liberté de création, Architecture et Patrimoine du 7 juillet 2016, par exemple, a permis certaines avancées de conceptualisation et a laissé à de nombreux cadres qui y ont participé le souvenir d'un moment bienvenu de réflexion en commun sur certains sujets. Trop souvent, chacun des acteurs a bien une réponse, mais c'est « sa » réponse, et l'on ne peut pas bâtir une politique publique cohérente et ambitieuse uniquement sur la base de réponses individuelles, souvent estimables mais trop dispersées pour constituer une véritable vision à la hauteur de l'enjeu. Une politique de l'architecture et du patrimoine à laquelle un nouvel élan serait donné se doit, sinon d'élucider toutes les questions posées, ce qui est vraisemblablement utopique, mais du moins s'efforcer d'avancer dans la recherche d'éléments pertinents. L'enjeu est de donner au lien, traditionnellement fort dans notre pays, entre la Nation et le patrimoine une force renouvelée, tirée d'une réponse convaincante et, si possible, consensuelle aux diverses attentes du corps social de sorte que le *corpus* de principes et de valeurs qui en résultera puisse aussi bien

éclairer l'action des acteurs concernés que servir de base à l'action de pédagogie aujourd'hui indispensable.

Il faut reconnaître que si les responsables de la politique patrimoniale n'ont pas davantage fait avancer ces réflexions ces dernières années, c'est qu'ils en ont été largement empêchés sous l'effet de trois contraintes :

- La première, c'est que dans tous les services, centraux ou déconcentrés, chargés de l'action patrimoniale, le traitement de petites affaires sous la pression politique et médiatique, détourne sans cesse les agents de la réflexion de fond.
- La seconde, que la mission a mise en évidence avec une force incroyable, c'est que la succession des réformes législatives et réglementaires a, sinon épuisé, du moins très fortement sollicité, l'énergie des acteurs : à peine le processus de transformation des anciennes ZPPAUP en AVAP était-il mis sur les rails (sans moyens supplémentaires, il faut le souligner, pour y faire face), que la loi sus-évoquée du 7 juillet 2016 a été mise en chantier ; et à peine l'encre de cette loi était-elle sèche que la loi « Evolution du Logement et Aménagement numérique » s'est présentée. Cela n'est pas raisonnable : on ne jettera les bases durables d'une politique patrimoniale que si l'on pratique un armistice législatif et réglementaire, ne serait-ce que pour permettre aux personnes concernées, agents chargés de l'application et pétitionnaires, d'assimiler l'état de droit applicable.
- La troisième est liée à la création des grandes régions, qui a ouvert un chantier de réorganisation des services dans les régions concernées, lui aussi consommateur de beaucoup d'énergie.

Pour atteindre ses objectifs, la réflexion à entreprendre me semble devoir répondre à un certain nombre de conditions et de critères :

- Elle doit, tout d'abord, s'efforcer d'embrasser sur chacun des thèmes le plus grand nombre possible d'objets patrimoniaux, qu'ils relèvent du patrimoine naturel, du patrimoine bâti, du patrimoine mobilier ou du patrimoine immatériel, mais aussi en englobant toutes les aspects de la gestion de ces objets, sans jamais briser la « chaîne » patrimoniale.
- Elle doit se déployer sur l'ensemble des territoires et, c'est important, au plus près de ces derniers et de leurs habitants. La politique de l'architecture et du patrimoine n'a de réalité qu'appliquée aux territoires et tout éloignement de la réalité des territoires constitue un péril mortel pour elle. L'élaboration de stratégies patrimoniales par territoires pourrait être utile pour solidifier cet ancrage.
- Elle doit, pour être efficace, s'appuyer sur une multitude de réseaux extrêmement différents les uns des autres : institutionnels, administratifs, culturels, professionnels, entrepreneuriaux, associatifs ; quelle qu'en soit la nature et le périmètre, ils sont tous essentiels à la réussite d'ensemble. Parmi ces réseaux, l'un pèse naturellement d'un poids particulier : celui des collectivités territoriales, dont le patrimoine propre est considérable et dont les compétences en matière d'urbanisme et de cadre de vie sont décisives. Elles doivent impérativement être associées étroitement aux discussions.

- Elle doit être aussi largement démocratique et participative que possible : dès lors que l'on considère que le patrimoine et le cadre de vie sont l'affaire de tous, ils ne peuvent rester le monopole de quelques-uns. Sans remettre en cause l'apport des professionnels et des spécialistes de l'histoire, de l'histoire de l'architecture et de l'histoire de l'art, essentiel pour asseoir la politique de l'architecture et du patrimoine sur un socle de connaissances solides et sur un niveau élevé d'exigence scientifique, il faut ouvrir le débat à toutes celles ou tous ceux que le sujet passionne. La solidité dans la durée du lien entre le patrimoine et la Nation dépend de l'effort de pédagogie et de dialogue qu'il faut accomplir à cette occasion.

Les modalités de cette réflexion, qui devra être menée de front avec la gestion quotidienne, peuvent être diverses. Elle peut naturellement passer par les commissions et les comités qui existent déjà en nombre dans l'univers patrimonial, comme les commissions nationale et régionales du patrimoine et de l'architecture, créées par la loi du 7 juillet 2016, le Haut Conseil des musées de France, le Conseil national de la recherche archéologique, le Conseil supérieur des archives etc ... De nombreux acteurs du secteur de l'architecture souhaiteraient la création, sur le même modèle d'un Conseil supérieur de l'architecture. De même, la direction générale chargée des patrimoines au ministère de la culture pourrait être dotée d'un conseil scientifique.

Certaines de ces instances sont présidées par des élus ou des personnalités extérieures à l'administration, ce qui est jugé très positif par nombre de participants, y compris fonctionnaires. Sans instaurer une véritable polysynodie, ces instances pourraient servir de cadre à des échanges fructueux sur des sujets de fond, à condition que l'ordre du jour ne soit pas chargé de questions ponctuelles et que leur déroulement ne donne pas lieu à certains jeux de postures.

Les « cercles de partage » dont la ministre de la culture a recommandé la création dans la note qu'elle a adressée aux préfets de région et aux directeurs régionaux des affaires culturelles le 6 juin 2018 s'inscrivent tout à fait dans une démarche de type.

De 1987 à 2001, des Entretiens du patrimoine ont existé au ministère de la culture : réunissant chaque année des personnalités intéressées par les sujets patrimoniaux, ils ont longtemps constitué un temps fort de la réflexion sur ce pan de la politique culturelle. Ils ont fini par tomber en désuétude, malgré une tentative de résurrection en 2011, sous la forme d'Entretiens de l'architecture et du patrimoine, ouverts aux autres spécialités du patrimoine. Il serait intéressant de les faire revivre.

Des réunions, des rencontres, des débats pourraient avoir lieu, selon des modalités à définir au plan national ou territorial, sur les sujets patrimoniaux, ainsi que sur des thèmes qui, sans être exactement patrimoniaux, leur sont liés (évolution des métiers et des profils d'emploi, stratégie de recrutement, situation des secteurs professionnels de la filière, communication ...). Déjà des collectivités, des associations, des réseaux organisent un nombre élevé de manifestations de ce type : il faut les utiliser comme autant d'occasions de faire partager des expériences, de faire naître des idées, et, par-dessus tout, de répondre à cette ardente soif d'implication que la mission de M. Stéphane Bern a mise en évidence.

Enfin, le potentiel intellectuel représenté par l'Institut national du patrimoine, l'Institut national d'histoire de l'art, l'Ecole du Louvre, les écoles nationales d'architecture, ainsi que l'école de Chaillot, devrait lui aussi être mobilisé.

L'on a coutume de répéter que le patrimoine, richesse commune, est l'affaire de tous : c'est l'occasion de le manifester, mais aussi de le conforter.

## Réaffirmer que la politique de l'architecture et du patrimoine relève de la responsabilité de l'Etat

Comme M. le Président de la République l'a résumé en une phrase le 31 mai 2018, « le patrimoine fait partie du cœur politique de la Nation ... et c'est une cause nationale ».

Ce statut éminent est lié à de nombreux éléments : le lien étroit du patrimoine, pris au sens le plus large, avec l'histoire de la France et de son peuple ; l'enjeu que sa préservation et sa transmission représentent pour le rayonnement de sa culture dans le monde entier ; son caractère de bien commun, offert en partage à l'Humanité toute entière ; son rôle dans la formation individuelle et collective, à tous les âges de la vie ; sa répartition sur l'ensemble des territoires, qui en fait un outil d'équilibre efficace, dans une logique de développement durable et de cohésion sociale ; le caractère régalien du système juridique qui s'applique à lui, caractérisé par de nombreuses prérogatives de puissance publique qui restreignent des droits aussi fondamentaux que le droit de propriété. Si l'on ajoute à cela que l'Etat est lui-même propriétaire d'un nombre considérable de domaines, monuments, de collections, de fonds d'archives et de bibliothèques, tout concourt à faire de lui le responsable principal de la politique du patrimoine et de l'architecture en France. La circulaire du Premier ministre en date du 24 juillet 2018, relative à l'organisation territoriale des services publics, cite d'ailleurs bien la préservation du patrimoine parmi les missions pour lesquelles « le rôle de l'Etat doit être réaffirmé, en renforçant si nécessaire ses moyens ».

Cette situation n'est aujourd'hui remise en cause par personne : je n'ai rencontré aucun interlocuteur qui réclamât « moins d'Etat » dans le champ de la mission ; les plus critiques d'entre eux craignent au contraire son désengagement ou, ce qui revient au même, la perte d'efficacité de son action.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je ne propose pas de procéder à de nouveaux transferts de compétences en direction des collectivités territoriales dans le champ de l'architecture et du patrimoine.

Aujourd'hui, deux compétences ont fait l'objet d'un tel transfert dans ce champ :

- Créées en 1796, les services d'archives départementales ont été transférés aux départements par la loi de décentralisation de 1983. En contrepartie de l'accueil dans ces services des archives produites par les services territoriaux de l'Etat, celui-ci met à la disposition des départements un certain nombre d'agents et contribue financièrement à la construction ou à l'extension des bâtiments d'archives ;
- Fondé en 1964, l'Inventaire général du patrimoine culturel a été transféré aux régions en 2005.

Ces transferts ont obtenu des résultats contrastés : globalement favorables pour les archives, malgré les frictions récurrentes engendrées par la baisse tendancielle des concours de l'Etat ; plus nuancés pour l'Inventaire, selon les régions et selon les périodes. Si le soutien des départements a permis à l'archivistique française de continuer à exister à un haut niveau lorsque les Archives nationales ne bénéficiaient pas d'un soutien suffisant de la part de l'Etat, on ne peut s'empêcher de considérer que le transfert de l'Inventaire a privé ce même Etat d'une force de frappe intellectuelle et méthodologique qui lui serait aujourd'hui très utile, notamment pour la connaissance et la sauvegarde du « petit » patrimoine.

Ce bilan, qui mériterait une évaluation actualisée complète pour l'Inventaire, n'incite pas aujourd'hui à proposer de nouveaux transferts de compétence, qui ne font aujourd'hui l'objet d'aucune demande. S'il ne posait pas un nombre élevé de difficultés pratiques et politiques, on pourrait même se demander si le retour de l'Inventaire dans le giron de l'Etat ne devrait pas être envisagé ; ce retour est fortement souhaité par certains, jugé contre-productif par d'autres, au nom des dynamiques de territoire que la réforme aurait engendrées : sans être perdue de vue, la question n'est sans doute pas prioritaire.

A défaut donc d'une nouvelle répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales, c'est donc bien en son sein que l'Etat doit trouver les capacités de mise en œuvre du nouvel élan qu'il entend imprimer à la politique de l'architecture et du patrimoine.

Ce qui n'empêche pas, comme cela a déjà été évoqué plus haut, que l'Etat doive prendre davantage en considération dans son action celle portée par les collectivités territoriales, qui ont gardé en matière culturelle une clause générale de compétence, désormais reconnue par l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales.

Cette prise en considération est ponctuellement forte, comme en matière d'archéologie, par exemple, où des services territoriaux peuvent se voir agréer par l'Etat pour réaliser des diagnostics et des fouilles sur leur territoire ; de même un dialogue fructueux peut exister entre unités départementales de l'architecture et du patrimoine et services territoriaux d'architecture, lorsqu'il en existe. Elle n'en demeure pas moins susceptible d'être améliorée dans de nombreux domaines, sur la base notamment d'un recensement plus rigoureux de la part de l'Etat des ressources susceptibles d'être mobilisées. De nombreux projets, dans le domaine de l'aménagement du cadre de vie ou du tourisme pourraient en constituer l'occasion, pourvu que les services aient la possibilité et le goût de s'y investir.

### **Le ministère de la culture, acteur principal de l'Etat en matière d'architecture et de patrimoine**

Le célèbre décret du 24 juillet 1959 assigne au nouveau ministère des affaires culturelles, entre autres missions fondatrices, celle « d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel » ; pour ce faire, la direction générale des arts et lettres, la direction de l'architecture et la direction des archives de France étaient détachées du ministère de l'éducation nationale et placées sous l'autorité d'André Malraux. Si l'architecture a connu, au fil du temps, divers rattachements, la situation n'a jamais été remise en cause pour les autres secteurs.

Il n'y a aujourd'hui aucune raison sérieuse de revenir sur cette situation.

Constatant l'importance que revêtent désormais les questions touristiques dans la préservation et la mise en valeur du patrimoine, sous toutes ses formes, certains acteurs du patrimoine émettent l'idée d'un rapprochement structurel entre les deux départements, sinon sous la forme d'une fusion, à l'image de ce qui existe dans un certain nombre de pays étrangers, tels l'Italie ou la Chine, du moins sous celle de la création d'une délégation interministérielle commune, qui serait placée sous l'autorité du Premier ministre.

Sans négliger l'importance de la question soulevée (il est indéniable que le ministère de la culture ne l'a réellement mesurée que très récemment et il reste encore des traces de méfiance entre acteurs des deux secteurs), il ne semble pas souhaitable d'encourager la création d'une telle délégation interministérielle ; d'abord parce que le départ des services patrimoniaux du ministère de la culture fragiliserait considérablement celui-ci, au point d'en menacer l'existence même ; ensuite parce que le rattachement au Premier ministre de services fonctionnels ne correspond plus aux orientations désormais fixées pour l'organisation de l'administration centrale de l'Etat. L'on pourrait ajouter, en outre, que ce rattachement ne garantirait en rien une incarnation plus forte de la politique de l'architecture et du patrimoine au sommet de l'Etat, eu égard à ce que sont les obligations du chef du Gouvernement.

Il faut faire le pari, au contraire, que le nouvel élan donné à la politique de l'architecture et du patrimoine donne au ministère de la culture un regain de légitimité dans ses rapports avec les autres départements ministériels. En effet, comme en réalité la plupart des missions de l'Etat, la politique patrimoniale a une dimension interministérielle forte, ne serait-ce que parce que de nombreux ministères détiennent et gèrent un patrimoine important et parce que la mise en œuvre de cette politique passe par l'utilisation d'outils de l'action publique qui sont pilotés par d'autres ministères : régimes de protection des espaces naturels et de la biodiversité, plans et documents d'urbanisme et d'aménagement, rythmes et programmes scolaires, régimes fiscaux spécifiques, sanctions pénales, actions de promotion touristique ... La mobilisation de tous ces outils au service d'une vision d'avenir constituant une condition essentielle du succès de toute politique de l'architecture et du patrimoine, il importe que le ministère renforce sa position au sein du concert interministériel, où de nombreux signes témoignent d'une perte d'audience, ressentie par les acteurs du secteur.

Ce renforcement devrait, dans un premier temps, trouver à s'appliquer dans deux secteurs particuliers : celui de l'architecture et celui des archives.

### **Le ministère de la culture doit pleinement s'affirmer comme celui de l'architecture**

Au terme de plusieurs mouvements successifs, c'est depuis 1995 que le ministère de la culture est compétent en matière d'architecture. Objet de débats récurrents entre les architectes eux-mêmes, cette situation constitue une grande chance pour le ministère, pourvu qu'il s'investisse pleinement dans son rôle de ministère de l'architecture et des architectes.

Aujourd'hui, la politique de l'architecture au ministère de la culture repose sur deux piliers principaux :

- L'organisation de la profession d'architecte et les relations avec les instances représentatives de cette profession, au premier rang desquelles figure bien sûr l'Ordre national des architectes ;
- La gestion du réseau des vingt écoles nationales supérieures d'architecture.

A côté de ces missions principales, l'ensemble des autres activités, éparses et parfois peu cohérentes les unes avec les autres, peine à incarner une véritable politique nationale de l'architecture.

Même si elle a abouti à un certain nombre de réussites notables, comme la réforme du statut des écoles, alignées désormais sur le système dit « LMD », et des enseignants, ou encore comme l'élaboration en 2015 d'une « stratégie nationale pour l'architecture » qui a inspiré un certain nombre de dispositions novatrices de la loi du 7 juillet 2016, cette approche, au fond très institutionnelle, fait trop l'impasse sur un certain nombre de dimensions très importantes, à commencer par la dimension économique de l'exercice de la profession d'architecte, ce qui met souvent le ministère de la culture en situation d'infériorité de fait par rapport au ministère chargé de la cohésion des territoires et du logement, qui dispose de la culture technique lui permettant de mieux maîtriser ces sujets.

Cette situation doit être redressée, tellement il apparaît que l'architecture se présente aujourd'hui comme une compétence indispensable à la réussite de sa mission patrimoniale. L'intérêt, pour le ministère de la culture, de s'investir dans la mise en valeur la dimension culturelle de l'aménagement du cadre de vie, la nécessité, soulignée plus haut, pour lui d'appréhender de manière globale les différentes ressources d'un territoire, de relier entre eux des sites ou des biens répartis sur ce territoire, d'envisager la manière dont ils peuvent contribuer à l'enrichissement du mode de vie de la population de ce territoire, de s'assurer de la manière dont la vie se déploie de manière harmonieuse autour, de se saisir une bonne fois pour toutes de réalités comme celles des centres anciens, des zones péri-urbaines ou rurales défavorisées, de participer dans ces zones à l'élaboration de projets de développement par la culture, tout cela exige que ce ministère investisse la totalité du champ architectural et mobilise les importantes ressources qui sont les siennes en la matière : architectes-urbanistes de l'Etat, enseignants et élèves des écoles nationales d'architecture et de l'école de Chaillot, architectes en chef des monuments historiques, architectes du patrimoine, architectes-conseils, conseils d'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement (CAUE), maisons de l'architecture... Aucun autre ministère ne dispose, à la vérité, d'un tel capital : pourquoi ne pas le mobiliser davantage ?

Cette mobilisation pourrait s'avérer plus encore fructueuse dans la recherche d'une solution à la confrontation de plus en plus tendue entre, d'une part, les impératifs de la conservation du patrimoine naturel et bâti, et, d'autre part, ceux, non moins légitimes et impérieux, liés à la réponse aux attentes de la population en matière d'habitat, de transition énergétique, d'usage du bâti existant en vue de la satisfaction de besoins économiques et sociaux actuels. Le recours aux architectes pour éclairer la position du ministère dans les dossiers où cette confrontation se manifeste ou pour rechercher, en concertation avec tous les acteurs, des solutions expédientes, permettrait d'éviter de nombreux conflits, préjudiciables à l'image du ministère, et de nombreuses atteintes, parfois irrémédiables, au patrimoine.

Une politique dynamique de l'architecture et du patrimoine ne saurait se limiter à une politique du contrôle, même efficacement assuré. Elle doit aussi être perçue comme une politique de construction. Comme l'a dit le Président de la République le 31 mai, « la politique du patrimoine est une politique de projets et d'inventions, c'est une politique de création contemporaine ». C'est assez dire, je crois, que c'est une politique au sein de laquelle l'architecture et les architectes doivent occuper toute leur place.

Loin de compliquer les relations du ministère de la culture avec le ministère en charge de la cohésion des territoires et du logement et celui chargé de la transition écologique et solidaire, cet investissement résolu dans l'architecture semble de nature à les rendre plus fluides et plus confiantes, compte tenu de la capacité des architectes à tenir un langage commun avec ces ministères.

D'aucuns voient aussi une possibilité de rapprochement au travers de l'activité de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), organisme créé en 1977 et nommément rattaché au ministère de la culture. Ce but ne pourrait cependant être atteint qu'au travers d'une réappropriation par chacun des ministères concernés de l'activité de cet organisme, dont la mission devrait alors être revue, dès lors que l'enjeu de la qualité architecturale dépasse aujourd'hui largement le champ de la seule commande publique. La MIQCP pourrait notamment reprendre au bénéfice de l'ensemble des ministères concernés la question de la formation spécifique à la maîtrise d'ouvrage qui revêt une importance au moins aussi grande que celle de la formation à la maîtrise d'œuvre.

S'agissant de cette dernière, les écoles d'architecture pourraient permettre aux trois ministères de se retrouver autour d'enjeux communs. On verra plus loin que le fonctionnement, renouvelé, des Unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) pourrait aussi jeter des ponts entre l'activité des différentes administrations. C'est ainsi, par exemple, que la protection des sites, et plus largement des paysages, laquelle apparaît aux yeux de tout le monde, comme un enjeu majeur pour le patrimoine et le cadre de vie, est aujourd'hui divisée entre les sites présentant « du point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager un intérêt public », protégés par le code du patrimoine et le ministère de la culture, et les sites présentant « au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque un intérêt général », protégés par le code de l'environnement et le ministère de la transition écologique. Cette division, maintenue malgré l'effort de simplification des régimes de protection opéré par la loi du 7 juillet 2016, n'est pas satisfaisante et devrait être revue, ou, à tout le moins, donner lieu à l'élaboration entre les deux ministères concernés, d'un *modus operandi* garantissant l'effectivité des protections concurrentes et parfois superposées.

### **La compétence interministérielle du ministère de la culture en matière d'archives doit être renforcée**

L'ensemble des institutions et services de l'Etat produisant des archives, la politique des archives exige nécessairement un pilotage interministériel. Cette exigence est d'autant plus forte que depuis la Révolution prévaut un principe d'unité d'organisation des archives, perçu comme une garantie du respect des règles de conservation et des conditions d'accès fixées par la loi.

Ce pilotage interministériel a longtemps été incarné par la direction des archives de France, placée sous l'autorité du ministère de la culture dès la création de celui-ci et devenue service interministériel des archives de France (SIAF) au moment de son rattachement à la direction générale des patrimoines en 2010. La vocation interministérielle de la mission ainsi exercée par le ministère de la culture se heurte cependant à un certain nombre de limites :

- Deux ministères, tout d'abord, ont obtenu le privilège, consacré par le code du patrimoine, de conserver une direction des archives propre, certes soumise à la loi commune mais échappant totalement au rôle de coordination du SIAF : il s'agit des ministères des affaires étrangères et des armées ;
- Au sein même du champ d'influence du SIAF, un certain nombre de ministères ou d'institutions bénéficient de fait d'une autonomie plus ou moins large ; c'est par exemple le cas des ministères financiers.

Discutable au regard des principes sensés régir l'organisation des archives en France, cette situation, qui a conduit ces dix dernières années à des choix d'investissements aussi peu rationnels que celui de construire quasi-simultanément deux bâtiments situés à quelques kilomètres de distance, paraît en outre peu compatible avec les enjeux contemporains de la politique d'archivage, tel l'archivage numérique, qui implique une forte homogénéité des pratiques de collecte et de traitement des données. Pour tâcher d'en atténuer les effets a été créé en 2012 un Comité interministériel des archives de France (CIAF), dont le pilotage est confié au responsable du SIAF, donc au ministère de la culture. Cet outil a permis d'obtenir certains résultats positifs, comme le dispositif VITAM d'archivage numérique, mais n'a pas permis de régler certains dossiers sensibles, comme l'existence, dans les trois systèmes, de pratiques divergentes en matière de revendication d'archives publiques détenues en mains privées.

Une étape supplémentaire, souhaitée par nombre d'acteurs du domaine des archives, pourrait être franchie par le regroupement des trois directions d'administration centrale compétentes en matière d'archives. S'il était envisageable, ce que je ne me suis pas senti mandaté pour vérifier auprès des ministères concernés, ce regroupement permettrait à l'Etat de maîtriser dans de meilleures conditions la mutation profonde résultant de la collecte d'archives numériques natives, dont la gestion n'a plus rien à voir avec celle de documents sur parchemin ou sur papier et pose des questions juridiques bien différentes, en termes d'usages, d'accès à des données personnelles, d'*open data* etc ...

Si le regroupement ainsi suggéré était opéré, deux solutions de rattachement pourraient être envisagées pour l'ensemble ainsi créé :

- Ou bien il est rattaché au Premier ministre, compte tenu de son caractère interministériel fort. Cette solution, qui prévaut déjà pour le CIAF, permettrait à la nouvelle direction de travailler en lien étroit avec l'ensemble des composantes des services du Premier ministre qui travaillent sur des questions voisines d'accès aux données , comme la CADA ou la CNIL, ou avec les services compétents en matière de transformation de l'action publique, surtout la direction du numérique et des systèmes d'information et de communication de l'Etat (DINSIC), qui a joué un rôle important dans la mise au point du système VITAM et dont l'activité revêt de plus en plus d'importance pour les services d'archives.
- Ou bien il reste rattaché au ministère de la culture. Cette solution exigerait alors, pour bien marquer la spécificité nouvellement acquise du secteur, la création d'une direction spécifique, distincte de la direction générale des patrimoines.

Pour les raisons déjà évoquées plus haut à propos de la création éventuelle d'une délégation interministérielle au patrimoine et au tourisme, mais également afin de préserver une mission traditionnelle du ministère de la culture, je préconise de retenir la seconde solution.

### **Au sein du ministère de la culture, le pilotage de la politique de l'architecture et du patrimoine doit rester confié à une direction générale unique**

Depuis la réorganisation des services centraux du ministère de la culture opérée par le décret du 11 novembre 2009, le pilotage de la politique de l'architecture et du patrimoine est confié à une direction générale unique, la direction générale des patrimoines, réunissant les anciennes directions de l'architecture et du patrimoine, des musées de France et des archives de France.

Sous réserve de ce qui vient d'être dit sur les archives dans l'hypothèse d'un regroupement de l'ensemble des directions d'archives, aucune raison valable ne justifierait aujourd'hui le démembrement de la direction générale des patrimoines et le retour aux anciennes directions sectorielles. Un tel retour irait à l'encontre de la recherche d'une approche globale des réalités patrimoniales des territoires et du respect de la chaîne patrimoniale, il ne répondrait pas au désir de transversalité exprimé de manière de plus en plus marquée par les acteurs du secteur ; il entraînerait de surcroît une dispersion des efforts et un saupoudrage des moyens. Loin d'en sortir renforcé, le ministère de la culture en serait affaibli.

Seul un outil unifié semble en mesure de provoquer, puis d'accompagner le sursaut attendu aujourd'hui dans le secteur patrimonial. On imaginerait mal, en outre, ce que serait la situation de services patrimoniaux à nouveau divisés, à côté des autres directions générales et du secrétariat général du ministère, qui resteraient dans leur configuration actuelle.

Si cette proposition est retenue, elle revient à écarter une autre solution, parfois désignée sous le terme d'«agenciarisation». Ce néologisme, qui est probablement un barbarisme, désigne la démarche consistant à confier des politiques publiques à une ou plusieurs agences spécialisées, organismes autonomes que l'on juge plus à même que les structures administratives traditionnelles de répondre aux enjeux nouveaux de ces politiques.

Le recours à cette solution peut d'autant plus aisément venir à l'esprit, lorsque l'on réfléchit aux différents aspects de la politique de l'architecture et du patrimoine, que cette politique fait intervenir de nombreux établissements publics dotés de missions étendues et bénéficiant d'une large visibilité : c'est le cas, par exemple, de la Réunion des musées nationaux (RMN – GP) dans le secteur des musées, du Centre des monuments nationaux dans celui des monuments historiques ou encore de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) pour l'archéologie. Il suffirait de leur transférer l'exercice des compétences régaliennes de l'Etat dans ces différents domaines pour composer des ensembles cohérents, qui libèreraient l'administration traditionnelle de la gestion de procédures lourdes et complexes.

Dans ce scénario, la direction générale serait réduite à une équipe restreinte, chargée d'assurer un minimum de coordination de l'activité des agences, de gérer le programme budgétaire 175 et de pourvoir à un certain nombre de besoins d'intérêt commun. Sa principale responsabilité serait de conduire, avec l'aide d'experts de haut niveau, la réflexion doctrinale commune évoquée ci-dessus, à laquelle les agences participeraient bien sûr mais qu'elles ne pourraient pas conduire seules compte tenu de leur sectorisation assumée.

Un tel scénario marquerait assurément une rupture nette avec l'existant : dégagée d'un grand nombre de contraintes administratives, la direction générale retrouverait sans doute sa capacité à redonner un élan à l'ensemble du secteur. De leur côté, les agences, fortes de leur connaissance du terrain et de leur habitude à travailler sous la double contrainte des publics et des résultats, pourraient garantir, au moins *a priori*, un surcroît d'effectivité dans la mise en œuvre de la politique patrimoniale.

L'étude consacrée par le Conseil d'Etat aux agences en 2012 reconnaît de fait un certain nombre de mérites à l'instrument des agences : apport de ressources nouvelles, facilitation du recrutement de personnes dotées de compétences inhabituelles dans les services de l'Etat, professionnalisme accru dans l'accomplissement des missions, partenariat plus aisé avec les

collectivités territoriales ou les acteurs de la société civile. De tels mérites ne peuvent manquer naturellement de retenir l'attention.

Mais le Conseil d'Etat relève aussi que la création d'agences finit par poser un problème de cohérence d'ensemble de l'action de l'Etat. En théorie, elle devrait permettre aux administrations centrales de se recentrer sur leur rôle de stratège, mais en réalité, elle débouche le plus souvent sur une concurrence malsaine dans la conception des politiques publiques. Par ailleurs, le pilotage des agences s'avère plus complexe pour les administrations centrales que celui, déjà fort délicat ainsi qu'on le verra plus loin, des établissements publics traditionnels.

Ces arguments semblent devoir l'emporter, alors que la priorité pour le ministère de la culture aujourd'hui, c'est, une fois encore, de se renforcer, de pouvoir définir des priorités transversales sur la base d'une programmation nationale et de s'assurer ensuite de la mise en œuvre de ces priorités. Il ne faut pas non plus perdre de vue que la mise en œuvre de la politique de l'architecture et du patrimoine a recours à des outils qui sont en fait pilotés par d'autres ministères que celui de la culture : l'outil fiscal, notamment, est particulièrement important. Comment s'organiseront les rapports des agences de l'architecture et du patrimoine avec les services de Bercy, qui restent organisés, eux, selon le modèle classique ? L'on peut répondre que le secrétariat général du ministère s'en chargerait ; mais alors, les agences n'en seraient plus.

Pour l'ensemble de ces raisons donc, mais également pour éviter d'engager le ministère dans un processus de réorganisation de ses structures et de ses modes de fonctionnement si lourd qu'il risquerait de ne pas s'en relever, je propose d'en rester à un modèle classique d'organisation administrative, ce qui n'empêchera pas, comme on le verra plus loin, de transférer à certains établissements publics du secteur un certain nombre d'activités assurées aujourd'hui par l'administration centrale.

La direction générale est évidemment dirigée par un directeur général ou une directrice générale nommés en conseil des ministres. Un adjoint ou une adjointe peuvent, si on le juge nécessaire eu égard à l'ampleur du champ couvert par la direction générale (ampleur toutefois réduite si les archives en sortent), être nommés en conseil des ministres, mais il serait préférable qu'à la différence de l'état de droit actuel, cet adjoint ou cette adjointe ait véritablement compétence sur l'ensemble des services de la direction générale, et non sur un de ses secteurs en particulier. Je recommande, en revanche, de mettre fin au système consistant à continuer à nommer en conseil des ministres des directeurs chargés de l'un des services sectoriels : outre que ce système était lié à la nécessité de régler en 2010 certaines situations personnelles, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui, il porte en lui trop de risques de dissensions à la tête de la direction générale pour être retenu à un moment où la priorité doit aller à l'efficacité dans la transversalité, et ce alors même qu'en l'état de la législation, il est le seul à permettre la nomination de personnalités qui ne rempliraient pas les conditions pour occuper un emploi de chef de service.

Enfin, compte tenu de ce qui a été dit ci-dessus sur la place que doit occuper l'architecture au sein du ministère, le moment semble venu de donner satisfaction à une revendication constante des acteurs de l'architecture depuis 2010 en modifiant le nom de la direction générale, pour faire apparaître la présence de l'architecture en son sein. Je propose donc de retenir l'intitulé suivant :

- Si les archives demeurent au sein de la direction générale (ou tant qu'elles y demeureront) :  
« direction générale de l'architecture et des patrimoines » ;

- Si une direction spécifique est créée pour les archives : « direction générale de l'architecture, du patrimoine et des musées ».

### **L'efficacité de la direction générale de l'architecture et des patrimoines doit être renforcée par des ajustements de son organisation interne et de son fonctionnement**

La proposition de maintenir le principe d'une direction générale unique (toujours à la situation des archives près) n'épuise pas les questions que pose aujourd'hui le fonctionnement de l'administration centrale du ministère de la culture dans le domaine de l'architecture et du patrimoine.

En premier lieu, parce qu'il est manifeste que les organigrammes élaborés pour l'application du décret du 11 novembre 2009 ont davantage procédé à la juxtaposition des services des anciennes directions qu'à leur véritable fusion, même s'ils ont entendu corriger un excès de verticalité par la création de plusieurs services transversaux et d'une inspection commune ; la pertinence d'une telle organisation matricielle, déjà revue depuis sa mise en place, mérite d'être interrogée : il est frappant, à cet égard, de constater que nombre des cadres de la direction générale aspirent à davantage de dialogue et de collaboration entre services et jugent que les structures font souvent obstacle à cette aspiration.

En deuxième lieu, parce que comme l'on a déjà eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises, le contexte dans lequel travaille la direction générale s'est modifié, et les attentes des uns et des autres ont évolué ; il est regrettable de n'avoir pas pu, dans le calendrier de la mission, procéder à une étude approfondie, à 360°, de ces attentes, mais l'on a vu que la capacité à concevoir et mettre en œuvre une politique globale en co-construction avec tous les acteurs du secteur est considérée comme nécessaire par la plupart des acteurs. L'on est ramené au besoin d'ouverture et de renouvellement fréquemment mis en avant.

En troisième lieu, enfin, parce qu'il ne faut pas oublier que la direction générale n'est qu'une composante d'un ensemble plus vaste, l'administration centrale du ministère de la culture, et que l'organisation de cet ensemble fait elle-même l'objet d'un chantier de réflexion, dénommé « Administration centrale stratégie ». Dans le cadre de ce chantier, animé par le secrétariat général du ministère, dix ateliers thématiques ont été ouverts, portant chacun sur des fonctions transversales à l'ensemble du ministère. L'état d'avancement de ces ateliers variant significativement d'un thème à l'autre, certaines propositions relatives à l'organisation interne de la direction générale ne peuvent à ce stade qu'être provisoires ou incomplètes, mais il faut néanmoins anticiper des évolutions probables liées à leur impact.

Pour l'ensemble de ces raisons, il semble bien nécessaire d'apporter des modifications à l'organisation interne de la direction générale.

Dès lors que le renforcement de la transversalité est l'objectif prioritaire assigné aux ajustements, l'on pourrait imaginer de procéder à ces modifications en poussant jusqu'au bout la logique de la réforme de 2010, restée en quelque sorte à mi-chemin de la politique de regroupement, et de faire tomber les cloisons entre les diverses composantes de la politique de l'architecture et du patrimoine : au lieu donc d'être organisés par métiers, les services de la direction générale seraient en charge de compétences regroupées en pôles de compétences.

Ces pôles pourraient, à très grands traits, être les suivants :

- Le pôle scientifique et régalien serait en charge du suivi de l'ensemble des législations et des réglementations mises en œuvre au sein de la direction générale, des questions institutionnelles et interministérielles, de l'octroi ou du refus des différentes autorisations prévues par les textes, du suivi des litiges et procédures contentieuses, des relations avec les collectivités territoriales, les instances des professions, réglementées ou non. Il assurerait l'animation des réseaux des services déconcentrés et des opérateurs pour tout ce qui concerne la mise en œuvre de la politique patrimoniale, il instruirait et ferait appliquer les décisions prises par la Ministre et assurerait la coordination de l'ensemble des instances consultatives existant dans le secteur.
- Le pôle de l'évaluation et de la prospective suivrait l'activité de l'ensemble des réseaux professionnels impliqués dans la politique de l'architecture et du patrimoine. Il évaluerait les réformes et assurerait la veille à l'égard de toutes les innovations constatées dans le champ de cette politique. L'inspection des patrimoines lui serait associée.
- Le pôle de l'enseignement, de la formation et de la recherche, qui pourrait d'ailleurs être fusionné avec le précédent.
- Le pôle de l'ingénierie culturelle et des opérateurs, qui fournirait aux opérateurs l'information et le soutien qu'ils attendent de l'administration centrale, que ce soit en termes de relations avec les publics (études de publics, usages du patrimoine, tourisme, marketing), d'éducation artistique et culturelle, de numérique, de propriété littéraire et artistique, de politique commerciale et de marque, de coopération internationale etc.
- Le pôle administratif et financier, qui assurerait notamment l'interface avec le secrétariat général.

Un tel scénario est un scénario de rupture profonde avec l'existant. S'il était retenu, il devrait faire l'objet d'une préparation attentive, afin de faire passer compétences et agents d'un schéma à l'autre dans un contexte de sécurité juridique optimale.

Le principal inconvénient de ce scénario est cependant qu'il fait disparaître de l'organigramme la référence aux « métiers ». Pour éviter que cette référence disparaisse aussi de l'exercice des missions, l'on pourrait envisager, par exemple, qu'une synthèse par métiers soit opérée par un petit groupe d'experts de chacun de ces métiers placé auprès du directeur général ; sans avoir d'autorité hiérarchique à proprement parler sur les services, ces « experts-métiers », qui ne devraient pas, pour cette raison, être nommés en conseil des ministres, feraient figure d'autant de « personnes-ressources », qui s'assureraient que les spécificités de chaque branche de la politique de l'architecture et du patrimoine ne soient pas perdues de vue au sein de l'ensemble.

Même si les revendications de retour à l'organisation existant avant 2010 sont très marginales, même si le désir de transversalité et de partage est beaucoup plus clairement affirmé aujourd'hui qu'il ne l'était alors, il n'est pas certains que les esprits soient complètement mûrs pour admettre la perte de toute référence aux métiers. Et ce ne serait certes pas répondre convenablement aux attentes des agents et des acteurs soucieux de proximité avec les services et de lisibilité de leur action que de mettre en place une organisation, certes porteuse de transversalité, mais apparaissant en définitive comme une sorte de fourre-tout difficile à déchiffrer.

Je proposerai donc de procéder plutôt par ajustements de l'organisation existante, étant observé que, si limités soient-ils, ces ajustements vont nécessiter une modification des textes relatifs à l'organisation du ministère et des organigrammes, avec les conséquences que l'on sait que de tels processus sont susceptibles d'avoir en termes de délais de mise en œuvre, de risques pour le climat social et de tensions entre les agents, peu propices à l'accomplissement serein de leurs missions. A l'armistice législatif et réglementaire souhaité plus haut, l'on aurait pu souhaiter que vienne s'ajouter un armistice « organisationnel », surtout après le travail que les directions régionales des affaires culturelles ont dû mener pour leur part ; mais le nouvel élan donné à la politique de l'architecture et du patrimoine risque de rester lettre morte si l'on refuse par principe de procéder à toute modification du cadre dans lequel elle se conçoit et se met en œuvre.

Un tel scénario d'ajustement a de grandes chances d'être plus consensuel au sein des équipes, et donc de pouvoir être plus aisément mis en œuvre. En revanche, il va exiger de la part du futur directeur général ou de la future directrice générale un soin particulier, tant pour faire travailler ensemble les équipes, ainsi que pour favoriser l'émergence d'une politique patrimoniale globale et cohérente, compte tenu du maintien de services en « tuyaux d'orgues ».

Les ajustements auxquels il convient de procéder semblent devoir être recherchés dans deux directions distinctes et simultanées.

## 1) Les mesures d'organisation proprement dites

L'on peut suggérer les pistes suivantes :

- Le renforcement de la capacité scientifique et intellectuelle de la direction générale : comme on l'a vu plus haut, un grand débat de fond sur les enjeux contemporains de la politique de l'architecture et du patrimoine doit être engagé avec l'ensemble des acteurs concernés. Pour être en capacité de le coordonner, la direction générale doit impérativement renforcer sa capacité scientifique et intellectuelle propre. Aux côtés de l'inspection des patrimoines, qui, composée de fonctionnaires de haut niveau issus de l'ensemble du champ de la direction générale, constitue pour elle un précieux gisement de compétences, on pourrait créer un comité d'orientation ou un conseil scientifique ouvert à des personnalités, françaises ou étrangères, possédant d'autres profils : historiens, historiens de l'art et historiens de l'architecture, sociologues, intellectuels, spécialistes du numérique, journalistes, pédagogues, élus, responsables associatifs, créateurs, diplomates ... L'enjeu est d'éclairer l'action de la direction générale en la replaçant dans le contexte plus global de l'évolution de la société et des mentalités.
- La suppression des incohérences de l'organisation existante des services : une analyse fine de la répartition des compétences entre les diverses composantes de la direction générale fait apparaître un certain nombre de situations qui ne semblent pas cohérentes au regard de l'impératif d'efficacité. C'est en particulier le cas entre le service du patrimoine et le service de l'architecture, mais aussi entre le service du patrimoine et le service des musées. De même, plusieurs missions transversales, sensées travailler au bénéfice de l'ensemble des services verticaux, ne le font que de manière très inégale. De telles situations sont dues à des considérations historiques ou parfois personnelles. Elles doivent être analysées une par une par le futur directeur général ou la future directrice générale en liaison avec les agents intéressés et être corrigées.

- Une stricte revue des missions des départements transversaux : comme on l'a dit plus haut, ce sont eux qui sont directement concernés par les chantiers du plan « Administration centrale stratégie » animé par le secrétariat général du ministère. Ils sont également susceptibles d'être touchés par les propositions de transfert d'activités aux opérateurs du ministère qui seront présentées plus loin. L'avenir de chacun d'entre eux doit être analysé dans ce double contexte.

Parmi tous les sujets qui seront ainsi évoqués, trois questions doivent faire l'objet d'une attention particulière :

- Tout d'abord, celle, particulièrement délicate, de l'enseignement, de la formation et de la recherche : après la création par la loi du 7 juillet 2016 du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche artistiques et culturels (CNESERAC), est en effet susceptible d'être créée dans le cadre des chantiers transversaux du ministère une grande direction d'administration centrale assurant la tutelle de l'ensemble des établissements de formation et de recherche existant au sein du ministère, à l'image de qui existe, par exemple, au sein du ministère de l'agriculture, mais aussi le suivi des questions touchant à la démocratisation culturelle. Ce projet, qui repose sur une certaine confusion entre des problématiques bien distinctes et sur des justifications parfois hasardeuses, provoque une vraie difficulté pour les écoles d'architecture, dont la tutelle est aujourd'hui assurée par la direction générale des patrimoines : d'abord parce que ces écoles ne se sentent que peu de choses en commun avec l'autre famille des établissements d'enseignement du ministère, désignée sous le vocable d'écoles d'art, tout en en ressentant bien davantage avec d'autres établissements d'enseignement supérieur, comme les écoles d'ingénieurs par exemple ; ensuite parce qu'il ne faudrait pas que cette mesure apparaisse aux milieux de l'architecture comme une nouvelle marque de la difficulté du ministère à traiter convenablement des spécificités du secteur, qui plus est dans un domaine, celui de la formation initiale des architectes, qui constitue un enjeu fondamental pour la vie de la Nation et concerne aussi directement les autres ministères qui traitent de ces questions ; enfin, parce qu'il ne faudrait pas non plus que ce rattachement fasse obstacle à la mobilisation du réseau des écoles au sein du nouvel élan de la politique de l'architecture et du patrimoine, sujet qui revêt pour les écoles une importance bien plus considérable que celui, par exemple, de l'éducation artistique et culturelle, à laquelle elles peuvent certes contribuer mais qui n'est pas leur raison d'être première. La Ministre doit donc prendre en considération tous ces arguments avant de rendre son arbitrage sur cette question ; peut-être serait-il judicieux d'attendre, avant de rendre cet arbitrage, de disposer d'une première évaluation de l'apport du CNESERAC, qui n'a été installé qu'il y a moins d'un an, le 17 octobre 2017.
- Celle de la politique des publics, qui est aujourd'hui suivie, au sein de la direction générale, par un département transversal. Compte tenu de l'importance des questions de publics, au sens large du terme, ce département doit être consolidé et même développé : en effet, les problématiques liées aux usages et aux usagers ne doivent jamais être séparées des problématiques spécifiques aux différents métiers, sous peine de les voir revêtir rapidement un aspect très théorique, éloigné des réalités de chaque secteur. C'est ce département qui devrait exercer les compétences renforcées de la direction générale en matière de tourisme et de marketing.
- Celle, enfin, des systèmes d'information : comme cela a déjà été souligné à diverses reprises, et récemment avec beaucoup de force par le rapport inter-inspections sur les directions régionales des affaires culturelles, la situation des systèmes d'information doit faire l'objet

d'une attention soutenue de la part du ministère dans son ensemble. Dans le secteur patrimonial, les interrogations sont nombreuses, notamment sur l'avenir d'un certain nombre de bases de données et de systèmes de gestion qui donnent des signes, parfois marqués, d'essoufflement, appelant à une réflexion d'ensemble sur leur maintenance et leur éventuel renouvellement. Le choix du niveau de traitement optimal de cette question n'est pas aisé, mais il est peu probable qu'il se situe au niveau de la seule direction générale, même si plusieurs de ses agents lui consacrent une grande énergie.

## 2) La déconcentration en faveur des directions régionales et des opérateurs

Pour contribuer à recentrer la direction générale sur ses missions d'administration centrale, conformément aux prescriptions de la circulaire du Premier ministre en date du 24 juillet 2018, des mesures de déconcentration en faveur des directions régionales des affaires culturelles doivent, tout d'abord, être envisagées.

Un cas est particulièrement intéressant : ce sont neuf conservateurs de la sous-direction de la politique des musées qui étudient et approuvent les projets scientifiques, culturels et éducatifs (PSCE) des plus de 1200 musées titulaires de l'appellation « Musée de France » créée par la loi du 4 janvier 2002 ; cette mission pourrait certainement être déconcentrée au niveau des directions régionales. Les conservateurs en question ont beau jeu de souligner que dans les treize directions régionales de métropole, la fonction « musées » n'est représentée que par une seule personne, qui n'est pas forcément un conservateur, et qu'une déconcentration de l'étude des PSCE exigerait un renforcement des pôles patrimoniaux des directions régionales coûterait plus cher que le maintien de l'activité de la direction générale. Mais le raisonnement paraît spécieux dans son simplisme arithmétique, dans la mesure où la répartition des « Musées de France » entre les régions n'a rien d'homogène et où, surtout, les PSCE en question font, avant de monter à Paris, l'objet d'un premier examen par la direction régionale, laquelle avant de donner formellement son avis, a même souvent mis la main à la pâte de la rédaction !

De même, l'attribution de nombreux labels pourrait se faire au niveau régional, sur la base certes de critères élaborés et évalués au plan national, mais en reconnaissant aux directions régionales des capacités d'appréciation dont elles sont parfaitement capables.

Un certain nombre de missions assurées par la direction générale pourraient ensuite être transférées sans dommage à des établissements publics du secteur, lesquels seraient en capacité de les exercer avec plus de légitimité et d'efficacité qu'une administration centrale, compte tenu de la culture de l'efficacité qui est la leur. Moins classiques que les mesures de déconcentration en direction des services administratifs du ministère, ces transferts ne doivent pas être confondus avec la démarche d'«agenciarisation» repoussée plus haut : il ne s'agit pas en effet, dans ce cas de transférer à des établissements publics des compétences régaliennes de l'Etat, mais seulement des activités, dont la prise en charge transforme les établissements publics en quelque sorte en prestataires de l'administration centrale.

Des exemples de participation de certains opérateurs à la mise en œuvre de la politique patrimoniale de l'Etat existent déjà depuis longtemps. Ainsi, dans le secteur des musées, certains d'entre eux, nommés « grands départements », sont chargés de donner un avis sur les projets d'acquisition dans leur spécialité ; la formule, de l'avis quasi-général, aurait besoin d'être revivifiée, mais l'idée est bien là, de l'utilisation des établissements comme experts venant éclairer les décisions de l'Etat. De son côté, le Centre des monuments nationaux est-il appelé à gérer les intérêts

domaniaux de l'Etat au sein des cathédrales, alors même que ces monuments ne lui sont pas rattachés ; cette gestion a elle aussi besoin d'être revue, dans son principe comme dans ses modalités : un chantier à mener de concert entre la direction générale et l'établissement public devait être ouvert à cette fin.

Aujourd'hui, il est possible d'aller plus loin, par exemple pour l'organisation des grandes manifestations nationales (Journées européennes du patrimoine, Nuit européenne des musées, Rendez-vous aux jardins, Journées nationales de l'architecture ...), dont certaines pourraient être coordonnées, non plus directement par l'administration centrale, mais par un opérateur du secteur concerné, à l'image de ce qui se passe déjà pour les Journées nationales de l'archéologie, qui sont coordonnées par l'Institut national des recherches archéologiques préventives (INRAP) ou le Festival d'histoire de l'art, organisé par l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) et l'Etablissement public du château de Fontainebleau, où le festival se déroule.

De même, l'Institut national du patrimoine (INP) pourrait être chargé de l'élaboration et de la gestion du programme de formation des agents du secteur, et l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC) de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la construction de musées, aujourd'hui assurée par le service des musées.

Le ministère pourrait également choisir de confier à des établissements du secteur patrimonial la satisfaction de besoins nouveaux qui apparaissent dans le paysage patrimonial. Dans cet esprit, l'Institut des recherches archéologiques préventives (INRAP) s'est vu confier un rôle dans la gestion des vestiges archéologiques, dont la loi du 7 juillet 2016 a reconnu le statut de propriété de l'Etat. L'on pourrait envisager, dans le même esprit, que le Centre des monuments nationaux soit chargé de la mise au point, avec le concours de partenaires publics ou privés, d'un dispositif de soutien au patrimoine privé menacé.

De même apparaît-il aujourd'hui que les opérateurs patrimoniaux du ministère de la culture sont sollicités par divers canaux pour participer à des actions d'ingénierie culturelle à l'étranger. Il s'agit d'un enjeu particulièrement important pour l'influence et le rayonnement de la France à l'étranger, mais aussi, dans de nombreux cas, pour le financement du secteur. Aujourd'hui la coordination de ces sollicitations est tant bien que mal organisée par la direction générale des patrimoines, ce qui n'est pas entièrement satisfaisant, ne serait-ce que parce que les demandes venant de l'étranger peuvent porter sur des éléments autres que patrimoniaux. Le succès de l'Agence France-Museums, créée en 2007 pour mener à bien l'opération du Louvre d'Abu Dhabi, incite à réfléchir à la création d'une structure spécialisée, chargée de l'instruction et de l'orientation des demandes et à la gouvernance de laquelle seraient associées tous les établissements susceptibles d'être partie prenante au sein du ministère ; cette structure pourrait être placée sous la cotutelle du ministère des affaires étrangères à qui il incombe d'articuler l'action du ministère avec les orientations et les priorités de la politique étrangère de la France.

Naturellement l'ensemble de ces évolutions devra faire l'objet d'une préparation soignée, associant, autour du directeur général et de la directrice générale, tous les acteurs concernés. C'est un nouvel état d'esprit qu'il s'agit d'insuffler dans les relations entre les divers intervenants de la politique de l'architecture et du patrimoine ; il va de soi notamment que les établissements publics concernés devront jouer le jeu de la transparence et du partage d'informations, non seulement vis-à-vis de l'administration, mais aussi à l'égard des autres établissements intéressés. En réalité, c'est, au-delà des transferts ponctuels d'activités, à une véritable transformation de la relation entre l'administration et eux qu'il faut entreprendre.

## Le rôle des opérateurs du secteur du patrimoine et de l'architecture doit être réaffirmé et renforcé

L'une des caractéristiques principales du ministère français de la culture réside dans le nombre élevé d'opérateurs qui lui sont rattachés : soixante-quinze établissements publics, de toutes catégories, et vingt-huit services à compétence nationale, soit un total de plus de cent. Au sein de cet ensemble, le secteur de l'architecture et du patrimoine pèse d'un poids particulier avec quarante établissements publics et vingt-sept services à compétence nationale. Et encore certains établissements publics ou services à compétence nationale rattachés à d'autres directions générales du ministère que la direction générale exercent-ils des missions de nature patrimoniale, comme le Mobilier national, la Cité de la céramique Sèvres-Limoges ou la Bibliothèque nationale de France ! C'est dire qu'aucune réflexion sur l'organisation de la politique de l'architecture et du patrimoine ne peut faire l'économie du sujet des opérateurs.

D'autant que cette situation apparaît bel et bien comme irréversible : personne ne doit avoir de nostalgie de l'époque où l'administration centrale gérait en direct le Louvre ou la Caisse nationale des monuments historiques ; il serait, du reste paradoxal de refuser la perspective de la création d'agences et de souhaiter un retour à une situation qui, en mêlant compétences de conception et d'exécution, finissait, *mutatis mutandis*, par y ressembler. La structure d'établissement public, qui permet à ces opérateurs de disposer de la personnalité morale, est parfaitement adaptée à l'exploitation de systèmes complexes, mettant en œuvre des compétences et des moyens divers pour remplir des missions de service public. Et c'est bien la notoriété, assise sur la performance culturelle, d'un grand nombre d'entre eux, qui contribue au rayonnement intellectuel, culturel et touristique de la France.

L'intérêt fondamental du ministère de la culture paraît bien, dès lors, de s'appuyer délibérément sur ces établissements publics pour déployer sa politique patrimoniale et de substituer une bonne fois pour toutes au climat de méfiance plus ou moins larvée qui existe depuis des années à leur égard une relation de confiance véritable. Une traduction de cette confiance se situerait d'ailleurs dans la recherche résolue de tout ce qui pourrait contribuer à donner aux établissements publics un surcroît d'agilité en termes de gestion de leurs moyens : l'extension progressive des délégations de gestion des personnels fonctionnaires affectés dans les établissements est une première étape, d'autres devraient suivre pour revoir les modalités d'application de la règle du plafond d'emplois, peu adaptée à des établissements largement autofinancés et génératrice d'une sorte de concurrence entre structures pour l'accès à une ressource limitée. L'introduction d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des carrières serait également bienvenue. Il ne faut jamais perdre de vue que tout ce qui renforce les établissements publics patrimoniaux renforce la politique de l'architecture et du patrimoine.

Le pilotage de cette imposante flotte, mêlant vaisseaux de haut bord et plus frêles esquifs, constitue un défi permanent pour le ministère ; aucune solution idéale n'a jamais été trouvée, au moins dans la période récente. Le propos est ici de suggérer la manière dont la transformation de la relation avec les établissements publics, non seulement pourrait s'inscrire dans la nouvelle stratégie de l'architecture et du patrimoine, mais encore pourrait venir l'enrichir.

## 1) Une relation enrichie

L'enrichissement de la relation entre la direction générale des patrimoines et les établissements qui lui sont rattachés passe par la définition de ce qu'il est convenu d'appeler, dans le jargon administratif, la « tutelle-métier », par opposition à la tutelle portant sur la gestion administrative, financière et sociale. Cette définition n'a rien de véritablement aisé, et n'a au demeurant fait encore l'objet d'aucune définition convaincante depuis la création de la direction générale. Rien d'étonnant, dans ces conditions, que le contrôle budgétaire et financier ait pris, ces dernières années, le pas sur d'autres considérations, de telle sorte que les responsables d'établissements publics rencontrés sont unanimes à déplorer le fait d'être soumis à trois tutelles identiques et répétitives : celle de la direction générale, celle du secrétariat général du ministère et celle de Bercy. Ce n'est assurément pas ainsi que l'on mettra les établissements publics du secteur en phase avec le nouvel élan souhaité : pour cela, la direction générale doit au contraire créer les conditions d'un échange portant régulièrement sur les missions de l'établissement, sur les enjeux stratégiques qui se présentent à lui, sur sa capacité à relayer par son action les objectifs de la politique patrimoniale, ainsi que sur ses résultats.

Les responsables d'établissements publics rencontrés déplorent dans une très grande majorité l'inexistence d'un tel dialogue ; ils réaffirment l'importance de l'appui que la direction générale devrait pouvoir leur apporter dans des domaines en mutation, sur lesquels ils ne disposent pas de ressources en interne, comme sur les questions juridiques, numériques, commerciales ou internationales. En revanche, ils reconnaissent leur embarras quant à la définition des formes que devait prendre un tel dialogue.

L'exemple m'a été donné de la manière dont la sous-direction de l'archéologie procède avec l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) : l'habitude s'est instaurée depuis plusieurs années d'une réunion mensuelle entre le sous-directeur et son équipe, d'une part, et le président et le directeur général de l'INRAP, d'autre part. Ces réunions permettent évidemment un suivi très fin de l'activité de l'établissement et un échange de vues fructueux sur l'évolution du secteur. Mais il s'agit évidemment d'un mode particulièrement contraignant de relation, difficilement conciliable avec le principe d'autonomie des établissements publics et en tout état de cause difficilement applicable à une centaine de structures simultanément.

Faute de solution évidente, y compris aux yeux des agents qui en sont chargés, un certain pragmatisme semble devoir s'imposer en matière de tutelle : tous les établissements ne pèsent pas du même poids, les enjeux qui se présentent à eux peuvent varier sensiblement, et, pour compliquer le tout, le dialogue est plus facile entre certaines personnalités qu'entre d'autres. En sus des conseils d'administration, qui représentent toujours un moment fort de la relation, des rencontres périodiques, bilatérales ou multilatérales selon les cas, pourraient s'avérer utiles. L'élaboration de contrats de performance, dont tous les établissements ne sont hélas pas dotés, constituent un autre moment fort, mais il est regrettable que le suivi de leur mise en œuvre ne soit pas plus régulier. Il ne faut pas non plus sous-estimer l'apport que pourrait avoir la mobilisation collective des opérateurs autour de projets construits en commun. Le PassCulture, qui présente en outre l'avantage de concerner autant les structures patrimoniales que celles du spectacle vivant pourrait en donner un bon exemple.

A côté de celle des relations avec l'administration centrale, la question de la relation des établissements publics nationaux avec les directions régionales des affaires culturelles se pose aussi lorsque ces établissements sont situés dans la région ou y exercent leur activité. Les cas de figure étant très nombreux, il n'est pas possible d'avancer ici une formule qui réglerait toutes les

situations. Ce point mériterait de faire l'objet d'un suivi particulier de la part de la direction générale, tant il est vrai qu'il est essentiel que, pris dans ses différentes représentations, l'Etat s'exprime autant que possible d'une seule voix.

## 2) Une cartographie des opérateurs rationalisée

L'exemple donné plus haut de la relation de la direction générale avec l'INRAP est porteur d'un autre enseignement : une telle relation n'est, en effet, matériellement possible que parce que la sous-direction n'exerce la tutelle que d'un seul grand établissement public, ce qui est loin d'être le cas dans les autres branches de la direction générale, notamment dans les secteurs des monuments historiques et des musées.

C'est là un point d'importance : plus le réseau des opérateurs patrimoniaux sera émietté, plus il sera difficile à animer et à mobiliser dans son ensemble, et moins la politique de l'architecture et du patrimoine sera lisible dans sa globalité. C'est un enjeu de stratégie culturelle de première importance, avant même d'être un enjeu budgétaire et financier. Pour cette raison, il apparaît nécessaire d'entreprendre de manière résolue une démarche de rationalisation de la cartographie des opérateurs du secteur. On peut rappeler que l'équivalent britannique du ministère de la culture ne rassemble que quarante-trois opérateurs, secteurs de l'audiovisuel et du sport compris : les deux pays ne sont certes pas absolument comparables, mais l'exemple donne tout de même matière à réflexion.

La première composante de cette démarche porte sur la situation des musées organisés en services à compétence nationale. Le programme « Action publique 2022 » a repris l'idée d'une transformation du statut de ces musées, afin de les faire bénéficier de la personnalité morale et de marges de développement que ne peut leur offrir, malgré les efforts de la Réunion des musées nationaux et du service des musées de France, leur statut actuel. Dans le cadre de ce programme, plusieurs solutions ont été envisagées : rattachement à la Réunion des musées nationaux, création d'un établissement public de regroupement, création d'établissements publics regroupant un certain nombre de services à compétence nationale, rattachement à des établissements publics existants. Aucune solution n'a pour l'instant été officiellement retenue.

Cette démarche doit être perçue, non comme un simple bricolage statutaire, mais bien comme une véritable opportunité de transformer le secteur en profondeur. Pour donner un exemple parlant, deux des musées concernés par la réforme, celui des Antiquités nationales à Saint-Germain-en-Laye et celui de la Préhistoire aux Eyzies-de-Tayac, conservent des collections dans le domaine de la Préhistoire : il pourrait être très intéressant, non seulement de les rapprocher, mais encore de profiter de ce rapprochement pour restructurer l'ensemble des activités des institutions de l'Etat qui traitent de cette période, en y faisant aussi intervenir l'INRAP ; le fait que le directeur du musée des Eyzies soit également responsable de cavités situées dans la vallée de la Vézère et rattachées soit au Centre des monuments nationaux, soit au Muséum national d'histoire naturelle, pourrait favoriser cette démarche. De même, un certain nombre de « châteaux-musées » pourraient trouver au sein du Centre des monuments nationaux l'opportunité de s'insérer dans un réseau leur offrant des possibilités de développement dont ils ne disposent pas actuellement.

L'essentiel en tout cas est que la transformation des services à compétence nationale ne se traduise pas, au nom du respect de l'identité de chacun, par la création nombre pour nombre de nouveaux établissements publics.

L'exemple de la Préhistoire, qui est susceptible de mettre en jeu l'INRAP et le Centre des monuments nationaux, montre qu'il est souhaitable de dépasser le cadre des seuls musées à statut de service à compétence nationale pour parvenir à réaliser des opérations pertinentes. L'examen de la cartographie actuelle des opérateurs montre que d'autres regroupements sont possibles : par exemple les trois services à compétence nationale qui forment les Archives nationales, pourraient être à tout le moins regroupés, voire transformés en un établissement public unique ; ou encore les laboratoires de recherche du secteur des musées (Centre de recherche et de restauration des musées de France – C2RMF) et du secteur des monuments historiques (Laboratoire de recherche des monuments historiques – LRMH), qui travaillent sur des disciplines très voisines, pourraient être rapprochés pour constituer un grand laboratoire de recherche patrimoniale de dimension internationale.

Un rapprochement pourrait aussi être envisagé entre les écoles nationales d'architecture, dont quatre sont localisées dans Paris *intra-muros* et six au total en Ile-de-France. Déjà des actions communes réunissent les trois écoles associées à la communauté Université-Paris-Est (Malaquais, Belleville, Marne-la-Vallée) ; sans aller nécessairement jusqu'à la fusion des structures, une plus grande mise en commun de moyens ou de services pourrait être recherchée au bénéfice d'écoles voisines les unes des autres.

Ce ne sont là que des exemples destinés à montrer qu'un minimum de volontarisme institutionnel peut donner un nouveau visage à la politique de l'architecture et du patrimoine. Il ne faut certes pas sous-estimer la difficulté de telles opérations, qui se heurtent à de longues habitudes de travail fondées sur des cultures d'établissement différentes les unes des autres. Mais c'est une pierre de touche de la capacité du ministère de la culture à se transformer pour se régénérer.

### **Le cas particulier de la Réunion des musées nationaux – Grand Palais (RMN-GP)**

La Réunion des musées nationaux (RMN) a été créée par une loi du 16 avril 1895 ; transformée en établissement public industriel et commercial par un décret du 14 novembre 1990, elle s'est vue adjoindre la responsabilité de la gestion du Grand-Palais par un décret du 13 janvier 2011. Depuis cette date, l'activité de l'établissement est donc duale :

- D'un côté, l'établissement continue de gérer un ensemble de missions transversales au bénéfice de l'ensemble des musées, et plus particulièrement à l'égard des musées nationaux : organisation d'expositions et d'activités pédagogiques, édition, acquisitions, gestion de boutiques, constitution d'une « photothèque universelle » et d'une agence photographiques pour gérer cette photothèque ...
- D'un autre côté il assure également, avec l'Etablissement public du palais de la Découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie, la gestion du Grand-Palais et le portage du grand projet arbitré par les pouvoirs publics en faveur de la rénovation de ce site exceptionnel.

Au-delà de la prise en considération du fait que le Grand-Palais est destiné à constituer une sorte de vitrine de l'excellence française dans le domaine des musées grâce aux expositions qui y seront organisées parmi d'autres activités de nature plus événementielle ou économique, le lien entre les deux missions de l'établissement apparaît comme relativement ténu. Il l'est d'autant plus que depuis la transformation d'un grand nombre de musées nationaux en établissements publics, qui s'est traduite par leur émancipation de l'offre de services de la RMN pour recourir à des services

propres, le champ des missions traditionnelles de l'établissement s'est quelque peu restreint et, de l'avis de nombre d'acteurs du secteur, une partie de leur sens s'est perdu. Il est vraisemblablement appelé à se restreindre davantage encore du fait de l'évolution des statuts des musées organisés en services à compétence nationale que l'établissement refuse à juste titre de se voir rattacher. L'ampleur et la complexité de l'opération du Grand-Palais se révélant chaque jour davantage, un déséquilibre véritable risque de se faire jour entre les deux « ailes » de la maison.

Ce déséquilibre doit être clairement assuré par le ministère de la culture et le futur président ou la future présidente de l'établissement public : puisque les pouvoirs publics ont finalement fait le choix, lourd de conséquences en termes budgétaires pour l'ensemble du secteur patrimonial, de s'engager fortement en faveur de l'opération, il est primordial, tant au regard du rayonnement de la France et de la réputation culturelle de l'Etat que de sa responsabilité vis-à-vis du contribuable, de réussir cette opération, et, pour cela, de lui donner un visage suffisamment attractif pour justifier l'ampleur de l'effort consenti. En d'autres termes, aucune autre considération ne doit, au sein de l'établissement, primer sur celle de bâtir au plus vite pour le Grand-Palais un projet culturel ambitieux et soutenable et de mobiliser autour de ce projet les partenaires nationaux et internationaux propres à en assurer le succès. C'est la raison pour laquelle je préconise que le futur président ou la future présidente soit une personnalité du monde de l'art, ou plus largement de la culture, reconnue par ses pairs, plutôt qu'un gestionnaire, en dépit des sommes en cause.

Cette nécessité de mobilisation de nombreux partenaires, à commencer par les musées français, me semble devoir emporter une modification de la gouvernance actuelle de l'établissement : le conseil d'administration ne leur fait en effet aucune place spécifique, ce qui n'est certainement pas le meilleur moyen de provoquer leur adhésion. Le décret du 13 janvier 2011 doit à tout le moins être revu sur ce point : les musées français ne s'empareront du projet du Grand-Palais que s'il leur apparaît tant soit peu comme leur projet.

A côté de cette ardente obligation du Grand-Palais, une attention soutenue doit être apportée à l'évolution future des missions traditionnelles de la Réunion des musées nationaux ; cette évolution ne sera pas uniforme, entre celles que la généralisation des établissements publics réduira certainement de manière sensible, comme l'organisation des visites-conférences et des expositions, et celles qui, au contraire, sont susceptibles de continuer à se développer, comme l'agence photographique, surtout si on rapproche d'elle des services comparables existant dans d'autres établissements, comme le Centre des monuments nationaux.

### **Les missions des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) en matière d'architecture et de patrimoine doivent être à la fois clarifiées, réorientées et renforcées**

L'organisation du ministère de la culture comprend, aux côtés de l'administration centrale et des opérateurs, treize directions régionales des affaires culturelles (DRAC) pour les régions de métropole et cinq directions des affaires culturelles (DAC) pour les départements d'outre-mer ; deux structures spécifiques traitent en outre des questions culturelles à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie. A l'exception de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna, l'ensemble du territoire national est couvert par les services du ministère de la culture. Plus de 1400 équivalents-temps-plein y travaillent sur les sujets de l'architecture et du patrimoine.

Ces services jouent un rôle essentiel puisque c'est sur eux que repose la mise en œuvre du dispositif législatif et réglementaire qui régit le secteur : ils disposent à ce titre de larges compétences d'autorisation ou d'avis, et sont chargés d'assurer le contrôle scientifique et technique qui constitue la sanction du respect des prérogatives de l'Etat dans tous les domaines du patrimoine. Ils prennent également ou instruisent des décisions d'attribution de labels. Ils exercent leur activité en contact immédiat avec de nombreux interlocuteurs et à ce titre exercent une influence considérable sur l'image du ministère dans les territoires.

La situation des DRAC et des DAC a très récemment fait l'objet d'une étude complète de la part de l'Inspection générale des affaires culturelles, l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des finances ; ce rapport a notamment traité de l'impact que la création des grandes régions a eu sur le fonctionnement de ces services. Or cet impact a été particulièrement important dans le domaine du patrimoine, dans la mesure où, au moins dans les grandes régions, la réforme a provoqué un éloignement du terrain des centres de décision ; double éloignement dans certains cas même, puisque non seulement l'aire géographique couverte par les principaux responsables patrimoniaux (conservateurs régionaux des monuments historiques et de l'archéologie, conseillers pour les musées, conseillers pour l'architecture et pour les archives lorsqu'il en existe) a été élargie, parfois considérablement, mais encore l'implantation, pour des raisons d'équilibre interrégional, du pôle patrimonial dans une ville autre que le siège de la DRAC a créé une distance entre ce pôle d'un côté, le directeur régional et les autres services de l'autre côté.

Sur la base de ce rapport, le secrétariat général du ministère a engagé une démarche spécifique de réorganisation des DRAC implantées sur plusieurs sites, en concertation avec les organisations représentatives du personnel. Compte tenu de l'avancement de cette réflexion mais aussi du fait que le secteur patrimonial n'est pas le seul à être concerné par elle, je l'ai laissée en dehors du champ de ma propre réflexion, pour me borner à :

- Constaté l'intérêt que me paraissent présenter, partout où ils existent, ces pôles patrimoniaux qui sont d'efficaces outils de transversalité et de collégialité entre les différents services de la direction régionale (et notamment entre la conservation régionale des monuments historiques et celle de l'archéologie) ; à ce titre ces pôles doivent pouvoir fonctionner de manière optimale en disposant notamment des délégations de signature adéquates. Un soin particulier doit également être apporté à la formation des responsables de ces pôles en matière de pilotage d'équipes.
- Souhaiter le maintien au sein de ces pôles de compétences qui sont indispensables à leur cohérence scientifique et à leur efficacité : architecture, bien sûr, mais aussi ethnologie et, sous réserve d'un autre choix de rattachement, archives.

La question de la collégialité au sein des DRAC et des DAC apparaît comme un enjeu essentiel, aussi bien au niveau de l'échelon régional qu'entre cet échelon régional et les Unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP). Cette collégialité manifeste la volonté d'une approche globale des sujets patrimoniaux et contribue à ce que l'Etat parle d'une seule voix sur ces sujets, ce qui est essentiel ; elle brise l'isolement dans lesquels certains agents peuvent se trouver placés face à des décisions difficiles ou à certaines pressions ou critiques. Elle doit donc être développée par tous les moyens possibles, et de ce point de vue, la circulaire de la ministre de la culture en date du 6 juin 2018, prise à la suite des travaux d'un groupe d'experts et d'élus constitué « en vue de refonder la relation de confiance entre les acteurs », constitue une étape importante ;

elle gagnerait à voir son caractère normatif renforcé et assorti d'un suivi spécifique par la direction générale ou l'Inspection générale des affaires culturelles.

Au-delà de ces aspects, l'activité des DRAC en matière d'architecture et de patrimoine semble devoir appeler des remarques de deux ordres.

### **Les Unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) doivent être investies d'un rôle moteur dans la mise en œuvre de la politique de l'architecture et du patrimoine**

Comme leur nom l'indique les Unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) sont des émanations spécialisées des DRAC au niveau départemental. Elles sont dirigées par un membre du corps des architectes-urbanistes de l'Etat et exercent les compétences reconnues par le code du patrimoine aux architectes des bâtiments de France.

Ces compétences, dont la teneur est variable en fonction des protections applicables aux diverses composantes du territoire concerné, se résument souvent, dans l'esprit public, à l'avis conforme que les architectes des bâtiments de France doivent rendre sur certaines demandes d'autorisations de construction ou d'aménagement. Les conditions de délivrance (ou de refus) de cet avis, lorsqu'il est requis, ont tendance à focaliser le débat sur la situation du patrimoine et de l'architecture en France, bien plus encore l'activité des services de l'échelon régional. Les clichés abondent sur la sévérité des avis, en dépit de la proportion écrasante d'avis favorables rendus et de l'existence de voies de recours contre d'éventuels refus ouvertes par la loi du 7 juillet 2016 et encore élargies par la possibilité d'une médiation suggérée par la note ministérielle du 6 juin 2018. Les conditions dans lesquelles fonctionnent les UDAP, point de contact et parfois de friction avec les propriétaires, les aménageurs ou les élus, représentent donc un enjeu essentiel pour le ministère.

Ce débat est d'autant plus réducteur que les UDAP se voient également reconnaître des compétences de conseil, d'étude et d'évaluation, susceptibles de nourrir, au plus près du terrain, la relation de proximité que le ministère doit entretenir avec les acteurs de l'architecture et du patrimoine. Parmi ces compétences, le « porter à connaissance » prévu par l'article R. 123-15 du code de l'urbanisme, qui permet à l'architecte des bâtiments de France d'informer de l'existence de dispositifs de protection les collectivités territoriales, dans le cadre de l'élaboration de documents d'urbanisme ou d'aménagement, ou encore en amont d'une opération, revêt une importance essentielle.

Mais le fait est que la réduction des effectifs et des moyens des UDAP amène très souvent les architectes des bâtiments de France à donner une priorité, dans la répartition de leur temps, aux avis, débouchant sur une restriction de l'exercice de leurs autres compétences. Le déséquilibre ainsi créé est fâcheux : en enfermant trop les UDAP dans un rôle d'empêchement, il pèse très négativement sur l'image, non seulement des architectes des bâtiments de France, mais aussi des dispositifs de protection eux-mêmes ; en outre, il affaiblit le rôle que le ministère de la culture est susceptible de jouer sur les territoires pour la préservation d'un cadre de vie de qualité.

Il importe donc de redresser cette situation. Pour cela, pour permettre à ces services de jouer un rôle moteur dans l'accompagnement de l'élan donné à la politique de l'architecture et du patrimoine, il est nécessaire de faire des UDAP une priorité absolue de l'allocation des moyens ministériels, ce qui est au demeurant conforme aux directives de la circulaire du Premier ministre en date du 24 juillet 2018, qui entendent privilégier l'échelon départemental pour l'organisation des

services territoriaux de l'Etat. Cette priorité doit se traduire au niveau des effectifs, pour permettre au moins un accomplissement équilibré de l'ensemble des missions et un développement de celles de ses missions qui sont de nature à rendre à la fois plus effective et plus consensuelle l'application sur les territoires de la politique de l'architecture et du patrimoine. Elle doit se traduire aussi au niveau de la gestion des carrières et de la formation des agents affectés dans ces unités, formation aux aspects scientifiques, techniques et administratifs bien sûr, mais aussi relationnels et managériaux, ainsi qu'au niveau de la communication susceptible d'être organisée sur l'activité de ces services, pour la faire mieux connaître et davantage apprécier. Elle peut donner lieu, dans le cadre des collégialités évoquées plus haut, à l'élaboration, non seulement de référentiels comme le rappelle la note du 6 juin 2016, mais aussi de véritables schémas territoriaux de protection ou de restauration.

Les UDAP sont aussi, il ne faut pas l'oublier le point de rattachement des conservateurs des antiquités et des objets d'art (CAOA), dont l'activité est essentielle et dont le statut mériterait, au passage d'être modernisé. Leur assise territoriale correspond à celle des Conseils d'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement (CAUE) : elles sont donc particulièrement bien placées pour mobiliser ces structures, comme elles pourraient d'ailleurs le faire aussi des écoles d'architecture s'il existait des contacts institutionnalisés entre elles. Enfin, elles sont en capacité de travailler de manière particulièrement étroite, là encore à la véritable échelle des territoires, avec les services chargés de la protection du patrimoine naturel et de la biodiversité, et en particulier avec les inspecteurs des sites.

Cette réunion de moyens, ces réseaux en font donc l'échelon optimal de traitement des problématiques, telles celles des centres anciens, des bourgs ou des territoires ruraux en déclin, que le ministère peine tellement aujourd'hui à saisir. Ils en font aussi le lieu privilégié d'élaboration, selon le vœu de Mme Nyssen, de cette « vision partagée en matière d'architecture et du patrimoine », qui est l'une des conditions de la transmission du sentiment patrimonial de génération en génération.

Tout concourt, décidément, à s'appuyer bien davantage qu'on ne le fait actuellement sur les UDAP. Loin d'affaiblir le ministère, ni les directions régionales, le nouveau dynamisme des UDAP les renforcera.

### **Les conditions de l'exercice d'une mission de maîtrise d'ouvrage par les DRAC doivent faire l'objet d'une expertise.**

Traditionnellement, les services de l'Etat assuraient la maîtrise d'ouvrage des travaux effectués sur les bâtiments classés, quel qu'en soit le propriétaire. Cette situation, qui engendrait de nombreuses difficultés, au rebours de l'intérêt même des monuments, a pris fin par les quatre décrets du 22 juin 2009, qui ont complètement bouleversé le régime juridique applicable aux travaux effectués sur les monuments historiques.

Au terme de cette réforme, les directions régionales des affaires culturelles se sont vues reconnaître trois compétences :

- L'exercice de la maîtrise d'ouvrage sur un certain nombre de monuments appartenant à l'Etat, et en particulier sur les cathédrales.

- Une mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage au profit de propriétaires autres que l'Etat.
- L'exercice du contrôle scientifique et technique sur l'ensemble des travaux exécutés sur les monuments protégés.

Même limité à un nombre relativement restreint de monuments, l'exercice d'une activité directe de maîtrise d'ouvrage par un service administratif ne laisse pas d'étonner : cette activité est lourde et l'on peut s'interroger sur sa compatibilité, en termes de charge de travail, avec les autres activités des directions régionales, alors au surplus que des structures pourraient l'assurer, y compris au sein du ministère où plusieurs établissements sont précisément dotés de la compétence de maîtrise d'ouvrage. Les directeurs régionaux et leurs collaborateurs des pôles patrimoniaux sont, au moins dans leur grande majorité, attachés au lien qui unit à leurs yeux ces trois missions. Ils expliquent notamment que c'est l'exercice de la maîtrise d'ouvrage qui les rend à la fois légitimes et compétents pour assurer l'assistance et le contrôle technique.

Ce raisonnement n'est pas dépourvu de force, mais il ne saurait convaincre tout à fait : l'observation des réalités régionales montre en effet, d'une part, que l'assistance à maîtrise d'ouvrage est assurée à des degrés très différents d'une région à l'autre et, d'autre part, que de nombreux agents des DRAC regrettent de ne pouvoir faire davantage de contrôle scientifique et technique. C'est donc bien que l'équilibre entre les trois missions soi-disant indissociables n'est pas stabilisé, ou que l'ajustement entre les composantes de cet équilibre se fait plutôt au bénéfice de la maîtrise d'ouvrage et au détriment de l'assistance et du contrôle.

Cette situation n'est pas satisfaisante : de nombreux propriétaires, publics ou privés, restent désarmés devant les implications de la réforme de 2009, de telle sorte que l'assistance à la maîtrise d'ouvrage apparait à la fois comme une condition du maintien de l'état de conservation du patrimoine et comme un marqueur du sentiment de plus ou moins grande proximité que les acteurs du patrimoine peuvent éprouver à l'égard du ministère et de ses services. En outre, le lien de cette assistance avec la consommation des crédits destinés à la restauration des monuments historiques, qui est un sujet de préoccupation constant, est évident. Quant au contrôle scientifique et technique, il est, on le rappelle, la sanction des prérogatives de l'Etat en matière de patrimoine.

La sensibilité manifeste de cette question, qui mériterait de ce fait une concertation spécifique, ainsi que l'importance des disparités d'une région à l'autre ne me permettent pas de proposer une solution définitive à ce problème, que je me contente de signaler. Je suggère que ce point fasse l'objet d'une étude plus approfondie dans les mois qui viennent, à l'initiative du futur directeur général ou de la future directrice générale, afin de déboucher sur un dispositif, le cas échéant différencié entre les régions, qui assure dans la réalité un meilleur équilibre entre les missions et donc une meilleure visibilité de la politique de l'architecture et du patrimoine sur les territoires.

Une étude complémentaire apparait comme d'autant plus souhaitable que les cathédrales se trouvent au cœur de la mission de maîtrise d'ouvrage des DRAC. Or Le statut et la gestion de ces monuments soulèvent actuellement un grand nombre de questions complexes qui justifieraient l'ouverture d'un chantier global de réflexion.

## Conclusion

Le nouvel élan donné à la politique de l'architecture et du patrimoine passe, sinon par un changement complet des acteurs et de leurs modes d'intervention, mais par l'acquisition de nouveaux outils et, surtout, par l'adoption d'un état d'esprit renouvelé.

Quel que soit le degré de transformation retenu par les pouvoirs publics sur la base de ce rapport, la mise en œuvre du dispositif proposé va exiger du temps : le temps de procéder à des nominations, de modifier des textes, de rendre sensible de nouvelles méthodes d'approche des problèmes et des relations entre les acteurs. Il faut donc s'y atteler au plus vite, tout en continuant à traiter les dossiers de fond.

Incontestablement exigeante, cette démarche duale est la clé d'une prolongation durable des effets de l'élan donné depuis 2017. L'on reproche parfois au temps du patrimoine d'être trop lent au regard des exigences de la politique et des médias. Quand même cela serait, ce qui n'est pas assuré, cela ne doit pas faire oublier que c'est le patrimoine qui, sous ses différentes formes, conserve et transmet l'essence des actions humaines. L'investissement intellectuel ou matériel que l'on y consacre est l'arme la plus efficace que l'on connaisse contre l'effacement. Il ne tient somme toute qu'à peu de chose que notre époque apparaisse dans l'esprit des générations futures comme l'une de celles qui s'en soit le mieux souvenue.

**Philippe BÉLAVAL**  
**3 Octobre 2018**

## Annexes

### 1) Lettre de mission



*Ministère de la Culture*

*La Ministre*

Monsieur Philippe BÉLAVAL  
Président du Centre des Monuments  
nationaux  
Hôtel de Sully  
62 rue Saint-Antoine  
75004 PARIS

Paris, le 4 juillet 2018

Nos réf. : TR/2018/D/17075/SMI

Monsieur le Président,

Comme le Président de la République l'a déclaré le 31 mai dernier en recevant à l'Elysée des personnalités engagées en faveur du patrimoine, ce dernier fait partie du cœur politique de la Nation.

Réunissant au sein d'un processus continu d'enrichissement et de réinvention les apports successifs des générations qui ont forgé l'identité collective des territoires de notre pays, le patrimoine permet à nos contemporains de comprendre d'où ils viennent et ce qui les rassemble. En offrant aux publics de nombreuses clés de lecture sensible du temps et de l'espace, il s'impose comme un outil de formation individuelle et collective à tous les âges de l'existence. Il constitue une ressource précieuse pour des territoires qui, parfois, n'en ont pas d'autre.

Dans notre pays, la défense et la mise en valeur du patrimoine impliquent un nombre considérable d'institutions et de personnes. Garant des intérêts fondamentaux de la Nation, lui-même propriétaire de monuments, de collections, de fonds de bibliothèques et d'archives considérables, l'État a un rôle essentiel à jouer dans la définition et la mise en œuvre de la politique patrimoniale. C'est en particulier lui qui détient les compétences régaliennes qui encadrent l'activité de l'univers patrimonial dans les différentes sphères qui le constituent. C'est le plus souvent vers lui que se tournent les acteurs publics ou privés qui souhaitent porter des projets ambitieux d'acquisition, de conservation ou de mise en valeur du patrimoine.

Pour cette raison, il m'apparaît essentiel que l'action de l'État dans le domaine patrimonial se situe à l'exacte hauteur de l'enjeu que représente, dans la France d'aujourd'hui, la préservation et la transmission d'un patrimoine abondant, diversifié, innovant, et bien sûr largement ouvert et partagé.

.../...

*3, rue de Valois, 75033 Paris Cedex 01 France - Téléphone : 01 40 15 80 00*

Or un certain nombre de questions se posent aujourd'hui autour de la manière dont cet enjeu est appréhendé par l'État.

J'observe tout d'abord qu'au sein même de l'État, certains aspects de la politique patrimoniale relèvent de départements ministériels différents.

Plusieurs politiques patrimoniales essentielles, dans les domaines de l'architecture, de l'archéologie, des archives ou des musées font également l'objet d'une prise en charge par plusieurs ministères : la pertinence d'une telle situation doit être évaluée. La capacité de l'État à appréhender les liens entre patrimoine naturel, patrimoine culturel et patrimoine immatériel devra aussi être questionnée.

Pour ce qui concerne le ministère de la Culture proprement dit, le secteur patrimonial a fait l'objet d'une réorganisation majeure avec la création, au début de l'année 2010, d'une direction générale unique, regroupant l'ensemble des fonctions dans les secteurs de l'architecture, de l'archéologie, des monuments historiques, des musées et des archives.

Huit ans après sa mise en œuvre, cette réforme mérite d'être évaluée, quant à sa capacité à prendre en charge toutes les dimensions des secteurs concernés, y compris les plus spécifiques, et à répondre aux évolutions constantes des pratiques professionnelles comme des attentes des publics. Cette analyse devra prendre en compte l'évolution de l'exercice de la tutelle des grands opérateurs, assumée par la direction générale, et permettra d'examiner l'articulation entre la direction générale et le secrétariat général, ce dernier assumant plusieurs missions de coordination transversale, notamment en matière d'enseignement supérieur. Et ce d'autant plus que le paysage s'est profondément modifié au cours de ces dernières années : affirmation constante de l'action des collectivités territoriales, création des grandes régions entraînant la restructuration des directions régionales des affaires culturelles, apparition de nouveaux acteurs publics ou privés, développement massif d'un tourisme mondialisé, invention de nouveaux modes d'exploitation et de financement, développement des grands opérateurs, explosion de l'univers numérique ... En particulier, la montée en puissance des collectivités territoriales en matière patrimoniale les positionne désormais comme propriétaires ou acteurs prescripteurs principaux des opérations de restauration, réhabilitation et réaffectation. Il est indispensable que l'organisation de l'État sur le territoire permette la conduite de la politique publique au plus près du terrain, en lien étroit avec les collectivités.

Par conséquent, cette évaluation doit porter, non seulement sur les missions, l'organisation et le fonctionnement des services centraux du ministère, mais également sur les services extérieurs et sur les nombreux opérateurs du secteur ; le périmètre de la direction générale des patrimoines et de chacun des services qui la composent pourra utilement être interrogé dans le cadre de cette mission ; dans le domaine du patrimoine, les travaux devront notamment analyser l'articulation entre le service du patrimoine et les attributions du Centre des Monuments nationaux (CMN) ; dans le domaine des musées, la réflexion devra prendre en compte l'articulation entre le service des musées de France et la Réunion des musées nationaux – Grand Palais (RMN-GP) ; de la même manière, l'articulation avec les autres opérateurs actifs en matière patrimoniale devra être analysée (OPPIC, INRAP, etc.) ; l'interaction de ces différents niveaux doit faire l'objet d'un examen particulièrement attentif.

.../...

L'objectif est de déterminer le niveau d'exercice optimal de chacune des compétences composant la politique patrimoniale, afin de tendre à la plus grande efficacité. L'actualité montre que, dans ce domaine, les attentes sont grandes à l'égard de l'État, aussi bien en milieu rural que dans les villes, petites, moyennes ou grandes : j'attache le plus grand prix à ce qu'une réponse adaptée soit apportée à ces attentes.

Pour l'ensemble de ces raisons, je souhaite vous confier une mission de réflexion, devant déboucher sur la remise au Gouvernement d'un certain nombre de propositions relatives à l'organisation de l'action de l'État dans le domaine patrimonial. Un groupe resserré d'experts vous accompagnera dans la réalisation de cette mission et vous apportera des points de vue diversifiés et opérationnels sur les problématiques à traiter. Vous veillerez à travailler en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, y compris les personnels et leurs organisations représentatives, afin de tenter de dégager, autant que possible, des positions consensuelles.

Afin de donner les plus grandes chances de réussite à la mise en œuvre des propositions susceptibles de résulter de votre mission, j'ai décidé de différer les recrutements à effectuer sur les postes actuellement vacants dans les services patrimoniaux du ministère de la Culture ; vous veillerez cependant à vous appuyer, au sein de ces services, sur le directeur général des patrimoines par intérim qui sera prochainement désigné.

Je souhaite pouvoir disposer de vos propositions au plus tard mi-septembre 2018.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Françoise NYSSSEN

## 2) Personnalités auditionnées

M. **Hervé MORIN**, Ancien ministre, Président du conseil régional de Normandie, Président de Régions de France

Mme **Catherine MORIN-DESAILLY**, Sénatrice de la Seine-Maritime, Présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat

M. **Jean-Pierre LELEUX**, Sénateur des Alpes-Maritimes, Vice-Président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat

M. **Raphael GERARD**, Député de Charente-Maritime, membre de la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation de l'Assemblée Nationale

Mme **Deborah MUNZER**, Présidente de la Fédération Nationale des Collectivités territoriales pour la Culture

M. **Yves DAUGE**, Ancien député, ancien sénateur, ancien maire de Chinon, Président de l'Association des Centres Culturels de Rencontre

M. **Marc GUILLAUME**, Secrétaire général du gouvernement

M. **Michel CADOT**, Préfet de la Région Île-de-France, préfet de Paris

Mme **Ann-José ARLOT**, Cheffe de l'Inspection Générale des Affaires Culturelles

M. **Hervé BARBARET**, Secrétaire général du ministère de la culture

M. **Jean-Michel LOYER-HASCOET**, Directeur général des patrimoines par intérim

M. **Arnaud ROFFIGNON**, Secrétaire général adjoint du ministère de la culture

Mme **Agnès VINCE**, Directrice chargée de l'architecture, adjointe au directeur général des patrimoines

M. **Guillaume D'ABBADIE**, Directeur par intérim, chargé des archives à la direction générale des patrimoines

Mme **Blandine CHAVANNE**, Sous-directrice de la politique des musées à la direction générale des patrimoines

M. **Vincent LEFEVRE**, Sous-directeur des collections à la direction générale des patrimoines

M. **Emmanuel ETIENNE**, Sous-directeur des monuments historiques et des espaces protégés à la direction générale des patrimoines

M. **Benoît KAPLAN**, Sous-directeur de l'archéologie à la direction générale des patrimoines

Mme **Corinne LANGLOIS**, Sous-directrice de l'architecture, de la qualité de la construction et du cadre de vie à la direction générale des patrimoines

M. **Christian-Lucien MARTIN**, Sous-directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche en architecture à la direction générale des patrimoines

M. **Bruno RICARD**, Sous-directeur de la communication et de la valorisation des archives à la direction générale des patrimoines

Mme **Claire SIBILLE-DE GRIMOÛARD**, Sous-directrice de la politique archivistique à la direction générale des patrimoines

M. **Kevin RIFFAULT**, Sous-directeur des affaires financières et générales à la direction générale des patrimoines

M. **Philippe CIEREN**, Chef de l'Inspection des patrimoines

Mme **Isabelle CHARDONNIER**, Cheffe du département de l'action territoriale / secrétariat général - ministère de la culture

M. **Michel L'HOUE**, Directeur du Département des recherches archéologiques sub-aquatiques et sous-marines (DRASSM)

M. **Bruno FAVEL**, Chef du département des affaires européennes et internationales à la direction générale des patrimoines

M. **Pascal LIEVAUX**, Chef du Département du pilotage de la recherche et de la politique scientifique à la direction générale des patrimoines

Mme **Emmanuelle LALLEMENT**, Chef du Département de la politique des publics à la direction générale des patrimoines

M. **François MULLER**, Chef du département de la communication à la direction générale des patrimoines

Mme **Sophie CUEILLE**, Cheffe de la Mission de l'Inventaire général du patrimoine culturel à la direction générale des patrimoines

Mme **Isabelle MARECHAL**, Inspectrice générale des affaires culturelles, ancienne chef du service du patrimoine à la direction générale des patrimoines

M. **Bertrand-Pierre GALEY**, Inspecteur général des affaires culturelles, ancien Directeur chargé de l'architecture, adjoint au directeur général des patrimoines

Mme **Nicole DA COSTA**, Directrice régionale des affaires culturelles de la région Ile-de-France

M. **Marc DROUET**, Directeur régional des affaires culturelles de la région Hauts-de-France

M. **Laurent ROTURIER**, Directeur régional des affaires culturelles de la région Occitanie

M. **Michel ROUSSEL**, Directeur régional des affaires culturelles de la région Bretagne

Mme **Valérie RENAULT**, Secrétaire Générale CGT Culture

Mme **Cecilia RAPINE**, secrétaire générale adjointe de la CFDT-Culture

M. **Frédéric MAGUET**, Secrétaire général FNAC-FSU Culture

M. **Pierre-Frédéric BRAU**, Président de l'Association des archivistes français

M. **Pascal PRUNET**, Président de la Compagnie des Architectes en Chef des Monuments historiques (ACMH)

M. **Patrick LE CHANU**, Président de l'association des conseillers pour les musées

M. **Jean-Lucien GUENOUN**, Président-Secrétaire Général du Syndicat National des Administratifs et Techniciens de l'Environnement, de l'Architecture et de l'Urbanisme (SNATEAU)

M. **Henry MASSON**, conservateur régional des monuments historiques de la région Bretagne"

M. **Louis PRIEUR**, Président du syndicat Patrimoine et Architecture

M. **Jean-Luc MARTINEZ**, Président-directeur de l'établissement public du musée du Louvre

M. **Serge LASVIGNES**, président du Centre Georges-Pompidou

Mme **Catherine PEGARD**, Présidente de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles

Mme **Laurence DES CARS**, présidente du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie

M. **Stéphane MARTIN**, Président du Musée du quai Branly-Jacques Chirac

M. **Jean-François HEBERT**, Président de l'établissement public du Château de Fontainebleau

M. **Laurent LE BON**, Président du musée Picasso

Mme **Sophie MAKARIOU**, présidente du musée national des arts asiatiques - Guimet

Mme **Clarisse MAZOYER**, Présidente de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture

Mme **Romane SARFATI**, Directrice Générale, Cité de la céramique - Sèvres & Limoges

Mme **Françoise BANAT-BERGER**, Directrice des Archives Nationales

M. **Dominique GARCIA**, Président de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)

M. **Daniel GUERIN**, Directeur général de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)

Mme **Catherine CHEVILLOT**, Directrice du musée Rodin

Mme **Marie-Cécile FOREST**, Directrice de l'établissement public du musée national Jean-Jacques Henner et du musée national Gustave Moreau

Mme **Hélène ORAIN**, Directrice générale du Palais de la Porte Dorée

M. **Philippe BARBAT**, Directeur de l'Institut National du Patrimoine

Mme **Claire BARBILLON**, Directrice de l'Ecole du Louvre

M. **Jean D'HAUSSONVILLE**, Directeur général du Domaine de Chambord

Mme **Marie-Christine LABOURDETTE**, Présidente de la Cité de l'Architecture et du Patrimoine

M. **Emmanuel MARCOVITCH**, Directeur général délégué et Président par intérim - Réunion des musées nationaux - Grand Palais

M. **David CAMEO**, Directeur général du musée des Arts Décoratifs

M. **Hilaire MULTON**, Directeur du Musée d'Archéologie nationale – Domaine national de Saint-Germain-en-Laye

Mme **Elisabeth TABURET-DELAHAYE**, Directrice du musée de Cluny

M. **Hervé LEMOINE**, Directeur du Mobilier national et des manufactures des Gobelins

M. **Jean-Jacques CLEYET-MERLE**, Directeur du Musée national de Préhistoire

M. **Thierry CREPIN-LEBLOND**, Directeur du musée national de la Renaissance

M. **Gilles DESIRE DIT GOSSET**, Directeur de la Médiathèque de l'architecture et du patrimoine

Mme **Anne DOPPFER**, Directrice des musées nationaux du XXe siècle des Alpes-Maritimes

Mme **Sophie HARENT**, Directrice du musée Magnin

Mme **Marie-Hélène JOLY**, Directrice du musée national Clemenceau-de Lattre

M. **Amaury LEFEBURE**, directeur des châteaux de Malmaison et de Bois-Préaux.

M. **Philippe LUEZ**, directeur du Musée national de Port-Royal des Champs

Mme **Aline MAGNIEN**, Directrice du Laboratoire de Recherche des Monuments historiques

M. **Paul MIRONNEAU**, Directeur du musée national et domaine du château de Pau

M. **Rodolphe RAPETTI**, directeur des Domaines et Musées nationaux de Compiègne et de Blérancourt

M. **Emmanuel STARCKY**, directeur du musée des Plans-reliefs

M. **François BROUAT**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville

M. **François ANDRIEUX**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture et de paysage de Lille

M. **Philippe BACH**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris-Val de Seine

Mme **Agnès BARBIER**, Directrice de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Clermont-Ferrand

M. **Jean-François BRIAND**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Strasbourg

M. **Christian DAUTEL**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Nantes

M. **Alain DEREY**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Montpellier Languedoc-Roussillon

M. **Lorenzo DIEZ**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Nancy

Mme **Fabienne FENDRICH**, Directrice de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Normandie

M. **Pierre FERNANDEZ**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Toulouse

M. **Sylvain LIZON**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'arts de Cergy

M. **Luc LOGIER**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais

M. **Bruno MENGOLI**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris-la Villette

Mme **Nathalie MEZUREUX**, Directrice de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Lyon

M. **Jacques PORTE**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Saint-Etienne

M. **Jean-Christophe QUINTON**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Versailles

Mme **Marie-Christine RENARD**, Directrice de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Bretagne

Mme **Amina SELLALI**, Directrice de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de la ville et des territoires à Marne-la-Vallée

Mme **Marie WOZNIAK**, Directrice de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Grenoble

M. **Jean-Marc ZURETTI**, Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture Marseille-Luminy

Mme **Camille ZVENIGORODSKY**, Directrice de l'Ecole nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux

M. **Alain DE LA BRETESCHE**, Président de Patrimoine-Environnement

M. **Jean DE LAMBERTYE**, Président de la Demeure Historique

M. **Henri DE LEPINAY**, Président d'honneur de REMPART

M. **Olivier DE ROHAN-CHABOT**, Président de la sauvegarde de l'Art français

M. **Alexandre GADY**, Président de la SPPEF

M. **Guillaume POITRINAL**, Président de la Fondation du Patrimoine

M. **Guy SALLAVUARD**, Président de Maisons Paysannes de France

M. **Philippe TOUSSAINT**, Président des Vieilles Maisons Françaises

Mme **Anne MENY-HORN**, Directrice de l'agence France-Muséums

Mme **Anne VOURCH**, Ancienne directrice du Réseau des Grands Sites de France

M. **Roland PEYLET**, Président de la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP)

M. **Denis DESSUS**, président du Conseil national de l'Ordre des architectes

Mme **Christine LECONTE**, Présidente du Conseil régional de l'Ordre des architectes d'Ile-de-France (CROAIF)

M. **Sylvain AMIC**, Directeur de la Réunion des Musées Métropolitains - Rouen Normandie

Mme **Madeleine HOUBART**, Secrétaire générale de l'AFEX Architectes Français à l'Export

M. **Roch-Olivier MAISTRE**, Président de chambre à la Cour des Comptes

M. **Marc SCHWARTZ**, Ancien directeur de cabinet de la ministre de la culture

Mme **Anne-Solène ROLAND**, Directrice de la recherche et des collections, musée du Louvre

M. **Charles PERSONNAZ**, Rapporteur à la Cour des Comptes

Mme **Christine DESMOULINS**, Journaliste, critique d'architecture

M. **Bernard DESMOULIN**, Architecte