



# Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel

Rapport n° : 14123-14065-01

**L**a loi du 13 août 2004 a confié aux régions la réalisation des opérations d'inventaire, l'État étant chargé de l'édition et du contrôle des normes scientifiques et techniques régissant la conduite de ces opérations.

Le bilan de cette décentralisation apparaît mitigé. Les moyens matériels ont souvent augmenté. Les effectifs ont été réduits dans certaines régions. Le critère de la couverture territoriale des opérations d'inventaire, fortement diversifiées dans leur objet comme dans leurs méthodes, a été abandonné. Les régions mènent une politique de diffusion favorisant l'élargissement et la diversification des publics, souvent en relation avec leur politique de développement touristique. Le contrôle scientifique et technique de l'État trouve une limite structurelle, celle de la libre administration des collectivités. L'interopérabilité des bases de données nationales avec les bases régionales présente des défaillances majeures. Enfin, le partenariat entre l'État et les régions apparaît insuffisant.

Pour l'avenir, deux voies alternatives existent : le maintien du cadre national à l'inventaire par la correction des déficiences étatiques ; le transfert aux régions des missions de l'État.



*Crédit photo : Style Media & Design - Fotolia*

## Les bonnes feuilles de l'IGA

## Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel

*Synthèse du rapport*

Les opérations d'inventaire du patrimoine, confiées en 1964 à des commissions régionales placées sous l'autorité des préfets de régions, étaient conduites par les directions régionales des affaires culturelles depuis leur création.

En 2004, malgré la mise au point progressive de méthodes d'investigation plus « légères » comme de la réorientation stratégique des opérations en vue de répondre aux objectifs des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, 36,5 % des communes du territoire national avaient fait l'objet d'opérations d'inventaire achevées. Ce constat, récurrent depuis les années 1980, de la trop lente avancée de la couverture territoriale, souvent associé à la critique de l'isolement des services que leur mission de connaissance scientifique aurait coupé des préoccupations opérationnelles, motive la décentralisation de l'inventaire.

La loi du 13 août 2004 a confié aux régions la réalisation des opérations d'inventaire, l'État se voyant chargé de l'édition des normes scientifiques et techniques régissant la conduite de ces opérations ainsi que du contrôle du respect de ces normes.

**Le bilan de cette décentralisation, concernant l'action des régions, difficile à établir en raison de l'absence d'indicateurs homogènes, apparaît à la fois mitigé, au regard des objectifs qui lui étaient assignés, et très variable d'une région à l'autre.**

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

S'agissant des opérations elles-mêmes, deux évolutions, déjà à l'œuvre avant 2004, se sont accentuées : les aires d'étude ont été élargies et diversifiées, et la proportion des études portant sur des thèmes (patrimoine industriel, balnéaire, par exemple) plutôt que sur des circonscriptions territoriales, a augmenté. Elles répondent au besoin d'études conduites plus rapidement, dont les résultats soient plus visibles et mieux valorisables au niveau régional.

Le nombre d'opérations en cours a diminué entre 2004 et 2012, sous l'effet de plusieurs facteurs dont le poids, variable selon les régions, est difficile à

pondérer : inachèvement ou abandon de certaines opérations ; départs d'agents non remplacés ; baisse relative des effectifs dédiés à la conduite des opérations, enfin difficulté persistante à respecter les échéances fixées.

L'écart entre le taux de couverture territoriale entre 2004 et 2014 ne paraît pas significatif, à la vue des cartes annexées aux rapports annuels des services régionaux. Ce constat révèle que le critère de la couverture territoriale a été abandonné, au moins en pratique, sans qu'il soit remplacé explicitement par de nouveaux critères. Il est devenu, en effet, moins pertinent en raison de la diversification des aires d'étude et des approches et de l'extension indéfinie du champ du patrimoine inventorié.

Le bilan en termes de diffusion des résultats de l'inventaire apparaît positif. Les régions ont clairement identifié la valorisation des travaux comme un enjeu et certaines en ont fait une priorité dans le cadre de leur action patrimoniale. Une majorité de régions investissent dans une politique numérique de diffusion en vue d'élargir et de diversifier le public, en utilisant l'ensemble des supports de communication disponibles. Cette évolution a des répercussions, dans le domaine des publications imprimées : de 2007 à 2013, six régions ont assuré la publication de la moitié de ces ouvrages alors que certaines d'entre elles n'ont quasiment rien publié.

La part des opérations d'inventaire réalisées dans le cadre de partenariats est également très variable d'une région à une autre. Pour les régions où elle est importante, les conventions leur permettent d'exercer pleinement une compétence dont elles revendiquent l'exclusivité, tout en bénéficiant de l'effet de levier des partenariats sur leur action propre, et dans le but d'augmenter la couverture territoriale.

**Le bilan de la décentralisation de l'Inventaire dans les départements et régions d'Outre-mer présente des caractéristiques très spécifiques.**

En 2005, les quatre départements et régions d'outre-mer existants ont hérité des très faibles moyens que l'État y consacrait seulement depuis cinq ou six ans. Actuellement, aucun service n'est opérationnel dans quatre des cinq collectivités d'Outre-mer exerçant les compétences des régions, en dépit des évolutions positives intervenues depuis 2010. Le Département de

Mayotte, auquel la compétence a été transférée depuis le 31 mars 2011, est censé l'exercer sans pouvoir bénéficier d'aucune compensation financière à ce titre, aucune activité d'inventaire n'ayant été conduite par l'État avant la décentralisation.

La Guyane constitue une exception exemplaire. Alors que les moyens de l'inventaire avant la décentralisation y étaient tout aussi réduits que dans les autres régions d'outre-mer, voire moindres, la région a mis en place un service dont les effectifs ont été portés progressivement de un à cinq agents. La singularité de la Guyane s'explique notamment par une excellente coopération entre l'État et la région.

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

Si l'exercice du contrôle « sur pièces et sur place » est attribué au premier chef à l'Inspection des patrimoines, l'analyse des différents rapports d'inspection entre 2005 et 2013 révèle la difficulté de produire une analyse des opérations d'inventaire limitée au contrôle du respect des normes scientifiques et techniques, et de formuler des propositions s'inscrivant dans un cadre pleinement compatible avec le principe de libre administration des collectivités. Cette difficulté structurelle se manifeste notamment par les différences d'approche entre les inspecteurs, la méthodologie n'étant pas suffisamment formalisée et harmonisée, quant à l'objet et à l'étendue du contrôle.

Par ailleurs, les réformes successives des services du patrimoine de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication ont profondément modifié l'organisation des ressources mobilisées pour la compétence de l'Inventaire. Les emplois qui relèvent de cette compétence ont accusé une diminution de 70 % entre 2004 et 2013.

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

En raison d'un décalage entre l'évolution des systèmes documentaires de l'État et des régions, celles-ci ont été conduites à verser leurs données selon une procédure technique relativement lourde et à appauvrir le contenu des dossiers d'inventaire pour qu'il puisse être intégré aux bases de données nationales.

Depuis 2008, les régions se sont coordonnées pour mettre au point un outil de production et de diffusion régional des données de l'inventaire, nommé « GERTRUDE ». Cet outil est actuellement déployé dans 24 régions. De son côté, l'État a entrepris une modernisation de la production documentaire des services du

ministère de la culture ainsi que le remplacement de la plate-forme de diffusion des données. Ce projet ambitieux, dont le terme est incertain, requiert l'investissement de l'ensemble des services métiers du ministère. Ces facteurs expliquent un décalage qui, s'il devait perdurer, remettrait en cause à moyen terme la pérennité d'un répertoire numérique national des données de l'inventaire.

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

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

Au plan local, les relations entre les services patrimoniaux de l'État et des régions reposent essentiellement sur la qualité des relations personnelles tissées entre les membres de ces services. Les régions ont hérité – comme dans d'autres domaines – de la situation antérieure à la décentralisation, marquée par des relations souvent difficiles entre les services de l'Inventaire et les services des monuments historiques. Si l'impact de la décentralisation sur ces relations est difficilement évaluable, une très grande majorité de DRAC souhaitent mieux formaliser les relations avec les services patrimoniaux du conseil régional.

Face à ces constats, deux voies d'évolution alternatives sont ouvertes :

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



Inspection générale  
de l'administration  
15, rue Cambacérès  
75008 PARIS

Directeur de la publication :  
Michel Rouzeau  
Rédacteur en chef :  
Eric Ferri

© Inspection générale  
de l'administration



## Les recommandations-clés

1. Réaliser l'interopérabilité entre GERTRUDE et la future plate-forme de diffusion nationale du MCC (« DC5 ») dans un délai d'un an, notamment en réintégrant le dispositif de gouvernance de GERTRUDE.
2. Définir plus clairement les objectifs, les modalités et l'organisation du CST dans le décret du 20 juillet 2005 et l'arrêté du 17 février 2009
3. Abroger l'arrêté du 17 février 2009 fixant les normes scientifiques et techniques et le remplacer par une « Recommandation ».
4. Élaborer une doctrine formalisée du contrôle scientifique et technique (CST) réalisé par l'inspection des patrimoines : approfondir la méthode d'un contrôle concentré sur les opérations d'inventaire, formalisé par la réalisation d'un guide méthodologique portant sur toutes les phases du CST.
5. Transformer la commission nationale en une structure d'élaboration d'instruments de droit souple, composée exclusivement de personnalités qualifiées.
6. Renvoyer le dialogue politique sur les enjeux de l'inventaire dans les politiques patrimoniales de l'État et des régions au conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel.
7. Favoriser l'élaboration de conventions régionales de partenariat sur les politiques patrimoniales comportant un volet inventaire, qui pourraient notamment être débattues au sein des conseils régionaux des collectivités territoriales pour le développement culturel.
8. Inciter les Directions des affaires culturelles d'Outre-mer à s'inspirer de l'expérience de la Guyane, en apportant leur appui aux services régionaux d'inventaire.
9. Favoriser la création d'un réseau des services d'inventaire de l'Outre-mer, dans la lignée des travaux du colloque « Caraïbes » organisée par la Région Guyane, bénéficiant de l'appui des DAC et, au plan central, de la MIGPC et de l'inspection des patrimoines.

## Les auteurs

Jean-Pierre Battesti | Inspecteur général  
de l'administration

Bénédicte Renaud-Boulesteix | Inspectrice  
de l'administration

Catherine Meyer-Lereculeur | Chargée de  
mission à l'inspection générale des affaires  
culturelles