

dégagés sur les grosses opérations servent à financer les petites et que cette mutualisation devrait disparaître dans un contexte de concurrence.

Telles sont les raisons pour lesquelles l'ouverture de la profession d'ACMH doit être prudente et prendre au début la forme d'un élargissement des secteurs de compétence des ACMH offrant aux propriétaires et, notamment, au CRMH, une plus grande possibilité de choix.

B. LES ABF, ARCHITECTES OU URBANISTES ?

Les architectes des Bâtiments de France constituent l'échelon de proximité du dispositif de protection du patrimoine monumental.

Ils bénéficient d'une large autonomie de fonctionnement, qui a pu susciter un certain nombre de critiques, mais dont il faut reconnaître qu'elle a permis d'éviter une dégradation irréversible de notre environnement, à un moment où la prise de conscience des contraintes que suppose la protection du patrimoine monumental et des sites, était encore incertaine.

Plus contesté, à tort ou à raison, que celui des ACMH, le corps des ABF n'a, à l'évidence, pas encore trouvé son point d'équilibre administratif : manque de moyens, d'abord, sentiment d'incompréhension aussi, mais surtout difficulté à répondre à la question : faut-il ou non perpétuer l'ambiguïté d'une fonction qui relève à la fois de l'architecture et de l'urbanisme ?

1. Une très et peut-être trop large autonomie de fonctionnement

Depuis l'origine où ils n'étaient que les auxiliaires des « seigneurs du patrimoine », qu'étaient et que restent d'ailleurs très largement les architectes en chef, ils ont su conquérir une autonomie que beaucoup de fonctionnaires leur envie, autonomie telle qu'elle a suscité, sur une initiative parlementaire, de nouvelles règles du jeu permettant de contester leurs décisions jusqu'alors sans appel.

Le centre de gravité professionnel s'est en même temps sensiblement modifié. Il est passé sur la base de leurs compétences en matière d'abord de monuments protégés d'une logique d'immeubles à une logique de zones.

Telle est bien la conséquence du développement de la notion de patrimoine qui s'est étendue depuis le monument vers ses abords, vers la ville –les quartiers anciens–, puis vers une prise de conscience plus large de la qualité du paysage. De fait, **ce sont aujourd'hui les questions d'urbanisme qui absorbent l'essentiel de leur temps.**

a) Des fonctions hybrides et multiformes

Les missions des architectes des bâtiments de France (ABF) sont énumérées dans l'article 2 du décret 84-145 du 27 février 1984. En fait, depuis 1993, le corps des ABF est mis en extinction au profit de la filière patrimoine des nouveaux corps des architectes et urbanistes de l'État. Les ABF sont dans leur grande majorité à la tête des services départementaux des services du patrimoine (SDAP).

Ces fonctionnaires, recrutés par concours et formés par le Centre des hautes études de Chaillot, ont **trois champs de compétence** :

- **la gestion du patrimoine monumental et rural** et notamment, en qualité de maître d'œuvre, des travaux d'entretien sur les monuments historiques classés pour lesquels ils sont d'ailleurs responsables de la sécurité en leur qualité de conservateurs du monument, quand n'est pas désigné un ACMH pour les grands domaines nationaux ;
- la protection et la mise en valeur du patrimoine architectural, urbain et paysager, **la surveillance des secteurs sauvegardés**, ainsi que **la gestion des abords des monuments historiques** pour lesquels ils délivrent des avis dits « conformes », qui lient l'autorité chargée de délivrer l'autorisation de construire ou d'aménager ;
- **la promotion de la qualité** de l'architecture et de l'urbanisme dont on remarque que son objet « promouvoir une architecture et un urbanisme de qualité s'intégrant harmonieusement dans le milieu environnant » rejoint les préoccupations de la loi sur l'architecture de 1997.

C'est à eux qu'incombe de veiller au respect de la législation sur les monuments historiques et s'assurer, à ce titre, que les travaux sont exécutés conformément aux conditions dont sont assorties les autorisations.

b) Une autonomie désormais mieux encadrée

Des interventions législatives sont venues récemment modifier substantiellement les conditions d'exercice de leur activité. Il s'agit :

- de la loi n° 97-78 du 5 février 1998 qui donne à l'autorité délivrant le permis de construire dans les abords et en covisibilité d'un monument historique, ainsi que, dans une ZPPAUP, la possibilité d'un recours auprès du préfet de région dont l'avis peut, après consultation de la commission régionale du patrimoine et du site venir, se substituer à celui de l'ABF ;

l'article 112 de la loi du 27 février 2002 a aménagé cette possibilité de recours en modifiant la composition de la CRPS chargée de donner un avis au préfet de région pour y accroître la représentation des élus ;

- l'article 40 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité du renouvellement urbain permet de moduler, à l'occasion de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, le périmètre de 500 mètres de rayon autour d'un monument historique, à l'intérieur duquel l'ABF est appelé à donner un avis conforme ;
- enfin, l'article 38 de la même loi prévoit que les ABF « ne peuvent exercer de mission de conception ou de maîtrise d'œuvre pour le compte de collectivités publiques autres que celles qui les emploient ou au profit de personnes privées dans l'aire géographique de leurs compétences administratives ». Soumis aux règles générales qui régissent le cumul dans la fonction publique et notamment à l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, les ABF sont soumis à une réglementation particulière qui résulte principalement de l'article 2 du décret n° 81-420 du 27 avril 1981, qui dispose qu'ils doivent obtenir pour chaque mission une autorisation écrite de l'autorité hiérarchique. Le nombre d'autorisations accordé serait inférieur à 150 pour un chiffre d'affaires de 700 millions de francs.

c) L'électron libre de l'administration du patrimoine

Le rattachement de l'architecture au ministère de la culture n'a pas levé toutes les ambiguïtés, bien au contraire.

Certains ont d'abord fait remarquer qu'à s'en tenir aux textes, cette mission de conservation, c'est-à-dire en principe, celle consistant à maintenir un bâtiment intact ou dans le même état, n'est pas confiée aux services départements de l'architecture et du patrimoine -SDAP-. A considérer la lettre du décret n° 79-180 du 6 mars 1979, il n'y a aucune raison pour que les SDAP affectent à la conservation des monuments historiques d'autres agents que les ABF eux-mêmes.

L'ABF reste en marge pour ne pas dire à la périphérie des services. Tandis que la nature interministérielle d'une partie de leurs tâches les rapproche d'autres ministères que celui de la culture, ils ont tendance à considérer qu'ils doivent des comptes beaucoup plus au préfet –qui les note– qu'à l'administration centrale de la direction du patrimoine, pour ne rien dire des conservations régionales dont ils ne relèvent que pour le financement de

leurs opérations d'entretien et sans que cela s'accompagne d'aucune subordination fonctionnelle.

Le problème est général, même s'il s'est surtout posé en matière d'abords. Tandis que l'administration des monuments historiques d'État souffre manifestement de la manie de la consultation généralisée, celle des SDAP, dont on ne sait s'il faut leur conférer la qualité d'échelon départemental de l'administration du patrimoine, pâtirait plutôt de l'excès inverse, **l'exercice solitaire et très personnalisé du pouvoir** : faiblesse du pouvoir hiérarchique technique, absence également de principes directeurs dans les prescriptions imposées aux propriétaires d'immeubles avec, pour conséquence, des changements de doctrine à l'occasion de changements de personnes, qui accroissent le sentiment d'arbitraire. L'enquête a permis de montrer qu'un des facteurs importants de l'incompréhension que suscitaient certaines décisions des SDAP était **l'excessive personnalisation du service** et les changements de doctrine et de méthode liés à la personnalité de son chef.

2. La recherche d'une meilleure intégration dans l'appareil administratif du patrimoine

Éparpillement des tâches, manque de moyens et, surtout, de sérieux doutes après les initiatives parlementaires récentes, semblent affecter l'efficacité du service : sa force vient de ce qu'il est le seul à pouvoir occuper le terrain, et sa faiblesse de l'ambivalence de ses fonctions et de sa position particulière vis-à-vis du ministère de la culture, par suite des modifications de frontières avec le ministère de l'Équipement.

a) Des interrogations profondes, un manque de moyens certain

C'est dans ce contexte qu'a été lancée une réflexion sur la redéfinition des objectifs et des moyens des services départementaux de l'architecture et du patrimoine – SDAP.

Sur la base d'un rapport d'orientation établi par un inspecteur général de l'équipement, un audit a été confié au cabinet Deloitte & Touche, tandis qu'a été créée en juin 2001 une mission des services déconcentrés de l'architecture au sein de la DAPA.

Bien que le processus ne soit pas arrivé à son terme, votre rapporteur spécial a eu connaissance de certains travaux intermédiaires dont l'analyse est tout à fait révélatrice de l'état dans lequel se trouve les SDAP.

Une enquête a d'abord été réalisée sur la charge de travail des SDAP, qui fait apparaître une augmentation du nombre de dossiers traités de plus de 21 % en 5 ans, alors que, durant la même période, les effectifs sont restés

pratiquement stables : on passe de 7,76 agents par SDAP, à 7,6 agents en 2000. Cette charge de travail est bien évidemment extrêmement variable selon les départements.

On remarque ainsi que, si l'on s'en tient au ratio du nombre de dossiers traités par agent, **certains départements sont particulièrement surchargés**, tandis que d'autres ont une certaine marge. En bas de l'échelle, on trouve des départements relativement peu peuplés ou peu dotés de monuments, tels ceux de la Corse, du Territoire de Belfort, de la Nièvre, de la Creuse ou de la Seine-Saint-Denis ; en haut, il y a des départements surchargés comme ceux des Alpes-Maritimes, du Bas-Rhin, de l'Hérault ou de la Gironde, avec le cas particulier de Paris.

La conclusion de cet état des lieux, la nécessité de créer des postes, a paru devoir être examinée de façon critique par votre rapporteur spécial. Il ressort en effet du premier bilan établi par le cabinet d'audit **qu'il y a, à côté de réels problèmes de moyens, un phénomène de sédimentation des missions, mal articulées entre elles, et dont le poids s'est considérablement accru avec l'apparition de nouveaux champs d'activités.**

L'enquête témoigne d'abord d'un réel malaise à la suite des récentes initiatives parlementaires et notamment du vote de la loi dite de démocratie de proximité.

Manifestement, certains SDAP perçoivent comme une atteinte à leurs prérogatives voire comme le préalable à la disparition de leur fonction, la « remise en cause » de l'avis conforme.

De même, on n'a pas fini d'absorber le choc du vote de l'article 38 de la loi dite SRU précitée concernant les interdictions des cumuls. La mesure est critiquée en ce qu'elle aurait pour conséquence le relâchement des liens avec les acteurs locaux et le risque pour les ABF de perdre leurs compétences architecturales par suite d'un manque de pratique.

Ce que met en avant l'enquête de terrain, c'est une évolution de l'activité des SDAP caractérisée, moins par un accroissement de son volume que par la diversification et l'éparpillement des missions, au demeurant toujours plus complexes et comportant corrélativement des risques accrus.

b) Des missions difficiles à redéfinir dans un contexte institutionnel incertain

Les SDAP apparaissent globalement comme des services n'ayant pas trouvé leur équilibre ; pour dégager les lignes de ce que pourrait être une réforme, il faut reconnaître que les certitudes sont plus négatives que positives : il est plus facile, en l'état actuel des choses, de faire le point des

difficultés que de faire des propositions, faute de connaître le contexte institutionnel dans lequel vont pouvoir évoluer les SDAP.

Beaucoup d'éléments de l'enquête témoignent non seulement de la dispersion des tâches mais encore de la difficulté des ABF à exercer leurs missions dans le domaine des monuments historiques, qui dans la plupart des cas ont un caractère très secondaire.

Les priorités du service font d'abord apparaître **la place prépondérante des activités de contrôle et de conseil des collectivités locales**, suivies par celles touchant aux travaux sur les monuments historiques. En dépit de l'intérêt affiché des ABF pour ce secteur, on remarque que l'enquête démontre que la délégation fonctionne généralement davantage en la matière que pour les missions de contrôle, ce qui veut dire que les dossiers de subventions ne sont, bien souvent, pas traités directement par le chef de service.

Il est clair que les équilibres administratifs dépendent de facteurs locaux tenant, soit à des facteurs personnels tenant à l'existence, ou non, de bonnes relations avec leurs interlocuteurs, soit à des facteurs institutionnels.

Les SDAP émettent, par exemple, des réserves sur l'attitude des DRAC à leur égard. Ils regrettent la lourdeur d'affectation des crédits, l'absence d'autonomie pour le choix des opérations, le manque de mise en commun des connaissances, ainsi que, la mention mérite d'être soulignée, les interventions de la CRMH dans les dossiers d'entretien...

En outre, les problèmes de dispersion des activités se doublent de question de frontières institutionnelles, dont on a vu qu'ils étaient réels en matière de gros entretien avec la DRAC et les ACMH, mais dont il faut dire également qu'ils existent également pour le volet urbanisme de l'activité des SDAP.

C'est ainsi que, si les missions de contrôle et de conseil sont privilégiées, la situation en la matière n'est pas nette et dépend bien souvent de l'existence ou non d'un Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE).

Les relations avec cet organisme, lorsqu'il existe, sont qualifiées de cordiales même si la coordination n'est pas toujours très développée, au point que certains ABF se posent parfois des questions sur la répartition des rôles entre les deux organes, tandis que d'autres vont jusqu'à s'interroger sur l'effet réel de la présence d'un CAUE dans le département.

Il y a là un problème d'articulation des missions entre celles des ABF et des CAUE et des conseillers pour l'architecture mis en place auprès de certaines DRAC.

D'une façon générale, de part et d'autre, on souligne -et votre rapporteur a pu s'en rendre compte par lui même lors d'une visite dans une commune dont le maire avait du mal à faire la différence entre les compétences des conservations régionales et des du service départemental-, le manque de lisibilité du dispositif administratif pour les partenaires locaux qui ne comprennent pas comment se partagent les responsabilités entre CRMH, ACMH et ABF.

En définitive, les SDAP ressentent un sentiment d'isolement et d'abandon et regrettent leur peu de relations avec la DAPA en espérant vivement pourvoir constituer un jour un échelon déconcentré du ministère de la culture à l'image des DRAC.

Face à une situation qui n'est manifestement pas stabilisée, votre rapporteur spécial n'est pas en mesure d'indiquer des pistes de réforme, dans la mesure où, aussi nécessaire soit-il, l'échelon de base de l'administration du patrimoine dépend de ce qui sera fait aux autres niveaux.

Certes, des progrès peuvent être envisagés, et l'enquête montre que certains services départementaux s'adaptent pour se comporter au moins autant comme une administration de conseil et de services que comme un gendarme ; mais la redéfinition des missions et du métier des SDAP supposent notamment que l'on sache comment vont évoluer les compétences des ACMH et des CRMH, et, en tout premier lieu, comment vont se répartir les compétences entre échelons centraux et locaux de l'administration du patrimoine.

Au-delà des expériences pour améliorer les conditions d'accès des usagers au service—telles les permanences dans les mairies en vue de la formulation immédiate des avis aux pétitionnaires, ou pour assurer l'homogénéité et la prévisibilité des décisions administratives avec la sélection d'avis à enjeux pour examen approfondi et la création de référentiels —, les esprits évoluent en matière de décentralisation. L'enquête témoigne d'un large accord au sein des SDAP pour que certains avis soient transférés aux collectivités locales lorsqu'il existe des plans d'urbanisme.

D'une façon générale, et en dépit des doutes qu'ils émettent parfois sur les capacités des collectivités locales à assurer la gestion du patrimoine architectural, les SDAP considèrent néanmoins que celles-ci pourraient assurer, en outre, le suivi sanitaire des monuments historiques, la formulation d'avis dans les ZPPAUP, ainsi que d'avis simples dans les périmètres de protections revus, enfin, l'instruction des dossiers de déclaration de travaux.

Mais, l'enquête montre également que, si certains ABF manifestent un attachement très fort au maintien de compétences en matière de monuments historiques comme un moyen de conforter la légitimité technique, d'autres n'hésitent pas à se poser la **question du recentrage de leurs missions soit**

autour du pôle du conseil architectural, soit autour du pôle des monuments historiques.

Être architecte ou urbaniste, telle est la question à laquelle on ne peut échapper et dont la réponse dépend des choix qui seront faits sur l'architecture de l'administration du patrimoine.

La définition des compétences des ACMH dans le cadre départemental permettrait sans doute de faire basculer définitivement le centre de gravité administratif des ABF vers le droit de l'urbanisme et de l'environnement, en revanche, des réformes comme le transfert global des compétences au département de compétences de proximité en matière de monuments historiques - voire la création d'une agence départementale associant également l'État comme cela a été envisagé lors d'un séminaire de réflexion organisé par la DAPA-, conforteraient la vocation mixte des services départementaux de l'architecture et du patrimoine.

C. LES CRMH TUTEURS REGALIENS ET/OU RESPONSABLES OPÉRATIONNELS ?

La situation actuelle dans laquelle l'État est représenté par un conservateur au niveau régional est relativement récente.

A l'origine, le système de protection des monuments historiques reposait sur des inspecteurs qui était en général des architectes, dont la compétence s'étend aux objets, y compris, si l'on se réfère au rapport Guizot, ceux des musées s'ils sont par leur histoire liés à celle d'un monument.

A la fin du XIX^{ème} siècle, le système commence à se structurer : les architectes se voient le premiers attribuer un statut qui définit leur mission, leurs territoires, les modalités d'admission au corps, puis leur identité administrative par le titre d'architecte « en chef », désignant le territoire géographique dans lequel ils exerceront leur mission, tandis que, dans le même temps, une inspection générale des monuments historiques chargée des objets d'art est créée.

Malgré une réforme du statut des inspecteurs des monuments historiques en 1935, qui laisse subsister un certain flou, cette architecture va rester inchangée jusqu'en 1975, date à laquelle une circulaire étend les missions des inspecteurs, puisqu'il leur est demandé d'émettre des avis sur les projets de restauration des immeubles protégés, dans le cadre de leur compétence d'historien de l'art.

Après le rattachement en 1978 des conservateurs régionaux des bâtiments de France au ministère de l'urbanisme et du logement, un décret du 12 mai 1981 tirant les conséquences de l'éclatement de la direction de