

LA POLITIQUE DU PATRIMOINE ET LES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION

L'extrême diversité et fragilité des patrimoines dans le Monde

Les valeurs et les richesses patrimoniales n'ont évidemment pas été et ne sont pas encore reconnues et traitées de la même façon selon les époques, les pays, les cultures... qu'il s'agisse du patrimoine naturel ou du patrimoine créé par l'homme. Cette diversité des approches et des conceptions est elle-même une valeur positive à prendre en compte dans ce qui doit être aujourd'hui une politique du patrimoine.

Cependant ces appréciations variées et variables selon les lieux et le temps, selon les cultures, représentent aussi des risques qui se sont traduits par des destructions permanentes, parfois dramatiques, de patrimoines. On le constate encore malheureusement tous les jours.

Ajoutons à cela qu'un développement économique non maîtrisé dans un monde qui prend pourtant conscience des valeurs culturelles et patrimoniales et qui veut les défendre, est la cause, par l'exploitation excessive des ressources naturelles, par l'urbanisation anarchique, d'une destruction constante d'espaces naturels, de centres urbains historiques, de villages, de monuments.

Quant aux Etats, dont on est supposé attendre l'aide, ils ont été et sont encore trop souvent les responsables de guerres ravageuses de patrimoines.

* *

*

La nécessité du droit des Etats et des Nations Unies

Face à ces situations, de nombreux Etats, les Nations Unies, tout particulièrement l'Unesco ont réagi. Des critères d'identification des patrimoines ont été définis, des mesures de protection, de sauvegarde, de mise en valeur ont été édictées. Des droits nationaux, un droit international pour la protection des patrimoines ont été peu à peu construits. Certes, de façon inégale selon les pays et incomplète. La convention de l'Unesco de 1972 s'inscrit dans ce mouvement essentiel du droit reconnaissant la diversité des patrimoines et en même temps leur valeur universelle.

La reconnaissance du rôle majeur des collectivités territoriales

Tout en affirmant l'importance du droit au niveau de chaque Etat et au niveau des Nations Unies dans ce vaste champ du patrimoine, l'Unesco souhaite aussi en ce trentième anniversaire de la convention de 72, mettre l'accent sur une voie qui s'ouvre de plus en plus à nous : celle de la décentralisation des politiques. Il ne s'agit pas d'une politique alternative mais complémentaire qui est d'ailleurs totalement liée à l'histoire des patrimoines. On pourrait même dire que la décentralisation n'est pas seulement un transfert de responsabilité de l'Etat vers des collectivités locales, mais qu'elle est d'abord la reconnaissance d'une certaine légitimité des collectivités locales à définir et à conduire des politiques d'un contenu et d'un niveau qui leur sont propres.

* *

*

La légitimité des politiques locales

De tout temps, les patrimoines ont été, pour une large part, créés et entretenus en dehors de toute intervention des Etats. Le monde agricole a créé son patrimoine de paysages « travaillés », imprégnés des modes de vie, les villes et les villages se sont construits pour répondre aux exigences locales de la défense, aux fonctions administratives et commerciales.

Les religions ont imprégné les lieux de vie avec leurs espaces de recueils, leurs monuments voués à la prière, leurs rites...

C'est donc un immense mouvement de création issu de la « cité », des « territoires » habités depuis l'Antiquité qui a marqué le monde. Certes les princes et les Etats ont souvent eu le génie de favoriser, d'amplifier ce mouvement par des commandes à des artistes renommés. Mais, c'est surtout le rôle protecteur des Etats qui s'est affirmé au cours du temps. Malgré les risques dont il faut être conscient, il est donc naturel, voire indispensable aujourd'hui de faire une plus large place aux régions et autres collectivités locales notamment aux villes pour initier et conduire des politiques en faveur du patrimoine.

Il faut en particulier le faire parce que les valeurs patrimoniales, si elles sont bien comprises, sont porteuses de développement et parce que les collectivités locales sont des acteurs irremplaçables pour gérer la relation très complexe entre patrimoine et développement.

L'urgence d'une mobilisation plus citoyenne

Aujourd'hui dans le combat trop inégal qui se livre entre les mécanismes aveugles de destruction des richesses patrimoniales de la planète et les forces qui luttent pour leur protection, les Etats, les organisations internationales doivent savoir relayer leurs actions par les acteurs locaux, collectivités locales, O.N.G. et par les habitants. N'oublions pas en effet la capacité de résistance et de mobilisation des habitants qui seront de plus en plus actifs et présents sur le terrain.

A l'occasion du 30^{ème} anniversaire de la convention de 1972, l'Unesco a donc l'ambition avec le soutien des Etats et tout particulièrement des parlements, de franchir une étape nouvelle favorisant des politiques plus « partagées » mieux « assumées » par un plus grand nombre de responsables et de citoyens, dans un esprit de plus grande mobilisation locale. Ceci est nécessaire pour la convention de 1972 et cela le sera aussi pour la convention concernant le « patrimoine immatériel » en cours d'élaboration.

*

Quels sont les termes de cette nouvelle étape ?

L'avancée que l'on veut faire suppose évidemment que l'Etat concerné dispose déjà d'un dispositif législatif et de pouvoirs importants. Si ce n'est pas le cas, l'Unesco reste soucieuse évidemment de ce niveau « premier » d'intervention qu'il convient alors de renforcer, voire même de construire. Si l'Unesco souhaite développer la décentralisation, elle ne peut agir qu'avec les Etats en s'appuyant d'ailleurs sur l'expérience de ceux qui l'ont déjà pratiquée.

A partir de la situation juridique de chaque pays, plusieurs pistes peuvent s'ouvrir :

- L'Etat peut abandonner ou renoncer d'entrée de jeu, à l'exercice d'une responsabilité au profit d'une Région ou d'une autre collectivité locale. Ce transfert de responsabilité doit se faire dans des conditions à définir par la loi. Il conviendra d'apprécier le « risque » de dérives possibles et éventuellement de renforcer le niveau d'exigence législatif national pour l'exercice de la compétence transférée.

En effet, la décentralisation doit s'apprécier en fonction de quatre données variables entre elles : celle du niveau de la loi qui s'applique à tous, celles du niveau du pouvoir d'Etat pour l'appliquer, celle du niveau du pouvoir des Régions et des Collectivités Locales, celle de la conscience du citoyen et du contrôle qu'il peut exercer en saisissant les juridictions compétentes. Plus la loi est exigeante, plus le citoyen est averti et organisé, plus la décentralisation peut être forte.

Les situations sont évidemment très variées et nécessiteront de la part de l'Unesco et des Etats avant de recommander une avancée par la décentralisation, des expertises sérieuses puis un accompagnement du processus à lancer. Il y a sans aucun doute ici un premier stade de coopération à développer : il s'agit en somme de s'assurer des conditions préalables à la réussite.

Il faut noter ici le cas des Etats Fédéraux où une part importante du droit a été construit au niveau des territoires membres de la fédération. Il conviendra alors d'apprécier la situation en tenant évidemment compte cette situation.

- L'Etat peut vouloir cogérer une responsabilité avec une région ou une collectivité locale. Le niveau d'implication de l'Etat peut être plus ou moins fort selon les cas et peut aussi évoluer dans le temps. C'est une voie qui a l'avantage de sécuriser la politique et de responsabiliser les partenaires. Elle implique plus de transparence, de pédagogie, d'explications vis à vis des citoyens.

En France des dispositifs de ce type ont été expérimentés à l'époque des grandes lois de décentralisation en 1982. C'est ainsi que fonctionnent des Commissions Locales, Départementales ou Régionales pour les « secteurs sauvegardés », les sites, les classements. Ces commissions associent avec des représentants de l'Etat, des élus, des experts. Cette pratique devrait être renforcée. A noter aussi une procédure particulière de protection décentralisée créée en 1982. Il s'agit des Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP). Ces projets de protection sont élaborés par les élus, soumis à enquête publique et validés par la commission régionale du patrimoine. Cette formule décentralisée, partenariale a connu un réel succès.

- L'Etat peut reconnaître ou donner des pouvoirs à des collectivités régionales pour interpréter par le règlement certains points d'une loi nationale ou pour élaborer dans certains domaines une loi régionale qui se substitue alors à la loi nationale pour mieux traiter les particularités locales ou pour protéger des patrimoines non encore identifiés.

Cette situation est fréquente dans de nombreux pays fédéraux où les régions tiennent historiquement une place politique importante.

* *

*

Pratique surtout

Mais, au-delà du droit qui doit faire une plus grande place aux acteurs locaux pour les responsabiliser, c'est surtout dans la pratique et l'action quotidienne qu'il faut rechercher le progrès par la décentralisation.

Il s'agit ici :

- de la transmission des savoirs et donc de la formation,
- de la valorisation des ressources humaines locales pour la gestion quotidienne des décisions,
- d'initiatives en faveur d'une approche qui reconnaît la valeur de lieux, de modes de vie, d'activités trop souvent ignorées.
- de la capacité des collectivités locales et des acteurs locaux à s'organiser dans une ville ou un territoire plus vaste, pour prendre en charge la dimension du patrimoine dans leur politique de Développement.

Cette pratique suppose que les outils de la politique de sauvegarde prévus par les lois nationales ou locales soient élaborées par les responsables locaux avec les habitants. Cette élaboration doit être l'occasion de former des compétences qui s'entretiendront localement. Les documents qui sont d'ordre normatifs recouvrent aussi des métiers qu'il faut connaître, parfois réapprendre. La norme, si elle vient d'en haut, si elle n'est pas l'expression formelle d'une réalité locale comprise, ne sera pas appliquée. Si elle ne s'accompagne pas d'une capacité concrète de mise en œuvre, elle restera théorique.

La gestion des outils et des métiers en faveur de la connaissance et la sauvegarde des patrimoines, nécessite encore que l'on construise avec les responsables locaux des administrations de terrain capables de concevoir des politiques de dialoguer avec les habitants et d'appliquer les règles définies avec rigueur mais aussi avec le sens du compromis et de la pédagogie.

C'est ainsi que grâce, à une pratique décentralisée des politiques de protection et de mise en valeur du patrimoine :

- des monuments seront sauvés grâce au nouvel usage qu'on aura sur leur donner,
- l'habitat traditionnel sera restauré en démontrant qu'il est possible de le moderniser, de lui apporter le confort,
- la rue commerçante et l'espace du marché seront conservés si l'on sait maintenir des activités et des services de proximité en centre ville,
- les quartiers historiques des villes seront rénovés, assainis pour rester habités et vivants avec leurs fonctions d'échanges culturels et économiques, et qu'ils seront une contribution au développement des villes tout entière,
- les grands sites protégés deviendront des lieux exemplaires du développement durable.

Ces exemples montrent que c'est moins la conservation en l'état qui est en cause, que c'est moins la question des monuments eux-mêmes qui est posée que celle beaucoup plus complexe du développement et de la gestion des villes et des espaces porteurs de patrimoines.

Pour répondre à cette question, il convient de prendre appui sur des valeurs patrimoniales vivantes et fortes, tout en prenant aussi en compte les valeurs de la modernité.

Si les Etats et le droit constituent le cadre incontournable d'une politique de défense du patrimoine, ce sont les collectivités locales, les régions, les communes qui sauront au-delà du droit, créer cette alchimie subtile entre les éléments physiques et immatériels du patrimoine qui conduit au développement durable en relation étroite avec les habitants.



Les conditions de la réussite

▪ Comment réussir cette mobilisation des ressources locales en faveur du patrimoine ? La clé du succès tient certainement à une certaine forme de culture locale qui existe et qu'il faut savoir mobiliser ou qui a disparu ou s'est fragilisée et qu'il faut soutenir, voire faire renaître. Elle tient aussi à une organisation locale des acteurs capables de leur faire prendre en charge la relation entre patrimoines et développement.

C'est là que la « coopération décentralisée » peut être précieuse grâce à un appui du niveau national vers le niveau local, d'une collectivité à une autre à l'intérieur d'un pays ou entre pays et tout particulièrement entre le Nord et le Sud. Pour être efficace, ce soutien doit s'inscrire dans un échange et non dans une relation unilatérale. Des exemples de ces coopérations existent et portent des résultats appréciables et surtout beaucoup d'espoir, à condition de respecter certaines règles.

A l'occasion de cette rencontre, l'ambition du Sénat et de l'Unesco pourrait être de soutenir et développer des coopérations dans les sites du patrimoine mondial, de provoquer des échanges à partir d'expériences concrètes. Ces expériences serviraient d'exemples autour desquels pourraient se reconnaître tous ceux qui veulent s'engager dans ce grand mouvement en faveur du patrimoine mondial.

A cette fin, le Sénat pourrait prendre l'initiative de créer un réseau mondial de parlementaires en faveur du patrimoine mondial. Ce réseau devrait bien sur relayer son action sur des villes et des régions capables de s'engager dans des coopérations décentralisées avec le soutien de leurs gouvernements et des organisations internationales. En France, des villes commencent d'ailleurs à intervenir en ce sens en relation avec l'Unesco, en particulier les villes d'arts et d'histoire et les villes des secteurs sauvegardés.

En ce 30^{ème} anniversaire de la convention du Patrimoine Mondial, l'enjeu est bien de provoquer une nouvelle avancée de la politique du patrimoine qui aille de pair avec la créativité, l'innovation et les initiatives des acteurs locaux.

Si cette proposition était acceptée, un groupe de travail international pourrait être créé pour étudier le lancement de ce réseau sur la base d'un texte fondateur.

Minja YANG
Directrice Adjointe
Centre du patrimoine mondial
UNESCO

Yves DAUGE
Sénateur d'Indre et Loire
Maire de Chinon (France)