

<i>Deliverable n°</i>	D14 - Résumé
Titre du <i>deliverable</i>	Rapport final sur les législations nationales
Tâche n°	1.2.
Leader de la tâche	CUGS
Partenaires de la tâche	CUGS, IN SITU, ICUB, AVEC, ICOMOS, RAVA, ENGLISH HERITAGE, IN EXTENSO, UAM
Auteurs	Pierre Hupet et Catherine Zwetkoff
Date	Décembre 2005

Ce *deliverable* est produit dans le cadre du projet APPEAR financé par :
Commission européenne, DG Recherche
5° Programme-Cadre, Énergie, Environnement et Développement durable,
Action-clé 4 : ville de demain et patrimoine culturel,
4.2.3. : pour une meilleure intégration du patrimoine culturel dans la ville
Contrat : EVK4-CT-2002-00091

1. Objet, cadre d'usage de la recherche, lien avec la recherche future

Ce rapport a pour objet un inventaire non exhaustif du dispositif normatif, institutionnel applicable dans un certain nombre de pays européens au projet d'accessibilité. Il se présente sous la forme d'une description synthétique des principaux courants animant les politiques nationales et leur traduction juridique. On y examine, d'une part, quelques thèmes essentiels qui structurent la problématique et, d'autre part, la façon dont huit pays européens abordent ces mêmes thèmes dans l'élaboration de leurs politiques respectives.

Un tel inventaire a deux cadres d'usage qui se succèdent dans le déroulement chronologique de la recherche.

Il se lit d'abord comme un tableau global mais signifiant des approches politiques et institutionnelles à l'œuvre en Europe. Le document de synthèse a pour vocation d'alimenter, au moment initial de la recherche, la réflexion commune entreprise au sein du projet APPEAR par une trentaine de chercheurs européens, issus de disciplines très variées.

L'inventaire constitue ensuite le point de départ d'une analyse qui devra aboutir à des recommandations relatives aux processus décisionnels. À ce titre, on s'interroge lors des études des cas communs sur les normes, les dispositifs qui constituent autant de ressources positives ou au contraire des contraintes, voire des obstacles ou des barrières à l'un ou l'autre stade de la vie du cas étudié. L'inventaire devient ainsi une première grille de collecte et d'analyse des données et du traitement juridiques de la matière.

Cette analyse relève d'une approche prospective qui devra finalement permettre de déceler les carences du système normatif et de proposer un ensemble de mesures prioritaires, en termes méthodologique et légistique, susceptibles de renforcer la pertinence des politiques nationales et d'élever leur niveau de conformité par rapport au cadre de bonne pratique, recommandé par les instances internationales.

2. Le plan de travail

2.1. La collecte des données

Le matériau est collecté principalement à l'aide de :

- Sources écrites constituées de documents officiels (textes de lois, etc.),
- Sources écrites non officielles (livres, articles scientifiques).

Il a été soumis aux chercheurs du Consortium qui ont réagi dans leurs domaines de compétence scientifique et géographique. Ce rapport est donc constitué par le rapport initial amendé au fil des progrès de la réflexion.

2.2. Le traitement des données

Le matériau collecté a servi à identifier les principales orientations, contraignantes ou non, telles qu'elles ressortent des textes produits par les instances internationales et à comparer ces orientations internationales avec les options politiques, administratives et juridiques, prises au niveau des États sur un certain nombre de thèmes autour desquels se structurent ces options.

Les thèmes ont été choisis parce qu'ils sont autant de clés essentielles de la matière. On retrouve en effet de manière systématique dans tous les pays étudiés des normes et des dispositifs relatifs à l'organisation et la répartition des compétences publiques, l'agenda des priorités, les modes de financement public et privé, le déploiement de synergies entre acteurs et la valorisation des sites en termes d'accessibilité et de mise en valeur.

Les huit pays proposés ont été choisis, quant à eux, pour l'éclairage original, instructif ou simplement curieux que leur politique permet de donner aux thèmes retenus. Ils permettent en outre d'apprécier, sous l'angle administratif et/ou juridique, la portée politique des recommandations internationales et leur traduction effective – ou non – dans des systèmes nationaux essentiellement différents.

3. Les enseignements de l'analyse (résultats)

3.1. L'articulation entre les normes supra/internationales et nationales

L'évolution des différentes politiques nationales s'inspire de repères communs proposés par les normes supranationales. Les États gardent cependant des particularités propres. La complexité de la problématique explique la variabilité inter et intra étatique des enjeux qui ne peuvent plus faire l'objet d'un traitement exclusivement scientifique, technique, culturel ou historique. L'interpénétration des différents enjeux permet rarement l'élaboration de politiques à la fois claires, intégrées et volontaristes. L'intervention du législateur se limite dès lors à l'énoncé de principes généraux, largement modulables, dont le respect formel est exigé de tous mais dont la mise en œuvre dépend du rapport de forces entre les acteurs locaux.

Une analyse transversale, thématique des dispositifs nationaux fait cependant apparaître des tendances plus ou moins généralisées autour de quelques thèmes incontournables. Ce sont ces tendances que l'on résumera en quelques mots. En plus de l'examen thématique, le lecteur trouvera dans le rapport un certain nombre d'informations relatives aux spécificités des dispositifs nationaux qui échappent par définition à toute synthèse.

3.2. Les thèmes majeurs des politiques nationales

3.2.1. L'organisation et la répartition des compétences publiques

La plupart des huit États se sont dotés d'une structure décisionnelle favorisant la complémentarité entre le pouvoir central et les autorités décentralisées. Si les structures nationales et les modes de distribution des pouvoirs restent extrêmement variables, on relève cependant quelques régularités avec une mention spéciale pour une évolution généralisée vers une plus large autonomie des autorités locales. Elle favorise une gestion du patrimoine en conformité avec les spécificités socioéconomiques locales mais pose par ailleurs des problèmes de cohérence.

3.2.2. L'agenda des priorités

Nonobstant des particularités nationales, les huit États sélectionnent une série de priorités convergentes aussi bien en termes d'objectifs que de méthodologie. Ces priorités se fondent sur une série de « clés qualitatives » élaborées au niveau supranational (Conseil de l'Europe et/ou Union européenne). Leur démarche se veut une *protection préventive* voire *proactive*. Elle vise à assurer l'*intégration* du patrimoine dans l'ensemble plus vaste des biens collectifs à protéger ainsi que dans (et par) le contexte social en substituant la *culture de négociation* à

celle de la prohibition, dans le respect de l'*authenticité* du patrimoine préservé et dans un esprit de *continuité, d'ouverture* sur l'avenir.

Les politiques nationales accordent dès lors une importance accrue à la professionnalisation des intervenants ainsi qu'à la culture de l'évaluation.

3.2.3. Financement public et privé

Les politiques de financement public sont généralisées. Elles agissent soit comme moteur de développement, soit comme soutien à l'action privée, soit encore comme garant principal de la pérennité des projets. L'intervention publique s'explique par la fonction culturelle de ce type de projets, par leur vocation essentiellement collective mais aussi et très largement par leurs nombreuses fonctions économiques et par les enjeux socio-politiques que ces fonctions mobilisent.

Quant au financement privé, stimulé dans nombre d'États, on relève trois modèles de gestion : le modèle de la fondation, le modèle « commercial » et le modèle mixte.

3.2.4. Synergies

La collaboration entre les acteurs privés et l'autorité publique s'inscrit dans l'une ou l'autre de deux tendances, profondément opposées dans leur essence et reflétant les fondements politiques et valoriels de chacun des États. On observe soit la prédominance de l'action publique – la plupart des États analysés ont opté pour une gestion exclusivement ou essentiellement publique de ces matières – soit la prédominance de l'action privée. Entre les deux tendances, l'on observe tout un éventail de politiques spécifiques fondées sur des synergies entre acteurs publics et privés qui se font de manière ponctuelle ou conjoncturelle.

3.2.5. Accessibilité

Pratiquement, tous les pays européens développent aujourd'hui des politiques complexes, visant à favoriser une meilleure accessibilité publique des sites et monuments archéologiques dont l'utilité pour la construction ou le raffermissement de l'identité culturelle et politique des masses populaires est reconnue.

Le traitement juridique de l'accessibilité pose la question de l'équilibre entre intérêt public et privé ainsi que celle des synergies entre action publique et action privée.

3.2.6. Mise en valeur

La mise en valeur du patrimoine, notamment archéologique, constitue sans aucun doute pour le décideur politique une problématique particulièrement complexe, dans la mesure où elle réunit un ensemble de difficultés en amont – étude préalable – et en aval du projet – intégration harmonieuse au tissu socio-économique qui forme son environnement immédiat – si l'on veut y apporter des solutions pertinentes, cohérentes et durables.

4. La suite de la recherche

La suite de la recherche ne peut ignorer le constat auquel aboutit l'examen des instruments juridiques nationaux. Faute de politiques à la fois claires, intégrées et volontaristes, l'intervention du législateur se limite à l'énoncé de principes généraux, largement

modulables, dont le respect formel est exigé de tous mais dont la mise en œuvre dépend du rapport de forces entre les acteurs locaux.

L'issue des interactions entre les acteurs du processus décisionnel dépend de la gestion plus ou moins efficace, efficiente de l'ensemble de leurs ressources positives et négatives. Les normes juridiques, les dispositifs institutionnels représentent précisément une catégorie de ressources positives et/ou négatives doublement critiques. Elles sont hautement significatives dans des États de droit. Elles structurent les interactions entre les acteurs tantôt en venant limitant leur marge de manœuvre (contraintes ou ressources négatives) tantôt en leur ouvrant la possibilité de participer et d'influencer l'élaboration et/ou la mise en œuvre d'un projet conformément à leurs intérêts (ressources positives). Ces normes et dispositifs et leurs modalités d'application constituent à ce double titre un objet privilégié des recommandations allant dans le sens du respect des exigences du projet d'accessibilité.

Concrètement, l'analyste, après avoir été « sensibilisé », grâce à l'inventaire, aux principes orientant les processus décisionnels du cas concret, adopte le point de vue des acteurs pour répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les normes que les acteurs appliquent systématiquement dans le contexte des cas « réels » ?
- Comment ces normes sont-elles appliquées ?
- Avec quels effets ?

La démarche consiste donc à identifier à partir des paroles des acteurs et sur base des informations disponibles au terme des études de cas, les normes, les dispositifs qu'ils appréhendent comme des ressources positives ou au contraire comme des contraintes, voire des obstacles ou des barrières à l'un ou l'autre stade de la vie d'un projet d'accessibilité, la manière dont ils gèrent ces ressources et ces contraintes et les effets de leur stratégie qu'ils jugent significatifs. Plutôt que de procéder à un inventaire exhaustif des normes juridiques en Europe, on préférera donc appréhender aussi finement que possible, c'est à dire en faisant parler les acteurs, les modalités d'application des dispositifs normatifs dans des cas concrets (les cas faisant l'objet d'une étude en commun). Le matériau ainsi collecté servira de fondement empirique aux mesures institutionnelles qui seront proposées pour aider les acteurs d'un projet d'accessibilité à le mener à son terme. Un tel fondement est une priorité de recherche car faute de données empiriques sur le fonctionnement concret du dispositif normatif dont on cherche à renforcer la pertinence par des recommandations, celles-ci ne seront que quelques principes de plus, sans réelle portée pratique.