

Colloque international Politiques et Management Public/Cour Européenne des  
Comptes  
23-24 Novembre 2017

L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe  
l'œil ?

**Jean-Raphael PELLAS**, Docteur en droit Université de Paris-I (Panthéon-  
Sorbonne), Professeur ISC-Paris, Chargé de mission à la FONDAFIP  
(Fondation internationale de finances publiques).

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- **Introduction:** Dans ses fameux essais, Montaigne écrivait déjà en 1588 : « Les lois les plus désirables sont les plus rares, plus simples et générales »
- La promotion symbolique de l'évaluation parlementaire et le renforcement de son organisation institutionnelle se conjuguent pour revaloriser les « études d'impact » apparues en France au cours des années 1970.
- Travaux de l'OCDE: « Politique réglementaire et gouvernance. Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général » retrace en 2012 dix ans de travaux de l'OCDE sur la question et constitue le rapport de synthèse d'un projet conduit en partenariat avec la Commission européenne.

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- Suivant ces recommandations, la France a adopté une circulaire du 21 novembre 1995, complétée le 26 janvier 1998, en imposant une étude d'impact préalable aux projets de loi et principaux projets de décrets en Conseil d'Etat. La révision constitutionnelle de 2008 et plus particulièrement la loi organique de 2009 qui la met en œuvre font des études d'impact un outil juridique devant accompagner le processus législatif.
- L'évaluation des politiques publiques s'est enrichie d'une instance de concertation devenue par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 le Conseil National d'Evaluation des Normes (CNEN)

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- Dans ce contexte, l'examen de l'étude d'impact du projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (texte adopté le 7/7/2016) constitue-t-il un référentiel suffisant pour apprécier la globalité d'un dispositif culturel qui embrasse tous les champs des politiques culturelles contemporaines, de la création au patrimoine culturel ?
- **Problématique :**
- En quoi cette étude d'impact a-t-elle conduit à éclairer les parlementaires qui ont adopté un texte de 119 articles contre les 46 initialement envisagés ? Si formellement, la structure adoptée dans le cadre de cette étude d'impact favorise une amélioration de la qualité du droit (I), il n'est pas certain qu'elle contribue foncièrement à une maîtrise des dispositifs patrimoniaux faute d'une analyse financière rigoureuse (II).

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- Une typologie contextuelle met en exergue les études d'impacts comme lieu d'interactions entre politique et expertise, articulée autour d'une structure « formelle », qui expose successivement les diagnostics à l'origine de la réglementation /les préconisations pour adapter cette réglementation/ les impacts normatifs qui en découlent.
- Deux types de logiques émergent: l'une met l'accent sur une pratique participative et l'autre sur une approche rationnelle-instrumentale.

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

	Logique participative	Logique rationnelle-instrumentale
Domaine d'application	Création artistique	Patrimoine culturel
Valeurs véhiculées	Liberté de création artistique Égalité des sexes	Droit d'accès à la culture Égalité intergénérationnelle
Sources d'autorité	Convention UNESCO (droits culturels) Directive Européenne (droits d'auteur)	Convention UNESCO (trafic illicite de biens culturels + patrimoine mondial culturel et naturel) Convention de Malte (patrimoine archéologique)
Consultations	Indirectes (rapports d'expertise)	Néant
Bilan coûts-efficacité	Rudimentaire en matière d'impact budgétaire et administratif	Sophistiqué en matière d'impact administratif
Options alternatives	Néant	Oui à l'exclusion de l'option « zéro »
Bilan coûts-avantages	Rudimentaire en matière d'impact sur l'emploi artistique	Absence d'analyse distributive

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- **I/L'éloge de la qualité de la loi au miroir de l'étude d'impact**
- **A/Le faible recours à une logique de démocratie participative**

Rares sont les dispositifs dans cette étude d'impact qui font appel pour légitimer une nécessaire modification de l'ordonnancement normatif, à des consultations préalables à l'élaboration du projet de loi. Elles sont issues des rapports Lescure et Phéline (2013) relatifs aux problèmes des droits d'auteurs dans un environnement numérique ainsi que du rapport Bonnell (2013) au titre du financement de la production cinématographique à l'heure du numérique.

La politique de diffusion culturelle et artistique est appréciée par 21 items sans en mesurer leur impact financier.

La seule analyse *ex post* concerne l'accès des biens culturels aux personnes en situation de handicap.

Mais des amendements d'origine gouvernementale ont été introduits sans étude d'impact (pratiques artistes-amateurs)

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- **B/ Les enjeux d'une logique rationnelle-instrumentale**

A l'inverse du modèle précédent, plusieurs dispositions de l'étude d'impact dénotent une absence de participation des parties intéressées mais un niveau d'expertise plus ou moins sophistiqué. Ainsi la politique de **labellisation du patrimoine** est déclinée dans le cadre de la diffusion du spectacle vivant mais également des lieux de la création artistique contemporaine et enfin du patrimoine culturel et architectural.

Le procédé du label connaît depuis quelques années un engouement renouvelé auprès des pouvoirs publics, qui semblent y voir une manière pour l'Etat d'encadrer les comportements, des entreprises, des particuliers, voire des personnes publiques elles-mêmes.

Marqueur de notoriété, les labels culturels visent autant à identifier des institutions en charge d'actions culturelles dignes d'intérêt que de canaliser des financements à leur profit dans le respect d'un cahier des charges rigoureux.

**Le label culturel exprime d'un point de vue axiologique la valeur de l'institution en charge « d'un service public » et partant informe le public de sa qualité. D'un point de vue normatif, le label culturel détermine les conditions de la constitution, de la conservation et de la mise en valeur des dispositifs concernés.** Les labels culturels s'inscrivent en somme dans un **paradigme gestionnaire** où il s'agit tant de transcender les distinctions fondées sur des qualificatifs territoriaux (le label diffuse sa marque de notoriété indépendamment d'un découpage territorial) ou bien encore sur des ressorts public/privé (le label ne privilégie aucune forme a priori d'organisation de l'animation culturelle) que d'adapter la politique culturelle à une forme d'agilité organisationnelle

Le label vise à promouvoir une *administration de projet* qui s'oppose à la vision prédictive et séquentielle d'une administration traditionnelle des affaires culturelles.

## **L'étude d'impact met en exergue des solutions alternatives (FRAC contre EPCC)**

Des amendements d'origine gouvernementale ont été introduits sans étude d'impact (*pôles nationaux de référence*)



# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- L'analyse empirique de cette politique culturelle conduit à deux observations. D'une part, l'obligation d'étude d'impact n'est pas un frein à l'exercice du droit d'amendement des assemblées mais faute d'étude d'impact des amendements, en particulier pour ceux d'origine gouvernementale, elle n'apporte pas non plus de soutien aux modifications du projet de loi. D'autre part, l'analyse *ex-post* est pratiquement absente des dispositifs (sauf l'exception handicap)

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- **II/ L'éclipse d'une analyse distributive du bilan « coûts-avantages ».**
- Savoir qui supporte les coûts et qui profite des avantages relève d'une analyse de la répartition des effets qui découlent d'un texte normatif. L'objectif de transparence assigné à une étude d'impact permet aux acteurs de se saisir d'une information claire et chiffrable qui repose à la fois sur une méthode de consultation des données et d'élaboration d'un bilan « couts-avantages ».
- **A/Le bilan coûts-avantages confronté à l'édition de normes propres aux biens collectifs du patrimoine culturel.**

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- Pour renforcer l'intérêt public de ces dispositifs, l'administration a recours à *des « sources » d'autorité*.
- **La nature même de ces biens collectifs dont la dimension symbolique consiste à penser le présent comme un passé pour demain, présume un intérêt public supérieur justifiant les atteintes à la propriété privée.** Dans ce contexte, la volonté d'adosser la conservation des biens collectifs à des protections internationales se manifeste dans l'étude d'impact à maintes reprises.
- En premier lieu, La Convention du 16 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, approuvée par la France le 20 mai 1975, a créé un label « patrimoine mondial » pour les sites considérés comme ayant une **valeur universelle** exceptionnelle. (va justifier la création d'une zone tampon)
- En second lieu, La prise en compte de textes internationaux fait office de **modus operandi** au titre du contrôle de la circulation des biens culturels, dans le ressort de l'archéologie comme en matière de patrimoine à valeur universelle. Ainsi, le projet de loi introduit un contrôle à l'importation des biens culturels au sens de de la convention UNESCO du 17 Novembre 1970, ratifiée par la France en 1997. (va justifier la création d'un contrôle à l'importation)
- En dernier lieu, la création des domaines nationaux définis comme « *des ensembles immobiliers présentant un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation et dont l'État est, au moins pour partie, propriétaire* » correspond à la mise en œuvre d'un principe de **précaution culturelle mais sans prévoir d'interdiction de cession de ces domaines!**
- Cependant l'impact financier est absent de ces dispositifs.

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- **B/ Le clair-obscur des modalités de financement associées à des biens collectifs du patrimoine culturel**
- Le financement des activités culturelles y compris celles spécifiques au patrimoine culturel se prête évidemment à l'exercice d'un bilan coût-avantages. Dans le cadre des politiques publiques de valorisation du patrimoine, Françoise Benhamou et David Thesmar (2011) ont démontré que l'approche de la culture et de ses effets sur la croissance par le patrimoine, complémentaire d'une approche par la création, permet d'évaluer les effets de la dépense culturelle publique ou privée sur l'économie.

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- Dans le cadre de l'étude d'impact, deux dispositifs méritent examen. D'une part l'adaptation de l'archéologie préventive en mer et d'autre part l'institution des cités historiques.
- A l'issue du livre blanc relatif à l'archéologie préventive, il est apparu que le dispositif relatif à la redevance d'archéologie préventive était inadapté aux aménagements réalisés en mer. En outre, dans la chaîne opérationnelle, les prescriptions d'archéologie préventive ne peuvent pas être mises en œuvre dans les mêmes conditions que pour les aménagements terrestres.
- Bilan distributif coûts-avantages inexistant.

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- L'institution des ***cités historiques*** dont la terminologie a changé au cours des débats parlementaires pour devenir ***des sites patrimoniaux remarquables***, est encore plus édifiante quant à l'absence de bilan coûts-avantages de dispositifs dont on souhaite leur « fusion ». Les deux dispositifs fiscaux en vigueur lors de l'adoption du texte de loi, « la loi Malraux » et le « label de la fondation du patrimoine », sont complémentaires en ce qu'ils s'appliquent tous deux en espaces protégés.
- Bilan distributif coûts-avantages inexistant.

# L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale: un référentiel en trompe l'œil ?

- **Conclusion:**
- **De prime abord**, et en premier lieu, le pouvoir d'expertise de l'administration appuyé par des rapports de missions parlementaires, des rapports d'information et de contrôle de la Cour des Comptes et des propositions de l'inspection générale des affaires culturelles et ou des finances semble être « auto-suffisant » pour justifier cette production normative. Toutefois, la régulation d'une politique culturelle aussi complexe doit conduire, pour être acceptée par les destinataires, à promouvoir des consultations « directes » et non pas seulement « indirectes ».
- En second lieu, les objectifs et les préconisations mobilisés dans cette étude d'impact constituent en somme la synthèse d'une expertise « médiatrice » permettant d'orienter la décision publique. Selon une posture stratégique, l'administration de la culture est prise dans un réseau de relations entre acteurs dont les objectifs sont contradictoires.
- En troisième lieu, faute d'une évaluation *ex post* systématisée, l'étude d'impact ne restitue pas les effets induits par cette gouvernance règlementaire. Toutefois si ce référentiel est largement constitué de rapports préexistants, encore que certains aient été volontairement ou non omis, l'étude d'impact apporte un éclairage substantiel quant aux options adoptées en amont dans le cadre d'une confrontation des intérêts publics et privés.
- **L'étude d'impact n'est plus une qualité extrinsèque au texte ... elle aspire à être l'œil de la loi.**