

Économie et politiques du patrimoine

Pau RAUSELL KÖSTER

Introduction

En matière de politique culturelle, le patrimoine est sans doute l'un des domaines d'intervention les plus anciens et les plus étudiés. Les politiques culturelles contemporaines trouvent en effet leur origine dans les premières tentatives de protection du patrimoine au cours du siècle des Lumières. Cependant, les réflexions qui se sont développées autour des modes de gestion de ces biens sont relativement récentes et constituent sans aucun doute un nouveau domaine dans le champ des sciences sociales.

Considéré d'un point de vue économique, le concept de « bien patrimonial », dans le monde contemporain, nous amène à formuler deux observations préalables.

En premier lieu, le bien patrimonial semble constituer une « variable-stock » physique et symbolique dont dispose une société et un espace à un moment donné, et qui représente le *patrimoine* de sa mémoire. Ce patrimoine constitue en quelque sorte le stock de capital culturel d'un territoire déterminé, il est composé de biens physiques (immeubles, tableaux, sculptures, installations, etc.) et de biens symboliques (faits historiques, comportements ethnologiques, gastronomiques, etc.).

En second lieu, il existe une certaine idée de *legs* qui nous oblige à conserver intactes les caractéristiques de ce stock, afin de le transmettre en parfait état aux générations suivantes. Ces deux idées simplifient cependant à outrance la question, puisque le patrimoine

n'est pas un concept statique doté de caractéristiques physiques ou symboliques immuables. Il s'agit au contraire du résultat d'une dynamique de construction sociale et, par ailleurs, sa conservation pour les générations futures n'a de sens que si l'usage de ce patrimoine est également possible pour les générations présentes. La majorité des sociétés occidentales (et particulièrement en Europe) souscrivent à la première conception, ce qui provoque certaines difficultés de gestion dans des cas concrets de biens et services patrimoniaux.

Certes, les biens patrimoniaux présentent des caractéristiques physiques et symboliques qui se dégradent au cours du temps. Mais le fait de considérer le patrimoine à la seule aune d'un héritage monumental à transmettre aux générations futures grâce à certaines dépenses d'entretien apparaît aujourd'hui un peu simpliste. Cette réserve statique et bien ordonnée de la mémoire, qui devrait être protégée des attaques du temps, apparaît plutôt comme un *centre logistique*. Dans ce centre, les biens patrimoniaux entrent, sortent, disparaissent ou se transforment en fonction de l'action humaine, individuelle ou collective. Celle-ci intervient par le biais de la conservation, de la création, de la récupération, de la valorisation, de la préservation, des loisirs, de l'usage, etc.

Le patrimoine peut être considéré comme un ensemble de services « dont les frontières sont changeantes et les qualités variables », produits par le secteur public, les propriétaires privés, les agents territoriaux (publics ou privés), qui s'intéressent aux éléments du patrimoine dans le cadre normatif fixé par l'État. Le fait de « produire » du patrimoine dépend par conséquent de l'ensemble des décisions de production, statiques ou non, de chacun de ces agents, prises *a priori* de manière indépendantes (Greffé 2003 : 68).

La protection du patrimoine comme décision économique

Que peut et doit nous apprendre l'économie en ce qui concerne la protection du patrimoine ? Sans aucun doute, l'approche économique est tout à fait pertinente, malgré les réticences de certains agents affectés à la protection des biens patrimoniaux, si l'on part du fait qu'elle met en relation la décision et l'organisation des ressources, dans un contexte de non-abondance de ces dernières. À cet égard, la décision publique de protéger le patrimoine est doublement économique.

En premier lieu, toute société doit décider, en termes théoriques, quelle partie de ses ressources elle est prête à destiner à la protection du patrimoine existant. Cette décision suppose un dilemme social, dans la mesure où toute décision implique l'abandon d'autres possibilités. Il est clair que les ressources utilisées dans un cas ne peuvent plus être employées simultanément dans un autre cadre.

En second lieu, une fois que la destination du montant global des ressources a été déterminée, il convient de décider quels sont les biens et services patrimoniaux qui méritent d'être récupérés, préservés, conservés, destinés aux loisirs, et dans quelle mesure. Comme nous le faisons remarquer plus haut, la notion de bien patrimonial est structurellement imprécise et infinie. Par ailleurs, les interventions peuvent être de plusieurs types, depuis le simple aménagement pour éviter la ruine, jusqu'à la création de cadres architectoniques de grande envergure. Le montant des ressources nécessaires est par conséquent tout aussi élastique. Il ne faut pas non plus oublier, à l'instar de toutes les décisions d'intervention publique, que les politiques impliquent non seulement un coût en ce qui concerne les choix, mais qu'elles supposent aussi des changements importants en matière de logistique et de redistribution.

La rationalisation du choix des biens sur lesquels doivent être réalisées les actions de préservation repose donc sur un processus qui, dans un cadre démocratique, implique une capacité de hiérarchisation des biens patrimoniaux en fonction de la *valeur sociale* de cette préservation... C'est donc à ce stade que l'économie, en tant que science sociale, présente des avantages certains.

Comment établir une hiérarchie des biens patrimoniaux pour nous permettre d'utiliser les ressources collectives de la manière la plus efficace qui soit ? Cela n'est évidemment possible que si l'on est capable d'ordonner, en fonction de leur valeur, l'ensemble des biens patrimoniaux dont on dispose à un moment donné. Dans ce sens, l'économie peut fournir certains concepts et instruments en lien avec cette exigence.

La première démarche consiste à essayer de structurer les arguments en fonction desquels nous pouvons évaluer la valeur des biens patrimoniaux (Rausell et Carrasco 1999).

- *La valeur artistique attribuée à un bien patrimonial.* Il est clair qu'un des éléments que nous utilisons pour déterminer la valeur des biens patrimoniaux correspond à la valeur artistique que leur confère le discours historiographique. En dépit des éventuelles polémiques et discussions qu'ils sont susceptibles de provoquer, il existe évidemment un certain consensus, en matière d'histoire de

l'art ou de critique artistique, qui accorde à certains biens une valeur supérieure à d'autres.

-*La singularité.* Il s'agit, indépendamment de la valeur artistique, d'un autre élément important qui aide à déterminer la valeur d'un bien patrimonial. Cette singularité peut être envisagée du point de vue numérique (il existe peu de biens patrimoniaux qui possèdent les mêmes caractéristiques) ou en fonction d'autres circonstances (comme par exemple les erreurs d'impression ou les erreurs typographiques dans un livre de 1600).

-*L'ancienneté.* Il est raisonnable de considérer qu'en présence de biens qui possèdent la même valeur artistique et le même degré d'originalité, nous tendons à donner davantage de valeur aux plus anciens.

-*Le degré de conservation.* Face à deux objets similaires, on estime que celui qui est en meilleur état possède une valeur supérieure.

-*La valeur symbolique attribuée à ce bien patrimonial.* Tous les biens patrimoniaux présentent des traits physiques et symboliques. Ces derniers font référence au discours qui donne un sens au bien en question, et ce sens peut correspondre pour une collectivité donnée à une charge affective plus ou moins importante.

-*Les possibilités d'usage public ou privé de ce bien patrimonial.* Un bien patrimonial semblera de plus grande valeur si son programme de conservation prend en compte la possible augmentation de sa valeur une fois la restauration achevée. Ce supplément de valeur peut découler de l'initiative privée (restauration d'une ancienne demeure pour son utilisation en tant que gîte touristique) ou publique (transformation d'une ancienne usine urbaine en centre social).

Seuls quelques-uns de ces critères correspondent à des échelles à peu près objectives (l'ancienneté, le degré de conservation et, à la rigueur, la singularité). Pour les autres, il s'agit d'un processus de construction sociale dont les relations causales, les évolutions et les résultats correspondent à des justifications complexes. Par conséquent, même si nous pouvons déterminer l'origine de la valeur des biens patrimoniaux, il est impossible de déterminer des barèmes immuables capables de hiérarchiser une telle valeur de manière ordinaire. Face à des situations concrètes de choix - quels biens faut-il prendre en compte et selon quelles modalités ? - une autre question se pose : quels sont les agents qui doivent déterminer cette hiérarchisation ? Le critère peut être défini soit par des études et des évaluations effectuées par des spécialistes ou des commissions

techniques, soit par les citoyens eux-mêmes - propriétaires des ressources - qui déterminent l'ordonnement de la valeur de ces biens patrimoniaux. Naturellement, il convient de trouver entre ces deux extrêmes (décision technocratique extrême, décisions démocratique extrême) des positions intermédiaires où l'évaluation est plus ou moins partagée.

La protection du patrimoine dans l'Espagne décentralisée

La nouvelle organisation territoriale basée sur les autonomies, issue de la Constitution de 1978, a mis en place une nouvelle pratique législative qui peut se développer à deux niveaux complémentaires, l'un étatique et l'autre « autonome ». C'est le cas de la législation sur le patrimoine historique à la suite de l'adoption de la loi 16/1985 du 25 juin sur le patrimoine historique espagnol¹.

La Constitution, en ce qui concerne les transferts de compétences aux Communautés autonomes, a réservé à l'État la « défense du patrimoine culturel, artistique et monumental espagnol contre l'exportation et la spoliation ; les musées, les bibliothèques et les archives de statut étatique, sans porter atteinte à leur gestion de la part des Communautés autonomes » (art. 149.1.28), et a attribué en même temps aux administrations autonomes la gestion des « musées, des bibliothèques et des conservatoires de musique d'intérêt autonome » (art. 148.1.15), du « patrimoine monumental d'intérêt autonome » (art. 148.1.16) et « le soutien à la culture, la recherche et, le cas échéant, à l'enseignement de la langue de la Communauté autonome » (art. 148.1.17). De manière générale, et en interprétant le texte de manière très large, la Constitution a réservé seulement à l'État les matières concernant l'exportation, la spoliation et la gestion des entités de statut étatique (peu nombreuses), alors que les Communautés autonomes ont reçu les compétences en ce qui concerne tous les secteurs culturels « d'intérêt autonome », la notion d'intérêt s'avérant cependant difficile à préciser et quelque peu subjective.

Le second transfert effectif de compétences et, surtout, de services et de fonctions (achevé en 1987) a fait du patrimoine historique une

¹. Loi publiée au *Boletín Oficial del Estado* du 29 juin 1985, et que nous désignerons par la suite comme LPHE ou loi 16/1985.

compétence fondamentalement **autonomique** en pratique, sauf en ce qui concerne les matières liées à l'exportation où une Communauté ne peut agir de façon indépendante.

Les nouveaux services de la culture au niveau autonome se sont développés dans tous les territoires de manière comparable à l'organisation étatique (les « *Consejerias* », à l'instar de ministères, avec leurs directions générales, sous-directions et services). Les administrations y ont développé des normes sectorielles dans le domaine de la culture, en particulier dans le cas des bibliothèques et des monuments historiques.

L'approbation de la loi 16/1985, conçue pour délimiter les compétences de l'État et des Communautés autonomes, a permis aux parlements autonomes de légiférer dans ce domaine, selon des mécanismes en général assez rapides. La LPHE a défini quelques concepts et quelques notions, comme par exemple le patrimoine historique, la spoliation, l'exportation, les patrimoines spéciaux (archéologique, bibliographique, documentaire et ethnographique) et a établi quelques-uns des **éléments** devant être gérés par les administrations autonomes, ou permettant de coordonner ces dernières. On peut citer par exemple le Conseil du patrimoine historique, ou l'Inventaire général des biens meubles, les systèmes espagnols des archives, des bibliothèques et des musées, etc.

Le système législatif autonome en matière de patrimoine historique a commencé à être effectif à partir de l'approbation de la LPHE, comme nous l'avons indiqué plus haut. Ainsi en 1990, deux Communautés autonomes ont élaboré des textes cadres en la matière : la Castille-La Manche (loi 4/1990 du 29 mai) et le Pays basque (loi 7/1990 du 3 juillet). Les autres Communautés ont d'abord opté pour une approche sectorielle, dans des matières comme les archives, les bibliothèques et les musées. Par la suite, la plupart des Communautés ont décidé de légiférer spécifiquement sur le patrimoine. Aujourd'hui, seules La Rioja, Murcie et la Navarre n'ont pas approuvé de loi générale à ce sujet. Ces lois autonomes ont pris comme point de référence la loi nationale et, dans de nombreux cas, elles l'utilisent comme un véritable modèle.

Outre la délimitation des compétences, la LPHE attribue aux communes un rôle en tant qu'**administration partenaire** (« les maires devront coopérer avec les organismes compétents pour l'application de cette loi en matière de conservation et de protection du patrimoine historique espagnol présent sur leur territoire municipal », art. 7) ainsi qu'une série de fonctions comme la rédaction du Plan spécial de protection de l'espace concerné par la déclaration

d'un bien d'intérêt culturel, ou l'expropriation des biens d'intérêt culturel menacés par la destruction ou par la ruine.

Dans la même perspective, l'administration générale de l'État, en plus des compétences déjà indiquées (exportation, spoliation, etc.) s'est vue confier une mission de coordination des Communautés autonomes en matière de patrimoine historique, grâce à la création de certains organismes **comme** le Conseil du patrimoine historique et la convocation de réunions sectorielles. Sans aucun doute, cette initiative et sa mise en pratique sont les aspects les plus concrets de modèle de décentralisation des compétences en matière de patrimoine, mentionné de manière un peu vague dans le texte constitutionnel.

La législation sur le patrimoine historique en Espagne a par conséquent atteint un stade où l'on dispose désormais, sur le territoire, de deux références législatives (autonome et étatique), même si l'application de l'une ou de l'autre est en principe régie par des normes juridiques. Le fait est qu'en dépit de l'existence d'une loi autonome concrétisant la décentralisation, la LPHE a réservé à l'État des compétences très précises dans le domaine de l'exportation, de la spoliation et de la gestion des biens patrimoniaux de statut étatique et des biens qui appartiennent au patrimoine national. Ceci explique que, contrairement à d'autres secteurs culturels, la compétence étatique, en dépit de ses évidentes limites, demeure bien effective.

La politique de protection du patrimoine et la consolidation des politiques culturelles autonomes

Le principal agent de mise en valeur du patrimoine en Espagne est le secteur public et il vise tout spécialement les administrations autonomes, comme nous pouvons l'observer dans le tableau suivant. Nous y constatons que les Communautés autonomes jouent un rôle déterminant autant en valeur relative (elles représentent plus de 60 % des dépenses publiques totales) qu'en termes de croissance durant les années 1990.

L'une des caractéristiques fondamentales de la politique culturelle espagnole découle du processus radical de décentralisation amorcé (de même que dans beaucoup d'autres domaines de l'intervention publique) au début des années 1980. Les politiques cultu-

relies ont été parmi les premières compétences transférées aux Communautés autonomes, ce qui leur confère une double valeur. Elles sont d'abord la première manifestation du « pouvoir autonome » et elles possèdent en ce sens une grande valeur emblématique pour l'action du gouvernement. D'autre part, elles font de la politique culturelle, tout spécialement dans le cas des Communautés « historiques », un élément essentiel de valorisation des identités nationales.

Afin d'évaluer ce processus, il est utile d'examiner de près la magnitude et la composition des budgets culturels (qui reflètent la vraie priorité de la politique culturelle en marge des rhétoriques complaisantes), tout spécialement durant la période de « naissance

Tableau 1. *Évolution des dépenses de l'État et des Communautés autonomes en matière de patrimoine (1991-2000)*

	Milliers d'euros	Total	Taux de croissance 1991-2000 (euros constants)
Dépenses de l'administration générale de l'État, par programme (2000). Budget initial			
Protection et administration du patrimoine historico-national	92 412	19%	42 %
Conservation et restauration des biens culturels	35 117	7 %	59 %
Dépenses publiques par programme des CCAA* (2000). Budget initial			
Patrimoine historique et artistique	298 547	61 %	141 %
Dépenses des collectivités locales, par chapitre et par programme (budget liquidé) 1996			
Archéologie et protection du patrimoine historico-artistique	64 957	13 %	
Total	491 033	100 %	

* CCAA : Communautés autonomes.

Source : Ministère de la Culture (2002), *Las cifras de la cultura en España*, et adaptation de l'auteur.

des politiques culturelles »², pour voir s'il est possible de définir certaines lignes générales permettant d'expliquer la philosophie et le style des politiques culturelles des différentes Communautés autonomes³. Précisons d'abord que ces Communautés autonomes possèdent des compétences différentes et que ces compétences n'ont pas toutes été assumées au même moment. Par conséquent les données relatives aux dépenses publiques en matière de culture doivent être considérées selon ces contextes non strictement comparables.

Pour mesurer la « valeur politique » de la responsabilité culturelle, observons par exemple le poids des dépenses culturelles face au budget total consolidé des gouvernements autonomes au cours de cette période.

On peut distinguer trois phases bien distinctes : la première, entre 1985 et 1988, correspond à une période de forte croissance économique, qui laissait supposer en principe une amélioration budgétaire pour la culture ; or on observe en réalité au cours de ces années une légère tendance à la baisse du poids des budgets culturels dans l'ensemble des budgets autonomiques. Cette tendance s'explique par le fait que la période coïncide avec le processus de normalisation des transferts du gouvernement central dans certaines Communautés autonomes, ce qui a entraîné une réduction du poids spécifique des dépenses culturelles, en raison de la croissance considérable d'autres lignes budgétaires. C'est le cas en particulier de la Communauté Valencienne, de la Castille-La Manche, de l'Aragon et de l'Estrémadure, c'est-à-dire des Communautés qui ont reçu les transferts plus lentement que les Communautés historiques. Les Communautés uniprovinciales (Murcie, Rioja) et les Communautés insulaires (Baléares, Canaries, etc.) se comportent de manière plus erratique du fait de leur plus faible extension géographique et de leurs structures institutionnelles différentes. En raison de l'absence d'institutions provinciales dans les Communautés constituées par une seule province, les dépenses des gouvernements autonomiques englobent aussi les dépenses assumées, dans les autres Communautés, par les institutions provinciales (ou les institutions similaires) et les gouvernements autonomes.

2. Nous pouvons considérer que les politiques culturelles en Espagne se sont consolidées (de manière équivalente à notre environnement européen) au milieu des années 1990.

3. La majorité des données proviennent de *La cultura en cifras*, texte publié par le ministère de la Culture, qui regroupe les données budgétaires des Communautés autonomes ainsi que celles du gouvernement central, sur la période 1985-1994.

La deuxième période, 1989-1992, a été marquée dans de nombreuses Communautés par le « syndrome 1992 » qui, bien qu'il corresponde à une phase d'expansion économique, a fait exploser les dépenses en matière d'équipements et de programmation culturelle. C'est, de manière évidente, le cas de l'Andalousie avec l'Exposition universelle, la Catalogne avec les Jeux olympiques, Madrid avec le statut de capitale culturelle, la Galice avec le *Xacobeo* et la Communauté Valencienne avec *Música 1992*. Ces Communautés ont assumé une croissance élevée de la part du budget culturel des Communautés autonomes dans les budgets globaux, situant ce pourcentage à un niveau moyen de 2,54 %. La politique culturelle s'est ainsi convertie en un instrument et un reflet des luttes pour la construction du modèle hiérarchique territorial, dans le cadre des autonomies.

Finalement, la troisième période, une fois retombée la « ferveur » de 1992, correspond à une récession très nette ainsi qu'à l'essoufflement des premiers grands investissements en matière d'équipement, et au réajustement des budgets culturels.

Il convient d'insister sur quelques-uns des aspects de ce processus de décentralisation autonome de la politique culturelle.

Soulignons en premier lieu la fonction symbolique et utile exercée par la politique culturelle, employée dans une large mesure au cours des « moments commémoratifs ». Ceci induit que son importance pour l'image collective du gouvernement va au-delà de son importance budgétaire. Les politiques culturelles représentent de faibles budgets et sont conçues par des équipes politiquement secondaires au sein des appareils. Mais à l'occasion de certains moments concrets, elle se convertissent en « constructeurs » de l'image collective du gouvernement et, par extension, du parti au pouvoir.

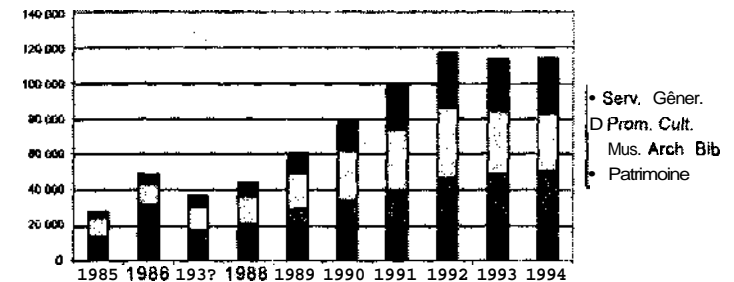
En second lieu, nous remarquons une forte corrélation entre les dépenses culturelles et le cycle économique, dépendance qui démontre « l'exceptionnalité » des dépenses en matière culturelle, au contraire des politiques ponctuelles, non normalisées et dont on peut parfaitement se passer en cas de restrictions budgétaires.

Dans l'évolution des dépenses culturelles totales et ordonnées par fonctions, on observe une tendance à la croissance en monnaie constante jusqu'en 1992 et on y retrouve également les phases décrites dans le paragraphe précédent. Le classement par fonctions montre qu'au début de la période le patrimoine représente une large part. La croissance initiale des dépenses, bien qu'elle concerne tous les domaines, se concentre jusqu'en 1988 sur la promotion culturelle. Ensuite et jusqu'en 1992, elle concerne également

les services généraux, les musées, les archives et les bibliothèques. Dans le même temps, les volumes consacrés au patrimoine connaissent une croissance beaucoup plus modérée. Ces processus simultanés font croître considérablement les dépenses en matière culturelle jusqu'en 1992.

À partir de 1992, la réduction des dépenses se concentre principalement sur les programmes de promotion culturelle, alors que le reste des lignes budgétaires tend à stagner. Le patrimoine maintient même sa légère tendance à la hausse. La politique culturelle s'est donc d'abord amorcée à partir d'actions sur le patrimoine, puis leur épanouissement s'est étendu à la promotion culturelle (principalement sur des programmations propres, des transferts et des subventions). Ensuite, à partir de 1992, ce sont ces derniers domaines qui sont les principales victimes de la récession. Au contraire, tant les services centraux que les musées, les archives, les bibliothèques et le patrimoine ont généré des infrastructures stables qui obligent à maintenir le niveau des dépenses.

Évolution des dépenses des Communautés autonomes par fonctions (millions de pesetas)



Source : Ministère de la Culture (1995).

Dans beaucoup de cas, on peut repérer l'évolution selon le schéma suivant :

- dans un premier temps, en l'absence de plan, de projet ou de programme consolidé, les efforts en matière de ressources humaines se concentrent sur les questions relatives au patrimoine ;

- à mesure que les équipes se renforcent, les grands projets d'investissement en matière d'infrastructures et d'équipements culturels

se dessinent peu à peu, provoquant l'affectation d'une part importante des ressources à des investissements propres (musées, théâtres, auditoriums) ou à des transferts de capitaux pour des équipements de tiers (en particulier les équipements municipaux) ;

- une fois terminées les grandes dépenses en investissement, les ressources sont dirigées vers les transferts habituels dans le cadre des équipements tiers (modèle catalan) ou bien vers les biens et services culturels propres (modèle valencien). Cette ligne générale est celle qu'ont suivie, bien qu'à des moments différents, les Communautés autonomes qui possèdent les plus hauts niveaux de dépenses en valeur absolue, comme la Catalogne, l'Andalousie ou la Communauté Valencienne. Ce processus est également démontrable dans le cas de la gestion culturelle du patrimoine ou dans celui de l'offre de formation (Rausell, Cabanes et Revert 2005).

Le processus de décentralisation a été complètement consolidé au milieu des années 1990, et les Communautés autonomes, selon des temporalités différentes⁴, y ont démontré qu'elles attribuaient une importance croissante à la protection du patrimoine. D'à peine plus de 20 % des budgets culturels au début de ces années, le patrimoine en représente 32 % en 2000.

Quant au gouvernement central, il a traversé une première phase de repli relatif. Le regain de l'action patrimoniale a coïncidé avec l'arrivée au pouvoir des gouvernements conservateurs en 1996. Cette récupération se reflète dans le discours du président J.M. Aznar sur le bilan 2003 de la politique culturelle du gouvernement, ou encore dans les activités du service de presse du ministère de la Culture. Nous remarquons ainsi que la conservation et la diffusion du patrimoine ont effectivement formé les orientations les plus marquantes des législatures du « PP », le parti conservateur. Dans la plupart des textes, elles figurent au premier rang et de manière particulièrement détaillée. Selon la ministre de la Culture elle-même, Pilar del Castillo, « la conservation et la diffusion du patrimoine artistique de la nation, dans toute sa richesse et sa diversité, constituent la base la plus solide et la source de légitimation la plus importante de l'action culturelle de tout État démocratique ». [1 est clair que la politique de protection du patrimoine est l'une des politiques qui correspondent le plus à l'idéologie libérale conservatrice.

4. Dans la Communauté Valencienne par exemple, entre 2002 et 2005, la politique de protection du patrimoine atteignait à peine 13 % du total du budget primitif.

Tableau 2. L'évolution de la part du patrimoine dans les dépenses culturelles autonomiques et de l'État central (1991-2000), en millions d'euros constants

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Communautés autonomes										
Dépenses culturelles totales	590,7	701,2	679,4	681,9	668,4	670,7	742,3	802,0	864,9	945,4
Patrimoine historique et artistique	124,1	140,1	143,4	158,3	185,8	201,9	210,5	247,4	253,4	298,5
% sur le total	21 %	20 %	21 %	23 %	28 %	30 %	28 %	31 %	29 %	32 %
État central										
Dépenses culturelles totales	435,9	431,9	438,7	667,3	705,2	635,8	535,1	542,4	583,4	716,0
Patrimoine historique et artistique	87,0	80,9	90,1	84,3	96,5	93,4	92,9	97,7	109,8	127,5
% sur le total	20%	19 %	21 %	13 %	14 %	15 %	17%	18%	19%	18%

Source : Ministère de la Culture (2002), *La cifra del año, [a cultura en España]*.

Les résultats de cette politique ont évidemment modifié la réalité du patrimoine espagnol. Après vingt-cinq ans, l'Espagne possède des ressources patrimoniales plus nombreuses et, surtout, en meilleur état de conservation. Elles représentent pour beaucoup de collectivités territoriales un atout incontestable.

Ce constat n'est en revanche pas aussi clair si nous examinons les modalités d'utilisation de ce patrimoine à partir des données sur les pratiques culturelles des Espagnols. Si certains chiffres indiquent une amélioration au cours des dix dernières années, ceux qui concernent les usages du patrimoine montrent non seulement l'absence de croissance mais aussi un net recul en matière de visites de musées et de monuments.

Tableau 3. *Les pratiques des lieux culturels, en % de la population**

	1990	1997-1998	2002-2003
Théâtre	13,9	18,4	23,4
Opéra	1,4	1,8	3
Zarzuela	2,7	2,2	2,6
Ballet/Danse	1,7	2	4,6
Concerts de musique classique	6,8	6,8	8,4
Cinéma	39	46,7	55,6
Bibliothèques	11,2	12	20
Musées	27,8	29,3	27,5
Monuments	35,6	37,1	28,8
Centres culturels	12,4	10	14,1

* Part de la population ayant pratiqué un lieu au moins une fois dans l'année.

Cet état de fait pose des questions plus subtiles sur la rationalité des interventions publiques et sur le rôle que les citoyens peuvent jouer dans la détermination de leurs finalités.

De l'économie patrimoniale à la participation citoyenne

La théorie économique des biens publics nous permet de résoudre une première question, en affirmant que l'on doit affecter des ressources à la protection du patrimoine tant que le bénéfice social marginal est inférieur au coût marginal du maintien de ce bien public. Il est clair que pour utiliser ce système d'analyse, il faut être capable d'évaluer les coûts et les bénéfices de la protection des biens patrimoniaux (Richard et Stale 2002 : 5). Ce qui n'est évidemment pas un travail facile.

Les techniques habituelles d'évaluation des biens symboliques ont été développées dans le cadre de la protection de l'environnement. Sans nous étendre trop sur un sujet pour lequel la littérature existante est assez fournie (Frey 2000, Baró et Bonet 1997, Stale et

Richard 2000, Greffe 2003), on peut affirmer qu'il existe deux perspectives instrumentales différentes (avec peut-être des finalités distinctes) : premièrement, les études d'impact économique des biens culturels et deuxièmement, les études sur la disposition au paiement.

Les études d'impact économique

Ces analyses impliquent l'existence d'une relation de cause à effet entre l'intervention sur un bien culturel déterminé et ses impacts économiques directs ou indirects en termes de rentabilité et d'emploi. Elles nous donnent par conséquent une mesure de la valeur de l'intervention à partir de ses conséquences. Pour des raisons techniques et méthodologiques, les études d'impact économique ont tendance à présenter certains défauts, et pour cette raison, depuis le milieu des années 1990, plusieurs auteurs ont mis en doute l'utilité de certains de leurs effets (Puffelen 1996, Towse 2002, Baró et Bonet 1997). Actuellement, une méthodologie moins simpliste est cependant à l'étude afin d'évaluer également (dans le sens de « compter ») la participation aux bénéfices en termes de capital social, de construction de meilleures communautés, de participation au changement de la société et de la conscience publique, etc. (Reeves 2002).

Les études sur la disposition au paiement

Ces études consistent à déterminer la somme que les citoyens sont prêts à payer pour la protection des biens patrimoniaux (c'est-à-dire à combien ils les évaluent). Étant donné que ces biens patrimoniaux ne correspondent à aucun marché suffisamment large, en particulier les biens publics, ces méthodes de calcul se basent sur des techniques indirectes. Les techniques les plus utilisées sont au nombre de trois. La première est celle de l'évaluation du marché théorique : un questionnaire est soumis à un échantillon de la population concernée, demandant la somme qu'elle est prête à payer pour la préservation d'un bien déterminé, ce qui permet de simuler l'existence d'un marché théorique. La deuxième est la technique du calcul des prix associés : elle est basée sur le calcul de la hausse des prix des biens et des services associés à ce patrimoine, par exemple le logement. La troisième est la technique du calcul des coûts de déplacement : les chercheurs essaient de calculer l'évaluation du bien patrimonial à partir de l'argent que les citoyens sont prêts à

dépenser pour visiter le bien en question, qui correspond principalement au coût du transport et de l'accès.

Toutes ces techniques, naturellement, présentent des difficultés pratiques, méthodologiques et conceptuelles. L'évaluation du marché théorique, dans la mesure où elle correspond à un exercice d'échantillonnage *ex ante* et si elle est correctement réalisée, semble le meilleur outil pour explorer en profondeur les dynamiques participatives. Il n'en reste pas moins que toutes ces techniques ne doivent jamais être appliquées sans distance critique, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions qui devraient être le résultat de consensus collectifs. L'approche économique doit être envisagée comme un mécanisme qui permet de révéler les préférences quant à certaines valeurs, comme le développement artistique, éducatif ou social, dans des contextes où cette évaluation est difficile. Cette idée est déjà en soit un progrès, dans un milieu traditionnellement réfractaire à toute réflexion sur l'origine et la nature des valeurs que représentent les biens patrimoniaux, un milieu qui tend à forcer les mécanismes de décision en se justifiant de manière arbitraire et hermétique par des critères soi-disant techniques.

Conclusion

Les biens patrimoniaux ont donc vocation à devenir un ensemble de biens mis au service des collectivités où ils sont situés. Il est pour cela souhaitable d'assouplir certains des principes philosophiques sur lesquels s'appuie la législation relative à la protection du patrimoine. Ces biens (c'est-à-dire leurs contenus matériels et symboliques et leurs usages) correspondent à des ressources qui appartiennent à tous puisqu'elles reposent sur une construction sociale par laquelle le droit de les conserver fonde aussi celui de les réinventer, de les recréer et même, le cas échéant - selon des processus démocratiques et participatifs -, de les amortir ou de les détruire.

Les études d'évaluation économique ne sont pas de simples exercices techniques. Rien n'empêche les collectivités de citoyens de participer aux décisions sur ce qui doit être chiffré et de décider comment il faut le faire.

Le terme « chiffrer » permet de nourrir des évaluations, de leur donner une consistance logique, d'ordonner et de recentrer les débats

sociaux, de produire des informations afin de se positionner en tant que citoyen... ce qui peut parfaitement se faire dans le cadre des biens patrimoniaux. Il ne s'agit donc pas de mettre un prix aux biens symboliques, comme le soulignaient certaines critiques à une approche économique mal comprise, mais d'établir des mécanismes qui permettent aux citoyens d'exprimer leurs valeurs, des mécanismes qui correspondront finalement au résultat d'une relation complexe entre les individus, les estimations des experts, la visibilité sociale et symbolique des biens en question et de beaucoup d'autres facteurs. Mais cet exercice d'explicitation et d'auto-explicitation des préférences contribue à la construction d'un cadre d'interactions sociales où l'information devient un élément essentiel. Il oblige à réfléchir sur la construction de nos propres valeurs. Les techniques d'évaluation économique des biens patrimoniaux deviennent de cette manière un exercice pédagogique qui met en relief le tréfonds des hiérarchies sociales d'évaluation symbolique. Si par ailleurs ces résultats jouissent d'une diffusion large et transparente, ils contribuent à enrichir notablement les possibilités d'un débat social qui s'avère beaucoup plus pertinent qu'il ne le semblait au départ, puisqu'en définitive il amène à prendre des positions sur des décisions qui concernent toute l'ossature de notre cosmologie symbolique.