



**INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES**

N° 2013-M-036-02

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES CULTURELLES**

N° 2013-23

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Mission d'appui IGAC-IGF à l'évaluation MAP de la réforme de la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre des monuments historiques

Établi par

VÉRONIQUE HESPEL
Inspectrice générale des finances

JEAN-FRANÇOIS de CANCHY
Inspecteur général des affaires culturelles

- SEPTEMBRE 2013 -

SYNTHÈSE

Une évaluation de la réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques a été engagée en 2011 par la direction générale des patrimoines (DGP) au sein d'un Observatoire associant les acteurs concernés et a été inscrite au programme de la modernisation de l'action publique (MAP) à la fin 2012. A la demande du ministère de la culture et de la communication (MCC), il a été décidé en avril 2013 par le CIMAP qu'une mission d'appui serait confiée aux services de l'Inspection générale des affaires culturelles et de l'Inspection générale des finances.

Cette mission a reçu pour mandat¹ de formuler un diagnostic et des propositions sur les moyens de mesurer et améliorer l'efficacité des interventions de l'État relatives aux travaux concernant les monuments historiques (MH) et le rythme d'engagement et de paiement des interventions budgétaires déconcentrées à la suite de la réforme. Elle s'est déroulée du début mai à la fin juillet 2013 en deux étapes, la première au niveau national, la seconde au niveau territorial dans les DRAC de Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Pays-de-la-Loire et Picardie.

1. Les principaux éléments du diagnostic de la mission

Engagée en 2002 devant les risques que les procédures de conduite des travaux faisaient courir du point de vue des règles de concurrence, la réforme juridique, introduite par l'ordonnance du 8 septembre 2005 et ses textes d'application publiés en 2009, a principalement modifié les procédures applicables aux monuments historiques classés n'appartenant pas à l'État. Elle s'est accompagnée d'une réorganisation significative des attributions dévolues aux divers services et opérateurs du ministère intervenant en matière de monuments historiques qui ne s'est achevée qu'en 2011. Parallèlement, LOLF, RGPP, RéATE et mise en place de Chorus ont substantiellement modifié, à un rythme soutenu, les modalités de pilotage administratif, technique et budgétaire de l'intervention de l'État sur les monuments historiques.

Un effort d'adaptation important a été demandé depuis 2005 aux services centraux et déconcentrés du MCC en charge de la politique de conservation, et plus particulièrement aux conservations régionales des monuments historiques (CRMH) et aux services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP)². Une vraie « révolution culturelle » est intervenue pour les services des DRAC, sur qui reposent l'engagement des crédits déconcentrés et l'application des nouvelles dispositions du Code du patrimoine à l'égard des quelque 41 000 monuments protégés qui n'appartiennent pas à l'État³, dont les deux tiers sont inscrits et le tiers classés.

Les modalités d'intervention de ces services sur ces opérations ont été substantiellement modifiées depuis que la maîtrise d'ouvrage de ces travaux ne peut plus incomber qu'aux propriétaires publics et privés de ces monuments, sauf carence de ceux-ci par rapport à leurs obligations de conservation.

¹ Lettre de mission des directeurs de cabinet des ministres de la culture et de la communication, de l'économie et des finances et chargé du budget en pièce jointe n° 1.

² Rattachés aux DRAC dans le cadre de la RéATE en 2008, ces services départementaux sont dirigés par les Architectes des Bâtiments de France et chargés de diverses tâches d'urbanisme en matière d'espaces protégés.

³ L'État est propriétaire, quant à lui, de 2 000 monuments protégés, dont 475 affectés au MCC.

C'est dorénavant le propriétaire qui, en amont de l'autorisation de travaux (AT), définit le contenu et le coût d'objectif de l'opération, préfinance les études, et, en aval de l'AT, est responsable de la mise en place des moyens de financement de l'opération et du choix des entreprises et qui, avec l'assistance du maître d'œuvre, assure le suivi du déroulement des travaux. Le monopole territorial des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) sur ces travaux a été aboli et **le choix des maîtres d'œuvre par les propriétaires non État des monuments classés a été ouvert à la concurrence.**

Le rôle des services de l'État dans la définition et le suivi des travaux a été circonscrit juridiquement, **tandis que la participation de l'État au financement des études et travaux a fortement évolué** : il a été mis fin au dispositif antérieur où l'État, maître d'ouvrage, finançait et engageait lui-même les études et travaux et recouvrait parallèlement la contribution du propriétaire et des éventuels co-financeurs par voie de fonds de concours à un moment indépendant de l'engagement de ces études et travaux ; ceux-ci sont dorénavant subventionnés postérieurement à l'autorisation des travaux selon les règles de droit commun applicables aux subventions d'investissement de l'État par rapport aux dates de début et de fin de travaux⁴.

Parallèlement, **les modalités de pilotage administratif de l'activité de ces services ont significativement évolué** : la RéATE a sensiblement renforcé la déconcentration et les responsabilités dévolues aux préfets de région dans la gestion des crédits, tandis que le rattachement des STAP aux DRAC, l'introduction de Chorus et la RGPP ont entraîné une réorganisation des DRAC et de l'administration centrale et un nouveau partage des rôles entre les services métier et les services chargés de la gestion des moyens budgétaires. Sous l'effet de la mise en œuvre de la LOLF et de ces réorganisations, une approche globale prévaut maintenant dans l'arbitrage et le suivi des crédits et emplois budgétaires alloués aux DRAC.

Les crédits inscrits en PLF pour les travaux MH ont connu d'importantes fluctuations au cours de la précédente décennie. Les crédits inscrits sur le programme « Patrimoines » pour l'action en faveur du patrimoine monumental (action 1) s'élèvent dans le PLF 2013 à 323 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 309 M€ en crédits de paiement (CP). Au sein de cette enveloppe, les crédits déconcentrés représentent 224 M€ en AE, 228 M€ en CP ; les crédits d'intervention (titre 6) destinés au financement des travaux sur les monuments n'appartenant pas à l'État représentent 145,17 M€ en AE et 153,92 M€ en CP.

Le diagnostic initial de la mission a fait apparaître que **les modalités centrales d'arbitrage des crédits et des moyens humains affectés aux DRAC en matière de monuments historiques reposent sur des outils d'information et de pilotage perfectibles** :

- ◆ de multiples objectifs sont assignés à l'intervention budgétaire de l'État par le Code du patrimoine, la loi de finances et les directives d'orientation budgétaire : **leur hiérarchisation et le suivi au niveau central de leur mise en œuvre territoriale s'effectuent à partir d'éléments d'information encore trop partiels sur les résultats obtenus ;**
- ◆ **la connaissance du rythme de paiement des autorisations d'engagement antérieures et des tranches fonctionnelles de travaux par monument a été singulièrement affectée par l'introduction de Chorus en 2011** : Chorus n'autorise plus la mémoire et le suivi des opérations par année d'engagement et ne facilite pas le suivi métier des opérations financières par monument ; les outils développés par le MCC pour la programmation budgétaire (Arpège) et le suivi « métier » des interventions sur les monuments historiques (Agrégée) n'assurent pas une interface aisée et fiable avec Chorus et ne fournissent pas, en l'état de leur utilisation par les DRAC, toutes les informations nécessaires au pilotage des crédits ;

⁴ Ces subventions s'ajoutant pour les propriétaires privés aux diverses dépenses fiscales prévues en faveur des MH.

- ♦ la réorganisation du dialogue de gestion sur l'implantation des emplois des DRAC a entraîné **une importante perte de mémoire et d'information sur l'évolution des effectifs des CRMH et des STAP** : le suivi de l'évolution des effectifs des CRMH et des STAP repose sur la notion d'effectifs présents en équivalent temps plein (ETP) et non plus d'emplois budgétaires et ne remonte pas au-delà de 2011 ; alors que les ETP présents dans les DRAC en juin 2013 (2 324) sont d'un niveau voisin de celui constaté à la fin 2008 (2 341), nonobstant la réduction de leurs plafonds d'emplois budgétaires, ceux des CRMH (347 en juin) ont diminué depuis 2011 d'une cinquantaine d'ETP ; il n'a pas été possible sur ces bases de reconstituer les réductions d'effectifs imputables à l'introduction de Chorus et à la réforme de la maîtrise d'ouvrage⁵, ces dernières ne semblant pas avoir été mises en œuvre *de facto* en totalité.

L'enquête dans les DRAC a permis d'affiner le diagnostic sur les principaux points suivants :

- ♦ les tâches dévolues aux CRMH nécessitent la mise en œuvre d'un grand nombre de compétences, pour lesquelles elles sont inégalement armées mais bénéficient sur le plan technique de l'appui des STAP, à hauteur de 15 à 20 % de leur temps en moyenne ;
- ♦ l'élaboration du bilan quinquennal 2012 sur l'état de conservation des monuments et l'estimation des besoins de travaux à long terme et urgents a reposé sur des évaluations techniques assez peu approfondies et faiblement homogènes ;
- ♦ le positionnement des collectivités territoriales, tant comme co-financeurs des opérations que comme propriétaires de monuments, à l'égard de la politique de conservation des MH apparaît très diversifié ; le bilan d'exécution de la précédente génération des CPER est mitigé, tandis que la réforme et la décentralisation nécessitent une approche renouvelée et différenciée de la programmation des travaux ;
- ♦ la programmation budgétaire des DRAC souffre de l'absence d'outils automatisés permettant un dialogue de gestion aisé entre leurs secrétariats généraux et les CRMH ; les CRMH disposent, de fait, d'une grande autonomie dans leurs décisions de subvention, en l'absence assez fréquente d'un contrôle interne de leur activité.

La mise en œuvre de la politique de l'État sur les monuments qui ne lui appartiennent pas est dorénavant pleinement partagée avec les collectivités locales et les propriétaires privés et repose sur des décisions prises au niveau déconcentré. Cette nouvelle donne nécessite que la stratégie de l'État soit définie en fonction des divers contextes territoriaux mais que le respect des objectifs nationaux de son intervention soit assuré par des outils de pilotage nationaux adaptés. **Au terme de dix ans de réformes juridiques et administratives, conduites à un rythme soutenu et poursuivant des objectifs juxtaposés parfois difficiles à concilier par les DRAC, le temps semble être venu de consolider ces réformes, en dotant l'État d'outils plus complets, plus cohérents et plus partagés de pilotage et d'évaluation de son intervention déconcentrée en faveur des monuments historiques.**

2. Les principales propositions de la mission

Les propositions de la mission s'articulent autour de quatre axes.

⁵ Évalués à une centaine d'emplois par un audit de modernisation conduit conjointement en 2006 par l'IGAC, l'IGF et l'inspection du patrimoine.

2.1. Améliorer la cohérence et la lisibilité des objectifs poursuivis par la politique déconcentrée de l'État et le suivi de leur mise en œuvre

Les enjeux associés à la conservation et la valorisation des monuments dont la gestion incombe aux DRAC justifieraient aux yeux de la mission l'adoption des mesures suivantes :

- ♦ dans le prolongement du bilan sanitaire quinquennal 2012, il serait utile de **faire définir par les CRMH un schéma hiérarchisant les priorités de la conservation dans leur région et la liste des travaux d'urgence à privilégier sur les cinq prochaines années** à partir d'estimations plus fiables et plus homogènes que celles de ce bilan quinquennal ; l'établissement de cette liste devra prendre en compte l'évolution plus ou moins rapide de la dégradation de ces monuments ainsi que le niveau d'intérêt scientifique et patrimonial de leur conservation et reposer sur un diagnostic sanitaire formalisé mené sur place ;
- ♦ il serait souhaitable de **mieux articuler la répartition des dotations budgétaires des DRAC en fonction de ces schémas sanitaires régionaux mais aussi des possibilités de financement de ces opérations par d'autres voies que la dépense budgétaire de l'État** ; ceci suppose qu'une attention plus grande soit accordée par les DRAC et l'administration centrale à l'analyse des modalités de financement des opérations par d'autres moyens que les subventions de l'État dans leur programmation budgétaire ;
- ♦ **le Parlement devrait être davantage éclairé dans le cadre des lois de finances annuelles sur la stratégie nationale de conservation poursuivie par l'État et ses résultats** par rapport à la situation décrite dans les bilans sanitaires quinquennaux.

A cette fin, la programmation budgétaire et l'arbitrage des crédits devraient s'appuyer **sur un système d'information plus développé des résultats atteints selon les principales rubriques utilisées par ces bilans sanitaires quinquennaux** : évolution et répartition de l'effort budgétaire selon le niveau de protection des monuments (inscrits ou classés), la nature des travaux (entretien, réparations urgentes justifiées par la sécurité, autres travaux), et selon les territoires (régions, départements et communes) et les propriétaires concernés⁶.

Dans le contexte nouveau créé par la réforme et les perspectives d'évolution de la dépense publique, il serait important que les **effets de levier de l'intervention budgétaire et fiscale de l'État et la diversification des sources de financement de la dépense nationale en faveur des MH, évaluée à 1,1 Md€ (en 2010) soient mieux appréhendés** : une priorité forte devrait être attachée à une collecte plus rapide et exhaustive des informations relatives à la participation des collectivités locales co-financeurs et des propriétaires au financement des travaux subventionnés ainsi qu'à la répartition des efforts budgétaires entre propriétaires publics et privés. L'exploitation statistique des informations « métier » sur les autorisations de travaux devrait permettre de mieux connaître l'évolution de l'offre nationale de travaux de réparation et restauration sur les MH et sa répartition selon la protection des monuments et les propriétaires concernés, au-delà des seuls travaux subventionnés par l'État.

Les informations sur **la modulation de la participation financière de l'État selon l'effort contributif des propriétaires devraient être développées** : les échanges entre la direction générale des patrimoines et la direction générale des finances publiques seraient à renforcer pour permettre une meilleure appréhension de la situation financière des collectivités territoriales ainsi que des effets de cumul de la dépense fiscale et de la dépense budgétaire sur l'effort propre des propriétaires privés⁷.

⁶ Informations accessibles en principe à travers la base AgrÉgée, système d'information métier sur les monuments historiques.

⁷ Il n'entrait pas dans le mandat de la mission d'analyser l'efficacité de la dépense fiscale.

La mesure des incidences des subventions versées sur **l'ouverture au public et l'élargissement de la fréquentation des monuments historiques** devrait entraîner une surveillance plus attentive des aides accordées aux monuments ouverts et non ouverts au public et une meilleure connaissance par les CRMH de leurs modalités d'ouverture et d'évaluation de leur fréquentation, ces informations pouvant être recueillies, lorsque nécessaire, à l'occasion des visites sur place du contrôle scientifique et technique.

2.2. Consolider les compétences multiples qui doivent être mobilisées par les CRMH

Au-delà de l'élaboration d'outils plus satisfaisants d'appréhension de l'évolution du plan de charge des CRMH, engagée récemment par les services centraux du MCC, la mission propose de :

- ◆ renforcer la formation de leurs responsables aux aspects budgétaires et juridiques de leurs missions, qui sont loin d'être uniquement scientifiques et techniques ;
- ◆ étudier les moyens de mieux assurer la complémentarité des compétences des CRMH et des STAP et l'équilibre nécessaire des aspects scientifiques et techniques de l'exercice du CST, notamment par l'allègement de certaines tâches d'urbanisme des STAP⁸.

Dans la perspective actuelle d'évolution des effectifs de l'État, il serait par ailleurs souhaitable d'améliorer **la qualité et la sélectivité du contrôle scientifique et technique** :

- ◆ au titre du CST amont, les CRMH devraient être encouragées à développer l'élaboration de projets de cahier des charges des études préalables d'évaluation et de diagnostic pour le compte des maîtres d'ouvrage⁹ ;
- ◆ en appui de leurs missions de documentation scientifique et technique, les CRMH devraient être autorisées, pour certains monuments n'appartenant pas à l'Etat d'un intérêt patrimonial avéré et appelant des travaux de conservation urgents, à engager sur leur initiative des études d'évaluation scientifique et de pré-diagnostic technique ; ces études seraient portées à connaissance des propriétaires ;
- ◆ les CRMH devraient pouvoir améliorer la sélectivité du CST aval sur le déroulement des chantiers, en mettant en œuvre certaines bonnes pratiques identifiées par la mission¹⁰.

2.3. Renouveler le partenariat avec les collectivités territoriales

Il est particulièrement important que les CRMH s'assurent avant la programmation budgétaire d'une opération de travaux concernant une collectivité territoriale, de **l'existence simultanée des deux conditions requises pour son exécution dans les délais prévus : la réelle volonté des élus d'engager le projet envisagé et la capacité financière que la collectivité aura de financer l'opération.**

Les représentants des collectivités les moins riches, rencontrés par la mission, ont insisté sur la nécessité que les CRMH parviennent dans leur programmation à **des tranches fonctionnelles de travaux dimensionnées aux capacités financières des collectivités propriétaires** et prennent davantage en compte ce que ces partenaires ne peuvent raisonnablement payer pour conserver un monument au regard d'autres besoins.

⁸ Il n'entrait pas dans le mandat de la mission d'analyser ces tâches d'urbanisme des STAP.

⁹ Comme le fait déjà la Bourgogne.

¹⁰ Notamment en Languedoc Roussillon.

De façon plus générale, les élus rencontrés ont fortement mis l'accent sur le besoin d'une **amélioration de la lisibilité et de la continuité de la stratégie monumentale de l'État en région, compte tenu du nécessaire échelonnement de leur propre engagement financier dans le temps.**

A travers ses divers entretiens en région tant avec les élus que les représentants du corps préfectoral et des DRAC, la mission n'a pas identifié de conditions favorables à l'émergence sous d'autres formes de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

La mission suggère **que les DRAC élaborent un document public de présentation de la stratégie territoriale de l'État à 3 ou 5 ans** et établissent des bilans réguliers publics sur les objectifs atteints et la participation des propriétaires publics et privés à la politique ainsi définie. La RéATE¹¹ fournit aux DRAC l'opportunité de pouvoir bénéficier plus étroitement du concours et de l'autorité des services préfectoraux pour la définition et la mise en œuvre de cette stratégie territoriale de l'État.

2.4. Améliorer sur ces bases le pilotage des crédits budgétaires dans l'avenir

La mesure la plus rapide et une des plus souhaitables à mettre en œuvre selon la mission serait **l'élaboration d'une circulaire conjointe du ministère de la culture et du ministère de l'économie et des finances précisant et actualisant les modalités d'instruction, d'engagement et de versement des demandes de subvention des propriétaires** sur les travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques à la suite de la réforme. Cette circulaire aurait pour objet de mieux articuler les procédures d'engagement et de versement des subventions avec les nouvelles procédures du CST et d'autorisation de travaux et de repréciser les règles et bonnes pratiques à mettre en œuvre dans l'engagement et le paiement des subventions, notamment par rapport à la finalisation des plans de financement des travaux par les propriétaires non État.

La mesure la plus complexe est sans aucun doute **la rénovation du système d'information d'aide à la programmation budgétaire des opérations de travaux sur les monuments historiques**, à envisager dans l'objectif de remédier à l'éclatement actuel des systèmes d'information et d'améliorer le suivi du rythme d'engagement des dépenses par monument et par exercice d'engagement¹².

Dans l'attente ou la perspective de cette rénovation, la constitution d'un groupe de travail, associant les DRAC et administrations centrales, permettrait utilement :

- ♦ **d'élaborer le cadre, le rythme et les principales rubriques du contrôle de gestion**, qu'il apparait nécessaire et possible d'instaurer à partir des outils informatiques ou *ad hoc* existants et des besoins d'information apparaissant prioritaires pour suivre et rendre compte de l'intervention déconcentrée des DRAC ;
- ♦ **d'améliorer le dispositif de suivi actuel du rythme de paiement des engagements** par les DRAC, en développant la mutualisation des bonnes pratiques mises en œuvre au niveau déconcentré ainsi qu'en visant d'établir la pré-programmation des opérations simultanément en AE et en CP et d'assurer un suivi et une reprévision partagés à intervalles réguliers en cours d'année des crédits délégués.

¹¹ Renforcée par les récentes décisions de déconcentration adoptées par le CIMAP du 17 juillet 2013.

¹² Une étude a été diligentée par le Secrétariat général du MCC à ce sujet ; la mission n'y ayant pas eu accès n'a pas pu approfondir son diagnostic sur les aspects techniques soulevés.

La mesure la plus urgente et la plus nécessaire est le réexamen comptable et budgétaire du reste à payer sur les AE engagées antérieurement à 2009 tant sur le titre 6 que sur le titre 5 et la clôture et l'apurement des AE qui n'ont pas donné lieu à paiement depuis deux ans ainsi que des AE du titre 6 qui ne devront plus donner lieu à paiement, le délai de 4 ans après la date de début des travaux étant expiré.

La mission estime en effet que l'abandon de la maîtrise d'ouvrage directe de l'État, amorcé dès 2003, aurait dû se traduire par un effet budgétaire principal : la diminution temporaire et progressive du volume d'AE budgétées, en tenant compte du report du fait générateur de l'engagement de l'État, entraîné par la substitution d'un financement par subvention au financement antérieur par fonds de concours. **Mais au cours des années 2000, cet effet n'a pas été pris en compte en tant que tel** dans l'allocation des crédits en loi de finances, qui ont été fortement réduits en raison des retards de paiement antérieurs à la réforme. Cette réduction, qui a particulièrement concerné les CP, a entraîné **un accroissement du reste à payer sur les engagements antérieurs entre 2003 et 2007**, sans qu'il soit possible aujourd'hui de distinguer ce qui a été spécifiquement imputable à la réforme, la mémoire budgétaire s'étant perdue. **Quoiqu'il en soit, ce reste à payer (RAP) a diminué ensuite fortement entre 2007 et 2010 (de 138 M€)** sous l'effet majeur de la forte hausse des crédits de paiement intervenue en 2009 et 2010.

Ce RAP a augmenté à nouveau en 2011 et 2012 sur le titre 6 (de 29 M€) et représentait à la fin 2012 un montant total de 341 M€ sur l'action 1. **Cet accroissement récent apparaît imputable à de multiples facteurs** : introduction de Chorus, importants mouvements de reprise de crédits déconcentrés au niveau central à la fin 2011 et 2012, réallocation des CP du titre 6 vers le titre 5 en dotation initiale ou en cours de gestion, et enfin pratiques budgétaires des DRAC, incontestablement améliorables sur le plan administratif. **Il n'a pas été possible, en l'état du système d'information budgétaire de la DGP, de distinguer les effets respectifs sur le rythme de paiement de ces différents facteurs et encore moins ceux d'une réforme de la maîtrise d'ouvrage mise en œuvre depuis dix ans. Au demeurant, aucun outil ne permet de mesurer le désengagement financier des collectivités territoriales et des propriétaires, supposé avoir eu un effet récent majeur sur ce rythme de paiement dans le nouveau cadre de décision partagée, créé par la réforme.**

Il ressort de l'analyse de la mission que :

- ◆ **le rythme de paiement par année d'engagement des crédits du titre 6 s'est ralenti au cours des années 2009 à 2012 et la consommation des AE s'étend sur une période d'au moins cinq ans, voire supérieure ; à la fin 2012, 23 % des AE engagées à 100 % en 2009 n'ont pas encore donné lieu à paiement, le niveau du RAP à fin 2012 représentant 1,75 fois les crédits de paiement budgétés en 2013 ;**
- ◆ **le rythme de paiement par année d'affectation des AE du titre 5 ne peut être mesuré, la reprise des opérations antérieures sur des comptes de tiers dans Chorus s'étant effectuée selon des modalités comptables qui ne garantissent pas la correcte imputation des engagements et des paiements sur les AE affectées ; le niveau du reste à payer à la fin 2012 représente 1,5 fois les crédits de paiement budgétés en 2013 ;**
- ◆ **une surveillance plus attentive devrait être exercée par le contrôle financier sur les effets de court terme, artificiels et peu justifiés dans la situation d'endettement où est l'État, qu'ont sur ce rythme de paiement les procédures d'avances sur travaux et de « simplification » des engagements (engagement simultané des AE et des CP) sur les dépenses d'entretien.**

C'est par la mise en œuvre des diverses recommandations du présent rapport que ce rythme de paiement pourra être sensiblement accéléré et mieux anticipé et maîtrisé à l'avenir.

La mission ne sous-estime pas l'ambition et la multiplicité des recommandations qu'elle formule. Les enjeux culturels et sociaux associés à la conservation du patrimoine hérité des générations précédentes, sa valorisation et sa transmission justifient dans un contexte de diminution de la dépense publique que l'intervention de l'État soit pilotée avec toute l'efficacité souhaitable dans la durée, la cohérence et la transparence par les services du ministère de la culture et de la communication en charge de cette politique publique.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE CONTEXTE DE LA MISSION.....	2
1.1. Une réforme qui s'est écoulée sur près de dix ans	2
1.1.1. <i>Les principales dispositions de l'ordonnance du 8 septembre 2005.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La réorganisation simultanée de la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre assurée par les services du ministère de la culture.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Une réforme conduite alors que d'autres réformes de grande ampleur affectaient le cadre d'intervention de ces services.....</i>	<i>4</i>
1.2. Une réforme appelant aujourd'hui une évaluation de sa mise en œuvre par les DRAC.....	5
1.2.1. <i>Les modifications introduites par la réforme sur le rôle des services de l'État à l'égard des monuments classés n'appartenant pas à l'État</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Le diagnostic porté sur les effets de cette réforme par la direction générale des Patrimoines dans le cadre de la MAP.....</i>	<i>8</i>
1.2.3. <i>Les interrogations suscitées par l'évolution de la consommation des crédits budgétaires ouverts par la loi de finances.....</i>	<i>9</i>
2. LES OUTILS CENTRAUX DE PILOTAGE ET D'ÉVALUATION DE L'EFFICIENCE DE L'INTERVENTION DÉCONCENTRÉE DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE MONUMENTS HISTORIQUES	12
2.1. Un système de pilotage de l'activité des services déconcentrés modifié en profondeur à la suite des réorganisations intervenues	12
2.1.1. <i>Une responsabilité de pilotage partagée par quatre services centraux</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>Un dispositif de suivi s'appuyant sur trois systèmes d'information</i>	<i>12</i>
2.1.3. <i>Un système de gestion RH n'autorisant pas une évaluation rétrospective de l'évolution des effectifs des CRMH et de leur charge d'activité</i>	<i>14</i>
2.1.4. <i>Un dispositif d'analyse métier des demandes budgétaires des DRAC au titre de l'action 1 centré sur quatre critères</i>	<i>15</i>
2.1.5. <i>Des outils et éléments d'information insuffisants pour apprécier le rythme de paiement des autorisations d'engagement déconcentrées de l'action 1</i>	<i>16</i>
2.2. Une appréhension perfectible des effets de l'intervention de l'État dans le nouveau contexte créé par la réforme.....	19
2.2.1. <i>Une intervention significative poursuivant des objectifs multiples</i>	<i>19</i>
2.2.2. <i>Des retombées économiques insuffisamment appréhendées</i>	<i>22</i>
2.2.3. <i>Des informations publiques et un suivi limités sur l'évolution et la répartition de la dépense budgétaire engagée par les DRAC</i>	<i>25</i>
2.2.4. <i>Une évaluation approchée des effets de cette politique sur l'état de conservation des monuments historiques et la couverture des besoins de travaux</i>	<i>27</i>
2.2.5. <i>Les propositions de la mission visant à améliorer la lisibilité et la cohérence de la politique déconcentrée de l'État</i>	<i>30</i>

3. LA MISE EN ŒUVRE DE LEURS MISSIONS PAR LES DRAC DANS LE NOUVEAU CONTEXTE CRÉÉ PAR LA RÉFORME.....	31
3.1. L'évolution des métiers des CRMH et des STAP sous l'effet de la réforme	32
3.1.1. <i>La diversité des missions imparties aux CRMH et des ressources humaines et compétences qu'elles doivent mobiliser.....</i>	<i>32</i>
3.1.2. <i>La contribution diversifiée mais significative apportée par les STAP à la politique de conservation des monuments historiques.....</i>	<i>35</i>
3.1.3. <i>Les modalités d'intervention des CRMH en amont de l'autorisation des travaux.....</i>	<i>37</i>
3.1.4. <i>Les propositions de la mission relatives au renforcement des capacités et compétences des CRMH.....</i>	<i>39</i>
3.2. Le renouvellement des partenariats à conduire avec les collectivités territoriales dans le nouveau contexte créé par la réforme	40
3.2.1. <i>Un partenariat inégalement développé avec les collectivités régionales et départementales.....</i>	<i>40</i>
3.2.2. <i>Un partenariat fortement différencié avec les collectivités publiques propriétaires.....</i>	<i>42</i>
3.2.3. <i>Les faibles perspectives du développement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière de monuments historiques.....</i>	<i>43</i>
3.2.4. <i>Le renouvellement souhaitable des formes de partenariat.....</i>	<i>44</i>
3.2.5. <i>Les propositions de la mission relatives au renouvellement du partenariat avec les collectivités locales.....</i>	<i>45</i>
3.3. La programmation budgétaire et la gestion de l'attribution des subventions	46
3.3.1. <i>Les procédures de programmation budgétaires des DRAC.....</i>	<i>46</i>
3.3.2. <i>La grande autonomie des CRMH dans l'instruction des subventions et la détermination de la participation financière de l'État.....</i>	<i>48</i>
3.4. Le rythme de paiement des autorisations d'engagement	50
3.4.1. <i>Les effets de la mise en place de Chorus sur le pilotage du rythme de paiement des autorisations d'engagement.....</i>	<i>50</i>
3.4.2. <i>Les effets sur ce rythme de paiement des pratiques de gestion mises en œuvre par les DRAC.....</i>	<i>52</i>
3.4.3. <i>Le lien à établir entre la réforme de la maîtrise d'ouvrage et le niveau des restes à payer à la fin 2012 sur le titre 6.....</i>	<i>55</i>
3.4.4. <i>Le rythme de paiement des engagements du titre 6 observé sur la période récente et ses perspectives d'évolution</i>	<i>56</i>
3.4.5. <i>Les propositions de la mission relatives à l'amélioration de la programmation et de la gestion des crédits budgétaires des DRAC.....</i>	<i>58</i>
CONCLUSION.....	60

INTRODUCTION

Une importante réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques a été introduite par l'ordonnance du 8 septembre 2005 et ses décrets d'application publiés en 2009. Une évaluation de cette réforme a été engagée en 2011 par la direction générale des patrimoines (DGP) au sein d'un Observatoire associant les acteurs concernés et a été inscrite au programme de la modernisation de l'action publique (MAP) à la fin 2012.

A la demande du ministère de la culture et de la communication (MCC), il a été décidé en avril 2013 par le CIMAP qu'une mission d'appui serait confiée aux Services de l'Inspection générale des affaires culturelles et de l'Inspection générale des finances. Cette mission a reçu pour mandat¹³ d'identifier les effets de la réforme sur le rythme d'engagement et de paiement des interventions budgétaires déconcentrées en matière de travaux sur les monuments historiques (MH), les incidences mesurables en termes d'efficience de l'activité des DRAC et les conditions d'émergence d'une fonction d'assistance à la maîtrise d'ouvrage de l'État.

Il a été demandé à la mission d'identifier en particulier les mesures susceptibles :

- ♦ d'assurer une meilleure articulation entre les procédures administratives, scientifiques et techniques relatives aux travaux et des procédures de prévision et mise en place des financements budgétaires nécessaires à ces travaux ;
- ♦ d'améliorer l'efficacité et la hiérarchisation des interventions de l'État, dans le but notamment de faciliter le dialogue entre maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et services de l'État et de parvenir à une meilleure maîtrise des délais, des coûts, de la qualité et du plan de financement des opérations.

La mission a mené ses travaux en deux étapes :

- ♦ du 29 avril au 20 juin, elle a pris connaissance de la documentation disponible et de l'analyse de divers interlocuteurs centraux¹⁴ sur les modalités de mise en œuvre et de gestion des opérations d'entretien et restauration des monuments historiques et a présenté ses premiers diagnostics dans une note d'étape diffusée le 28 juin¹⁵ ;
- ♦ du 20 juin au 17 juillet, elle a réalisé une visite de deux jours dans quatre DRAC (Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Pays-de-La-Loire, Picardie), lui permettant de prendre connaissance des caractéristiques diversifiées de la gestion déconcentrée des monuments historiques¹⁶.

Après un rappel du contexte de la réforme et de son contenu, ce rapport présente les diagnostics et les recommandations de la mission concernant :

- ♦ le pilotage central des interventions budgétaires déconcentrées, relatives aux travaux sur les monuments historiques d'une part ;
- ♦ leurs modalités de mise en œuvre par les DRAC d'autre part.

¹³ Lettre de mission des directeurs de cabinet des ministres de la culture et de la communication, de l'économie et des finances et chargé du budget en pièce jointe n° 1.

¹⁴ Liste des personnes rencontrées en pièce jointe n° 2.

¹⁵ Cette note d'étape a fait l'objet le 17 juillet de commentaires de la Direction générale des Patrimoines, joints en annexe 2 et ses principaux diagnostics ont été reformulés en conséquence dans le présent rapport de synthèse.

¹⁶ Méthodologie de la mission en pièce jointe n° 3 et constats par DRAC dans des annexes territoriales non diffusables en raison de leurs données nominatives ayant fait l'objet d'une procédure d'échange avec les DRAC entre les 23 et 29 juillet retracée dans ces annexes.

1. Le contexte de la mission

1.1. Une réforme qui s'est écoulée sur près de dix ans

1.1.1. Les principales dispositions de l'ordonnance du 8 septembre 2005

Une conception régaliennne a largement présidé à la mise au point de la loi du 31 décembre 1913 qui fonde la protection des monuments historiques¹⁷. L'État « *a le devoir de veiller en bon père de famille sur les reliques du passé qui sont restées ou devenues sa propriété* » et il lui appartient « *d'exercer une surveillance attentive sur les monuments intéressants que le hasard des transmissions a fait échouer aux mains de particuliers ou de collectivités* ».

Jusqu'au début des années 2000, sur la base des dispositions de la loi de 1913, l'État se substituait de façon régulière aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés pour assurer directement la maîtrise d'ouvrage des travaux qu'il subventionnait et il confiait à ses propres architectes, ayant le statut de fonctionnaire, la maîtrise d'œuvre des travaux : architectes en chef des monuments historiques (ACMH) pour les travaux de restauration, architectes des bâtiments de France (ABF) pour les travaux d'entretien. Comme une confiance limitée était accordée aux échelons territoriaux, un grand nombre d'opérations restaient gérées directement par l'administration centrale.

L'évolution du droit de la concurrence sous l'influence des régulations européennes a conduit à faire évoluer significativement ces modes d'intervention « traditionnels ». Préconisée notamment par le rapport de M. Jean-Pierre Bady¹⁸ dès 2002, la réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques trouve sa base juridique dans l'ordonnance du 8 septembre 2005 et les décrets du 22 juin 2009. Ces textes ont introduit plusieurs modifications importantes des procédures mises en œuvre¹⁹ :

- ♦ **ils transfèrent la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires et affectataires des monuments** ; l'État peut intervenir comme assistant à la maîtrise d'ouvrage des propriétaires privés et publics que sont les collectivités territoriales mais ne le peut plus comme maître d'ouvrage, sauf dans des cas exceptionnels de péril et de carence étroitement encadrés ;
- ♦ **ils modifient les règles relatives à la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques classés financés par l'État** :
 - le monopole des ACMH sur les travaux subventionnés par le ministère de la culture concernant les monuments appartenant aux collectivités locales et propriétaires privés est aboli : les propriétaires non-État peuvent mettre en concurrence les ACMH entre eux, ainsi qu'avec d'autres maîtres d'œuvre répondant à certains critères de qualification, cependant vérifiés par l'État au cas par cas ;
 - l'intervention des ABF comme maîtres d'œuvre des travaux d'entretien des monuments n'appartenant pas à l'État n'est plus autorisée, sauf cas très particuliers ; elle est limitée à la conduite des travaux d'entretien sur les monuments de l'État affectés au ministère de la culture ;

¹⁷ Cf. Article de Mme Marie Cornu « protection du patrimoine, notions en mutation » in Revue des finances publiques n°122 d'avril 2013.

¹⁸ Conseiller maître à la Cour des comptes, chargé par le ministre de la Culture et de la Commission de présider une commission d'études, composés d'experts du patrimoine, de représentants des collectivités publiques et de personnalités qualifiées, dont le rapport est intitulé « Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine (État, collectivités territoriales et secteur privé) ».

¹⁹ Sur le détail des nouvelles procédures applicables voir Annexe I.

Rapport

- les procédures et phases d'études appliquées à la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques sont alignées sur celles prévues par la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP), sous réserve d'études d'évaluation et de diagnostic préalables spécifiquement prévues par le Code du Patrimoine ;
- ♦ **ces textes révisent par ailleurs les modalités d'approbation par le ministère de la culture et de la communication (MCC) des travaux de réparation et restauration sur les monuments inscrits et classés ;** la procédure sur les monuments inscrits relevant du Code de l'urbanisme est allégée et celle sur les monuments classés relevant du Code du Patrimoine est substantiellement modifiée ;
- ♦ **ils chargent enfin les services de l'État**, en substitution de leur mission antérieure de « surveillance » des monuments historiques, du **« contrôle scientifique et technique »** (CST) des monuments ; le CST doit *« vérifier périodiquement l'état sanitaire des monuments historiques et les conditions de conservation de ces monuments de façon à assurer leur pérennité et garantir que les interventions sur les biens classés et inscrits sont compatibles avec le statut de monument historique qui leur est accordé, vérifier que les déplacements d'objets mobiliers inscrits et classés se déroulent dans des conditions assurant leur bonne conservation »*.

1.1.2. La réorganisation simultanée de la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre assurée par les services du ministère de la culture

La réforme des procédures juridiques s'est accompagnée d'importantes réformes organisationnelles au sein du ministère de la culture.

En premier lieu, **la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a transféré aux régions les compétences en matière d'inventaire**. La mission originelle de l'inventaire telle qu'exprimée en 1964 était de *« recenser et décrire l'ensemble des constructions présentant un intérêt culturel et artistique ainsi que l'ensemble des œuvres et objets d'art créés ou conservés en France depuis les origines »*. Cette réforme a entraîné un changement de positionnement et de fonctionnement pour les services patrimoniaux restant sous la responsabilité de l'État, tout particulièrement les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) et les services régionaux de l'archéologie et **une diminution des effectifs compétents de l'État en matière de documentation et recensement**.

En second lieu, **une importante restructuration de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage assurée par le ministère de la culture et de la communication (MCC) sur les monuments de l'État, dont il est affectataire** (475 monuments²⁰), a été engagée avec :

- ♦ l'attribution au Centre des Monuments Nationaux (CMN) d'une pleine compétence de maître d'ouvrage sur la centaine de monuments qui lui étaient remis en dotation, réforme qui connaîtra quelques péripéties de financement et de concrétisation et n'entrera pleinement en vigueur qu'en 2011 avec l'intégration en juillet des personnels antérieurement mis à sa disposition par le MCC²¹ ;

²⁰ Source : « Rapport d'information sur la valorisation du patrimoine culturel », remis en octobre 2010 par le sénateur Albéric de Montgolfier au Président de la République. Ce chiffre représente le tiers environ des monuments dont l'État est propriétaire.

²¹ Réforme qui a affecté les compétences antérieures des DRAC en la matière et qui a supposé le transfert, sous un plafond d'emploi en réduction, de moyens humains importants affectés à d'autres services du ministère de la Culture, assurant auparavant cette maîtrise d'ouvrage ainsi que le règlement de situations personnelles nombreuses.

Rapport

- ♦ la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et des compétences des divers organismes centraux habilités à intervenir sur les monuments relevant du MCC en Île-de-France, qui a abouti à la création en juillet 2010 de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, l'OPPIC ;
- ♦ la confirmation des responsabilités directes dévolues en matière de maîtrise d'ouvrage à d'autres grands opérateurs du MCC (établissements publics de Versailles, Chambord et Fontainebleau).

Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), et plus particulièrement les CRMH, quant à elles, sont restées chargées de la maîtrise d'ouvrage et du CST des travaux concernant les quelque 240 autres monuments de l'État affectés au ministère de la Culture, dont 86 cathédrales restées propriétés de l'État à la suite du Concordat. Elles sont par ailleurs chargées de l'instruction des autorisations de travaux de tous les monuments classés et avis sur les permis de construire des monuments inscrits ainsi que de la gestion des aides de l'État et du CST concernant tous les autres monuments, propriétés de personnes publiques ou privés (monuments dits « non-État »), **soit 41 000 monuments** sur les quelque 43 000 dénombrés au total (dont le tiers classé, les deux tiers inscrits²²).

En troisième lieu, **à l'occasion de la RéATE, la totalité des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), placés sous la responsabilité des architectes des bâtiments de France, seuls services du ministère à l'échelon départemental, sont intégrés dans les DRAC** et appelés à porter désormais le nom de **Services Territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP)**. Des projets de service, élaborés par les DRAC, ont permis, en concertation avec les personnels, de définir les organigrammes et procédures de fonctionnement de chaque DRAC.

Enfin, en septembre 2007, **les statuts des architectes en chef des monuments historiques ont été modifiés** par décret après concertation avec ceux-ci et leurs modalités de rémunération et modes d'exercice de leurs compétences révisés en conséquence ; il est mis fin au paiement de leurs prestations par vacation et un arrêté du ministre de la culture détermine leurs circonscriptions d'intervention par département ou par monument appartenant à l'État, affecté au MCC.

1.1.3. Une réforme conduite alors que d'autres réformes de grande ampleur affectaient le cadre d'intervention de ces services

A partir de 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) ouvre de nouveaux chantiers de modernisation des administrations de l'État et du ministère de la culture, avec, en particulier :

- ♦ la réorganisation de l'administration centrale (redéfinition du positionnement et des compétences du Secrétariat général par rapport aux directions « métiers », création d'une direction générale des patrimoines) ;
- ♦ dès le milieu de 2008 (circulaire du Premier ministre du 7 juillet sur la RéATE), le renforcement de la déconcentration et des responsabilités des préfets de région et la réorganisation des DRAC dans le cadre de projets de service du fait du rattachement des STAP ;

²² La procédure de protection des monuments a été introduite par une loi du 31 décembre 2013. Les immeubles dont la conservation présente un intérêt public au point de vue de l'histoire ou de l'art peuvent être classés comme monuments historiques sur la base des dispositions des articles L. 621-1 à L. 621-6 du code du patrimoine. Selon l'article L. 621-25 du même code, les immeubles ou parties d'immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation peuvent, à toute époque, être inscrits, par décision de l'autorité administrative, au titre des monuments historiques.

Rapport

- ♦ la mise en œuvre du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux et la réduction des plafonds d'emploi du ministère.

Sur le plan financier, l'application effective de la LOLF en 2006 modifie fondamentalement le processus de gestion des crédits relatifs aux monuments historiques (MH). Les crédits qui sont affectés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques sont intégrés dans l'action 1 d'un programme « Patrimoines » global, le programme 175, qui regroupe l'architecture, l'archéologie, les archives, les musées et les monuments historiques. Ce programme est placé sous l'autorité du responsable de programme central (le directeur général des patrimoines) et des responsables des budgets opérationnels de programme (RBOP) que sont les DRAC, avec pour conséquence la possibilité de fongibilité des crédits entre les différentes actions du programme.

Un dialogue de gestion nouveau s'instaure pour les DRAC avec l'administration centrale, notamment en ce qui concerne l'atteinte d'objectifs de performance définis en loi de finances mais également avec les préfets de région et les secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR), à qui la RéATE confère la responsabilité de la programmation des crédits déconcentrés de l'État²³.

La mise en œuvre du nouveau logiciel interministériel de gestion financière et comptable, CHORUS, applicable au 1^{er} janvier 2011, va s'effectuer dans des conditions difficiles la première année, en raison des nouvelles procédures qu'il instaure pour les ordonnateurs et de la nécessaire reprise individuelle d'un certain nombre d'opérations antérieures ; elle impose également des transferts de personnel entre les services extérieurs de l'État. Elle bouleverse par ailleurs les modalités de suivi et restitution des données budgétaires par opération d'investissement et efface la mémoire des informations budgétaires, accessibles antérieurement sous le système NDL, notamment celles permettant de suivre les crédits de paiements (CP) par exercice d'engagement des autorisations d'engagement (AE) sur lesquels ils sont imputés.

1.2. Une réforme appelant aujourd'hui une évaluation de sa mise en œuvre par les DRAC

1.2.1. Les modifications introduites par la réforme sur le rôle des services de l'État à l'égard des monuments classés n'appartenant pas à l'État

La réforme de 2005 a été une véritable « révolution culturelle » pour les services de conservation du ministère de la culture. Elle a eu en effet des conséquences particulièrement substantielles sur la conduite des opérations concernant les monuments classés n'appartenant pas à l'État et les modalités d'intervention de l'État sur ces travaux, qui méritent de s'y arrêter un instant²⁴.

Ces monuments classés sont au nombre de 14 500²⁵ au total, 55,7 % d'entre eux appartenant à des communes, 3,3 % aux autres collectivités locales, 34,7 % à des propriétaires privés et 6,3 % seulement à l'État²⁶.

²³ Responsabilités récemment renforcées par les décisions n° 30 et 31 du CIMAP du 17 juillet 2013 qui prévoient que les préfets de région deviennent responsables des BOP, si l'expérimentation décidée se révèle concluante.

²⁴ L'annexe 1 présente avec un plus grand détail les procédures applicables à l'ensemble des monuments et plus particulièrement celles applicables aux monuments inscrits, qui ont été nettement moins affectées par la réforme, la maîtrise d'œuvre des travaux sur ces monuments étant antérieurement ouverte à tous les architectes et obéissant déjà aux procédures de la loi MOP.

²⁵ Au 31 décembre 2011.

²⁶ Source : PAP de la mission Culture du PLF 2013.

Avant la réforme, quand l'État était maître d'ouvrage et les ACMH détenaient le monopole de la maîtrise d'œuvre, l'engagement des études préalables nécessaires à la programmation architecturale et technique du projet pouvait relever de la seule décision de l'État. La procédure reposait sur une définition²⁷ spécifique des étapes d'études à conduire par les ACMH, différente de celles du droit commun sur la maîtrise d'œuvre. Elle permettait des itérations successives avec le maître d'œuvre au stade amont du projet, de prendre tous les délais nécessaires pour les échanges internes (y compris avec l'administration centrale) et de disposer de diagnostics très précis (relevant du niveau de l'APD, voire de phases ultérieures dans la maîtrise d'ouvrage classique applicable aujourd'hui) sur les parties de l'édifice jugées les plus importantes à conserver ou restaurer. Ces études étaient financées par l'État par des contrats ou vacations versées aux ACMH et ne nécessitaient pas un financement préalable par les propriétaires ; elles étaient dispensées de formalités de concurrence.

Au stade aval de l'autorisation de travaux, l'État comme maître d'ouvrage des opérations pouvait préfinancer les travaux, procéder aux appels d'offres, régler les factures au fur et à mesure de l'avancement des chantiers ; le versement de la contribution des propriétaires et des cofinanceurs était par ailleurs fixée sur la base de conventions financières négociées par l'État et son recouvrement assuré par voie de fonds de concours selon un calendrier qui n'entraînait pas de conséquence sur le déroulement du chantier lui-même et pouvait en être déconnecté²⁸.

Depuis le désengagement de l'État de la maîtrise d'ouvrage et la réforme de la maîtrise d'œuvre, c'est le propriétaire qui, **au stade amont de l'autorisation de travaux**, définit le projet de programme de l'opération, son dimensionnement financier, et qui choisit le maître d'œuvre chargé d'en préciser le contenu. La mission du maître d'œuvre est normalement alignée sur la base des étapes et dispositions diverses de la loi MOP : études préliminaires, APS, APD²⁹ avant la délivrance de l'autorisation de travaux, unicité de la mission, modalités de rémunération fonction de la complexité et du coût d'objectif des travaux, etc. Le préfinancement de ces études de maîtrise d'œuvre repose sur le maître d'ouvrage. C'est le propriétaire qui s'occupe d'établir le plan de financement des études et des travaux et de réunir les concours au moment nécessaire, qu'il choisit.

Toutefois, la réforme a prévu que **pour certaines opérations concernant les monuments classés, des études préalables complémentaires, dites d'évaluation et de diagnostic, peuvent être réalisées en sus des études prévues par la loi MOP et être confiées au maître d'œuvre principal ou à d'autres maîtres d'œuvre**, le maître d'ouvrage restant en principe libre d'y recourir ou non et ces études pouvant faire l'objet de subventions spécifiques de l'État avant l'approbation des travaux³⁰.

²⁷ Précisée par la circulaire du 5 août 1985 du ministre de la culture.

²⁸ Comme c'est le cas, encore aujourd'hui, de certaines opérations sur les monuments État, engagées sur le titre 5, lorsqu'elles donnent lieu à une participation financière des collectivités locales, les concours perçus étant globalement rattachés dans Chorus aux crédits centraux et non aux crédits déconcentrés.

²⁹ Avant projets sommaires et avant projets détaillés.

³⁰ L'article R 621-32 du Code du Patrimoine dispose en effet que :

« Les opérations de restauration sur les immeubles classés font l'objet :

1° d'une étude d'évaluation, lorsque l'ampleur de la restauration envisagée nécessite un aperçu général de l'état de l'immeuble. Elle comprend l'identification architecturale et historique du monument, son bilan sanitaire, et est accompagnée d'une proposition pluriannuelle de travaux ainsi que d'un recueil des études documentaires scientifiques, techniques et historiques dont il a fait l'objet ;

2° D'une étude de diagnostic pour chaque opération programmée, complétée d'expertises techniques, scientifiques et historiques, si la nature, l'importance et la complexité des travaux le justifient ;

3° D'une mission de maîtrise d'œuvre dont les éléments sont énoncés à l'article R. 621-34.

Au stade aval de l'autorisation de travaux, c'est le propriétaire qui décide du moment où, après avoir obtenu l'autorisation de travaux sur la base de l'APD, il demande au maître d'œuvre d'établir le dossier de consultation des entreprises et, avec son assistance, organise la procédure d'appel à concurrence et de choix des entreprises, décide de la date de lancement des travaux et assure la surveillance du déroulement du chantier. C'est lui qui s'occupe de percevoir les financements complémentaires nécessaires au déroulement du chantier, notamment auprès de l'État et des autres collectivités publiques intervenant dans le financement des travaux MH.

Dans le nouveau dispositif, les services de l'État n'interviennent plus en principe que :

- ◆ **à titre réglementaire**, de façon encadrée par la loi tant sur le fond qu'en termes de délais, sur la validation de la qualification du maître d'œuvre, la délivrance de l'autorisation de travaux, le contrôle de la conformité des travaux exécutés par rapport à l'autorisation de travaux accordée ;
- ◆ **à titre financier**, dans la limite de leurs disponibilités budgétaires, pour subventionner :
 - les études préalables évoquées par l'article R 621-32 du Code du Patrimoine, distinctes de la mission de base de la maîtrise d'œuvre ;
 - après la délivrance de l'AT, les travaux, études de maîtrise d'œuvre et dépenses connexes concourant directement à la réalisation du projet dans le respect des dispositions générales ou spécifiques applicables aux subventions d'investissement de l'État, notamment en ce qui concerne les dates de versement des subventions par rapport aux dates de début et fin de travaux et à leur avancement.

Le moment de l'intervention formelle de l'État dans la définition et le financement des projets s'est déplacé en aval de la chaîne et est dorénavant circonscrit juridiquement et financièrement. **Mais le dispositif de la réforme a laissé plusieurs possibilités d'intervention des services de conservation régionaux des monuments historiques (CRMH) en amont comme en aval de l'autorisation des travaux :**

- ◆ **une intervention encadrée législativement au titre de l'assistance au maître d'ouvrage**, pour tout ou partie des tâches qui incombent à celui-ci et à tout stade de l'opération ; cette assistance doit être payante pour respecter les règles de concurrence et ne peut être accordée à titre gratuit que sous des conditions limitatives posées par la loi et précisées par décret en fonction de la capacité contributive des propriétaires et de la complexité des opérations³¹ ;
- ◆ **une intervention peu encadrée au niveau de la loi et du décret, mais précisée par une circulaire du 1er décembre 2009, au titre du contrôle scientifique et technique (CST)** ; cette circulaire s'efforce de concilier les responsabilités juridiques conférées par la loi MOP et le Code des assurances aux maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre avec les exigences scientifiques et techniques de la conservation ;

Le projet de programme accompagné du diagnostic de l'opération et, le cas échéant, de l'étude d'évaluation est soumis pour observations au préfet de région dans les conditions prévues par l'article R. 621-22.

L'avant-projet définitif est soumis à son autorisation avant tout commencement de travaux, dans les conditions prévues par les articles R. 621-11 [et suivants] ».

³¹ Cf. § 2 de l'annexe I sur les dispositions juridiques précises applicables.

- ♦ **une intervention financière par versement de subventions, modulées selon des critères précisés par** l'article 44 du décret n° 2007-487 du 30 mars 2007³² ; ce décret indique que « *lorsque l'État participe financièrement à des travaux d'entretien, réparation ou restauration d'un immeuble classé ou inscrit, l'importance de son concours est fixée en tenant compte des caractéristiques particulières de cet immeuble, de son état actuel, de la nature des travaux projetés et enfin des efforts consentis par le propriétaire ou toute autre personne intéressée à la conservation du monument* ».

Aucune circulaire n'a cependant été élaborée par le ministère de la culture en lien avec le ministère des finances pour rappeler et préciser les modalités et règles à appliquer à la suite de la réforme³³, les formalités à accomplir par les usagers, concernant notamment le moment où déposer une demande et les pièces justificatives à présenter, compte tenu de celles déjà produites dans le cadre du CST ou de l'AT ; il en résulte des imprécisions dans les indications fournies aux usagers sur Internet quant à ces démarches³⁴. Aucune instruction ne précise par ailleurs les modalités de prise en compte des avantages fiscaux accordés dans l'évaluation de l'effort consenti par le propriétaire.

1.2.2. Le diagnostic porté sur les effets de cette réforme par la direction générale des Patrimoines dans le cadre de la MAP

La présentation par la DGP au CIMAP³⁵ du 2 avril 2013 du diagnostic de l'évaluation conduite dans le cadre de l'Observatoire, constitué en 2011, distingue les constats selon quatre champs d'observation. Elle relève :

- ♦ en ce qui concerne **le champ de la maîtrise d'ouvrage** :
 - une forte hétérogénéité dans la mise en œuvre de l'assistance à maîtrise d'ouvrage qui a plusieurs conséquences :
 - un ralentissement, voire le report ou l'annulation de certaines opérations par les propriétaires les plus démunis face à leur nouvelle responsabilité de maître d'ouvrage ;
 - en termes de qualité des projets, la présentation de dossiers plus ou moins bien constitués et des études souvent insuffisantes au regard de l'intérêt patrimonial des monuments ;
 - le désengagement de certains co-financeurs (départements), entraînant la nécessité pour les DRAC de disposer d'une liste importante d'opérations « de secours » pour neutraliser les reports d'opérations de plus en plus fréquents ;
- ♦ en ce qui concerne **le champ de la maîtrise d'œuvre** :
 - l'hétérogénéité des critères d'appréciation des DRAC sur les qualifications requises des maîtres d'œuvre et les qualifications des entreprises ;
 - l'hétérogénéité du degré de concurrence entre entreprises selon les régions en fonction du nombre d'entreprises en capacité de réaliser des travaux MH ;
 - la nécessité de disposer de contrats types de maîtrise d'œuvre permettant d'harmoniser le contenu de ces contrats (au moins pour les ACMH) ;

³² Codifié dans l'article R 621-82 du Code du Patrimoine.

³³ En dehors de la circulaire du DGP du 1er décembre 2009 relative aux dispositions applicables à l'assistance à maîtrise d'ouvrage, qui rappelle les possibilités qu'ouvre le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999, de verser, lors du commencement d'exécution de chaque tranche d'une opération de travaux une avance qui peut être fixée entre 5 % et 30 % du montant prévisionnel de la subvention.

³⁴ Cf. § 4 de l'annexe 1 sur le contenu de ces informations en ligne.

³⁵ Comité interministériel de la modernisation de l'administration publique.

Rapport

- les conséquences dommageables de la situation étant la discordance entre le dossier de projet de restauration soumis aux services de l'État et la qualité de la restauration mise en œuvre, l'alourdissement du CST et les risques de tensions entre les services de l'État et les maîtres d'œuvre ;
- ♦ en ce qui concerne **le diagnostic (documentation/ archives)** :
 - la dispersion de la documentation et des archives relatives aux monuments et aux travaux effectués ;
 - la prise en compte inégale selon les Drac de la nécessité de traiter correctement les fonds documentaires et la difficulté à collecter ces documents auprès des différents intervenants ;
 - les impasses de certains maîtres d'œuvre sur les recherches en archives pour maîtriser leurs coûts³⁶ ;
 - les risques de la situation étant une mauvaise appréciation des travaux à conduire et les risques de rejet des propositions par les services de l'État ;
- ♦ en ce qui concerne **le champ du contrôle scientifique et technique le diagnostic souligne** :
 - la garantie qu'offre le CST sur la bonne utilisation des crédits ;
 - l'intérêt d'un exercice collégial de ce CST permettant une vision transversale et cohérente et écartant les risques d'arbitraire et de la condition préalable à son meilleur exercice, à savoir l'association de la DRAC le plus en amont possible du programme de restauration par le maître d'ouvrage ;
 - la complexité de sa mise en œuvre, la restauration d'un monument ne pouvant être entièrement anticipée ;
 - les risques de la situation résidant dans les incertitudes sur « qui fait quoi ? » et les incompréhensions et tensions entre services de l'État et maîtres d'œuvre.

La conclusion de la note de diagnostic établie pour le CIMAP est que « *la clarification des missions de chaque acteur, leur impact sur l'organisation des services, la mise en place de guides de bonnes pratiques et de modules de formation, la mise en place d'une meilleure politique d'archives sont autant de pistes qui feront l'objet de propositions* », tandis que la présentation orale au CIMAP indique qu'une réflexion paraît devoir s'ouvrir sur la diversification de la prise en charge de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'une offre d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) par les intercommunalités et qu'une mission d'assistance pourrait être demandée à l'IGAC et l'IGF sur ce point ainsi que sur les incidences de la réforme sur le rythme de consommation des autorisations d'engagement consacrés au financement des opérations concernant les monuments non État.

1.2.3. Les interrogations suscitées par l'évolution de la consommation des crédits budgétaires ouverts par la loi de finances

Les crédits alloués et consommés par le ministère de la culture pour l'entretien et la restauration des monuments historiques n'ont cessé de connaître de fortes fluctuations depuis dix ans.

³⁶ Les maîtres d'œuvre ne réaliseraient pas les études préalables avec le degré d'exhaustivité estimé nécessaire au titre du CST, pour ne pas alourdir les dépenses d'études et de travaux que ces études approfondies pourraient générer pour les maîtres d'ouvrage.

Rapport

A la suite de la tempête de 1999, des retards importants sont pris dans la réparation des dégâts dus à cet événement exceptionnel, gonflant d'autant les reports antérieurs de crédits de paiement (CP). Pour remédier à cet état de fait, une annulation significative de crédits de paiement (plus de 110 M€) est décidée en 2002 ainsi qu'une contraction globale des autorisations d'engagement (AE) sur la restauration MH, se traduisant par une crise sans précédent du financement des monuments historiques au cours des années suivantes. Près de 300 chantiers de restauration étaient encore interrompus en 2006 faute de crédits.

Dans le prolongement de l'apurement de cette situation qui se stabilise aux alentours de 2007, il est décidé en 2009 :

- ◆ de majorer substantiellement les AE et les CP du programme 175 consacrés au patrimoine monumental et archéologique pour les porter à un étiage proche de 400 M€ : les crédits du programme 175 qui lui sont consacrés passent à partir de cette année d'un montant de 340 M€ à 395 M€ conformément au vœu exprimé alors par le Président de la République³⁷ ;
- ◆ d'abonder ce même budget par une dotation exceptionnelle de 73 M€ en 2009 et 2010 dans le cadre du plan de relance, la totalité des crédits ouverts ayant été consommés à la fin 2012.

Un fort ralentissement est de nouveau observé au cours de la période récente dans l'engagement et de la consommation des crédits de l'action 1 du programme 175 « Patrimoines » consacrée aux interventions de l'État sur le patrimoine monumental.

Selon les informations communiquées par la direction du Budget au début de la mission, l'exécution 2008-2012 par rapport aux crédits ouverts en loi de finances a été celle décrite dans les deux tableaux ci-après.

Tableau 1 : Exécution 2008 - 2012 des crédits MH (centraux et déconcentrés) et grands projets par rapport aux crédits ouverts en loi de finances

	2008		2009		2010		2011		2012	
En M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	325	288	235	283	321	376	360	364	327	362
Plan de relance (exécution)			63	51	0	9				
CP reportés										36,7
Exécution	253	287	317	343	282	327	349	283	263	276
Exécution hors plan de relance			254	292	282	319				
Exécution + CP reportés										312
Exécution/sous-exécution	-72	-1	82	60	-39	-49	-12	-82	-64	-86
Exécution/sous-exécution (hors plan de relance)	-72	-1	19	9	-39	-58	-12	-82	-64	-86

Source : Direction du budget d'après RAP 2008-2012³⁸.

³⁷ Discours de vœux aux acteurs du ministère de la culture du 13 janvier 2009.

³⁸ La direction générale du Patrimoine a fait observer dans ses commentaires sur la note d'étape de la mission (cf. Annexe 2) que le montant des CP reportés de 36,7 M€ en 2012 n'est pas pris en compte dans le calcul exécution/ sous exécution du tableau, la sous exécution devant, selon elle, être évaluée en 2012, compte tenu de ces reports à -50 M€ au lieu de -86 M€ en CP. C'est cependant bien la comparaison des crédits consommés par rapport à la loi de finances initiale qui a été prise en compte par la direction du Budget pour proposer la réduction de crédits en loi de finances des crédits de paiement et la mission a estimé que ce chiffre, qui lui avait été fourni par la direction du Budget pour expliquer la décision, n'avait pas à être en conséquence modifié..

Rapport

La situation de sous exécution par rapport à la loi de finances ressortant de ce tableau a conduit à n'ouvrir que 323 M€ d'autorisations d'engagement et 309 M€ de crédits de paiement dans le PLF 2013 et à procéder ainsi à **une réduction de 53 M€ des crédits de paiement inscrits en loi de finances 2013**. Les prévisions triennales alors associées par la loi de programmation prévoyaient en 2014 323 M€ d'AE et 316 M€ de CP et en 2015 373 M€ d'AE et 331 M€ de CP.

Ce tableau montre que le volume de consommation des crédits de paiement hors plan de relance a été relativement constant sur la période, sauf en 2010 et 2012 : 287 M€ en 2008, 292 M€ en 2009, 283 M€ en 2011, mais 319 M€ en 2010, année du plan de relance et 312 M€ en 2012, quand on ajoute aux crédits de paiement consommés (276 M€) les CP reportés (36,7 M€).

La sous exécution par rapport à la loi de finances concerne de façon prédominante les crédits gérés par les DRAC selon le tableau 2, établi par la direction du budget sur la base des informations du ministère de la culture.

Tableau 2 : Détail de la sous exécution par rapport à la loi de finances

	2008		2009		2010		2011		2012	
	Exécution / LFI		Exécution / LFI		Exécution / LFI		Exécution / LFI		Exécution / LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits centraux	-38,0	-51,6	2,8	10,4	-34,6	-31,0	-3,6	-20,8	-27,6	-10,5
MH hors grands projets	-52,6	-43,8	4,0	19,0	-33,5	-28,7	9,0	-27,4	-25,7	-15,3
Grands projets	14,6	-7,9	-1,2	-8,6	-1,1	-2,3	-12,6	6,5	-1,9	4,8
Crédits déconcentrés	-34,2	50,6	79,3	49,8	-4,4	-17,9	-8,0	-61,0	-36,5	-76,0
Entretien MH État (titre 3)	-0,3	+1,5	1,0	2,8	-10,4	-7,5	-20,0	-14,2	-13,4	-15,0
Entretien MH non État (titre 6)	-3,2	-3,1	-2,5	-2,2	-2,3	-3,3	-4,4	-3,5	-5,2	-5,7
Restauration MH État (titre 5)	24,2	72,9	56,1	59,8	10,9	32,5	5,0	0,0	-2,2	2,3
Restauration MH non État (titre 6)	-54,9	-20,7	31,8	-3,7	-2,7	-39,6	11,5	-43,2	-15,7	-57,5
CPER										
TOTAL	-72,2	-1,0	82,1	60,2	-38,9	-49,0	-11,6	-81,8	-64,1	-86,5

Source : Direction du budget d'après données MCC.

La sous consommation par rapport aux crédits prévue en loi de finances des crédits de paiement alloués aux DRAC **concerne de façon croissante sur la période les travaux de restauration des monuments non État**. Mais le respect des prévisions budgétaires concernant les crédits de restauration relatifs aux monuments État s'est sensiblement amélioré, contrairement aux crédits d'entretien État.

La loi de finances pour 2013 prévoit qu'au sein de l'enveloppe de crédits de l'action 1 les crédits déconcentrés s'élèveront à 223,4 M€ en AE et 228,25 M€ en CP, se décomposant de la façon suivante :

- ◆ 26,13 M€ en AE CP sur le titre 3 relatif aux dépenses de fonctionnement et entretien sur les monuments de l'État ;
- ◆ 52,11 M€ en AE et 48,2 M€ en CP sur le titre 5 relatif aux dépenses d'investissement sur les monuments de État ;

- ◆ 145,17 M€ en AE et 153,92 M€ en CP sur le titre 6 relatif aux subventions de l'État pour l'entretien et l'investissement des monuments n'appartenant pas à l'État, ces crédits représentant 45 % des AE et 50 % des CP ouverts sur l'ensemble de l'action 1.

2. Les outils centraux de pilotage et d'évaluation de l'efficience de l'intervention déconcentrée de l'État en matière de monuments historiques

2.1. Un système de pilotage de l'activité des services déconcentrés modifié en profondeur à la suite des réorganisations intervenues

2.1.1. Une responsabilité de pilotage partagée par quatre services centraux

La préparation du budget et le suivi des moyens humains et financiers consacrés à la conservation, à l'entretien et à la restauration des monuments historiques est suivie par quatre services centraux du ministère de la Culture :

- ◆ deux services de la Direction générale des patrimoines :
 - la sous direction « monuments historiques et espaces protégés » (SDMHEP) du Service patrimoine exerce le suivi « métier » des interventions portant sur l'entretien et la restauration des monuments historiques ;
 - la sous direction des affaires financières et générales (SDAFIG) assure la préparation des arbitrages de la DGP et le suivi de la programmation et de la consommation des crédits sur l'ensemble des actions financées sur le programme 175 ;
- ◆ deux services du Secrétariat général :
 - le Service des affaires financières et générales effectue la synthèse des arbitrages des crédits de la mission Culture et anime le dialogue de gestion global avec les opérateurs nationaux relevant du MCC (dont le CMN, l'OPPIC et les autres opérateurs culturels ayant une compétence de maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques) ;
 - le Service de l'action territoriale (SAT) est chargé du dialogue de gestion global avec les DRAC et gère à ce titre les implantations d'emplois dans les DRAC.

2.1.2. Un dispositif de suivi s'appuyant sur trois systèmes d'information

Trois systèmes d'information³⁹ sont utilisés pour d'une part analyser et suivre les consommations d'engagement et de paiement des crédits des titres 3 à 6 du programme 175 et d'autre part assurer un suivi métier de l'activité des DRAC sur les monuments historiques.

³⁹ Cf. in annexe 2 § 3.1 la description plus complète et précise de ces outils et des données financières qui y figurent, fournie à la mission par la SDAFIG le 26 juin.

Les deux systèmes d'information permettant le suivi des consommations budgétaires sont :

- ♦ le système **Chorus** déployé à la fin 2010 au MCC, qui ne fournit que des informations relativement agrégées sur la répartition des crédits, en ne reprenant que la nomenclature associée au PLF et aux budgets opérationnels de programmes, sans distinguer notamment les travaux relatifs aux monuments classés et aux monuments inscrits et **sans permettre d'identifier l'historique par opération, par monument et par année d'engagement des crédits de paiement consommés** ;
- ♦ le système **Arpège**, logiciel spécifique développé par le MCC pour l'aide à la programmation budgétaire et le suivi des engagements et paiements de ses services, a été mis en place en 2007 à la suite de la mise en œuvre de la LOLF ; il est largement utilisé par les CRMH et le Service du patrimoine, car il permet un suivi des engagements et paiements de l'État par opération programmée et par type de monument (classé ou inscrit) ; il a été cependant indiqué par la SDAFIG que la qualité des informations servies dans Arpège par les DRAC sur leur programmation était inégale, que des écarts fréquents étaient observés entre les restitutions d'Arpège et de Chorus malgré l'interface des deux applications⁴⁰ et que l'application ne permettait pas aisément le suivi des opérations par unité du patrimoine.

La base de données **Agrégée**, devenue opérationnelle en 2008, a été développée par la DGP pour assurer **un suivi métier par monument** des diverses opérations techniques et financières conduites par les CRMH et les STAP sur les monuments historiques. Y figurent en principe toutes les rubriques utiles relatives aux tâches d'inventaire et de protection de ces monuments (classement et inscription), de surveillance de leur état sanitaire, d'instruction des autorisations de travaux et de permis de construire, d'études, de réalisation des travaux d'entretien et restauration des monuments de l'État (y compris les formalités de passation de marchés) , et d'instruction et de versement des subventions sur les monuments non État.

Il a été signalé à la mission dès le début de son intervention que :

- ♦ **la question du maintien à terme du système Arpège était posée** et qu'une étude externe avait été engagée à ce sujet par le secrétariat général ; nonobstant la demande exprimée par la mission, les conclusions de cette étude, achevée courant juillet, ne lui ont pas été communiquées ;
- ♦ **l'appropriation de la base Agrégée par ses utilisateurs a rencontré des difficultés, l'application étant jugée peu ergonomique par de nombreux agents** ; des efforts de formation avaient permis de doubler le nombre de « connexions utiles » en quatre ans (de 400 à 800 utilisateurs réguliers sur 1 400 habilités) et d'accroître significativement l'utilisation du système, **mais cette utilisation restait encore très inégale selon les rubriques de l'application et selon les DRAC** ;
- ♦ la coexistence de ces trois systèmes d'information présentait l'inconvénient majeur pour les services métier, depuis l'introduction de Chorus, de ne plus permettre une interconnexion aisée des informations budgétaires et comptables de Chorus avec les informations de programmation de la base Arpège et les informations métier de la base Agrégée, **inconvénient dont l'enquête de la mission conduit à souligner l'importance fondamentale pour la qualité du dialogue de gestion**⁴¹.

⁴⁰ Les informations de Chorus sur la consommation des engagements et des paiements sont déversées quotidiennement dans Arpège, quand le code Arpège est servi dans Chorus.

⁴¹ La DGP indique dans ses commentaires à la note d'étape que « *dans le cadre de la mise en place de Chorus, le ministère a procédé, en lien avec l'AIEFE, à une rationalisation des outils de gestion budgétaire ; dans ce cadre les doublons ont été supprimés et l'application Agrégée a été recentrée sur son objectif initial, le suivi métier et le suivi financier a été supprimé* » **Une information essentielle à l'exercice des missions budgétaires des services métiers et au dialogue de gestion des services métier et des services financiers a ainsi disparu.**

2.1.3. Un système de gestion RH n'autorisant pas une évaluation rétrospective de l'évolution des effectifs des CRMH et de leur charge d'activité

Depuis la réorganisation du MCC, décidée dans le cadre de la RGPP, c'est le Service de l'action territoriale (SAT) du Secrétariat général, qui est responsable de la gestion des dépenses de personnel et moyens de fonctionnement affectés aux DRAC, inscrits sur le programme transversal 224 « transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». L'avis des directions métiers (et donc de la DGP) est bien entendu sollicité et pris en compte dans les décisions d'implantation des emplois, mais les outils de gestion des ressources humaines (GRH) sont désormais tenus exclusivement par le SAT.

Les informations fournies par le SAT sur l'évolution des effectifs des CRMH d'après le fichier des personnels présents ont été limitées aux trois exercices 2011, 2012 et 2013. **La mémoire des exercices antérieurs s'est manifestement perdue sous l'effet de la mise en place de nouvelles procédures de gestion lors de la réorganisation du ministère**, et l'évolution sur plus longue période de ces effectifs n'a pu être communiquée, contrairement à celle des effectifs des DRAC dans leur ensemble.

La mission a constaté sur ces bases que :

- ♦ **les effectifs présents (en équivalent temps plein) dans les DRAC le 7 juin 2013⁴² (2 324) étaient à un niveau quasiment identique de celui du 31 décembre 2008** soit 2 341, alors que les effectifs budgétaires des DRAC, tels que fixés par le plafond d'emploi, ont évolué, selon les indications du rapport de l'IGAC relatif au bilan de la RGPP de 2 661 ETP à 2 388 ETP, correspondant à une diminution de 273 ETP entre 2007 et 2012⁴³ ;
- ♦ **les effectifs présents dans les CRMH s'élevaient à la même date à 347 ETP, soit 15 % des effectifs des DRAC** ; ils ont enregistré sur la période récente (2011-2013) une diminution de 49 ETP (soit - 12,4 %) , sensiblement supérieure à celle observée sur l'ensemble du personnel des DRAC sur la même période (-26 ETP) ; cette diminution a porté essentiellement sur la filière administrative (enregistrant une baisse de 38,9 ETP) et sur la filière scientifique (baisse de 12, 4 ETP), et davantage porté sur les catégories A (-20, 8 ETP) et C (-15, 9 ETP) que sur les catégories B (- 3,3 ETP) ;
- ♦ les effectifs présents dans les STAP s'élevaient le 19 juin 2013⁴⁴ à 678,5 ETP⁴⁵.

Il n'a pas été possible, sur des bases d'information aussi succinctes, d'évaluer les suites données au rapport d'audit de modernisation, réalisé en 2006 par l'IGAC, l'IGF et l'inspection du patrimoine⁴⁶ sur les effets attendus en termes d'emplois budgétaires de la modernisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des monuments historiques. **Ce rapport avait évalué de 60 à 70 emplois les économies autorisées** sur les CRMH par la suppression des fonctions de maîtrise d'ouvrage de l'État sur les monuments non État et à **30 emplois supplémentaires** les économies relatives au transfert de la maîtrise d'ouvrage des monuments nationaux des DRAC vers le Centre des Monuments Nationaux. La mission n'a pas pu non plus faire la part des incidences de l'introduction de Chorus et de la réorganisation de la chaîne de la dépense sur les effectifs administratifs des CRMH.

⁴² Date d'établissement de l'information par le SAT.

⁴³ La situation s'expliquant par le fait que les effectifs budgétés sont supérieurs aux effectifs réels, **ce qui conduit à s'interroger sur les bases de calcul de la masse salariale budgétée qui ont été prises en compte pour le calibrage des crédits du titre 2 et également sur le niveau d'information qui a pu nourrir les multiples débats budgétaires et syndicaux occasionnés par la réduction affichée du plafond d'emploi des DRAC.**

⁴⁴ Date d'établissement de l'information par le SAT.

⁴⁵ Les chiffres relatifs aux années antérieures n'ont pas été fournis à la mission.

⁴⁶ Audit conduit par MM. Bruno Suzarelli, Inspecteur général des affaires culturelles, François Goven, Inspecteur du patrimoine et François Cailleteau, Inspecteur général des finances.

Les économies d'emplois envisagées lors de la définition de la réforme n'ont, semble-t-il pas été réalisées *de facto*. Selon la DGP⁴⁷, cette estimation initiale a insuffisamment pris en compte les emplois nécessaires à l'exercice du contrôle scientifique et technique, instauré par la réforme. Mais aucun élément permettant d'apprécier l'évolution de la charge de travail des services extérieurs au titre du CST n'a été fourni à la mission par la DGP.

Un travail de réflexion conjoint du SAT et de la SDMHEP sur les critères à prendre en compte à l'avenir pour l'implantation d'emplois dans les CRMH débutait cependant au moment même de l'intervention de la mission.

2.1.4. Un dispositif d'analyse métier des demandes budgétaires des DRAC au titre de l'action 1 centré sur quatre critères

L'arbitrage des crédits des DRAC repose sur la présentation et la discussion lors d'une conférence de gestion associant l'ensemble des services centraux d'un dossier présentant la stratégie globale des DRAC et les demandes de crédits relatives à l'ensemble des BOP gérés par celles-ci ; la demande de crédits sur les monuments historiques fait préalablement l'objet d'une discussion directe et d'un premier arbitrage « métier » du Service du Patrimoine, associant la SDMHEP et la SDAFIG courant octobre.

Dans cet arbitrage métier, la SDMHEP a déclaré à la mission prendre en compte quatre critères :

- ◆ l'urgence sanitaire des opérations proposées,
- ◆ le respect des engagements de l'État au titre des CPER,
- ◆ le respect de l'objectif de performance de la loi de finances, fixant à 15 % la part des crédits d'entretien dans le total des crédits prévus,
- ◆ et enfin le rythme de consommation en crédits de paiement des autorisations d'engagement antérieures et de l'année en cours.

Au delà des ouvertures de crédits ainsi considérées comme prioritaires, **la fixation des priorités budgétaires de l'année ultérieure relève, selon la SDMHEP, de la responsabilité des DRAC et préfets de région, dès lors qu'il s'agit de crédits dont la gestion est déconcentrée.**

La préoccupation de la consommation rapide des crédits de paiement aura été telle à l'automne 2012 que, selon les informations précises qu'elle a pu donner à la mission⁴⁸ *« face à cette problématique, la SDMHEP a choisi d'abonder en priorité les directions régionales qui ont montré à la fois, une bonne gestion de leur dette et un niveau de restes à payer (RAP) satisfaisant [...Pays-de-La-Loire et Languedoc-Roussillon mentionnés dans ce groupe]. Ces régions ont été abondées à la fois sur le titre 5 maîtrise d'ouvrage État et le titre 6, maîtrise d'ouvrage non État puisque la programmation est bien maîtrisée et ne présente pas de risque d'alourdissement de la dette*». Les DRAC, qui affichaient soit une dette plus forte ou en hausse, soit une consommation non optimale (Picardie mentionnée), tout en développant un programme de titre 5 intéressant, ont eu droit à *« maintenir leur activité »* tandis que *« la sous-direction n'a pas souhaité abonder la dotation des DRAC manifestement sous-consommatrices [...Bourgogne mentionnée] dont le niveau de RAP est très important mais a exprimé en conférences budgétaires sa volonté de voir leur programmation s'orienter vers un affermissement de la programmation sur les monuments de l'État dans la limite de leurs crédits prénotifiés »*.

⁴⁷ Cf. en annexe 2 § 4 les commentaires du Service du patrimoine sur la note d'étape de la mission.

⁴⁸ Note du 7 mai figurant en annexe 2 § 2.2.

Ces modalités d'arbitrage des crédits ont fait l'objet des constats suivants de la mission :

- ♦ **la notion d'urgence prise en compte dans les arbitrages budgétaires gagnerait à être plus précisément définie**, la SDMHEP ayant indiqué à la mission que pratiquement toutes les opérations budgétées étaient urgentes à ses yeux, sans qu'au demeurant la présentation des opérations programmées figurant dans les dossiers de conférence de gestion des DRAC ne fasse apparaître le motif, ni même le caractère d'urgence des opérations proposées ;
- ♦ **la distinction des travaux d'entretien et des travaux de réparation considérés comme des investissements n'obéit pas non plus à une définition technique et comptable très claire**⁴⁹, ce qui rend la prise en compte de l'indicateur de performance de la loi de finances relatif aux dépenses d'entretien relativement fragile ;
- ♦ **l'analyse des consommations de crédits de paiement a eu des incidences sur les arbitrages en AE** : les demandes d'AE des DRAC qui ont su consommer plus vite et plus complètement les enveloppes allouées en 2012 ont été satisfaites en priorité⁵⁰ sans prise en considération des autres objectifs assignés à l'intervention de l'État ;
- ♦ **ces arbitrages ont privilégié les crédits du titre 5 consacrés aux 240 monuments affectés au ministère de la culture** au détriment des crédits du titre 6 consacrés aux 41 000 monuments non État, sur le motif d'une « meilleure maîtrise » de leur rythme d'engagement et de paiement, qui n'est pas démontrée par une analyse des rythmes respectifs de paiement des titres 5 et 6 fournie par la DGP (cf. *infra*)⁵¹ ;
- ♦ **ces arbitrages n'ont pu prendre en compte une analyse précise** du respect de l'indicateur de performance prévu par la loi de finances, relatif à **l'effet de levier financier de l'intervention budgétaire de l'État par les DRAC**, aucune indication ne figurant dans les dossiers de conférence budgétaire des DRAC sur l'évolution de l'autofinancement des propriétaires et de la participation des co-financeurs aux opérations financées sur l'action 1⁵².

2.1.5. Des outils et éléments d'information insuffisants pour apprécier le rythme de paiement des autorisations d'engagement déconcentrées de l'action 1

La direction générale des patrimoines a fourni à la mission des éléments d'analyse et de diagnostic successifs et nombreux sur le rythme de consommation des crédits de paiement par rapport aux autorisations d'engagement des crédits délégués aux DRAC⁵³.

La première note fournie par la SDMHEP⁵⁴ a avancé comme facteurs explicatifs des retards observés les éléments qualitatifs suivants, qui ne concernent que la consommation des crédits du titre 6 :

- ♦ *« les circuits financiers et une mauvaise fluidité au sein de la DRAC et/ou avec les préfectures et les services de mise en paiement et difficultés d'adaptation à Chorus » ;*

⁴⁹ Comme précisé par le § 1 de l'annexe 1 et constaté dans les annexes territoriales.

⁵⁰ Constat de la note d'étape que les commentaires apportés par la DGP considèrent comme inexact.

⁵¹ **Le tableau chiffré fourni à la mission** explicitant les répartitions de crédits entre les DRAC en 2013⁵¹ au regard de leurs budgets et consommations antérieures **ne permettait pas par lui-même une analyse du rythme de consommation des crédits de paiement** par rapport aux engagements antérieurs des DRAC, ni par nature de dépenses (titre 3, 5 et 6), ni par rapport aux crédits de paiement initialement alloués et en définitive délégués en cours d'année aux DRAC.

⁵² Qu'il s'agisse des fonds de concours perçus pour les opérations du titre 5 ou de l'évaluation de l'assiette de la dépense subventionnée sur le titre 6.

⁵³ Liste de ces divers documents et contenu de la plupart en annexe 2.

⁵⁴ Note de la SDMHEP transmise le 7 mai en annexe 2 § 2.2.

Rapport

- ◆ « le contexte local, les collectivités étant en grande difficulté financière ou/et n'étant pas prêtes à investir sur le patrimoine », la faible capacité financière des collectivités de petite taille et la diminution de la contribution des départements étant évoquées ;
- ◆ dans ce contexte, le caractère déterminant de la participation de l'État : « elle permet de déclencher l'engagement, au moins de principe, des autres partenaires financiers sur une opération de restauration ; or, c'est l'arrêté de subvention et donc l'engagement des AE qui marque l'amorce de la discussion ; après notification de la subvention au propriétaire, ce dernier dispose de deux ans pour commencer les travaux et de quatre pour les terminer [...] la consommation des CP obéit donc à ce même rythme » ;
- ◆ « la réforme de la maîtrise d'ouvrage et la frilosité des propriétaires face à la technicité d'une opération MH, tant du point de vue architectural qu'administratif et financier » ;
- ◆ la prise en compte par les DRAC des engagements CPER dans leurs prévisions 2013 : « l'abondement de la dotation des régions à forte « dominante » CPER, présente l'inconvénient pour le ministère d'une moindre visibilité de ces crédits. Les impératifs locaux pourraient contraindre la DRAC à honorer des engagements pris auprès des collectivités sans pour autant qu'ils soient dictés par des impératifs de conservation ou une bonne utilisation de l'argent public ».

Les commentaires apportés le 17 juillet par la DGP à la note d'étape indiquent en complément que l'appréciation du rythme de consommation des crédits de paiement des DRAC doit tenir compte :

- ◆ non seulement de la consommation des crédits de paiement des DRAC ouverts par la loi de finances sur l'année, mais également de la consommation des crédits de paiement reportés de l'année antérieure et de l'application, chaque année, de la **mise en réserve** comprise entre 5 et 6 % aux crédits monuments historiques ;
- ◆ des opérations, conduites en application du principe de fongibilité porté par la LOLF qu'il s'agisse :
 - de l'engagement et du paiement en faveur de politiques « connexes » à celle des monuments historiques du programme 175, en faveur de la promotion du patrimoine monumental et de l'archéologie (près de 10 M€ chaque année, sauf en 2012), reflet du principe de fongibilité porté par la LOLF ;
 - des opérations de redéploiement nécessaires en fin d'année pour compenser des dépassements de crédits sur d'autres actions : la DGP a indiqué que le programme Patrimoines a dû compenser **le déséquilibre des comptes de l'INRAP, à hauteur** de 8 M€ en 2010, 85 M€ en 2011 et 5 M€ en 2012⁵⁵ ;
- ◆ de la diminution importante du reste à payer sur les engagements antérieurs observée sur la période 2007 à 2012⁵⁶ ;
- ◆ de la mise en place de Chorus⁵⁷.

⁵⁵ Sans préciser quelle part des crédits déconcentrés budgétés sur l'action 1a été utilisée à cette fin.

⁵⁶ Ces restes à payer représentaient 450 M€ en 2007 et ont été ramenés à 341 M€ à la fin 2012 selon le détail présenté par le tableau 7 analysé en troisième partie.

⁵⁷ Cette mise en place a en effet perturbé le calendrier d'engagement et de paiement des opérations d'investissement pendant 6 mois en 2011, du fait de la reprise manuelle des engagements et paiements sur les opérations d'investissements antérieures à l'exercice. Le rythme de paiement de l'année 2011 n'est donc pas représentatif du rythme d'engagement et de paiement des opérations des titres 5 et 6.

Cette analyse est partagée par la mission, qui estimait important également de prendre en compte les rythmes différents de paiement des engagements selon la nature et le montant des dépenses subventionnées⁵⁸ ainsi que l'évolution du rythme de paiement par exercice d'engagement au cours d'une assez longue période ; pour apprécier les effets de la réforme, il était utile également de distinguer les opérations sur monuments classés et inscrits non Etat, différemment affectés par la réforme (ce qu'en principe la base de données Arpège pouvait permettre d'évaluer, Chorus ne donnant plus l'information).

C'est pourquoi la mission a demandé dès le début mai⁵⁹ que lui soient communiqués des tableaux récapitulant les dotations des différentes DRAC, allouées et consommées sur l'action 1, en AE et en CP, décomposées par nature de dépenses (titre 3, 5 et 6) et faisant apparaître sur la période 2010-2012 les dotations initiales décidées en conférence de gestion, les crédits reportés de l'année précédente et les opérations de fongibilité intervenues en cours d'année au profit et au détriment de l'action 1, ainsi que toutes les informations utiles dont les services de la DGP pouvaient disposer sur le rythme de paiement des autorisations d'engagement par catégorie de monuments.

Les très nombreux tableaux communiqués par la DGP au courant des mois de mai et juin à la mission ne permettaient pas cette analyse par titre, nature de dépenses, type de monument et DRAC ; en particulier :

- ♦ les tableaux transmis à la fin mai par la SDAFIG sur le calcul du taux de rigidité⁶⁰ des crédits de l'action 1 du programme 175 fournissaient des éléments globaux (et non DRAC par DRAC) sur les dotations prévues en LFI et consommées par les DRAC observés sur la seule période 2009-2011 ; les éléments utilisés pour calculer le taux de rigidité sur longue période reposaient sur une hypothèse de consommation sur 5 ans des AE de l'action 1 dans leur ensemble (crédits gérés au niveau national et déconcentré) tous titres confondus, sans détail sur les modalités de calcul qui ont pu conduire à retenir ce rythme de consommation ; ce rythme global était évalué à **10 % l'année n de l'engagement, 25 % les années n+1, n+2 et n+3, 15 % l'année n+4** ; pour répondre à la question posée à la mission, il restait à savoir si ce rythme global de consommation correspondait à celui observé sur les crédits du titre 6 délégués aux DRAC ;
- ♦ le tableau fourni au même moment sur le rythme de consommation par année des autorisations d'engagement préprogrammées par les DRAC hors titre 3 d'après Arpège⁶¹, ne faisait pas état des crédits délégués et consommés effectivement mais seulement des hypothèses de pré programmation des DRAC, au demeurant sans décomposition selon les titres et les DRAC ; ils étaient établis sur une période brève (janvier 2011-mars 2013) et peu représentative⁶² ; ce tableau faisait apparaître un rythme moyen de consommation des AE préprogrammées par exercice d'engagement sur la période de **26 % l'année n, 33 % l'année n+1, 26 % l'année n+2, 11 % l'année n+3 et 5 % les années n+4 et suivantes**, nettement plus rapide que celui retenu globalement sur l'action 1 ;

⁵⁸ Une opération d'entretien engagée sur le titre 3 ou 6 au montant limité se consomme à un rythme plus rapide qu'une opération plus lourde de travaux ; le financement des études d'une opération sous la maîtrise d'ouvrage de l'État (sur le titre 5) intervient plus tôt que pour une opération sous la maîtrise d'ouvrage d'autres propriétaires depuis la réforme (sur le titre 6) comme on l'a vu *supra*.

⁵⁹ Pour pouvoir notamment sélectionner sur ces bases l'échantillon des DRAC à rencontrer et exploiter ces informations avant ses investigations sur place.

⁶⁰ Pourcentage des crédits de paiement consommés sur les exercices antérieurs dans les crédits consommés.

⁶¹ Cf. annexe 2 § 3.4.

⁶² Du fait de la mise en place de Chorus en janvier 2011 et des importants mouvements intervenus en cours de gestion au cours des années 2011 et 2012 au titre des délégations de crédits et de la fongibilité, ce qui faussait les possibilités de rapprochement avec les consommations réelles.

Rapport

- ♦ les tableaux sur les rythmes mensuels de consommation observés par titre et par Drac de 2010 à 2012, transmis le 17 juin à la mission par la SDAFIG, n'étaient pas mis au regard des dotations budgétaires allouées initialement et des variations qui avaient pu affecter en cours d'année et surtout en fin d'année ces dotations, alors même que ces mouvements en gestion pouvaient expliquer certaines variations brutales à la baisse de ces rythmes de paiement en fin d'année, que ce soit en 2011 ou 2012.

En fin de contrôle, le 31 juillet, la mission a réitéré sa demande initiale d'information sur la répartition et l'évolution en cours d'année des dotations budgétaires allouées aux DRAC au vu de ses analyses territoriales et des commentaires apportés à ses analyses par les DRAC concernées le 29 juillet et la DGP elle-même le 17 juillet ; il a été répondu par la SDMHEP courant août⁶³ que la fourniture de ces informations nécessiterait un très lourd travail, les crédits n'ayant pas été délégués aux DRAC au niveau de l'action 1 mais de l'ensemble du programme sur la période considérée. **La mission n'a pu que prendre acte de ce que la DGP ne pouvait lui communiquer avant le dépôt de son rapport les informations qu'elle jugeait elle-même ainsi que les DRAC essentiel de prendre en compte pour évaluer le rythme de paiement des AE déconcentrées.**

2.2. Une appréhension perfectible des effets de l'intervention de l'État dans le nouveau contexte créé par la réforme

2.2.1. Une intervention significative poursuivant des objectifs multiples

2.2.1.1. Une intervention budgétaire et fiscale représentant la moitié d'une dépense nationale évaluée à 1,1 Md€ en 2010

L'intervention budgétaire et fiscale de l'État représente approximativement la moitié de la dépense nationale consentie en faveur des monuments historiques selon le rapport d'information sur la valorisation du patrimoine culturel, remis en octobre 2010 par le sénateur Albéric de Montgolfier au Président de la République. Ce rapport **a évalué la dépense totale consacrée au patrimoine monumental à 1 120 M€ en 2010**, et estimé la part des différents contributeurs de la façon suivante :

Tableau 3 : Effort national global en faveur du « patrimoine monumental » en 2010

Contributeur	Effort annuel (M€)
I - État	560
- programme 175 action 1 (patrimoine monumental)	350
- autres ministères	80
- dépenses fiscales monuments historiques (montant ajusté)	70
- dépense fiscale mécénat	60
II - Collectivités territoriales	300
III - Secteur privé	260
- entretien et restauration des monuments historiques (net de subventions et dépense fiscale)	220
- mécénat (net de dépense fiscale)	40
Total	1 120

Source : Rapport Montgolfier 2010.

⁶³ Cf. réponse apportée en annexe 2 § 5.

Rapport

Ce rapport présente cette évaluation avec de fortes réserves méthodologiques, en soulignant que :

- ♦ très peu d'informations sont disponibles sur les dépenses des autres ministères sur leur patrimoine monumental ;
- ♦ la dépense fiscale reste mal appréhendée tout comme le mécénat, net de dépense fiscale ;
- ♦ l'effort des collectivités territoriales en faveur du patrimoine monumental reste encore aujourd'hui très mal connu.

L'effort de financement national repose pour plus de la moitié sur le budget de l'État, alors que l'État et ses opérateurs ne détiennent que 3,9 % de l'ensemble des monuments classés et inscrits et que la réforme confère dorénavant aux propriétaires autres que l'État un rôle moteur dans l'engagement et la réalisation des travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques.

Pour le secteur de la construction concerné (maîtres d'œuvre et entreprises) mais aussi pour le budget de l'État et les propriétaires publics et privés, la politique de conservation des monuments historiques représente un enjeu économique et financier non négligeable, tant du point de vue de ses effets directs sur l'activité du BTP que de ses retombées indirectes en termes d'attractivité des territoires et perspectives de fréquentation touristique.

Le rapport Montgolfier fait apparaître que **l'estimation des retombées économiques indirectes** de l'effort d'investissement réalisé par l'État en matière de patrimoine sur les emplois induits dans le domaine de l'animation culturelle et du tourisme ainsi que sur l'attractivité du territoire repose sur un nombre d'études limité et les hypothèses de quelques chercheurs à partir de données remontant à plusieurs années. Ces études montrent la difficulté, sinon l'impossibilité d'identifier l'impact spécifique de la seule dépense sur les MH par rapport aux autres investissements patrimoniaux et de son évolution conjoncturelle.

Bien que ces impacts soient déterminants pour les décisions d'investissement des collectivités territoriales sur le patrimoine monumental (cf. *infra* §3.2.), ils se créent sur une longue durée et nécessitent une approche plus globale et transversale de la politique patrimoniale, prenant en compte d'autres objectifs d'usage et de valorisation que ceux liés strictement à la conservation des monuments. Ils nécessitent une certaine continuité, transversalité et lisibilité de l'effort conduit et la mise en œuvre de multiples mesures, objet de la mission du sénateur Montgolfier, mais non de la présente mission.

2.2.1.2. Une intervention dont les objectifs se sont élargis sur la période récente

La première mission des conservateurs des monuments historiques, celle pour laquelle leur corps a été créé, est de veiller sur la base de la loi de 1913 au maintien de l'état de protection et de conservation du patrimoine monumental légué par les générations précédentes. Mais d'autres objectifs sont venus préciser et compléter cet objectif initial centré sur la seule conservation des monuments historiques sous l'effet de la réforme de la maîtrise d'ouvrage (cf. dispositions du décret du 30 mars 2007 évoqué *supra*) et de l'application de la LOLF.

La loi de finances assigne trois grands objectifs à l'utilisation des crédits du PAP 175 « Patrimoines » de la mission Culture :

- ♦ l'objectif 1 « améliorer la connaissance et la conservation du patrimoine » retient comme indicateurs pour les monuments historiques dont les crédits sont déconcentrés :
 - le respect d'un ratio minimum de dépense d'entretien (les crédits d'entretien devant représenter 15 % des crédits de restauration) ;

- un indicateur sur la qualité de la maîtrise d'ouvrage des DRAC : les projets de restauration des MH de l'État programmés pour l'année n doivent avoir débuté l'année n à hauteur de 90 %⁶⁴ ;
- ♦ l'objectif 2 « accroître l'accès du public au patrimoine national » retient plusieurs indicateurs généraux pour le programme, non spécifiquement déclinés sous forme d'indicateurs pour les seuls monuments historiques gérés par les DRAC⁶⁵ ;
- ♦ l'objectif 3 « élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics » retient comme indicateur concernant les monuments historiques **l'effet de levier de la participation financière de l'État dans les travaux de restauration des monuments historiques qui ne lui appartiennent pas**, l'objectif visé étant que, pour 1 euro engagé par l'État, ses partenaires engagent plus de 2 euros⁶⁶.

Ces objectifs sont déclinés dans les directives d'orientation budgétaires ministérielles adressées aux préfets de région et aux services de son ministère par le Ministre de la culture et de la communication. Dans sa **directive nationale d'orientation sur les budgets 2013-2014-2015**⁶⁷, adressée le 26 septembre 2012, la Ministre rappelle l'application de ces objectifs généraux aux monuments historiques, notamment du point de vue d'un élargissement de l'accès des publics et note « *l'importance des politiques transverses, dans une approche de plus en plus globale des stratégies architecturales et patrimoniales* ». Cette directive précise que pour ce qui concerne les opérations d'entretien et de restauration des monuments, la « *priorité portera d'abord sur la sécurité des monuments au regard de leur état sanitaire, mais en intégrant une réflexion sur leurs perspectives d'utilisation en lien avec les territoires, ainsi que sur l'activité économique générée par leur entretien ou leurs usages. Je vous demande de veiller autant que possible à la dimension d'équité territoriale dans l'affectation de vos crédits, en prenant prioritairement en compte les besoins des territoires les moins dotés fiscalement.* ».

La conciliation des divers objectifs prioritaires ainsi fixés n'apparaît pas aisée : il peut se révéler difficile en pratique de respecter simultanément un effet de levier économique et le financement prioritaire des communes les plus démunies ; il n'est pas toujours aisé d'assurer une conservation en l'état optimal des monuments tout en autorisant leur plus large fréquentation, en élargissant leur accès (aux personnes handicapées par exemple) et en respectant les règles de sécurité d'établissements ouverts au public : **en pratique, la hiérarchisation de ces objectifs fait l'objet de pondérations diverses par les services chargés de l'application de ces orientations ; toute la question est de pouvoir mesurer et évaluer au niveau central par des indicateurs de résultat et de contrôle de gestion, prévus ou non par la loi de finances**⁶⁸, dans quelle mesure l'atteinte de ces divers objectifs est prise en compte au niveau déconcentré et progresse.

⁶⁴ Étant observé qu'aucun indicateur sur le délai d'engagement des travaux sur les monuments non État faisant l'objet d'un engagement de subvention de l'État n'est par ailleurs prévu.

⁶⁵ Les deux indicateurs concernant les monuments historiques figurant sous cet objectif concernent d'une part la fréquentation des monuments dont la gestion est assurée par le Centre des Monuments nationaux et un indicateur sur la satisfaction des visiteurs, reposant sur un panel de visiteurs de musées et de monuments historiques.

⁶⁶ Sans que ce ratio, tel que calculé, prenne en compte la dépense fiscale dans l'intervention de l'État.

⁶⁷ Le rapport a été élaboré avant la diffusion de la circulaire relative à la préparation du budget 2014.

⁶⁸ Les indicateurs de la loi de finances doivent rester peu nombreux.

2.2.2. Des retombées économiques insuffisamment appréhendées

2.2.2.1. Une évolution de la dépense nationale qui pourrait être mieux mesurée à travers les données disponibles sur les autorisations de travaux

La DGP détient en principe à travers la base AgrÉgée d'un outil de suivi des **autorisations de travaux (AT) et permis de construire (PC) présentés et accordés**. Selon les données de cette base, le nombre des autorisations accordées en 2012 a atteint le chiffre de 3 159 en 2012, et aurait progressé de la façon suivante de 2010 à 2012.

Tableau 4 : Évolution du nombre d'autorisations de travaux MH de 2010 à 2012 accordées recensées dans AgrÉgée

	2010		2011		2012		Évolution
	Nombre	% du total	Nombre	%	Nombre	%	%
AT Monuments classés	893	37 %	1 276	45 %	1 395	44 %	56 %
PC Monuments inscrits	1 526	63 %	1 571	55 %	1 764	56 %	16 %
Total monuments	2 419		2 847		3 159		31 %

*Source des données : AgrÉgée le 15 juillet 2013 Les chiffres correspondent au nombre d'autorisation de travaux sur **immeubles** avec une réponse donnée pour l'année considérée. Statistiques toutes DRAC sauf 2 en 2012.*

La forte évolution en valeur absolue et relative du nombre d'autorisations qui ressort de ces données est cependant trompeuse : au cours de la période, le nombre de DRAC ayant servi la base à ce titre a progressé, ce qui pourrait expliquer une bonne part de l'augmentation⁶⁹. Il demeure que, **si l'information était dorénavant systématiquement servie et était intégrée dans un tableau de bord, la DGP pourrait disposer d'un outil précieux de suivi en temps réel de ces demandes d'autorisations de travaux, de leurs délais d'instruction⁷⁰, de leur taux d'approbation ainsi que de la répartition des dossiers approuvés selon les catégories de monuments et de propriétaires.**

Le rapport entre le nombre d'autorisations ainsi recensées en 2012 et le nombre total de monuments protégés, identifiés à la fin 2011, s'est élevé à 7,3 %, celui relatif aux monuments classés étant encore plus élevé (9,62 %). Ces chiffres correspondent à un rythme et une fréquence de travaux de grosses réparations et rénovations (seuls soumis à autorisation) sur les immeubles relativement soutenus (tous les dix à quinze ans). Ce ratio doit cependant être utilisé avec certaines précautions : une proportion importante de monuments classés correspond à des fontaines, bornes, calvaires, fontaines ou vestiges archéologiques ne nécessitant pas de travaux très lourds mais seulement quelques travaux d'entretien épisodiques. Ces autorisations de travaux peuvent porter sur des montants de travaux au montant très variable et être plus fréquentes sur certains monuments emblématiques et moins sur d'autres.

⁶⁹ Il ressort des statistiques communiquées sur les quatre DRAC visitées par la mission figurant en annexe 1, que ces AT et PC proviennent à plus de 95 % des autres propriétaires que l'État et ses opérateurs et se répartissent pour moitié entre les collectivités locales et les propriétaires privés ; il ressort également que **le rythme des autorisations délivrées dans ces quatre régions est resté soutenu, voire croissant sur la période malgré la conjoncture.**

⁷⁰ La DGP indique dans ses commentaires à la note d'étape qu'«un travail de réflexion sur les délais de réponse et d'instruction des CRMH similaire à celle développée dans le projet ATEP (autorisations de travaux en espaces protégés) devrait parvenir à être lancée à l'issue de la promulgation de la loi Patrimoine et de ses décrets d'application ».

Selon les indications orales fournies à la mission, la base Agrégée ne permettrait pas d'identifier à l'heure actuelle le montant financier des travaux ainsi autorisés ni leur rythme de déroulement, ni la part que représentent dans les travaux autorisés les travaux qui ont pu donner lieu à une aide budgétaire ou fiscale de l'État. **Il serait souhaitable d'améliorer les restitutions du système sur ce point fondamental d'évaluation de la dépense nationale consacrée à l'entretien et à la restauration des monuments historiques⁷¹.**

2.2.2.2. Une participation des collectivités territoriales et des propriétaires privés aux dépenses en faveur des MH restant mal identifiée

La mission a constaté que les informations dont disposait la DGP sur l'évolution de l'effort des collectivités locales en faveur du patrimoine monumental, comme financeurs ou propriétaires des monuments historiques restaient assez incomplètes :

- ◆ la synthèse la plus récente produite par le département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales remonte à 2008 sur la base d'une enquête portant sur l'exercice 2006 ;
- ◆ le seul recensement exhaustif réalisé dans le cadre des travaux de l'Observatoire a reposé sur une enquête réalisée auprès des régions et départements par l'association « La Demeure historique », qui n'a porté que sur les financements accordés par ces collectivités aux propriétaires privés à fin 2010 et a fait apparaître que de nombreuses collectivités ne financent pas les travaux des propriétaires privés et se sont récemment désengagées de leur financement ;
- ◆ il n'existe pas de recensement national à jour sur les conditions et barèmes de subvention mis en place par les régions et les départements⁷² ni sur les crédits consacrés par ces collectivités à l'aide des travaux sur les monuments historiques ;
- ◆ les informations collectées par la DGP dans Arpège et Agrégée ou par questionnaires sur la contribution des collectivités locales aux travaux subventionnés ne sont pas exhaustives⁷³ et ne permettent pas un recensement des aides accordées selon la taille et le potentiel fiscal des collectivités.

⁷¹ Les propriétaires sont notamment tenus de présenter dans le cadre de l'autorisation de travaux un rapport de présentation du projet comportant une estimation du coût de l'opération, qui pourrait utilement être systématiquement servi dans Agrégée à cette fin tout comme les dates de début et fin de chantier dont les services sont informés par les maîtres d'ouvrage au titre du CST.

⁷² Informations dont les DRAC doivent avoir connaissance pour programmer leurs interventions et qu'elles pourraient être chargées de tenir à jour, ne fût ce que pour informer les propriétaires envisageant une opération de travaux venant les consulter.

⁷³ La SDMH a indiqué à la mission le 7 août (cf. annexe 2) : « l'enquête que nous avons menée en 2011 et 2013 auprès des CRMH quant à la participation financière des collectivités territoriales a donné des résultats très contrastés. Toutes les DRAC n'ont pas répondu à l'enquête (à peine la moitié en 2013 pour 2012) mais nous obtenons aussi des informations verbales de la part de nos CRMH dans le cadre du dialogue de gestion. Les conseils généraux sont des partenaires habituels au contraire des conseils régionaux dont la participation est très aléatoire au niveau national. Les CG ont néanmoins été nombreux ces dernières années à ne plus vouloir ou pouvoir contribuer aux travaux sur MH aux côtés de l'État. Il y a néanmoins une tendance à revenir sur des décisions de refus de participation de ces 3 dernières années mais avec des critères plus sélectifs : abaissement du taux de participation, plafonnement du montant des aides, ciblage des monuments aidés (classés uniquement, aides uniquement sur les monuments privés, etc.). Comme nous vous l'avons déjà précisé aucune moyenne chiffrée ne peut donc être donnée. Le tableau /communiqué antérieurement/ était dans ces conditions très incomplet ».

L'autofinancement des travaux par les **propriétaires privés** est, lui aussi, imparfaitement appréhendé par la DGP et la base AgrÉgée n'est pas utilisable à cette fin non plus, car peu servie sur ce point. Il est apparu au demeurant que les échanges d'information entre la DGFIP et la DGP sur la répartition et le contenu de la dépense fiscale sont faiblement développés tant au niveau central que régional et ne permettent aucune gestion coordonnée des avantages fiscaux et budgétaires consentis par l'État sur une même opération.

Il apparaît difficile pour l'État de définir et mener une politique d'intervention et d'incitation ciblée dans cette relative ignorance de l'évolution de la demande de travaux et des capacités d'autofinancement de ses interlocuteurs et d'apprécier et piloter avec une grande précision l'effet de levier des financements budgétaires qu'il accorde.

2.2.2.3. Des informations restreintes sur les effets de l'intervention de l'État et de la concurrence sur les entreprises et maîtres d'œuvre spécialisés ainsi que sur l'évolution des prix

Le MCC n'a pas mis en place non plus de dispositif de suivi statistique de l'activité des maîtres d'œuvre et entreprises qui interviennent dans le secteur de l'entretien et de la restauration des monuments historiques. Il pourrait sans doute le faire pour les seuls travaux relatifs aux monuments qui lui sont affectés, à défaut de pouvoir le constituer dans l'immédiat sur les travaux engagés pour d'autres propriétaires. Les données de Chorus, qui répartissent les dépenses de l'État selon les bénéficiaires pourraient permettre au minimum d'identifier le chiffre d'affaires généré par les commandes directes du MCC pour les ACMH et les entreprises les plus sollicitées.

La SDMHEP a indiqué à la mission qu'elle ne disposait **pas d'information sur l'évolution du chiffre d'affaires, les effectifs et l'activité des ACMH depuis la réforme** : elle a commencé un dialogue avec la Compagnie des ACMH pour obtenir des éléments d'information à ce sujet, dans le cadre de la procédure d'évaluation de ces fonctionnaires qui devrait être mise en œuvre à partir de 2014 ; la question d'une extension du nombre de postes d'ACMH en 2014 et d'une reconfiguration de leurs circonscriptions d'intervention se poserait selon elle, la pyramide démographique du corps l'ayant exposé en effet à une dizaine de départs non remplacés depuis 2006 et laissant prévoir de nouveaux départs dans les années à venir⁷⁴.

L'ouverture de la maîtrise d'œuvre des travaux sur monuments classés aux architectes autres que les ACMH, davantage suivie au titre d'impératifs de conservation que d'ouverture à la concurrence⁷⁵ **apparaît au demeurant amorcée** : d'après les indications fournies à la fin mai 2013 par 9 DRAC, sur 335 opérations recensées, le tiers (111) ont un architecte du patrimoine comme maître d'œuvre, 9 un architecte ayant fait valoir une équivalence européenne de diplômes, cette proportion ayant été de 18,6 % en 2011, calculée sur un échantillon plus large (600 opérations et 17 DRAC).

Aucune statistique n'est tenue au niveau central sur les modalités de passation des marchés de travaux par les services extérieurs, leur degré d'ouverture à la concurrence, les modalités de spécification des lots (entreprise générale ou lots spécifiques), les variations de coût des opérations réalisées par rapport aux opérations programmées, ni les évolutions et écarts de prix unitaires qui peuvent apparaître entre régions et selon les maîtres d'œuvre de l'État.

⁷⁴ Étant fait observer néanmoins que la réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre devait logiquement conduire à une diminution du nombre d'ACMH, comme a pu l'indiquer l'audit conduit en 2006 sur « la modernisation et la réalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des monuments historiques » évoqué *supra*.

⁷⁵ Le Service du patrimoine a indiqué à la mission (cf. annexe 2) que « la concurrence entre ACMH et architectes du patrimoine n'est pas un objectif en soi, recherché par le MCC au contraire de la qualification des maîtres d'œuvre intervenant sur MH ».

Bien que cet appel à la concurrence soit admis depuis longtemps pour les monuments inscrits, cette approche économique n'est pas très familière au monde des conservateurs. Quand les prix baissent (comme actuellement dans certaines régions sous l'effet de la conjoncture économique), ils s'inquiètent de la baisse de qualité des prestations qui pourraient en résulter sur la restauration des MH, avant de se réjouir des capacités de « pouvoir d'achat » qui sont ainsi offertes aux propriétaires de monuments historiques. Les échanges de la mission avec les deux fédérations patronales spécialisées dans les travaux sur les monuments historiques, associées aux travaux de l'Observatoire, l'ont conduite à constater que cette défiance à l'égard de la concurrence et cet appel à l'exception culturelle sont largement partagés par ces fédérations.

Une surveillance plus étroite des effets de la concurrence mériterait cependant d'être mise en place au niveau central, ne fût ce que pour mieux organiser le CST sur les monuments classés, en fonction du plus ou moins large appel à de nouveaux intervenants des propriétaires non État. Le recours à une main d'œuvre plus ou moins spécialisée et expérimentée peut varier selon les technologies à mettre en œuvre et travaux à réaliser et la concurrence n'est pas en soi un objectif contraire à l'objectif de conservation en permettant de faire baisser les prix et parfois accélérer les délais. **Les entreprises spécialisées ont surtout besoin d'une certaine visibilité de leur plan de charge, visibilité dont elles ne disposent pas plus à l'heure actuelle que l'État et qui pourrait ainsi être améliorée.**

2.2.3. Des informations publiques et un suivi limités sur l'évolution et la répartition de la dépense budgétaire engagée par les DRAC

La mission a constaté que les indications fournies en loi de finances ou accessibles au public sur l'utilisation des crédits de l'État en faveur des travaux des MH non État et plus généralement de l'utilisation des moyens déconcentrés dans les DRAC étaient relativement restreintes⁷⁶.

Elles ne permettent pas en premier lieu d'identifier **du strict point de vue de la conservation des monuments** l'évolution et la part des crédits consacrés :

- ◆ aux opérations d'urgence nécessitées par l'état sanitaire des monuments ou la sécurité d'accès du public ;
- ◆ aux opérations concernant respectivement les monuments classés et les monuments inscrits⁷⁷, alors même qu'une priorité de la protection à accorder à la conservation et à la restauration des monuments classés ressort des textes et procédures relatifs à l'approbation des travaux à conduire, y compris de la réforme de 2005.

Nonobstant la distinction de ces régimes juridiques de protection, qui fonde une grande part de l'activité des CRMH, la DGP a indiqué à la mission : *« le fait de ne pas dissocier d'objectif entre MH inscrits et classés en termes de répartition des crédits budgétaires est inhérent à la politique de la DGP de ne pas prendre pas en compte les niveaux de protection dans le cadre de sa politique de conservation. Les différences de taux de subvention peuvent partiellement jouer le rôle d'incitateur complémentaire »*. Une assez forte différenciation entre monuments classés et inscrits s'opère cependant sur le terrain, puisque, selon les données d'Agrégée⁷⁸, **les monuments classés ont été bénéficiaires de 72 % des crédits gérés par les DRAC en 2012**, alors qu'ils ne représentent que le tiers du total des monuments.

⁷⁶ Nettement plus restreintes que celles relatives aux opérateurs.

⁷⁷ Pour mémoire la nomenclature budgétaire du programme ne permet pas d'assurer ce suivi dans Chorus.

⁷⁸ Figurant en annexe 1 § 2.1.

Du point de vue de **l'usage des monuments et de leur fréquentation**, aucune information n'est demandée aux DRAC, ni n'est produite et diffusée sur l'évolution et la part des crédits publics alloués respectivement aux monuments ouverts ou non ouverts au public. La mission a constaté que la DGP ne disposait d'aucune donnée sur les conditions d'ouverture au public des monuments non État qu'elle subventionne⁷⁹. Ce critère d'ouverture au public intervient dans la programmation de certaines DRAC mais n'est pas pris en compte dans la répartition centrale des crédits.

Au demeurant les CRMH ne sont pas tenues de suivre l'évolution des modalités de cette ouverture et de la fréquentation des MH, quand bien même les monuments peuvent faire l'objet de visites sur place au titre du CST sur leur état de conservation et l'exécution des travaux et les informations manquantes pourraient alors être aisément recueillies.

Le suivi au niveau central de **la répartition des crédits des DRAC entre propriétaires publics et privés** n'est pas assuré. Les indications fournies à ce sujet à la mission⁸⁰ remontent à 2010, les données relatives à 2011 et 2012 n'ayant pas été constituées. Il en ressort qu'en 2010, les opérations relatives à des propriétaires privés ont représenté 14 % des AE engagées par les DRAC, tandis que les collectivités territoriales et l'État bénéficiaient « à parts égales » des autres AE engagées. La constitution de l'information apparaît d'autant plus souhaitable que **la part des financements en faveur des propriétaires privés fait par ailleurs l'objet d'engagements vis-à-vis des associations les représentant**, le MCC s'étant engagé à consacrer 10 % des crédits ouverts aux monuments détenus par les propriétaires privés.

Du point de vue de **la répartition territoriale des crédits**, aucune information synthétique n'est publiée sur l'évolution des crédits alloués par l'État par région et par département. Aucun outil statistique ne permet non plus de rendre compte des aides accordées aux communes selon leur nombre d'habitants⁸¹, leur localisation et a fortiori leur potentiel fiscal, information qu'au demeurant les DRAC rencontrées ne constituent ni n'utilisent dans la fixation de leurs barèmes d'intervention (cf. § 3.3 *infra*).

Du point de vue de **la répartition des subventions selon l'effort des propriétaires privés**, la mission a constaté qu'aucun diagnostic précis n'avait jamais pu être posé sur les effets par tranches de revenus du cumul des aides budgétaires et des dépenses fiscales, faute de données disponibles. L'absence de tout échange d'information entre la direction générale des finances publiques et la direction générale des patrimoines à cet égard ne permet pas non plus d'identifier l'effort propre du propriétaire dans le financement des travaux subventionnés. Les subventions sont accordées **selon une appréciation « qualitative » de la capacité contributive des intéressés** par les services⁸².

Aucun texte ne précise les modalités de versement des subventions de l'État selon « l'effort des intéressés » mentionné par l'article 44 du décret de 2007 déjà cité. La DGP a indiqué à la mission que « *l'efficacité redistributive est un terme qui paraît peu s'accorder avec le seul objectif de conservation des MH* », traduisant ainsi une vision des critères de la participation financière de l'État plus restreinte que celle de ce décret, intégré dans le Code du patrimoine.

⁷⁹ Une rubrique est ouverte dans AgrÉgée mais elle est trop peu servie pour donner lieu à une quelconque exploitation nationale.

⁸⁰ Cf. annexe 2 § 4.

⁸¹ Alors qu'AgrÉgée permet l'élaboration de statistiques sur la répartition des monuments selon leurs propriétaires et la taille démographique des communes, utilisées dans le cadre des bilans sanitaires quinquennaux produits pour le Parlement.

⁸² Alors que les dispositions relatives à la mise en œuvre de l'assistance à maîtrise d'ouvrage prévoient avec précision les critères et pièces justificatives à fournir par les maîtres d'ouvrage impécunieux (déclarations IR et ISF) pour bénéficier de cette aide.

Les divers éléments d'information mentionnés ci-dessus n'ont peut-être pas à figurer systématiquement dans les documents de la loi de finances⁸³ mais pourraient donner lieu à un contrôle de gestion interne plus étroit (cf. troisième partie) et à la production d'une information publique régulière et transparente.

2.2.4. Une évaluation approchée des effets de cette politique sur l'état de conservation des monuments historiques et la couverture des besoins de travaux

Les effets de l'effort national consenti sur l'état de conservation des monuments et l'évaluation des besoins de financement de travaux n'apparaissent pas clairement à travers les bilans sanitaires successifs de la DGP visant à évaluer l'état de conservation des MH et l'effort financier global d'entretien et restauration à consentir en leur faveur à long terme.

2.2.4.1. Le bilan sanitaire de 2007

La première mission des conservateurs des monuments historiques, prévue par la loi de 1913, est de veiller au maintien de l'état de protection et de conservation du patrimoine monumental. Cette mission les conduit à effectuer eux-mêmes ou à faire effectuer par les ingénieurs, architectes et techniciens des services du ministère de la culture, ou avec l'assistance des inspecteurs des patrimoines rattachés à l'administration centrale, des visites régulières d'évaluation de l'état sanitaire de ces monuments⁸⁴. Les progrès de l'informatisation ont permis au cours des trente dernières années un recensement de plus en plus complet et fréquent des monuments protégés.

L'exercice a pris une portée financière nouvelle avec la loi de finances pour 2007, qui a prévu, dans son article 90, que le ministre de la culture et de la communication produise pour le Parlement un rapport sur l'état du parc monumental français. « *Ce rapport est établi sur la base de critères définis au plan national par la direction du patrimoine et de l'architecture du ministère de la culture. Il évalue notamment le montant des investissements nécessaires à l'entretien et à la conservation des monuments classés ou inscrits. Il présente également la répartition régionale des besoins d'investissement.* ». Le rapport élaboré en 2007 sur la base de ce mandat précise les évolutions de périmètre et d'estimation intervenues, région par région, par rapport au dernier bilan antérieur de 2002 et fait état d'un besoin global de travaux sur les monuments classés, toutes sources de financement confondues, s'élevant à 8,6 Md€ et évoluant de la façon suivante par rapport à 2002 selon l'état des monuments.

Tableau 5 : Évaluation des besoins de financement sur les monuments classés, ressortant des bilans sanitaires 2003 et 2007

État des monuments	Estimation du montant des travaux en 2002 en M€	Estimation du montant des travaux en 2007 en M€
Comportant des parties en péril	3 581	4 454
En situation de péril global	649	793
Total monuments en péril	4 230	5 247
État non précisé	914	784

⁸³ Le nombre d'indicateurs de la loi de finances doit rester limité mais les PAP peuvent comporter des informations plus précises sur la répartition des crédits déconcentrés.

⁸⁴ Avant la réforme, les ACMH étaient rémunérés par des vacations au titre de ces « tournées », systématiques sur les monuments classés relevant de leur compétence territoriale pour procéder à une évaluation des besoins ce qui leur permettait ainsi qu'aux CRMH de programmer leur plan de charge et les « programmes d'architecture et de travaux » à lancer. Les ABF faisaient de même pour les travaux d'entretien.

Rapport

État des monuments	Estimation du montant des travaux en 2002 en M€	Estimation du montant des travaux en 2007 en M€
Bon état sanitaire	198	306
État sanitaire passable	716	945
État sanitaire défectueux	592	1323
Total général	6 650	8 606

Source : Rapport sur l'état du parc monumental français 2007.

La conclusion de ce rapport pose en termes encore tout à fait actuels (sinon encore renforcés par la mise en œuvre effective de la réforme de 2005 et l'évolution de la situation des finances publiques depuis lors) la problématique à laquelle est confronté l'État pour la définition de sa stratégie.

« La progression des coûts est à mettre en rapport avec plusieurs données :

- ♦ la complexité croissante des travaux du bâtiment en général, conséquence de l'instauration de règles de sécurité de plus en plus contraignantes - dont on doit cependant saluer les heureux effets ;
- ♦ la sophistication des méthodes de restauration de plus en plus performantes, mais aussi garantes d'un plus grand respect de l'authenticité et de la matérialité des œuvres ;
- ♦ la raréfaction de la main-d'œuvre des entreprises du bâtiment spécialisées dans le patrimoine, que les incertitudes budgétaires de ces dernières années ont en partie détournées vers d'autres marchés - et qui n'y reviennent désormais qu'avec des garanties d'équilibre suffisantes. »

Cette conclusion voyait « se dessiner deux évolutions opposées dans le traitement du patrimoine :

- ♦ d'un côté, une fraction du patrimoine monumental fortement valorisé, objet des plus grandes attentions de la collectivité, et dont les besoins s'expriment sous la forme de projets et d'études ambitieux. On y trouve notamment des monuments urbains ou périurbains préservant leurs fonctions originelles, ou investis par de nouveaux usages ;
- ♦ de l'autre, un patrimoine monumental en état d'abandon plus ou moins grave, dû à des perspectives réduites en matière de valorisation immédiate, maintenu dans des conditions de plus en plus difficiles, voué à une inquiétante stagnation, et qui par conséquent ne donne lieu à aucune évaluation de ses besoins réels. C'est le lot de certains édifices publics importants, religieux ou civils, en totale disproportion avec les ressources des collectivités propriétaires. On pense immédiatement à certaines anciennes abbayes, aux anciennes cathédrales, déchues de leur fonction de siège épiscopal depuis le Concordat, mais aussi à quelques grands domaines privés, qui font l'ornement et l'image d'une province, mais ne disposent plus des ressources nécessaires à leur stricte maintenance. De même, un certain nombre d'édifices religieux, qui participent à la qualité urbaine ou paysagère des communes voient leur usage culturel diminuer et les collectivités propriétaires s'interroger sur l'utilité d'y entreprendre des travaux autres que d'entretien minimal ».

2.2.4.2. Les conditions d'élaboration du bilan de 2012

En août 2011, le Directeur général du patrimoine a engagé l'actualisation du bilan 2007, selon des orientations renouvelées :

- ♦ la nomenclature sur l'état de conservation est modifiée (la notion d'état « passable » étant introduite, celle d'état « non précisé » supprimée) et simplifiée sur la définition des travaux d'urgence (la distinction antérieure des travaux nécessaires à la sécurité du public par rapport à celle des immeubles disparaît) ;

Rapport

- ♦ l'évaluation est étendue aux monuments inscrits ainsi qu'aux travaux annuels d'entretien nécessaires, et il est demandé que l'estimation ne soit pas limitée aux travaux de stricte conservation mais corresponde à une hypothèse de restauration complète des monuments ;
- ♦ l'utilisation d'AgrÉgée pour faire parvenir les résultats est fortement conseillée aux DRAC mais la transmission des informations sous la forme d'un simple tableau « manuel » comportant une dizaine de colonnes seulement est autorisée ; dans ce cadre aucune comparaison des évaluations 2007 et 2012 n'est demandée, ni aucune précision sur la source des calculs, ou le rappel des travaux récemment effectués sur les monuments en cause ;
- ♦ il n'est pas prévu de visa et de présentation synthétique des résultats de l'estimation régionale par les Directeurs régionaux des affaires culturelles (ni les préfets de région), en dépit de leurs responsabilités dans la programmation et la définition de la stratégie culturelle et patrimoniale de l'État en région.

Lors de la présentation qui lui a été faite des premiers résultats consolidés de ce travail à la mi-juin par la DGP, la mission a constaté que l'exercice comportait de fortes marges d'incertitude et une hétérogénéité très forte des méthodes mises en œuvre⁸⁵, tout en faisant apparaître un besoin global de financement important, s'élevant à 9,8 Md€ (+1 Md€ depuis 2007) sur les monuments classés et de 5,6 Md€ sur les monuments inscrits (besoin non évalué lors des exercices précédents), **soit un besoin de financement de 15,4 Md€ au total**⁸⁶.

Ce constat a conduit la mission dans ses investigations territoriales, malgré la brièveté des délais impartis, à évoquer avec les CRMH et STAP rencontrés les modalités concrètes mises en œuvre pour effectuer cet important travail.

- ♦ **la durée moyenne consacrée à cet exercice a été estimée dans l'ensemble des DRAC à 1 journée par département**, à l'exception notable du Languedoc-Roussillon, dont l'estimation est apparue comme l'une des plus sérieusement conduites⁸⁷ ; les réunions tenues ont associé CRMH, STAP et parfois l'inspection du patrimoine et les ACMH territorialement compétents ;
- ♦ l'utilisation de la base AgrÉgée a entraîné une charge de travail relativement lourde en Languedoc-Roussillon malgré la maîtrise particulière de ce système d'information par cette CRMH ; il a nécessité un important effort de formation dans les Pays de La Loire ; comme la quasi-totalité des autres régions, la Picardie et la Bourgogne ont adressé les tableaux « Calc », la Bourgogne ayant notamment indiqué à la mission que les fiches AgrÉgée⁸⁸ étaient « *trop précises et nécessitent deux heures pour les établir* » ;
- ♦ la plupart des interlocuteurs rencontrés ont indiqué que leurs estimations n'étaient pas dans leur ensemble le fruit d'un travail coordonné et constant mené au cours des années précédentes, mais qu'elles s'étaient souvent appuyées, en l'absence d'études antérieures ou de temps disponible, sur des évaluations forfaitaires, effectuées sur table (pas même « de visu ») au moment des réunions, au croisement des connaissances et appréciations des différents acteurs présents.

⁸⁵ Quatre DRAC seulement avaient utilisé la base AgrÉgée, dont 2 DRAC rencontrées par la mission, Languedoc-Roussillon et Pays-de-La-Loire.

⁸⁶ Montant susceptible d'être rapproché du rythme annuel de l'effort national d'1,1 Md€ évoqué par le rapport Montgolfier dans la mesure où cette estimation porte sur une enveloppe totale de travaux.

⁸⁷ Dans le département de l'Aude en particulier, un ingénieur du STAP ayant consacré plusieurs mois à la tâche.

⁸⁸ Ces fiches prennent en compte l'état général du monument, une liste des états par catégorie (maçonnerie-gros œuvre, menuiseries, couverture...) assortie de descriptifs, d'appréciations (passable, défectueux) et d'estimations financières en cas de nécessité de travaux.

Dans certains cas, l'évaluation des besoins financiers totaux s'est limitée, non sans réalisme et sérieux technique, à l'estimation des travaux de stricte conservation nécessaires sur les seuls monuments classés ; l'exercice mené a souvent permis de découvrir des monuments classés que personne n'avait vus depuis plus de 10 ans, (19 % du nombre total d'édifices classés en Bourgogne), constitués le plus souvent des bornes, calvaires, et vestiges évoqués *supra*. L'analyse de ces estimations fait apparaître la forte concentration des besoins d'investissement les plus conséquents sur un nombre relativement limité de monuments dans chaque région.

Il a été regretté par certains interlocuteurs que le rythme de dégradation de l'état sanitaire des monuments, plus important du point de vue de l'urgence des travaux, n'ait pas été pris en compte ; une conservatrice a observé que **le meilleur critère à prendre en compte pour la programmation des travaux de restauration n'était pas tant l'état de péril lui-même que l'intérêt patrimonial spécifique du monument au regard de l'évolution de son état sanitaire** ; une autre s'est interrogée, quant à elle, sur la façon dont on allait pouvoir exploiter ultérieurement cette première approche et sur la légitimité d'une évaluation effectuée par les services de l'État, ni opposable, ni partagée par les propriétaires.

A l'évidence, les évaluations réalisées dans le cadre de ce bilan ont un très faible degré de fiabilité financière, sinon technique, et ce travail mériterait un approfondissement plus ciblé et plus échelonné dans le temps, à mener sur la base d'orientations méthodologiques, nettement plus précises, en prenant en compte davantage l'intérêt patrimonial spécifique s'attachant à la conservation de certains monuments et le rythme observé de dégradation de l'état de conservation de ces monuments. **Il serait hasardeux de calibrer les dotations budgétaires des prochaines années entre les régions et les départements sur la base de ces seules évaluations restant encore trop peu opposables et comparables entre elles.**

2.2.5. Les propositions de la mission visant à améliorer la lisibilité et la cohérence de la politique déconcentrée de l'État

Les enjeux de conservation associés à la protection des 41 000 monuments non État et 240 monuments État dont la responsabilité incombe aux DRAC justifieraient l'amélioration de la lisibilité des objectifs de moyen terme poursuivis et de leurs résultats. La mission formule en ce sens les propositions suivantes :

Proposition n° 1 : Dans le prolongement du bilan sanitaire quinquennal 2012, faire définir par les CRMH un schéma hiérarchisant les priorités de la conservation dans leur région et la liste des travaux d'urgence à privilégier sur les cinq prochaines années à partir d'estimations plus fiables et plus homogènes que celles de ce bilan quinquennal ; l'établissement de cette liste devra prendre en compte l'évolution plus ou moins rapide de la dégradation de ces monuments ainsi que le niveau d'intérêt scientifique et patrimonial de leur conservation et reposer sur un diagnostic sanitaire formalisé mené sur place.

Proposition n° 2 : Éclairer le Parlement dans le cadre de la loi de finances sur la stratégie nationale de conservation poursuivie par l'État et ses résultats par rapport à la situation décrite par ces bilans sanitaires quinquennaux ; à cette fin, développer le suivi annuel des résultats atteints selon les principales rubriques utilisées par ces bilans sanitaires quinquennaux et susceptibles d'être exploitées à travers les systèmes d'information existants ; ces informations concerneraient l'évolution et la répartition de l'effort budgétaire selon :

- ◆ le niveau de protection des monuments (inscrits ou classés),
- ◆ la nature des travaux (entretien, réparations urgentes justifiées par la sécurité, autres travaux),
- ◆ les territoires concernés (régions, départements et communes),

Rapport

- ◆ les propriétaires de monuments concernés (État, collectivités territoriales, propriétaires privés).

Proposition n° 3 : Mieux prendre en compte dans l'arbitrage des moyens entre les DRAC la contribution apportée d'une part par les propriétaires et d'autre part par les autres financeurs des opérations ; à cette fin :

- ◆ accorder une priorité forte à la collecte plus rapide et exhaustive à travers les systèmes informatisés disponibles des informations relatives à la participation des collectivités locales co-financeurs et de l'effort propre des propriétaires au financement des travaux subventionnés ;
- ◆ procéder dans le dialogue de gestion à une analyse plus précise des composantes de l'indicateur de la loi de finances relatif à l'effet de levier.

Proposition n° 4 : Améliorer l'appréhension des incidences de la politique conduite et des subventions versées sur l'ouverture au public et l'élargissement de la fréquentation des monuments historiques financés au niveau déconcentré ; dans ce but :

- ◆ instaurer un suivi à travers les systèmes d'information existants des subventions accordées aux monuments ouverts et non ouverts au public ;
- ◆ renforcer la connaissance des CRMH sur les modalités d'ouverture et la fréquentation des MH État et non État dont elles financent les travaux, ces informations pouvant être recueillies, lorsque nécessaire, à l'occasion des visites sur place du contrôle scientifique et technique.

Proposition n° 5 : Suivre l'évolution de la dépense nationale consentie en faveur des monuments historiques et ses retombées sur le secteur de la construction, en exploitant statistiquement les informations disponibles par Agrégée sur les autorisations de travaux demandées et accordées aux divers propriétaires et les informations fournies par les propriétaires sur le coût prévisionnel des travaux dans ce cadre⁸⁹.

Proposition n° 6 : Mieux identifier la capacité contributive des propriétaires de monuments historiques au financement des travaux : à cette fin, les contacts et échanges d'information entre la direction générale des patrimoines et la direction générale des finances publiques devraient être renforcés, pour permettre :

- ◆ une meilleure prise en compte du potentiel fiscal et de la situation financière des collectivités publiques ;
- ◆ une meilleure identification des effets de cumul de la dépense fiscale et de la dépense budgétaire sur l'effort et la capacité contributive propres des propriétaires privés au financement des opérations de restauration et d'entretien des MH⁹⁰.

3. La mise en œuvre de leurs missions par les DRAC dans le nouveau contexte créé par la réforme

D'emblée, un facteur commun à l'ensemble des rencontres de la mission dans les DRAC s'est imposé : l'investissement particulièrement sensible des équipes, qui, toutes, s'approprient de façon très personnelle la mission qui leur est confiée.

⁸⁹ Voir leurs dates de lancement et d'achèvement des chantiers qui en principe doit être signalée au titre du CST par les propriétaires et devraient être servies dans Agrégée.

⁹⁰ Il n'entrait pas dans le mandat de la mission d'analyser l'efficacité de la dépense fiscale.

Dans les DRAC, **la pression a semblé forte (même si inégale), pour des raisons qui ne tiennent pas principalement à des questions de niveaux d'effectifs, mais aux modalités d'adaptation des agents à la très grande diversité, sans doute insuffisamment hiérarchisée, des tâches qui leur sont confiées.** Cette pression est tout particulièrement sensible dans les STAP, dont les effectifs semblent particulièrement réduits pour effectuer toutes les missions qui leur sont imparties, à charge pour eux d'opérer des choix auxquels ils se prêtent de façon très différente.

Cette pression est alimentée par une conscience partagée et fortement exprimée par l'ensemble des agents des enjeux, auxquels ils portent la plus grande attention jusqu'à prendre parfois des positions extrêmes, qui concernent la responsabilité de l'État en matière de conservation des monuments protégés. L'un des conservateurs régionaux rencontrés a ainsi traduit l'état d'esprit encore largement répandu : dès lors qu'un bâtiment reçoit de la part de l'État le statut de monument historique *« il doit être considéré et traité par l'ensemble des intervenants, propriétaires, entreprises, mais également et surtout les services scientifiques de l'État comme une œuvre d'art unique et intemporelle avant d'être un objet d'usage ou un enjeu économique »*.

C'est, dans la plupart des cas, aux mêmes équipes, qui sont toujours en place depuis la réforme de 2009 sur la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre et les réformes plus larges de la LOLF et de la RéATE, qu'il est désormais demandé de modifier des pratiques très anciennes tout en respectant les objectifs inchangés de protection des monuments historiques fixés par la loi de 1913. Cet état d'esprit pèse encore fortement sur la mise en œuvre de leurs missions par les DRAC dans le nouveau contexte de la réforme, notamment dans leur gestion des crédits budgétaires.

3.1. L'évolution des métiers des CRMH et des STAP sous l'effet de la réforme

3.1.1. La diversité des missions imparties aux CRMH et des ressources humaines et compétences qu'elles doivent mobiliser

Au-delà de leurs tâches de surveillance sanitaire de l'état de conservation des MH déjà évoquées, les conservateurs régionaux des monuments historiques sont responsables d'une grande variété de missions :

- ♦ **missions de collecte documentaire des informations juridiques et scientifiques sur les monuments protégés** (immeubles et objets)⁹¹ et de mise à jour des protections existantes, missions qui s'exercent avec le concours des conservateurs du patrimoine qui leur sont adjoints (1 à 3 selon les DRAC visitées) et de documentalistes et personnels administratifs (3 à 4 dans les DRAC visitées) en lien avec les services aujourd'hui régionalisés de l'inventaire ;
- ♦ **missions d'instruction et préparation des arrêtés préfectoraux** d'approbation des qualifications des maîtres d'œuvre autres que les ACMH sur les monuments classés et des demandes d'autorisation de travaux sur les monuments classés, auxquelles s'ajoute **la formulation des avis exprimés par l'État sur les demandes de permis de construire** concernant les monuments inscrits avec le concours des STAP : dans les quatre DRAC rencontrées, ce travail a abouti à la délivrance de 100 à 150 approbations de travaux en 2012 ;

⁹¹ Ou susceptibles de l'être.

- ♦ **missions de maîtrise d'ouvrage directe des travaux de restauration sur les monuments du ministère de la culture** implantés dans leur région, qui, dans les quatre DRAC visitées, s'exercent avec le concours de 2 ingénieurs et de 2 à 4 techniciens ;
- ♦ **missions d'accompagnement des projets de travaux d'investissement et entretien des propriétaires non État** : ces tâches sont conduites avec le concours des conservateurs et ingénieurs affectés à la conservation mais aussi fréquemment avec celui des autres services patrimoniaux de la DRAC, notamment les STAP, et parfois, pour les dossiers les plus complexes des échelons centraux et de l'inspection du patrimoine ;
- ♦ **missions budgétaires de programmation et suivi des budgets, engagement et ordonnancement des paiements**, qui impliquent d'une part des relations nombreuses avec les maîtres d'ouvrage au titre de l'instruction et du versement des subventions et, d'autre part, une coordination fréquente avec les services du secrétariat général, sinon les services financiers transversaux mis en place lors de l'implantation de Chorus ; la mise en œuvre des aspects administratifs de cette gestion s'appuie aujourd'hui le plus souvent sur le concours de 2 ou 3 agents administratifs de catégorie C de la CRMH.

Les tâches scientifiques, contrairement aux idées reçues, ne constituent donc qu'une part relative des nombreuses responsabilités incombant aux CRMH. Au-delà de leurs aptitudes scientifiques leur permettant d'apprécier l'intérêt patrimonial d'un monument, il leur faut maîtriser les procédures et techniques des travaux relatifs à ces monuments, souvent complexes, et également disposer des connaissances et aptitudes suffisantes pour :

- ♦ nouer, avec toute la pédagogie nécessaire, le dialogue partenarial avec les élus ou les services des collectivités territoriales et les propriétaires privés sur les projets concernant les monuments dont ils sont propriétaires ;
- ♦ maîtriser sur le plan budgétaire et comptable⁹², la programmation particulièrement complexe de l'emploi et du rythme des crédits ;
- ♦ sécuriser, sur le plan juridique, particulièrement déterminant, l'ensemble des actes administratifs placés sous leur responsabilité directe ou partagée : marchés, règles d'urbanisme, responsabilités des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre ;
- ♦ savoir gérer et organiser le travail d'agents aux profils divers, maîtriser et faire partager les possibilités ouvertes par les systèmes de gestion à leur disposition que sont Chorus, Arpège ou AgrÉgée et maintenir la motivation malgré le bouleversement des habitudes entraîné par les réformes successives, tout en sachant mener un dialogue coopératif avec les autres services de la DRAC.

La provenance administrative des CRMH rencontrés par la mission dans les 4 DRAC visitées est relativement ouverte et reflète la diversité de leur recrutement, plus généralement mise en œuvre par le MCC, compte tenu de cette pluralité de responsabilités : 1 architecte urbaniste de l'État (AUE), ancien ABF, 2 conservatrices issues du corps des conservateurs du Patrimoine, dont l'une occupe son deuxième poste de CRMH depuis la sortie du concours, 1 attaché principal, ancien dans les fonctions de CRMH.

⁹² Voire fiscal, ne fût ce que pour savoir ce qu'est le potentiel fiscal d'une commune ; lors de ses investigations sur place, la mission a constaté au demeurant la faiblesse des connaissances fiscales des conservateurs, qui pourraient apparaître indispensable à l'exercice de leur métier ; ainsi, alors que l'attribution d'une subvention au propriétaire privé d'un monument non ouvert au public, lui permet de déduire 100 % de ses dépenses au lieu du taux de 50 % applicable en l'absence de subvention, la mission a constaté que cette incidence de leur décision sur la dépense fiscale était ignorée par trois des quatre CRMH interrogés sur ce point.

Rapport

Mais chaque conservateur rencontré a manifesté une conception de la hiérarchie des tâches de sa conservation, plus ou moins marquée par sa formation d'origine et sa propre trajectoire antérieure⁹³, mais aussi par les contraintes très fortes, que font peser sur cette gestion le nombre de monuments à surveiller, d'opérations à conduire et de crédits annuels à gérer au regard du nombre et de la qualification des effectifs alloués et du concours dont les CRMH peuvent disposer auprès des STAP ou d'autres services.

Les éléments d'information, assez rudimentaires⁹⁴, rassemblés par la mission pour comparer la charge d'activité des CRMH visitées, font apparaître **une forte hétérogénéité de leur situation** selon le nombre de monuments soumis à leur contrôle scientifique et technique avec le concours des STAP ou le montant des crédits qu'elles ont à gérer. Les DRAC de Bourgogne et Picardie apparaissent sur de nombreux indicateurs dans une situation plus tendue que celles du Languedoc-Roussillon et des Pays- de-La-Loire, sans que pour autant le nombre d'opérations d'investissement et entretien subventionnées ou d'autorisations de travaux et permis de construire accordés en pâtisse apparemment.

Mais **la mission n'a pu établir de corrélation manifeste entre la situation de ces régions sur le plan des effectifs et leurs retards en matière de gestion des crédits de paiement** : des régions mieux dotées en effectifs ont des retards significatifs, tandis que la région Picardie, relativement moins dotée en effectifs, paraît avoir une gestion des crédits de paiement plus performante que les trois autres DRAC rencontrées.

Tableau 6 : Charges et ratios d'activité des DRAC rencontrées par la mission

Type d'information	Intitulé	Bourgogne	Languedoc-Roussillon	Pays-de-la-Loire	Picardie
Caractéristiques externes des DRAC	Nombre de monuments de la région	2 200	2 005	2 121	1 595
	Effectifs CRMH	13	24	17	13
	Effectifs des STAP	23	34	34	23
	Effectif moyen des STAP de la région	5,75	6,8	6,8	7,7
	Nombre d'AT et PC approuvés en 2012	127	148	145	97
	Nombre de monuments suivis par conservateurs ou ingénieurs dans les CRMH	550	334	530	319
	Consommations 2012	AE	10 892 904	12 911 214	9 726 464
		CP	6 784 635	10 509 152	10 141 966
	Nombre moyen de monuments suivis par STAP	550	401	424	532
	% AT et PC / nombre total de monuments	5,8 %	7,4 %	6,8 %	6,1 %
Indicateurs relatifs aux crédits gérés	Volume AE par agent CRMH en 2012	837 916	586 873	572 145	748 507
	Volume CP par agent CRMH en 2012	521 895	437 881	596 586	1 016 936
	Volume AE titre 5 par ingénieur CRMH en 2012	2 728 225	1 531 495	2 227 470	1 100 270
	Sous consommation des crédits de paiement alloués en 2012	Élevée	Élevée	Relative	Nulle (sur consommation)
	Reste à payer sur engagements antérieurs à la fin 2012 (en M€)*	17,53	18,95	18,35	12,78
	Ratio reste à payer / consommations de l'année 2012	2,59	1,80	1,81	0,97

⁹³ La mission a été sensible à la remarque formulée par une CRMH qui a regretté la faiblesse des enseignements financiers et juridiques dispensés au cours de leur formation initiale aux conservateurs du patrimoine..

⁹⁴ Faute d'outils déjà mis en place à cet égard par le MCC, comme on l'a vu *supra*.

Rapport

Type d'information	Intitulé	Bourgogne	Languedoc-Roussillon	Pays-de-la-Loire	Picardie
Indicateurs relatifs au nombre d'opérations engagées en 2012	Nombre moyen d'opérations d'entretien État par responsable de STAP en 2012	26	11	28	62
	Nombre d'opérations T6 d'investissement subventionnées en 2012	57	37	49	55
	Nombre d'opérations T6 d'entretien subventionnées en 2012	100	111	59	93

Source : Mission d'après données annexes territoriales.

3.1.2. La contribution diversifiée mais significative apportée par les STAP à la politique de conservation des monuments historiques

Dans le cadre des projets de service des DRAC, l'intégration des STAP, à la suite de la RéATE, a pris, en définitive, des formes relativement diverses et apparaît largement dictée par la qualité des relations personnelles entre les différents acteurs, qu'il s'agisse de la fréquence, de la nature, des thèmes traités en commun lors des réunions tenues par les DRAC associant les STAP ou de la mise en commun des objectifs et de la mutualisation des moyens des CRMH et des STAP dans l'exercice de leurs attributions sur les monuments historiques.

Les modalités et la répartition du temps consacré par les STAP à leurs missions sur les monuments historiques sont fortement dépendantes de leur charge de travail en matière d'urbanisme qui, en négatif, détermine les disponibilités des agents des STAP pour les dossiers MH et le CST. Ces disponibilités ne présentent aucun caractère d'automatisme : elles résultent de choix personnels de chaque chef de STAP, qui peuvent être différents à l'intérieur d'une même région, et sont tributaires des pressions qu'ils subissent dans leur champ de compétence en matière d'espaces protégés (nombre et poids politique de certains dossiers, élaboration des dossiers relatifs aux AVAP⁹⁵ notamment).

Globalement, et malgré toutes les variantes, **le temps consacré aux monuments historiques par les ABF apparaît comme relativement homogène dans une grande part des STAP rencontrés : 15 à 20 % du temps** est la proportion qui est revenue le plus fréquemment dans les échanges, même si des écarts par rapport à cette moyenne ont été constatés. De façon unanime tous les ABF interrogés considèrent que, malgré cette proportion réduite, il s'agit là du cœur de leur métier. C'est « *le sens de [leur] choix en faveur de la filière patrimoine lors des études qu'ils ont effectuées en vue de l'obtention du diplôme d'architecte urbanisme de l'État* ». Certains d'entre eux soulignent cependant la nécessité pour cela d'alléger et modifier des procédures d'urbanisme qui leur incombent, dont la valeur ajoutée ne leur paraît pas démontrée, les avis formulés n'étant pas pris en compte *de facto*⁹⁶.

⁹⁵ Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine se substituant progressivement aux Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager.

⁹⁶ Ce sujet n'entrait pas dans le mandat de la mission.

Les ABF apportent une attention toute particulière à leurs responsabilités en matière d'entretien des monuments de l'État qui constituent, d'une certaine manière, la seule possibilité pour eux d'exercer dans la pratique leur métier d'architecte. Nombre des ABF rencontrés y consacrent une partie importante de leur emploi du temps personnel. Si la frontière peut parfois être apparue incertaine entre une campagne soutenue de travaux d'entretien et les programmes de réparation ou de restauration, ils contribuent auprès des autres intervenants, CRMH et ACMH, à assumer une politique d'entretien et de restauration régulière, apparemment homogène et équilibrée, d'un ensemble d'édifices, constitué pour l'essentiel des cathédrales, méritant peut-être d'être davantage expliqué et mis en lumière⁹⁷.

Le partage de l'exercice du CST entre les CRMH et les STAP a fait l'objet de commentaires nourris, faisant apparaître une variété des pratiques en termes de charge de travail et de procédures, qui rendent difficile une synthèse. **Au delà de la stricte répartition des tâches émerge en effet de façon régulière la question de la répartition des compétences.** Si l'autorité hiérarchique du DRAC ou du CRMH sont en général peu contestées, en tout cas dans les DRAC visitées, **la question de la complémentarité des métiers y est posée.** D'une certaine façon, la réorganisation des services du patrimoine issue de l'ordonnance du 8 septembre 2005 introduit *de facto*, selon certains ABF, un risque de déséquilibre entre le caractère technique et la dimension scientifique des prescriptions et des contrôles de chantiers de monuments historiques.

De fait, jusqu'en 2005 la responsabilité territoriale des ACMH, administrativement réservée à l'ensemble des monuments classés d'un département, était en réalité, plus large et étendue à un rôle d'expert à l'autorité reconnue notamment sur le plan technique et largement utilisée par les CRMH. Cette responsabilité s'est trouvée intégralement reportée, par la modification du statut des ACMH, sur les seuls CRMH (assistés, certes, mais ni plus ni moins qu'avant, par l'inspection des patrimoines) dont les compétences sont en général davantage scientifiques que techniques. L'intégration des STAP offre l'opportunité pour les CRMH de pouvoir bénéficier de leurs compétences techniques en matière d'architecture et de construction. Il demeure que les ABF reconnaissent que *« s'ils peuvent intervenir utilement tant sur des monuments classés que sur des monuments inscrits, ils ne se rendent pas sur des chantiers dont le maître d'œuvre est un ACMH : la question est de savoir qui peut intervenir en matière de CST avec une légitimité suffisante vis à vis d'un ACMH »*⁹⁸.

Sans doute y aurait-il pour la direction générale des patrimoines une réflexion à poursuivre sur les moyens de mieux assurer la complémentarité des métiers des CRMH et des STAP et l'équilibre nécessaire du scientifique et du technique dans l'exercice du CST, ce qui supposerait un allègement des tâches des STAP par ailleurs.

Quatre constats sur l'organisation et la répartition des tâches du CST entre CRMH et STAP ressortent des échanges de la mission :

- ♦ l'imprécision des procédures, l'absence de hiérarchisation et le flou dans le partage des tâches qui ne trouvent pas de réponse dans la lecture des textes cadrant l'exercice tels que la circulaire du 1^{er} décembre 2009 ou dans les initiatives organisationnelles individuelles des DRAC ou des STAP. Selon les indications orales recueillies en Picardie par exemple, mais ailleurs aussi, *« il est un peu difficile de savoir qui fait quoi en matière de CST entre la CRMH et les STAP »* ;

⁹⁷ Comme cela peut être le cas en Languedoc-Roussillon du plan « objectifs cathédrale ».

⁹⁸ Cette question est interprétée par certains ABF comme une forme de survivance d'une hiérarchie professionnelle antérieure datant de la période où les « architectes ordinaires des monuments historiques » devenus en 1947 « architectes des bâtiments de France » assistaient pour les travaux courants les « architectes des bâtiments civils et palais nationaux » devenus en 1991 « architectes en chef des monuments nationaux » (ACMH).

- ♦ la nécessité d'une sélectivité des visites de chantier en phase travaux et la mise en œuvre de procédures plus homogènes s'inspirant de celles aujourd'hui définies individuellement, région par région : compte rendus de visites normalisés en Bourgogne, pratiques coordonnées et sélectives de suivis de chantiers mises en œuvre en Languedoc-Roussillon⁹⁹ ;
- ♦ les problèmes posés par la fréquence, les modalités, la nature des interventions des ABF et agents de la DRAC lors des visites de chantiers et leurs conséquences en termes de responsabilités générales des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre, déjà évoquées par l'Observatoire ;
- ♦ la trop grande prédominance aux yeux des intervenants dans les fonctions du C de CST, c'est à dire du contrôle, alors que le travail scientifique et technique en amont des autorisations de travaux devient désormais déterminant en raison du transfert de la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires.

3.1.3. Les modalités d'intervention des CRMH en amont de l'autorisation des travaux

Le savant équilibre juridique élaboré dans le cadre de la réforme de 2005 sur les diverses modalités d'intervention des services de l'État en amont du dépôt de la demande d'autorisation de travaux **crée certaines ambiguïtés dans leur positionnement, ces interventions étant mises en œuvre de facto par les mêmes personnes** : la CRMH peut intervenir dans cette phase, alternativement mais parfois simultanément et selon un calendrier indéterminé :

- ♦ dans un simple rôle de « porter à connaissance » de l'utilisateur des informations dont elle dispose sur le monument ;
- ♦ comme « consultant gratuit » répondant aux demandes de renseignement annexes du propriétaire public ou privé engageant sa démarche ;
- ♦ mais aussi dans certains cas, comme « assistant à la maîtrise d'ouvrage » de façon plus ou moins formalisée ;
- ♦ comme autorité régaliennne, quand elle se prononce sur les qualifications du maître d'œuvre choisi par le propriétaire ;
- ♦ comme prescriptrice de dépenses d'études quand elle demande, au titre du CST, l'engagement d'études préalables et diagnostics complémentaire et discute de leur prise en charge par l'État ;
- ♦ comme service pré-instructeur quand elle donne son avis, sur la base des dispositions du CST, avant même l'autorisation de travaux, sur le projet qu'est susceptible de lui présenter le propriétaire, à quelque stade qu'il soit de son avancement.

Les textes ne précisent pas clairement où commencent et où doivent s'arrêter ces différentes interventions. En particulier ils n'indiquent pas le moment exact où le propriétaire est censé être informé du fort intérêt que voit la CRMH à ce qu'il engage les études préalables complémentaires prévues par le Code du patrimoine.

⁹⁹ La CRMH de Languedoc-Roussillon a commencé d'introduire des pratiques coordonnées et sélectives de suivis de chantiers, s'appuyant sur l'envoi par les maîtres d'œuvre de compte rendus obligatoires de chantiers accompagnés de photographies et réservant les visites sur place aux opérations à problèmes. Dans le prolongement de ce contrôle scientifique et technique, l'ensemble des données ainsi recueillies est suivi par une saisie rigoureuse des diverses rubriques concernées dans Agrégée.

Ces études préalables, peuvent nécessiter d'importants délais (non encadrés par les textes) avant que ne puisse être déposée la demande d'autorisation de travaux par le propriétaire et sont **un facteur d'allongement des procédures de demande des autorisations des travaux, non mesuré par la DGP**¹⁰⁰.

Ce dispositif amont peut conduire à s'interroger sur le degré de la marge du manœuvre du propriétaire d'un monument classé¹⁰¹, lorsque de telles études lui sont fortement conseillées, quand bien même il n'a pas les moyens d'engager financièrement cette étude ni tous les travaux qui en découleront et aurait déjà choisi un maître d'œuvre répondant aux critères du Code du patrimoine après appel à concurrence sur la base d'un projet qu'il a défini. Le propriétaire peut craindre légitimement¹⁰² que l'autorisation de travaux ne lui soit pas ensuite accordée pour la tranche qu'il envisage, s'il n'engage pas les études demandées. Mais ce propriétaire peut ne pas se considérer comme apte à assurer lui-même la maîtrise d'ouvrage d'une étude « scientifique » ni en mesure de confier à un architecte non ACMH une étude « scientifique », dont les critères de qualité opposables ne sont au demeurant définis par aucune disposition. Il peut être découragé par de telles perspectives et abandonner son projet, ou être tenté de s'en remettre à la CRMH et aux ACMH, qui recouvrent alors une partie de leurs pouvoirs d'antan, ou encore se confronter à l'État et une opération urgente peut s'en trouver bloquée¹⁰³.

D'un autre côté, la mission a pu constater **l'intérêt évident et la nécessité qui s'attachaient à la conduite d'études scientifiques approfondies en amont de l'engagement des opérations concernant les monuments d'un intérêt patrimonial exceptionnel, qu'ils soient connus ou moins connus** : les indications fournies par les CRMH du Languedoc-Roussillon et de Bourgogne sur les travaux scientifiques et techniques qu'elles avaient pu conduire ont été très éclairantes et convaincantes. Toutes deux attachent la plus grande importance au caractère transversal de leur approche et travaillent étroitement avec leurs collègues des autres services patrimoniaux de la DRAC :

- ♦ l'une a développé avec une fraction limitée de ses crédits une politique de partenariat avec l'université et de publications savantes, portant sur des thèmes souvent emblématiques de la région, non sans retombées sur la lisibilité et la définition de la politique de conservation de l'État, ni perspectives de valorisation économique pour certaines d'entre elles ;
- ♦ la seconde appuie le CST amont sur de nombreux comités scientifiques, ordonne sa politique de subventions autour de thématiques patrimoniales et scientifiques, fortement identitaires pour le territoire bourguignon et reprises au demeurant dans le CPER ; elle a mis au point pour le compte des maîtres d'ouvrage non État, propriétaires de monuments à l'intérêt patrimonial spécifique, une assistance à l'élaboration de projets de cahiers des charges détaillés pour l'appel à concurrence concernant ces études d'évaluation préalable, permettant de formaliser et préciser l'objet et la méthode de ces études d'évaluation.

¹⁰⁰ La Direction générale des patrimoines n'établit pas de recensement global sur le nombre annuel de ces études et leur fréquence par rapport au nombre d'opérations autorisée, leur coût et durée moyenne et la qualification professionnelle de leurs auteurs, ni le montant des crédits qui leur sont consacrés.

¹⁰¹ Voir inscrit, puisque, nonobstant les textes réglementaires applicables, les guides diffusés évoquent la possibilité d'engager de telles études sur des monuments inscrits.

¹⁰² Compte tenu des dispositions tout à fait explicites à ce sujet de la circulaire sur le CST reprises en annexe 1.

¹⁰³ Le cas de l'opération de Vézelay est assez illustratif de la situation.

Cette phase amont nécessiterait aux yeux de la mission quelques clarifications et améliorations sur sa mise en œuvre par les services de l'État :

- ♦ les cas limitatifs où des études complémentaires doivent être menées d'après le décret de septembre 2009 sur la maîtrise d'œuvre devraient être rappelés plus clairement dans les guides diffusés ; **le lien à établir dans le temps entre les procédures de porter à connaissance et d'approbation du choix du maître d'œuvre avec la prescription d'un recours à des études préalables complémentaires devrait être mieux établi par les textes ;**
- ♦ au cas où un propriétaire accepterait d'engager de telles évaluations préalables ou études de diagnostic, **les services de la DRAC pourraient l'assister en lui fournissant plus systématiquement, comme en Bourgogne, un projet de cahier des charges des études scientifiques à mener ;** cette assistance n'a pas à être considérée comme une forme d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, susceptible d'être facturée, mais comme une modalité d'intervention souhaitable au titre du CST amont ;
- ♦ **les CRMH pourraient être autorisées à engager pour le compte de l'État les études scientifiques de documentation, apparaissant nécessaires pour l'identification des travaux à conduire sur les monuments non État d'un intérêt patrimonial rare,** dont l'état de conservation aurait été jugé préoccupant et la restauration urgente et complexe dans le cadre du contrôle de leur état sanitaire :
 - engagées dans le cadre du CST au titre de la mission documentaire des DRAC, ces études auraient pour objet d'identifier le degré d'intérêt scientifique attaché à la conservation de ces monuments et d'établir un pré-diagnostic technique sur les travaux les plus urgents et/ou les parties les plus délicates à conserver et restaurer ; elles constitueraient un moyen de renforcement de leurs capacités scientifiques et techniques de prescription ;
 - selon leur objet précis, ces études pourraient être menées par les services eux-mêmes ou être confiées à des laboratoires universitaires ou à des architectes après appel à concurrence (des appels à concurrence nationaux pouvant être envisagés) ;
 - ces études seraient portées à connaissance des propriétaires et permettraient de les alerter sur l'urgence, l'intérêt et les précautions à prendre dans les travaux à conduire. Le document de « porter à connaissance » pourrait comporter la liste des points de vigilance en termes de conservation et de restauration sur lesquels l'attention du propriétaire est appelée.

3.1.4. Les propositions de la mission relatives au renforcement des capacités et compétences des CRMH

Au vu de ces constats, la mission estime important de renforcer les capacités et compétences des CRMH et formule les recommandations et propositions suivantes :

- ♦ au titre de la gestion des ressources humaines :

Proposition n° 7 : Mettre en place les outils de suivi nécessaires à l'appréhension de l'évolution de l'activité et de la charge de travail des CRMH au regard de leurs effectifs et renforcer la formation de leurs responsables aux aspects budgétaires et juridiques de leurs missions.

Proposition n° 8 : Étudier les moyens de mieux assurer la complémentarité des métiers des CRMH et des STAP et l'équilibre nécessaire du scientifique et du technique dans l'exercice du CST sur les monuments historiques, notamment par l'allègement de certaines tâches d'urbanisme des STAP à valeur ajoutée plus faible.

Rapport

- ♦ au titre de l'amélioration de la qualité et sélectivité du CST :

Proposition n° 9 : Promouvoir les bonnes pratiques autorisant une sélectivité plus grande des interventions sur place au titre du CST aval pour pouvoir davantage développer le travail scientifique et technique en amont de l'autorisation des travaux.

Proposition n° 10 : Assurer un recensement central plus précis des études d'évaluation et études de diagnostic engagées en complément de la mission de base des maîtres d'œuvre.

Proposition n° 11 : Améliorer l'exercice du CST en amont de l'autorisation de travaux et à cette fin :

- ♦ clarifier et préciser les modalités de prescription des études d'évaluation et études de diagnostic complémentaires de la mission de base de maîtrise d'œuvre et notamment le moment où ces études doivent être recommandées aux propriétaires ;
- ♦ développer au titre du CST amont l'élaboration gratuite de projets de cahier des charges des études d'évaluation à conduire par les propriétaires non État ;
- ♦ autoriser les CRMH à conduire au titre de leur mission documentaire des études d'évaluation scientifique et de prédiagnostic technique sur les monuments non État d'un intérêt patrimonial avéré appelant des travaux de conservation urgents ou complexes et définir les modalités de porter à connaissance et prescriptions associées à ces études aux propriétaires.

3.2. Le renouvellement des partenariats à conduire avec les collectivités territoriales dans le nouveau contexte créé par la réforme

3.2.1. Un partenariat inégalement développé avec les collectivités régionales et départementales

3.2.1.1. *L'implication différenciée des régions et des départements dans le financement conjoint avec l'État des travaux des propriétaires*

L'implication des Régions et des Départements dans le financement des travaux relatifs aux MH et la qualité des relations entretenues avec eux par les DRAC et CRMH s'est révélée extrêmement différenciée dans les diverses régions visitées.

- ♦ si dans les Pays-de-la-Loire, la Région comme tous les Conseils Généraux subventionnent quasiment tous les travaux, quels que soient leur niveau de protection et le statut public ou privé de leurs propriétaires, les interventions des Régions Bourgogne et Languedoc- Roussillon sont nettement plus ciblées sur les communes, voire certaines communes, et l'implication des Départements plus variable en Bourgogne selon le statut des propriétaires et des monuments ; en Picardie, la Région n'intervient que sur certaines opérations « phares » et les Départements se sont pratiquement tous désengagés du financement des monuments privés, l'un d'entre eux (la Somme) ne finançant pratiquement pas les monuments publics ;
- ♦ la qualité des relations entretenues par les DRAC avec ces collectivités apparaît très variable et fonction de la conception que chaque collectivité se fait de ses priorités et compétences propres par rapport à des « financements croisés » avec l'État, mais également de sa situation financière : certaines collectivités régionales mènent leur politique en revendiquant leur autonomie par rapport à l'État (Pays-de-La-Loire, Languedoc-Roussillon notamment) ; certains départements se désengagent pour des raisons financières globales, liées à l'accroissement de leurs dépenses obligatoires par ailleurs et les partenariats se distendent ; d'autres départements, souvent ruraux

(comme la Nièvre, la Lozère ou l'Aisne), sans pouvoir consacrer beaucoup de crédits à leur politique monumentale, attachent une grande importance à l'aide de l'État pour le maintien d'une activité économique et d'une « vie villageoise » dans des communes menacées par le vieillissement et le déclin démographique.

Il est apparu que les CRMH ne disposaient pas toujours des informations élémentaires sur les budgets consacrés par ces collectivités à leur politique culturelle en général et à leur politique MH en particulier, même si la plupart d'entre elles (sauf une) ont pu fournir à la mission la description des barèmes d'aides en vigueur adoptés par les collectivités régionales départementales de leur région.

3.2.1.2. Les difficultés rencontrées dans l'exécution des CPER

Les relations des DRAC avec les Régions et les Départements sur la politique monumentale trouvent en principe leur expression la plus achevée et la plus institutionnelle dans les contrats de projet entre l'État et les Régions (CPER), quand ceux-ci comportent des volets concernant les MH, ce qui était le cas dans les quatre régions rencontrées sur la dernière génération 2007-2013 des CPER.

Les ambitions de ces régions sont formulées de façon bien différente mais éclairante sur la place qu'elles donnent à la politique monumentale :

- ♦ ce sont surtout des considérations de développement économique par le tourisme, qui sont à l'origine des projets financés dans les régions de Bourgogne et de Picardie, ces régions ayant veillé à l'attractivité culturelle et touristique des itinéraires et thématiques déclinées, l'un autour des cathédrales gothiques picardes, l'autre autour des réseaux romans constitués à partir de Cluny et Vézelay et des sites archéologiques nombreux de la région d'autre part ;
- ♦ le contrat des Pays-de-La-Loire cantonne le volet relatif aux MH sous la rubrique « projets spécifiques d'aménagement du territoire » de la partie « cohésion sociale » du CPER et à 2 projets financiers conséquents concernant la seule ville de Saumur et l'abbaye de Fontevraud qui lui est contigüe ; le contrat du Languedoc-Roussillon, tout en affichant un objectif « Patrimoine » dans une partie relative à la « cohésion sociale », dresse une simple liste d'opérations, dont les buts et la cohérence des objectifs ne sont pas explicités.

L'analyse de l'état d'avancement de ces contrats fait apparaître le caractère quasi général de sous exécution de ces contrats et les difficultés plus que notables rencontrés dans la mise en œuvre des projets prévus par ces CPER, une conservatrice n'ayant pas hésité à qualifier les CPER de « piège », les crédits devant être programmés et budgétés, alors que les dossiers ne sont pas à un niveau d'élaboration suffisant.

Un SGAR rencontré a alerté la mission par ailleurs sur **les faibles perspectives de financement de la politique monumentale dans le cadre de la prochaine génération des CPER et programmes du FEDER**, compte tenu des priorités actuellement retenues dans les projets d'accord de partenariat de plusieurs régions ainsi que la sélectivité accrue des financements contractualisés qui présiderait au mandat de négociation des préfets de région.

Confronté à d'importants problèmes de gestion des crédits FEDER associés à ce volet patrimonial, ce SGAR en a tiré l'explication et la leçon devant la mission. Il a souligné **la nécessité de mieux programmer d'une façon générale les interventions partenariales de l'État, en tenant compte plus précisément du moment auquel la collectivité locale sera capable d'engager les travaux. Il convient de s'assurer au préalable de deux éléments qui apparaissent fondamentaux dans cette programmation : la volonté politique de la collectivité locale « d'y aller ou pas » et la capacité financière qu'elle aura de financer l'opération.** Il faudrait se poser ces questions davantage avant de programmer et mieux organiser les interventions de l'État en conséquence. Si l'un de ces deux éléments n'est pas garanti, l'opération ne peut que prendre du retard, voire ne pas s'engager. Cet enseignement de l'expérience est repris par une proposition de la mission.

3.2.2. Un partenariat fortement différencié avec les collectivités publiques propriétaires

Les entretiens de la mission avec les représentants des collectivités territoriales ont été organisés par les DRAC dans des délais fortement contraints, qui les ont conduites à contacter leurs partenaires les plus proches¹⁰⁴, qui ont souligné la qualité de leurs relations avec l'État. Compte tenu de cette organisation, l'échantillon ne pouvait être représentatif mais, par le hasard des choix des diverses CRMH, ces entretiens ont permis à la mission de rencontrer des représentants de collectivités d'une taille démographique significative (Amiens, Nîmes ou Perpignan) ou plus modeste (de 2 000 à 20 000 habitants) que ces dernières soient en zone périurbaine ou en zone plus isolée, proches ou moins proches de grands itinéraires patrimoniaux et touristiques.

A travers ces entretiens sont apparus :

- ♦ **la très grande diversité des objectifs et du projet politique à l'origine de l'opération de travaux décidée par ces collectivités** : si la visibilité internationale ou nationale de leur agglomération et les retombées économiques qui en découlent ont été manifestement recherchées par des Villes comme Amiens et Nîmes, **les objectifs de cohésion, sinon de mixité sociale, et d'aménagement urbain prennent largement le pas sur les strictes considérations économiques et a fortiori patrimoniales dans de très nombreuses collectivités**, notamment sous l'effet de l'intercommunalité, que ce soit à Perpignan, dans la zone périurbaine de Nantes et même à Amiens ;
- ♦ **les délais importants, nécessaires à ces collectivités, de l'ordre de plusieurs années, pour concrétiser une intention initiale en un projet de travaux** : ce temps est nécessaire à la maturation politique du projet, à l'adhésion de l'ensemble des élus et de la population, au dimensionnement de ses tranches de réalisation au regard de la capacité financière de la collectivité et de ses autres priorités d'action ainsi que des cofinancements qui peuvent être espérés¹⁰⁵ ;
- ♦ **le sens élevé de leurs responsabilités financières qu'ont les collectivités aux ressources fiscales les plus modestes** ; ces collectivités ne s'engagent pas dans une opération d'investissement ni dans les études nécessaires, sans s'assurer très en amont de leur financement et du calibrage de l'opération ;

¹⁰⁴ Pas nécessairement d'un point de vue géographique, certains ayant pu faire 2 ou 3 heures de route pour le rendez-vous.

¹⁰⁵ Cf. restauration de l'église d'Arnay-le-Duc en Côte-d'Or et projet de restauration de l'abbatiale Saint-Philbert-de-Grand-Lieu en Loire-Atlantique.

- ♦ **la relative hétérogénéité des besoins portés par ces collectivités au sein d'une même région** : dans le Languedoc, la ville de Nîmes envisage un projet de restauration de ses arènes, dont elle estime le montant à 60 M€, tandis que le Conseil général de Lozère voisin déclare consacrer 1 à 2 M€ à l'ensemble de sa politique patrimoniale et souligne le caractère déterminant de l'intervention équivalente de l'État sur son département ;
- ♦ **un niveau d'exigence à l'égard des aides de l'État, loin d'être fonction de la faible capacité financière** des villes en question : plus les collectivités rencontrées étaient riches, plus elles sont apparues porteuses de demandes de contributions importantes de l'État ; la richesse des villes d'aujourd'hui n'est pas sans lien avec leur richesse d'hier et ce sont assez fréquemment les collectivités les plus riches qui disposent des monuments historiques à l'intérêt patrimonial le plus largement connu et nécessitant les travaux les plus importants.

Un vice-président de Conseil général a formulé devant la mission une recommandation, qui paraît trop souvent encore perdue de vue par les échelons régionaux ou nationaux : *« Il faudrait pour les collectivités de petite taille et à faible capacité financière **parvenir à des tranches fonctionnelles de travaux dimensionnés à ces capacités : il ne suffit pas de les subventionner fortement**, il faut tenir compte aussi du poids de ce qui leur reste à charge, prendre en compte ce que ces partenaires ne peuvent raisonnablement payer pour conserver un monument au regard d'autres besoins »*. Cette proposition est reprise à son compte par la mission.

3.2.3. Les faibles perspectives du développement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière de monuments historiques

L'assistance à la maîtrise d'ouvrage est, selon les constats et recommandations de l'Observatoire, insuffisamment développée à l'heure actuelle et devrait l'être d'avantage sous d'autres formes, afin de permettre aux communes de faible taille, ne disposant pas de moyens techniques suffisants pour assurer la maîtrise d'ouvrage, de mener les opérations de restauration des monuments classés qu'elles possèdent¹⁰⁶.

L'avis des trois représentants du corps préfectoral rencontrés par la mission dans trois régions différentes¹⁰⁷ a été totalement convergent. L'État, ayant tranché la question à la suite d'un débat de dix ans, se désengage massivement à l'heure actuelle de l'assistance à ces communes, qu'assuraient les anciennes directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, intégrées aujourd'hui au sein des directions départementales interministérielles. L'heure est aux centaines de réductions d'emplois et aux plans de reconversion des effectifs de l'État concernés.

L'un d'entre eux a souligné de surcroît que **la solution ne résidait pas dans le développement de l'assistance des structures intercommunales dans ces régions rurales** : dans un des départements de sa région, situé au plus haut du classement national du nombre de communes par département, l'addition de plusieurs pauvretés ne fait pas la richesse et **les intercommunalités rurales n'ont pas des moyens financiers suffisants pour assurer les besoins élémentaires de leurs habitants**.

¹⁰⁶ Selon les informations partielles et relativement anciennes, communiquées par la DGP sur les seules AMO assurées à titre gratuit dans 18 DRAC, le nombre de celles-ci n'aurait pas dépassé 55 en 2010, de nombreuses DRAC ayant déclaré en réponse au questionnaire adressé qu'elles ne disposaient pas de moyens en effectifs suffisants pour développer cette assistance, ce que deux CRMH rencontrées par la mission lui ont indiqué également, en faisant part de leurs réserves de fond sur la perspective d'un développement de l'AMO.

¹⁰⁷ Pour des raisons d'agenda, la mission n'a pu rencontrer les services préfectoraux de la région Pays de La Loire.

L'avis des représentants de collectivités territoriales rencontrés, systématiquement interrogés sur ce point, **n'a guère été plus ouvert**. Toutes les collectivités d'une certaine taille ont indiqué qu'elles disposaient de moyens propres suffisants. Les collectivités à population moindre ont indiqué qu'il existait des organismes privés ou départementaux spécialisés auxquels ils pouvaient recourir et que le soutien des CRMH et STAP, tel qu'assuré actuellement, avait parfaitement répondu à leurs besoins. Un élu départemental rencontré a souligné que **la question n'était pas celle de l'assistance à maîtrise d'ouvrage mais plus généralement celle du millefeuille territorial** et des péréquations financières globales mal assurées sur le territoire national et à l'intérieur des régions¹⁰⁸.

Aucun interlocuteur rencontré par la mission, mêmes ceux dont les villes participent à des intercommunalités, ne fonde au demeurant d'espoir sur le développement des compétences intercommunales en matière de patrimoine monumental¹⁰⁹. Certains retours en arrière par rapport au développement de l'intercommunalité en matière culturelle se constatent.

Dans les quatre régions visitées, quelques départements ont créé, plus ou moins récemment, des structures d'ingénierie publique ou semi publique destinées à assurer cette assistance à maîtrise d'ouvrage des communes pour leurs opérations d'investissement : la Loire-Atlantique, l'Aisne, l'Oise ou encore la Saône-et-Loire. Mais de l'avis des ABF ou DRAC ou SGAR qui connaissaient l'activité de certaines d'elles, une coopération plus étroite était difficilement envisageable en matière patrimoniale, compte tenu des modes et compétences d'intervention de ces structures.

Sur la base de ces constats et de ceux relatifs à la relative tension que fait peser la baisse des effectifs des CRMH sur le plan de charge des services pour assurer leurs missions de base, la mission ne voit pas comment il pourrait être donné suite à l'orientation envisagée par l'Observatoire dans les quatre régions visitées, ni d'une façon plus générale dans le contexte actuel d'une troisième phase de décentralisation et d'une diminution très forte, arbitrée par le gouvernement, des effectifs de l'État remplissant ces fonctions d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans les directions départementales interministérielles.

3.2.4. Le renouvellement souhaitable des formes de partenariat

Tous les interlocuteurs rencontrés ont souligné la nécessité d'une plus grande visibilité et lisibilité de la stratégie patrimoniale de l'État en région et le besoin d'une continuité de la présence et de l'effort de l'État dans la durée¹¹⁰.

Lorsqu'une collectivité ne peut qu'échelonner son intervention sur le ou les monuments dont elle est propriétaire, en raison de ses capacités financières, il importe que le dialogue soit poursuivi avec continuité sur plusieurs années. **Ce dialogue peut et doit être assuré par étapes dans une relation de confiance, conforté par la réussite du déroulement satisfaisant des premières tranches de travaux.**

¹⁰⁸ Différents élus rencontrés ont souligné que la programmation territoriale intègre alors souvent des considérations d'appartenances ou affinités politiques.

¹⁰⁹ L'étude horizontale du DEPS sur les dépenses des collectivités territoriales en matière culturelle, déjà mentionnée, fait état d'une participation marginale des intercommunalités à la politique patrimoniale (moins de 1 %).

¹¹⁰ À l'exception de l'un d'entre eux, qui a tenu un discours très décentralisateur, en revendiquant la décentralisation de toutes les compétences et des personnels de l'État au niveau des collectivités régionales.

Cette pratique du dialogue à « petit pas » et par étapes successives a semblé particulièrement développée dans les Pays-de-La-Loire depuis dix ans, de façon cependant trop informelle. En Languedoc-Roussillon, cet accompagnement se traduit par une politique de convention avec un grand nombre de collectivités, dont le montant financier est généralement modeste mais qui formalise cette relation de confiance et peut aboutir à des projets structurants de plus long terme, lorsqu'elle est associée à la perspective de la délivrance du label « ville et histoire » ou d'autres projets patrimoniaux (musée ou autre).

Il est donc apparu à la mission que **le besoin de lisibilité sur la stratégie de l'État au niveau national**, dont ses premiers diagnostics dans la note d'étape se faisaient l'écho, **était tout aussi ressenti sur le terrain** par ses interlocuteurs non administratifs mais également administratifs.

Quelle que soit la place qu'aura dans les prochains CPER la politique patrimoniale de l'État dans le contexte économique et financier de préparation de la prochaine génération, il conviendrait qu'**un document, exposant les axes de la politique patrimoniale de l'État en région à 3 ans (en étant adossé aux perspectives pluriannuelles du budget de l'État) sinon 5 ans soit élaboré.**

Ce document permettrait d'améliorer la lisibilité de la stratégie patrimoniale de l'État en région, de mieux concilier les exigences de la conservation et les projets des maîtres d'ouvrage dans la durée, mais également au niveau national d'assurer une plus grande cohérence dans le temps de l'allocation des moyens budgétaires aux DRAC ; ce document pourrait faire l'objet, avec l'appui du corps préfectoral, de discussions et d'échanges réguliers sur leur état d'avancement avec les diverses collectivités territoriales, ce qui serait probablement un moyen de sensibiliser les élus sur les enjeux de tous ordres pour eux, associés à cette intervention de l'État.

Ce document ferait état du diagnostic des DRAC sur l'état sanitaire des monuments et de la hiérarchisation des besoins de la conservation selon l'intérêt patrimonial des monuments, évoqué par la proposition n°1, conforté par les études documentaires évoquées par la proposition n°11 ; son élaboration pourrait contribuer à la meilleure connaissance de la répartition des efforts publics et privés consentis en faveur de la politique monumentale et de leurs retombées économiques par région évoquée par la proposition n°2. Dans l'idéal, ce document ne devrait pas se limiter aux opérations programmées sur l'action 1 du programme 175 mais concerner l'ensemble des interventions patrimoniales de l'État en région¹¹¹ et en tout état de cause comporter une analyse transversale des objectifs régionaux de cette politique patrimoniale.

3.2.5. Les propositions de la mission relatives au renouvellement du partenariat avec les collectivités locales

Sur la base de ce diagnostic et des échanges, la mission formule les trois propositions suivantes :

Proposition n° 12 : S'assurer systématiquement avant la programmation budgétaire d'une opération de travaux concernant une collectivité territoriale de l'existence simultanée des deux conditions requises pour son exécution dans les délais prévus : le réel accord des élus de la collectivité pour engager l'opération et la capacité financière que cette collectivité aura de financer l'opération.

¹¹¹ Mais la mission n'a pas pu étudier dans les délais impartis et sur la base de son mandat la faisabilité d'une telle hypothèse.

Proposition n° 13 : Parvenir dans la programmation à des tranches fonctionnelles de travaux dimensionnées aux capacités financières des collectivités propriétaires et prendre en compte ce que ces partenaires ne peuvent raisonnablement payer pour conserver un monument au regard d'autres besoins.

Proposition n° 14 : Améliorer la lisibilité de la stratégie monumentale de l'État en région en élaborant un document de présentation de sa stratégie de moyen terme et des bilans réguliers sur les objectifs atteints et la participation des propriétaires publics et privés à cette politique.

3.3. La programmation budgétaire et la gestion de l'attribution des subventions

3.3.1. Les procédures de programmation budgétaires des DRAC

3.3.1.1. Une prévision initiale élaborée en autorisations d'engagement et reposant sur des documents ad hoc établis de façon différente dans chaque DRAC

La liste des opérations à programmer dans le budget de l'année suivante incombe au départ aux conservateurs régionaux des monuments historiques dans les quatre DRAC visitées. **Les conservateurs régionaux s'appuient pour établir cette pré-programmation au début septembre sur les tableaux ad hoc, établis sur des fichiers CALC par toutes les DRAC visitées, permettant de suivre simultanément la pré-programmation et la programmation en cours.**

Ces tableaux de suivi sont élaborés, **selon une nomenclature variable** dans chaque DRAC, permettant de rassembler les informations jugées pertinentes par chaque conservateur pour ce suivi de la programmation : informations de la base Agrégée concernant les aspects techniques et administratifs des opérations lorsque la DRAC utilise Agrégée, informations de la base Arpège concernant les consommations d'AE et de CP, mais jamais les informations de Chorus. **L'élaboration manuelle de ces fichiers est rendue nécessaire par l'éclatement des informations techniques et financières relatives aux opérations par monument entre ces divers systèmes d'information** et la difficulté de faire le lien de cette approche métier avec les données de Chorus (cf. § 3.4.1 *infra*).

A ce stade préliminaire, l'établissement du programme budgétaire de l'année suivante par les CRMH se fait en autorisations d'engagement, sans prendre en compte, sauf exception, les crédits de paiement associés aux engagements antérieurs et aux engagements de l'année. L'analyse des besoins en crédits de paiement associés à la demande budgétaire relève d'une analyse conduite dans un deuxième temps par le secrétariat général ou le responsable de la programmation de la DRAC.

Généralement une hypothèse de maintien ou de hausse de l'activité en AE l'année suivante est retenue à ce stade de préparation. L'exercice consiste pour les CRMH à dresser la liste des opérations susceptibles d'être engagées l'année suivante sur la base de :

- ♦ l'analyse par les conservateurs et les ingénieurs de la CRMH de l'état d'avancement des chantiers à partir des indications des ACMH pour les opérations du titre 5 ;
- ♦ pour le titre 6, le recensement des opérations ayant fait l'objet de demandes de subvention des collectivités publiques et propriétaires privés, d'engagements CPER et d'autorisations de travaux en cours d'examen ou récemment approuvées susceptibles de faire l'objet d'une intervention de l'État l'année suivante d'après la CRMH ;

- ♦ pour le titre 3 l'examen du programme de travaux d'entretien proposé par les ABF ou plus généralement la fixation d'une enveloppe par STAP.

Le stock de demandes de subvention reçues ou prévisibles sur les crédits du titre 6 représente deux années de crédits, ce qui permet des choix et d'avoir un plan de charge assez visible sur au moins deux ans, a indiqué la CRMH de Picardie, point confirmé par les autres CRMH¹¹². Cependant **les opérations peuvent être à un niveau d'avancement plus ou moins grand**, certaines opérations encore au stade de l'instruction de l'autorisation de travaux, d'autres à celui de la recherche par le propriétaire de moyens complémentaires de financement de l'opération de travaux, certaines à celui du DCE, etc. Les dossiers de demande de subvention peuvent être plus ou moins complets et nécessiter encore une phase d'instruction sur le taux de prise en charge des dépenses.

Le document de prévision de la programmation(ou pré programmation) des AE du titre 6 de l'année suivante est élaboré vers la fin septembre pour discussion interne et **établit une liste d'opérations classées dans toutes les DRAC en fonction de deux niveaux de priorité 1 et 2, selon que le dossier de demande de subvention adressé à la DRAC est jugé complet ou non par la CRMH à partir de critères propres à chacune. Dans aucune des DRAC visitées, le degré de finalisation du plan de financement de l'opération n'est un critère qui figure explicitement dans l'appréciation de la complétude du dossier et des critères pris en compte.**

3.3.1.2. Le degré variable de partage de la décision dans la fixation de la liste des opérations soumises à l'arbitrage central

Cette liste d'opérations est ensuite analysée pour l'élaboration du projet de budget soumis à l'arbitrage central de façon très hétérogène selon les DRAC rencontrées :

- ♦ **en Bourgogne**, la situation de retard chronique de consommation des crédits de paiement et l'implication des autorités préfectorales dans la programmation de la DRAC ont conduit la direction à intervenir de très près dans la programmation budgétaire depuis l'année 2012 et à intégrer les perspectives de consommation de crédits de paiement dans la fixation du programme en AE ; cependant, ses outils à peine constitués et encore insuffisants d'appréciation du rythme de paiement des CP ne lui permettent qu'imparfaitement encore de maîtriser totalement ce rythme ; la CRMH, quant à elle, attache la plus grande importance à l'association des divers services patrimoniaux à l'élaboration de cette programmation. Des tableaux très complets, permettant des restitutions synthétiques, sont élaborés et consultables en ligne par les divers services de la DRAC et la direction ; compte tenu de la baisse significative de son budget en AE (en raison de la situation des restes à payer) et de la part des crédits CPER dans ce budget, les marges de la DRAC sur les crédits du titre 6 sont apparues limitées, mais le critère de complétude du dossier pour la programmation des opérations du titre 6 en nette amélioration ;
- ♦ **en Languedoc-Roussillon**, le dynamisme de la CRMH, la conception très transversale et complète de ses missions, qu'elle cumule avec les responsabilités de coordination du pôle patrimonial de la DRAC et une maîtrise très grande des systèmes d'information Arpège et Agrégée, lui confèrent une très large autonomie dans la fixation du programme des opérations, sur lequel le DRAC lui délègue largement la responsabilité ; les tableaux de suivi sont élaborés par la CRMH selon une nomenclature qui lui est propre mais qui ne fait pas apparaître très clairement le degré de complétude des dossiers, du point de vue notamment des cofinancements accordés aux opérations

¹¹² L'existence de ce stock de demandes n'a pas semblé à la mission être vécue comme une contrainte, conduisant à des travaux supplémentaires, comme pourrait le laisser supposer le diagnostic présenté au CIMAP mais comme une souplesse offerte en gestion pour la programmation.

programmées, ni une prévision globale de consommation des crédits de paiement ultérieure totalement cohérente avec le rythme de paiement observé antérieurement ;

- ♦ **dans les Pays-de-La-Loire**, la détermination des priorités fait l'objet de deux réunions successives tenues sous la présidence du DRAC mais les documents servant de base à l'établissement de cette programmation sont apparus des plus succincts à la mission et la concertation effective du CRMH avec les autres services de la DRAC limitée ; les outils de prévision des consommations de crédits de paiement du secrétariat général sont apparus par ailleurs perfectibles ; le nouveau DRAC envisage une refonte significative du dispositif ;
- ♦ **en Picardie**, le niveau de priorité est fixé par la CRMH seule, sur la base de critères non formalisés et assez peu discutés avec les autres services et le DRAC ; le responsable de la programmation budgétaire, directement rattaché au DRAC, assiste cependant étroitement la CRMH dans l'établissement des tableaux nécessaires à cette programmation qui sont apparus à la mission les plus riches d'information utiles pour la gestion du rythme de paiement du titre 6 ; la faiblesse des marges de manœuvre de la CRMH, compte tenu des engagements pluriannuels sur les cathédrales picardes et la restauration du château de Chantilly ne lui permet pas d'allouer plus de 2 M€ aux autres opérations sur la dizaine de M€ qui lui est allouée ; la nouvelle DRAC envisage la mise au point d'une procédure plus transversale d'examen de cette programmation.

La présentation officielle de la programmation au préfet de région intervient généralement au retour de la conférence de gestion tenue par l'administration centrale et fait souvent l'objet d'une présentation en Commission administrative régionale (CAR) au cours des deux premiers mois de l'année budgétaire concernée. Une concertation plus informelle est assurée parfois avec les autorités préfectorales auparavant, selon que les SGAR le demandent (en Bourgogne) ou les DRAC le jugent utile (en Picardie). Cette absence de consultation préalable ne permet pas toujours aux DRAC de s'assurer avant la programmation, comme il le conviendrait, de la réunion des deux conditions préalables évoquées par le SGAR de Bourgogne pour la bonne programmation des opérations : le niveau d'accord politique des collectivités concernées et leur capacité financière. Ces procédures de concertation avec les autorités préfectorales sur les projets de budget sont appelées à évoluer fortement dans le cadre de la préparation du budget 2014, sous l'effet des orientations du CIMAP du 17 juillet 2013, relatives au transfert de la responsabilité des BOP aux préfets de région.

3.3.2. La grande autonomie des CRMH dans l'instruction des subventions et la détermination de la participation financière de l'État

Les DRAC ont une grande liberté pour déterminer le taux de prise en charge des opérations par l'État.

Aucune circulaire d'ensemble n'a précisé depuis la réforme les modalités de définition de l'assiette subventionnable¹¹³, les fourchettes de taux à appliquer, les procédures à suivre lors de la réception des demandes de subvention, la nature des pièces justificatives à demander, au regard de celles déjà reçues au titre de l'autorisation de travaux ou du CST.

¹¹³ Aucun rapprochement n'étant au demeurant effectué sur la cohérence des définitions fiscales et budgétaires de l'assiette soumise aux aides de l'État.

Les DRAC rencontrées n'avaient pas mis en ligne sur leur site Internet, comme le font d'autres DRAC, toutes les informations susceptibles d'être utiles aux propriétaires non État pour déposer leurs dossiers de demande de subvention ; guides des démarches élaborés au niveau central, si imparfaits soient ils, quant à la date de dépôt, indications sur les fourchettes de taux susceptibles d'être appliquées dans les subventions de l'État ou par la DRAC elle-même.

Trois CRMH rencontrées se sont préoccupées de formaliser un peu la procédure d'examen des subventions par les agents de leur service : la CRMH du Languedoc-Roussillon a mis au point des documents types d'échange avec les demandeurs de subvention ; la CRMH de Picardie a élaboré une présentation interne très complète des diverses phases administratives d'instruction et mise en paiement des subventions ; la CRMH de Bourgogne a élaboré dans le cadre du projet de service un *vademecum* fort bien fait, énumérant les divers textes généraux relatifs au versement des subventions de l'État et précisant les axes plus particuliers d'examen de sa conservation sur les demandes présentées ainsi que le barème de subvention appliqué¹¹⁴.

Ces barèmes de subvention n'ont pas été présentés à la mission par les autres CRMH : elles n'en disposaient apparemment pas et pratiquaient de fait des barèmes assez différenciés. Certaines CRMH appliquent des taux moyens de subvention parfois aussi élevés sur les propriétaires privés que sur les propriétaires publics, sans se préoccuper (puisque aucune procédure n'est prévue à cet égard) de la dépense fiscale dont peuvent bénéficier les propriétaires privés. La modulation des taux de subvention selon les collectivités publiques ne repose dans aucune CRMH sur une information précise de leur capacité contributive réelle¹¹⁵, de leur taux d'effort propre, ni de leur situation financière. **La connaissance du « terrain » et des propriétaires, autorisée par l'exercice amont du CST, mais surtout et avant tout l'intérêt scientifique et technique de l'opération, tel qu'apprécié par le conservateur régional éclairé éventuellement par le débat collégial, servent de critères à la modulation des taux de subvention et de l'assiette subventionnée.**

Le contrôle interne par la direction de la DRAC ou le secrétariat général et le contrôle externe (par les services centraux ou préfectoraux) ne permettent pas de s'assurer du respect des divers objectifs ressortant des directives d'orientation budgétaire, pas même ceux donnant lieu aux indicateurs de performance de la loi de finances :

- ◆ les critères d'urgence sanitaire et d'intérêt patrimonial ne font l'objet d'aucune formalisation ni programmation pluriannuelle permettant d'identifier les priorités suivies de ce point de vue sur le moyen terme ;
- ◆ le respect effectif des indicateurs de performance sur l'entretien et l'effet de levier ne sont pas analysés dans les tableaux *ad hoc* utilisés, bien qu'ils soient loin d'être toujours respectés ;
- ◆ la répartition des subventions accordées entre les territoires, selon d'une part la contribution des régions et des départements et d'autre part l'effort d'autofinancement propre des propriétaires sur les travaux n'est généralement pas analysée.

Les coûts unitaires des opérations subventionnées, qu'elles soient d'entretien ou d'investissement, sont apparus assez variables selon les DRAC, traduisant des marges de manœuvre financières différentes mais réelles. La répartition de ces crédits entre les titres 5 et 6 ou celle entre les monuments classés et monuments inscrits, monuments privés et monuments publics, est très variable selon les années, sans que ce point fasse l'objet d'une restitution synthétique du point de vue des priorités scientifiques et techniques. Le suivi des crédits consacrés aux études d'évaluation et de diagnostic en amont des opérations n'est pas assuré de façon homogène par les DRAC rencontrées mais il l'est dans deux CRMH sur quatre.

¹¹⁴ Joint en annexe I.

¹¹⁵ Potentiel fiscal et situation d'endettement.

Les délais d'instruction et le niveau de sélectivité de l'attribution des subventions ne font pas l'objet d'une restitution formalisée et d'un contrôle interne développé. Les quelques indications fournies à la demande de la mission sur ce point postérieurement à son intervention sur place ont été variées et peu précises. La conservatrice régionale de Bourgogne a indiqué que le taux de rejet des demandes de subvention éligibles était « très peu » significatif. Les CRMH du Languedoc et des Pays-de-La-Loire ont fait état d'un pourcentage d'opérations subventionnées par rapport aux AT délivrées de l'ordre de 45 à 50 % mais ont inclus dans la base des AT délivrées des AT relatives à des travaux ou propriétaires inéligibles aux subventions du titre 6.

En raison des faiblesses du dialogue de gestion « métier », les DRAC gèrent les crédits MH de façon assez autonome par rapport à l'administration centrale et n'ont pas de comptes à rendre au regard des divers objectifs évoqués en deuxième partie. Du fait de l'absence d'exploitation de leur contenu à des fins de pilotage budgétaire, les bases Arpège et Agrégée sont inégalement servies quant aux informations clés qui devraient être analysées lors de la répartition initiale des moyens puis des délégations de crédit en cours d'année par l'administration centrale. La situation prive l'administration centrale et les DRAC elles mêmes d'informations indispensables pour la programmation des crédits.

3.4. Le rythme de paiement des autorisations d'engagement

3.4.1. Les effets de la mise en place de Chorus sur le pilotage du rythme de paiement des autorisations d'engagement

Deux contributions écrites reçues par la mission au cours de ses investigations de terrain diront, mieux que toute autre analyse de la mission elle même, l'état de désorganisation du dialogue de gestion sur les MH et les difficultés rencontrées par les services et la mission elle-même pour appréhender et suivre le rythme de paiement des autorisations d'engagement depuis l'introduction de Chorus sur la base des systèmes d'information mis en place.

La première émane du secrétariat général de la DRAC de Bourgogne, dont le constat est entièrement repris à son compte par la mission :

« Les éléments du dialogue de gestion, portant sur la question essentielle « j'engage la restauration de tel élément patrimonial (édifice classé ou inscrit), dénommé précisément (exemple tour de l'église) pour un montant de x €, qui a été payé pour x € », pouvaient être des éléments communs aux deux services en termes patrimonial, en termes de marchés et en terme de vocabulaire de la dépense sous l'empire de NDL. La technocratisation et le séquençage des compétences dans la nouvelle chaîne de la dépense vue sous l'aspect technique de l'outil Chorus, ou sous la nouvelle organisation pluricéphale de la dépense (service prescripteur, centre service partagé et service facturier) a éloigné culturellement les services métiers des cellules financières.

Comme outil de gestion, Chorus demeure extrêmement complexe et nécessite un travail de réadaptation par la construction d'outils d'information maison, pour pouvoir faire du reporting auprès des services métiers, alors que les cellules financières ne disposent plus de temps pour ce faire.

Le monument n'existe plus, sauf dans la tranche fonctionnelle. L'engagement juridique numéroté correspond à la dénomination du marché ou du devis confié à un titulaire et non plus à une dénomination globale de travaux (telle restauration du chœur, tranche 1). Si cette révolution se comprend du point de vue des comptabilités de l'État, elle ne correspond en rien à une culture métiers.

Pour renouer le dialogue de gestion et permettre le pilotage de la gestion, les échanges en communication interne se sont multipliés sans aboutir à un résultat totalement satisfaisant. Beaucoup d'efforts sont faits sur ce sujet mais les ETP ne sont pas en nombre suffisant pour assurer de manière éclairée le feed back entre gestion des EJ et CP dans Chorus et la réalisation des travaux sur le terrain des CRMH. Il s'avère nécessaire d'avoir un regard extérieur, distancié, appliqué, concret et permanent sur cette question, si l'on veut éviter une dissension au sein même des services de l'État. »

La deuxième a été écrite par la CRMH du Languedoc-Roussillon, pour commenter des tableaux élaborés et communiqués lors de l'intervention sur place de la mission sur le rythme de consommation des AE des titres 5 et 6 dans cette DRAC d'après une utilisation croisée des données d'Arpège et AgrÉgée.

« La restitution du titre 5 ne reflète pas la réalité du millésime des AE et donc pas la réalité du rythme d'engagement :

- ♦ *jusqu'en 2010, les opérations à tranche du titre 5 avaient un numéro d'OPINV unique, donc les affectations/engagements complémentaires pluriannuels figurent sur la même opération initiale. Ainsi, une opération en 4 tranches, avec des affectations annuelles de 2006 à 2009, apparaît sous le numéro Arpège qui commence par 06 ;*
- ♦ *depuis 2011 et la mise en place de Chorus, les affectations sont gérées par les TF (tranches fonctionnelles). **Le renseignement de l'axe analytique n° 2 (c'est le renseignement de ce champ qui permet l'import de la donnée vers l'opération Arpège) au moment de l'engagement se fait parfois en privilégiant les consommations d'AE disponibles des années antérieures sans lien réel avec l'année d'affectation. Ainsi, certains compléments d'affectations pluriannuels sont suivis d'engagements sur l'opération initiale ;***
- ♦ *enfin, en 2010, dans la perspective du passage à Chorus, il a été demandé de désengager tous les engagements globaux (il était prévu qu'ils ne basculeraient pas dans Chorus). Cette opération, effectuée sur NDL, a évidemment conduit à un réengagement par tiers bénéficiaire dans Chorus dès 2011. **Lors de ces réengagements, les millésimes des AE n'ont pas nécessairement été respectés, pour des raisons de commodité face à l'ampleur de la tâche. En général, c'est le numéro Arpège de la première tranche qui a été choisi ».***

Ces deux analyses exposent en termes clairs les raisons pour lesquelles les services des DRAC sont placés dans l'impossibilité aujourd'hui de suivre précisément les clefs de consommation de CP sur les AE affectées et engagées par exercice et par opération, l'information n'étant pas identifiable dans Chorus et n'étant pas fiable dans Arpège, au moins sur le titre 5 selon ce qui est indiqué ci-dessus.

Il paraît au demeurant problématique du point de vue de la comptabilité budgétaire et de l'estimation du reste à payer sur le titre 5 que cette situation s'accompagne d'imputation de crédits de paiement sur des AE antérieures dont la date d'engagement réelle est incertaine et sans lien réel avec l'année d'affectation, d'importantes AE affectées demeurant toujours en stock.

3.4.2. Les effets sur ce rythme de paiement des pratiques de gestion mises en œuvre par les DRAC

3.4.2.1. Les modalités de suivi du rythme d'engagement et de paiement

Les modalités manuelles de suivi des autorisations d'engagement et crédits de paiement de l'action 1 en cours d'année par rapport aux données de Chorus, pour les raisons sus indiquées, sont très fragiles tout en mobilisant un temps important. Elles donnent lieu à un examen conjoint plus ou moins régulier et formalisé selon les DRAC visitées entre les secrétariats généraux (ou le responsable de la programmation rattaché au DRAC) et les CRMH. La procédure est embryonnaire dans les Pays-de-La-Loire, entièrement laissée à l'appréciation de la CRMH et du responsable de la programmation en Picardie, beaucoup plus formalisée depuis le début de l'année 2013 en Bourgogne, et n'a pu être analysée précisément par la mission en Languedoc Roussillon pour des raisons d'agenda du secrétariat général.

D'une façon générale les tableaux « calc » de suivi de la programmation qui servent de base à cet examen ne permettent pas :

- ♦ de connaître année par année les crédits de paiement déjà engagés sur les opérations mais seulement leur cumul ;
- ♦ de toujours renseigner et utiliser pour l'analyse de ce reste à payer la date de démarrage des travaux, de fin prévisionnelle des travaux ni celle du dernier versement d'acompte intervenu ;
- ♦ de faire apparaître clairement les modifications de programmation intervenues en cours d'année par rapport aux programmes arrêtés en Comité de l'administration régionale (CAR) ou présentés initialement à l'administration centrale ;
- ♦ de prévoir la consommation en crédits de paiement de fin d'année, en fonction de ces modifications de programmation et des événements qui peuvent en cours d'année perturber le déroulement des chantiers ou affecter le niveau des crédits budgétaires effectivement disponibles.

Les quelques calendriers prévisionnels de paiement des AE établis par les DRAC que la mission a pu examiner sont établis sur des bases de calcul très approchées, qui ne rendent pas compte des rythmes antérieurs de consommation observés par année d'engagement, les DRAC ne disposant ni à travers Chorus ni à travers Arpège d'outils permettant aisément le suivi de ces rythmes de consommation et d'en analyser les évolutions. Ils sont apparus surestimés au regard des éléments d'information exploités ci après (§ 3.4.4).

3.4.2.2. L'engagement des subventions par rapport à la date de démarrage des travaux

Sur la base des règles du décret du 16 décembre 1999, **les subventions devraient être notifiées à un moment où la date de lancement des travaux peut être connue avec une grande certitude** : ceci signifie au minimum que le DCE soit élaboré, encore mieux que le coût de l'opération plus précisément connu par le maître d'ouvrage à la suite de la consultation des entreprises. **Le décret prévoit des règles précises à respecter sur le taux minimum de participation des propriétaires aux travaux, ce qui suppose que le plan de financement ait été arrêté précisément**, le lancement des travaux n'attendant plus que la notification des subventions de l'État et l'approbation de la collectivité délibérante sur ces bases.

Selon les règles budgétaires, **le calendrier de versement des crédits de paiement des opérations du titre 6, ne devrait pas excéder six ans** (deux ans maximum entre la notification de la subvention et la date de démarrage des travaux, sinon l'engagement devient caduque, quatre ans entre le démarrage des travaux et le versement du solde de la subvention), **mais devrait pouvoir se dérouler sur des durées plus brèves en moyenne, si en amont les bonnes pratiques sont observées et si le montant limité des opérations subventionnées le permet.**

Mais certaines DRAC engagent trop prématurément l'État par rapport à la finalisation du projet avant même l'autorisation de travaux (cas souvent rencontré des opérations CPER) ou plus fréquemment avant l'élaboration du DCE et le lancement de la consultation des entreprises et la finalisation du plan de financement par la collectivité locale (cas très fréquent) : elles le font dans le souci de faciliter le financement de l'opération du propriétaire, mais, ce faisant, elles prennent clairement le risque d'un dépassement des délais réglementaires prévus pour le versement des subventions de l'État et l'assument au demeurant avec une grande conviction.

Cette pratique n'est en rien prévue par la réforme de 2005 : celle-ci subordonne certes l'engagement de l'État à la décision des propriétaires : mais elle n'oblige en rien les DRAC à notifier les subventions, alors que les dossiers de financement ne sont pas finalisés et que le coût des opérations n'est pas connu avec un certain degré de précision et elle ne prévoit aucune dérogation particulière aux règles de bonne gestion budgétaire des subventions d'investissement de l'État. Si certaines CRMH le font néanmoins, dans le souci fréquent de « déclencher » la décision des autres financeurs (départements notamment), ce n'est pas leur rôle dans le nouveau dispositif prévu et visé par la réforme : cela peut se comprendre du point de vue de leur mission de conservation et leur logique métier, mais non de leur mission de gestionnaire des engagements budgétaires de l'État.

3.4.2.3. Le recours aux avances sur travaux

Les DRAC sont fortement incitées dans leur dialogue de gestion avec la DGP à développer le versement de premiers acomptes allant jusqu'à 30 % du montant total de la subvention à l'égard des propriétaires, généralement désignés comme des « **avances sur travaux** » : de tels versements ne sont en rien liés à la réforme ni obligatoires. Ils sont prévus par les dispositions générales relatives au versement des subventions de l'État, mais le droit commun est que ces premiers acomptes ne doivent pas dépasser 5 %.

Ces versements sont généralement décidés par les CRMH, plutôt en fin d'année, à partir d'une analyse des disponibilités restantes des crédits de paiement. Une DRAC, disposant de crédits de paiement encore abondants et soucieuse de ne pas voir diminuer sa dotation en crédits de paiement, engagera alors des avances sur travaux à quelques collectivités. La mission n'a pas examiné les critères sur lesquels ces avances ont été accordées par les DRAC rencontrées mais **a relevé que ces avances avaient atteint plus de 10 % des crédits du titre 6 consommés par une de ces DRAC et que les remontées de crédit opérées en fin d'année 2011 et 2012 avaient pu perturber ces pratiques.**

La mission s'est interrogée sur le fondement même de cette politique d'avances : celle-ci peut certes se justifier quand la situation de trésorerie d'une collectivité est très tendue, mais ne saurait servir de mode d'action supplémentaire de la politique de conservation ; elle paraît plutôt contraire à la meilleure gestion de la situation de trésorerie de l'État lui-même, dans la situation d'endettement où il se trouve.

Au demeurant, les DRAC ne sont pas les mieux placées ni armées techniquement pour apprécier la situation de trésorerie des collectivités locales. Il est apparu à la mission qu'**un encadrement et un contrôle plus étroit de l'octroi de ces avances mériterait d'être mis en place au titre du contrôle financier des engagements.**

En tout état de cause la politique hétérogène des DRAC en la matière, difficile à suivre *a priori* au niveau central¹¹⁶, ne facilite pas l'interprétation du rythme de consommation des crédits de paiement observés les années n et n + 1 suivant les engagements récents du titre 6.

3.4.2.4. La gestion infra annuelle des crédits de paiement par les DRAC

L'examen conjoint par la CRMH et le secrétariat général de la consommation des AE et CP en cours d'année est mis en œuvre de façon différenciée par les DRAC : hors le cas de la Bourgogne, où il est devenu mensuel depuis le début de l'année 2013, cet examen n'intervient ailleurs qu'en juin-juillet et n'est assuré de façon plus rapprochée qu'à partir du dernier trimestre : la fin d'exercice entraîne des points journaliers en Picardie comme en Pays-de-La-Loire. En fin d'exercice les assistantes administratives sont mises à forte contribution pour relancer les services des collectivités locales afin qu'elles adressent leurs demandes d'acomptes sur subventions avant la clôture de fin d'exercice (**une démarche analogue étant souvent faite aussi à l'égard des ACMH pour les opérations du titre 5**). Il pourrait être évité de mobiliser les effectifs sur une telle tâche de relance des créanciers de l'État, dans la situation d'endettement où il est.

Ce suivi pour le moins peu satisfaisant en cours d'année se traduit par une concentration très élevée de la consommation des crédits de paiement sur les deux derniers mois de l'année, qu'il s'agisse des titres 3, 5 et 6. La réforme ne paraît pas à l'origine de ce phénomène, qui concerne autant les crédits prévus pour les monuments État que non État ; il apparaît davantage imputable à des comportements administratifs malheureusement « classiques ». Les chiffres montrent **peu d'améliorations significatives entre 2010 et 2012 de ces pratiques de traitement des engagements juridiques de l'État**, que la mise en place de Chorus a encore accrues les six premiers mois de 2011.

Les DRAC et CRMH rencontrés ont mis fortement l'accent sur les perturbations introduites dans cette gestion par les remontées de crédits et opérations de fongibilité, initiées ces dernières années par l'administration centrale.

3.4.2.5. L'analyse des restes à payer sur les engagements antérieurs à l'exercice en cours

Une analyse succincte de la mission a fait apparaître des restes à payer significatifs sur des AE affectées antérieurement à 2009 selon les tableaux fournis en Picardie, Languedoc-Roussillon et Pays-de-La-Loire ; de nombreuses AE affectées ou engagées n'ont pas été mouvementées depuis un certain temps sans avoir été clôturées, tant sur le titre 6 que sur le titre 5.

Il est apparu, à travers cet examen des restes à payer, **que les décomptes définitifs des travaux, autorisant le versement du solde des subventions et la clôture des opérations, n'étaient fréquemment pas fournis par les maîtres d'œuvre sur les opérations du titre 6 les plus anciennes (opérations relevant encore des ACMH, l'ouverture de la maîtrise d'œuvre ne datant que de la fin 2009) et se constatait également sur les investissements du titre 5.**

¹¹⁶ La mission n'a pas interrogé la DGP sur ce point particulier.

Cette situation appelle un redressement rapide aux yeux de la mission, tant sur le titre 5 que sur le titre 6 : le solde d'une subvention n'a pas à être versé en principe au-delà de 4 ans après la date de démarrage du chantier correspondant à la tranche fonctionnelle engagée et l'AE doit être clôturée à cette échéance ; les modalités d'imputation analytique des engagements et des crédits de paiement du titre 5 par tranche fonctionnelle méritent un réexamen précis des réengagements effectués en 2005 sur les opérations Etat, au regard des commentaires apportés par la CRMH du Languedoc Roussillon sur les tableaux fournis sur place d'après les informations d'Agrégée et Arpège.

3.4.3. Le lien à établir entre la réforme de la maîtrise d'ouvrage et le niveau des restes à payer à la fin 2012 sur le titre 6

On a vu plus haut (§ 1.2.1) que **le fait générateur de l'engagement de l'État dans les opérations relatives aux monuments classés non État a été déplacé vers l'aval par la réforme intervenue de la maîtrise d'ouvrage.** La prise en compte de ce décalage du fait générateur dans les crédits alloués en AE sur le titre 6 aurait dû se traduire par une diminution ces autorisations d'engagement budgétées sur le titre 6 sur une certaine période au fur et à mesure de l'abandon par l'État de la maîtrise d'ouvrage des opérations de travaux sur les monuments non État.

C'est bien avant la fin 2009 et en réalité dès les années 2002 et 2003 que l'État a cessé d'assurer la maîtrise d'ouvrage des nouvelles opérations des monuments non État devant les risques juridiques apparus, comme l'a indiqué à la mission l'un des conservateurs régionaux rencontrés. Mais **les effets de cet abandon progressif sur le rythme des engagements budgétaires n'ont alors pas été mesurés ni pris en compte dans les arbitrages de la loi de finances.** Et la DGP ne dispose plus des éléments qui permettraient rétrospectivement d'analyser l'évolution détaillée de la consommation des dotations allouées aux DRAC depuis 2002. **La mission n'a donc pas pu estimer avec précision les effets historiques que cet abandon progressif de la maîtrise d'ouvrage entre 2003 et 2009 avait pu avoir sur le rythme de paiement des AE.** La période 2004 à 2006 a été caractérisée au demeurant par la réduction significative des crédits de paiement et AE allouées aux DRAC pour des raisons indépendantes de la réforme, liées aux retards antérieurs pris sur les consommations de CP. **Des AE disponibles n'ont pas été consommées au cours de cette période, faute de crédits de paiement, mais ont pu être affectées à diverses opérations, ouvrant droit à une « créance » pour l'avenir, tant sur le titre 5 que sur le titre 6¹¹⁷.**

Les dotations et consommations en crédits de paiement ont significativement augmenté en 2009 et 2010 sous l'effet du plan de relance mais également hors plan de relance puis baissé à nouveau¹¹⁸. **Sous l'effet de cette augmentation des crédits de paiement, le stock d'AE non consommées mais affectées, constitué au cours des années antérieures a pu diminuer en 2009-2010 (de 138 M€ entre 2007 et 2010), pour augmenter à nouveau entre la fin 2010 et la fin 2012 de 29 M€, principalement sur le titre 6, comme le montre le tableau suivant.**

Tableau 7 : Évolution du reste à payer sur engagements antérieurs toutes DRAC action 1

En M€	Fin 2007	Fin 2008	Fin 2009	Fin 2010	Fin 2011	Fin 2012	Évolution 2012/2007	
	En M€	En M€	En M€	En M€	En M€	En M€	En %	En M€
Monuments	127,99	101,80	100,62	78,12	77,09	73,39	-43 %	-54,6

¹¹⁷ Il est possible qu'une partie de cette « créance » ait pour origine l'absence de prise en compte des effets de la réforme dans le calcul des dotations prévues par la loi de finances mais cette partie n'est pas évaluable.

¹¹⁸ Cf. tableau 1 supra.

Rapport

En M€	Fin 2007	Fin 2008	Fin 2009	Fin 2010	Fin 2011	Fin 2012	Évolution 2012/2007	
	En M€	En M€	En M€	En M€	En M€	En M€	En %	En M€
État								
Monuments non État	322,42	281,84	259,75	234,03	253,47	265,11	-18 %	-57,31
Total	450,41	383,64	360,37	312,15	330,52	341,04	-24 %	-109,37

Source : SDAF DGP.

Ce reste à payer est élevé à la fin 2012 : il représente sur les monuments État 1,5 fois la dotation de CP prévue en 2013 par la loi de finances sur le titre 5 (48,2 M€) et sur les monuments non État 1,75 fois la dotation prévue sur le titre 6 (153,9 M€).

L'accroissement récent de ce reste à payer sur le titre 6 apparaît faiblement lié au désengagement de l'État de la maîtrise d'ouvrage, effectif depuis la fin de la précédente décennie, mais d'avantage corrélé à d'autres facteurs : évolution des crédits de paiement alloués et délégués aux DRAC et opérations de redéploiement des CP entre les titres 5 et 6 depuis 2010, effets en 2011 de l'introduction de Chorus et des opérations de fongibilité au profit de l'INRAP initiées par l'administration centrale, remontées de crédits opérées à la fin 2012, et conséquences différenciés de la gestion administrative des DRAC, incontestablement améliorables hors tout effet de la réforme de la maîtrise d'ouvrage.

En l'état du système d'information budgétaire sur la gestion des crédits déconcentrés tant au niveau central¹¹⁹ que local, il était difficile d'identifier le poids respectif que pouvaient avoir eu ces divers facteurs sur le ralentissement observé et de le distinguer des incidences spécifiques de la réforme et du nouveau partage des rôles qu'elle avait entraîné dans le financement des opérations. Au demeurant, aucun outil ne permettait au demeurant de mesurer ni au niveau central, ni au niveau local l'évolution sur la période de la contribution des propriétaires non État et des collectivités locales co-financeurs.

Mais la mission pouvait tenter d'identifier l'évolution du rythme de consommation des crédits du titre 6 depuis 2009 sur la base des informations qu'elle avait pu rassembler au niveau central et dans les quelques DRAC visitées dans les délais impartis.

3.4.4. Le rythme de paiement des engagements du titre 6 observé sur la période récente et ses perspectives d'évolution

La mission a donc tenté, avec l'appui de la secrétaire générale des Pays-de-La-Loire et de la conservatrice régionale des monuments historiques du Languedoc-Roussillon de faire établir dans ces deux DRAC le tableau longtemps en usage pour déterminer le niveau des crédits de paiement nécessaires à la couverture des engagements antérieurs, dénommé « tableau Caradet ». La reconstitution de ces informations a été établie d'après Arpège en Pays-de-la-Loire et d'après Arpège et Agrégée en Languedoc-Roussillon. Ces deux interlocutrices ont indiqué à la mission qu'un tel exercice ne pouvait être réalisé sur le titre 5 pour les raisons évoquées *supra* mais ont estimé que les informations transmises sur le titre 6 pouvaient être considérées comme fiables.

¹¹⁹ La mission rappelle qu'elle n'a pu disposer des informations relatives à l'évolution des dotations effectivement allouées aux DRAC ni au détail des opérations de fongibilité opérées sur initiative centrale entre 2010 et 2012.

Rapport

Un exercice analogue a été demandé à la sous direction des affaires financières de la DGP (SDAFIG), qui a limité ce travail aux seules AE engagées à 100 % sur les monuments État et non État sur l'ensemble des DRAC depuis 2009¹²⁰. L'exercice en résultant sur le titre 6 est apparu assez probant à la mission, compte tenu du montant et de la proportion des engagements pris en compte, mais non sur le titre 5, car aboutissant à un échantillon trop limité des AE du titre 5 pour que le taux de paiement de ces crédits puisse être jugé représentatif du rythme d'engagement des AE sur le titre 5.

Les résultats des trois estimations sur le rythme de consommation des crédits du titre 6 figurent dans le tableau suivant.

Tableau 8 : Taux de paiement des AE du titre 6

Année		Taux de paiement année n	Taux de paiement n+1	Taux de paiement n+2	Taux de paiement n+3	Taux de paiement n+4	Total consommé à fin 2012
2007	Languedoc-Roussillon	13 %	33 %	23 %	12 %	6 %	88 %
2008	Languedoc-Roussillon	7 %	26 %	26 %	19 %	7 %	85 %
2009	SDAFIG	19 %	27 %	19 %	12 %		77 %
	Pays-de-La-Loire	12 %	35 %	15 %	17 %		79 %
	Languedoc-Roussillon	5 %	25 %	26 %	10 %		66 %
2010	SDAFIG	14 %	28 %	17 %			59 %
	Pays-de-La-Loire	11 %	23 %	26 %			60 %
	Languedoc	18 %	24 %	20 %			66 %
2011	SDAFIG	15 %	23 %				38 %
	Pays-de-La-Loire	12 %	23 %				35 %
	Languedoc	20 %	13 %				33 %
2012	SDAFIG	11 %					11 %
	Pays-de-La-Loire	5 %					5 %
	Languedoc	14 %					14 %

Source : DGP SDAF IG et DRAC des Pays-de-La-Loire et du Languedoc-Roussillon.

Selon toute apparence **la consommation des AE du titre 6 se déroule sur plus de 5 ans**. Des soldes significatifs d'AE se constatent sur les exercices 2007 et 2008 du Languedoc-Roussillon et **le reste à payer au terme de l'année n+ 3, observé par la DAFIG sur les engagements 2009 reste conséquent en s'élevant à 23 %**.

On observe au cours de la période une diminution très nette du rythme de consommation en année n , une diminution moins nette l'année n+1, une tendance baissière des taux de paiement observés en année n+2 et n+3. **Le rythme de paiement total par année d'engagement a plutôt tendance à baisser au cours de la période.**

Le rythme de consommation des crédits du titre 6 apparait, à comportements administratifs inchangés, au minimum de 5 ans sur les cinq dernières années et ne traduit pas d'accélération sur la période récente considérée.

Le rythme ressortant de l'analyse toutes DRAC de la SDAFIG est assez proche de celui pris comme hypothèse sur longue période pour l'ensemble des crédits de l'action 1, qui, pour mémoire, est de 10 % l'année n de l'engagement, 25 % les années n+1, n+2 et n+3, 15 % l'année n+4. Toutefois, ce rythme apparait **un peu plus rapide l'année n, sans doute sous l'effet de la part de 15 % des dépenses d'entretien dans le volume des engagements à 100 %, (dépenses qui s'engagent à 100 % et qui se consomment en principe sur un rythme d'un an à un an et demi), mais également sous l'effet du système d'avances sur travaux**. Ce rythme de consommation du titre 6 est incontestablement plus lent que celui retenu pour l'ensemble de l'action 1, les années n+2, n+3 et n+4 et au-delà.

¹²⁰ Figurant en annexe 2.

Rapport

Pour pouvoir apprécier exactement le rythme de consommation des crédits de paiement de l'ensemble des crédits déconcentrés au titre de l'action 1 et plus particulièrement du titre 6 à l'avenir, il faudrait prendre en compte :

- ♦ **les nouvelles procédures d'engagé/payé des dépenses d'entretien financées sur les titres 3 et 6**, progressivement adoptées par les DRAC, qui conduisent à ne plus faire apparaître d'écart entre les AE et les CP au moment de l'engagement dans un souci de simplification des procédures, ayant reçu l'accord du CBCM ; **pour mémoire, la sous-consommation observée par rapport aux prévisions de la loi de finances sur ces dépenses à la fin 2012 s'élevait à 15 M€ de CP sur le titre 3 et 5,7 M€ de CP sur le titre 6 ; cette procédure, si elle se systématisait, risque à l'avenir de gonfler artificiellement la consommation des crédits de paiement déconcentrés de l'action 1 ;**
- ♦ **le rythme réel de paiement des crédits du titre 5**, qui n'est guère apparu plus rapide que celui du titre 6 à travers les quelques constats territoriaux de la mission sur ce point, notamment en Languedoc Roussillon ; les imputations d'engagement et de paiement sur les AE affectées du titre 5 par exercice posent des questions comptables **et méritent un réexamen des réengagements opérés en 2011 par rapport aux tranches fonctionnelles affectées antérieurement ;**
- ♦ **la part dans les crédits consommés du versement d'avances sur travaux aux collectivités ou propriétaires**, qui perturbent l'interprétation de ce rythme sur le titre 6 les années n et n+1, sinon n+2, **et qui mériteraient d'être beaucoup plus strictement encadrés selon la mission dans la situation d'endettement où se trouve l'Etat** (10 % au moins des crédits de paiement alloués sur le titre 6 peuvent être concernés) ;
- ♦ **la diminution du volume du reste à payer qui pourrait résulter du réexamen des engagements antérieurs à 2009 qui ne donneront pas lieu à paiement** : la clôture des opérations engagées il y a plus de cinq ans pourrait porter sur 10 à 15 % de ce reste à payer, si l'on se réfère aux seuls chiffres établis sur le titre 6 sur les exercices n+5 et n+6.

Cette estimation du rythme futur des paiements de l'ensemble des crédits déconcentrés de l'action 1 n'entrait pas dans l'objet de la mission qui ne portait a priori que sur les effets de la réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur le rythme de paiement des opérations de travaux.

Celle-ci estime néanmoins que le rythme de paiement des crédits peut être infléchi et être nettement mieux anticipé à l'avenir si les diverses mesures proposées sur l'amélioration de la programmation budgétaire des DRAC et de la gestion des subventions sur le titre 6 sont appliquées et plus généralement, si les recommandations du rapport sur le pilotage des crédits sont mises en œuvre.

3.4.5. Les propositions de la mission relatives à l'amélioration de la programmation et de la gestion des crédits budgétaires des DRAC

Les propositions de la mission sont les suivantes :

Proposition n° 15 : Élaborer une circulaire conjointe du ministère de la culture et du ministère de l'économie et des finances, précisant et actualisant les modalités d'instruction, d'engagement et de versement des demandes de subvention des propriétaires sur les travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques à la suite de la réforme. Cette circulaire aurait pour objet de :

- ♦ mieux articuler les procédures d'engagement et de versement des subventions et les nouvelles procédures du CST et d'autorisation de travaux ;

Rapport

- ◆ préciser les pièces justificatives à fournir par les propriétaires lors du dépôt des demandes de subvention, notamment au titre des modalités de financement des opérations ;
- ◆ repreciser les règles et bonnes pratiques à mettre en œuvre dans l'engagement et le calcul des subventions par rapport aux dates de commencement et de fin de travaux.

Proposition n° 16 : Engager la rénovation des outils informatiques d'aide à la programmation dans l'objectif d'assurer une restitution automatique des consommations de crédits de paiement par exercice d'affectation et d'engagement des autorisations d'engagement et par monument.

Proposition n° 17 : Constituer un groupe de travail avec des représentants des Drac ayant pour objet, dans l'attente de cette rénovation des outils informatiques :

- ◆ **d'améliorer le dispositif de suivi actuel du rythme de paiement des engagements** par les DRAC, en mutualisant les bonnes pratiques mises en œuvre au niveau déconcentré et en visant d'établir la pré-programmation des opérations simultanément en AE et en CP et d'assurer le suivi et la réprévision en cours d'année des crédits délégués ;
- ◆ **d'élaborer le cadre, le rythme et les principales rubriques du contrôle de gestion**, qu'il apparait nécessaire et possible d'instaurer¹²¹ à partir des outils informatiques existants et des informations principales à mobiliser pour suivre en interne et rendre compte publiquement de l'emploi des crédits déconcentrés.

Proposition n° 18 : Rappeler à l'ensemble des DRAC que la programmation budgétaire des AE doit s'effectuer simultanément en AE et en CP, en examinant en premier lieu l'échéancier prévisionnel des paiements relatifs aux engagements sur exercices antérieurs, puis en dimensionnant le volume et la répartition des autorisation d'engagement demandées pour l'année en fonction :

- ◆ des indicateurs de performance associés à la loi de finances sur l'effet de levier et le pourcentage représenté par les dépenses d'entretien ;
- ◆ mais aussi des objectifs territoriaux associés aux directives d'orientation budgétaires qui seraient déclinés dans le cadre du dialogue de gestion ;
- ◆ ainsi que des incidences que les opérations nouvelles à engager auront sur les consommations de crédits de paiement de l'année, sur la base d'un calendrier cohérent avec les consommations observées l'année précédente par nature de dépenses sur cette première année, hors avances de travaux.

Proposition n° 19 : Faire surveiller plus attentivement par les contrôleurs financiers les procédures conduisant à une accélération non justifiée du rythme des crédits de paiement dans la situation d'endettement actuelle de l'Etat et à ce titre :

- ◆ subordonner l'engagement des avances sur travaux supérieures à 5 % au visa préalable des contrôleurs financiers régionaux ;
- ◆ surveiller au niveau du CBCM les effets de l'extension en cours des procédures de simplification des engagements sur les dépenses d'entretien (à travers l'examen des restes à payer comptables enregistrés dans Chorus) sur l'évolution à venir des consommations budgétaires en CP de ces dépenses d'entretien.

Proposition n° 20 : Procéder à un réexamen systématique des restes à payer sur les engagements antérieurs à 2009 et à une clôture des autorisations d'engagement affectées ou engagées qui ne sont plus susceptibles de donner lieu à paiement

¹²¹ Peut être dans le cadre d'un Infocentre.

CONCLUSION

Au terme de dix ans de réforme, le temps semble être venu de doter l'État d'outils plus complets, plus cohérents et plus partagés de pilotage stratégique et d'évaluation de cette politique publique, dont les résultats ne peuvent être atteints qu'avec le concours d'autres que lui. A l'issue de son enquête, la mission formule une vingtaine de propositions de nature, selon elle, à améliorer ce pilotage stratégique et améliorer le rythme de paiement des crédits déconcentrés dans le nouveau contexte créé par la réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.

Ces propositions, récapitulées en pièce jointe, s'articulent autour de quatre grands axes :

- ◆ améliorer le pilotage et le suivi des interventions déconcentrées de l'État par rapport aux multiples objectifs assignés à la politique de conservation et mise en valeur du patrimoine monumental ;
- ◆ consolider les compétences multiples qui doivent être mobilisées par les DRAC pour assurer leurs diverses missions et plus particulièrement l'exercice amont du contrôle scientifique et technique ;
- ◆ renouveler le partenariat avec les collectivités locales, en prenant mieux en compte l'hétérogénéité de leurs projets et de leur capacités financières et clarifiant la stratégie de moyen terme de l'État par région dans le nouveau cadre de décision partagée créé par la réforme ;
- ◆ améliorer le pilotage de l'emploi des crédits budgétaires en précisant notamment davantage l'articulation des décisions d'engagement et de paiement des subventions avec les procédures du CST, en veillant à ne pas engager l'État avant que les plans de financement ne soient finalisés par les propriétaires non État et en procédant à un apurement du reste à payer sur les AE affectées et engagées antérieurement à 2009.

La mission ne sous-estime pas l'ambition et la multiplicité des recommandations qu'elle formule. Les enjeux culturels et sociaux associés à la conservation du patrimoine hérité des générations précédentes, sa valorisation et sa transmission justifient, dans un contexte de diminution de la dépense publique, que l'intervention de l'État soit pilotée avec toute l'efficacité souhaitable dans la durée, la cohérence et la transparence par les services du ministère de la culture et de la communication en charge de cette politique publique.

A Paris, le 26 septembre 2013

L'Inspectrice générale des finances

L'Inspecteur général des affaires culturelles



VÉRONIQUE HESPEL



JEAN-FRANÇOIS de CANCHY

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

PJ 1	LETTRE DE MISSION
PJ 2	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
PJ 3	MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE EN RÉGIONS
PJ 4	LISTE DES RECOMMANDATIONS

PIÈCE JOINTE 1

Lettre de mission

Pièce jointe 1



LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

LA MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION

à

Madame la Chef de l'Inspection
Générale des Finances

et

Madame la Chef de l'Inspection
Générale des Affaires Culturelles

Nos réf. : TR/571/ONI

Objet : mission d'appui à l'évaluation MAP des procédures de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des monuments historiques

Le Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) a décidé d'inscrire dans la première vague des audits de modernisation l'évaluation de la réforme de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et du contrôle scientifique et technique du patrimoine protégé au titre des monuments historiques. Cette évaluation conduite sous l'égide du directeur général du patrimoine, s'appuie sur les travaux d'un observatoire de la réforme associant les divers acteurs concernés et a donné lieu à la présentation au CIMAP du 2 avril d'un rapport de diagnostic et de premières recommandations qui devront être affinées d'ici le prochain CIMAP.

Le diagnostic concerté, de nature qualitative, fait apparaître :

- l'intérêt de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour accompagner en amont une restauration de qualité des monuments ;
- le désengagement de certains financeurs (notamment les départements) rendant plus délicate la programmation financière des opérations pour les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ;

.../...

Pièce jointe 1

- des risques de perte de mémoire quant à l'histoire des monuments et aux interventions dont ils ont pu faire l'objet du fait de la dispersion de la documentation et des archives sur les édifices et les travaux effectués ;
- l'hétérogénéité des critères d'appréciation sur les qualifications requises pour les maîtres d'œuvre et pour les entreprises réalisant les travaux ;
- des disparités assez fortes quant à la compréhension de la portée et l'application des modalités du contrôle scientifique et technique par les services en charge.

Il ressort de ces premiers travaux l'utilité d'une expertise complémentaire, s'appuyant sur des investigations de terrain dans quelques DRAC et l'exploitation des données quantitatives disponibles, menée conjointement par l'IGAC et par l'IGF : cette expertise aurait pour objet de se prononcer sur :

- les effets de la réforme sur le rythme d'engagement et de paiement des crédits ouverts sur le budget de l'État au titre de la restauration et de l'entretien des monuments historiques protégés, compte tenu de l'incidence par ailleurs des autres chantiers de modernisation conduits parallèlement (RGPP, REATE, mise en place de CHORUS) ;
- les incidences mesurables sur l'efficacité des interventions de l'État, du triple point de vue budgétaire, économique et scientifique, à partir des pratiques observées et dossiers instruits par les DRAC ou d'autres opérateurs ;
- les conditions d'émergence d'une fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage, par exemple au niveau des collectivités territoriales, alors que les moyens de fonctionnement de l'État se restreignent.

Sur la base des informations et travaux dont disposent les services des ministères chargés de la culture et du budget et de ses propres constats en région, la mission IGAC/IGF aura en particulier pour mandat d'identifier les mesures susceptibles :

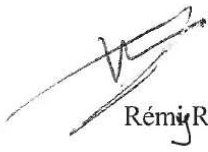
- d'assurer une meilleure articulation des procédures de programmation et de contrôle administratif, scientifique et technique des études et travaux et des procédures de mise en place des financements budgétaires et d'assurer une meilleure prévision du rythme de consommation des crédits de paiement par rapport aux autorisations d'engagement inscrits sur le budget de l'État ;
- d'améliorer l'efficacité et la hiérarchisation des interventions des services de l'État sur la restauration et l'entretien des monuments historiques, et de faciliter, ce faisant, le dialogue entre les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre et les services de l'État et une meilleure maîtrise des délais, des coûts, de la qualité et du plan de financement des opérations.

.../...

Pièce jointe 1

Vous voudrez bien nous remettre :

- le 7 juin une note d'étape, formulant un premier diagnostic et présentant les principaux axes d'investigation qui seront conduits en région ;
- le 20 juin une brève présentation des premiers constats de terrain ;
- le 31 juillet le rapport définitif de la mission.



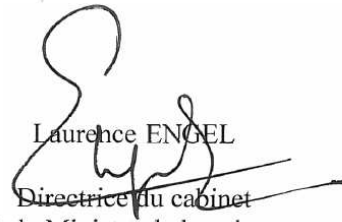
Rémy RIOUX

Directeur du cabinet
du Ministre de l'économie et
des finances



Amélie VERDIER

Directrice du cabinet
du Ministre délégué
chargé du budget



Laurence ENGEL

Directrice du cabinet
de la Ministre de la culture
et de la communication

PIÈCE JOINTE 2

Liste des personnes rencontrées

1. Personnes rencontrées au niveau national en première phase

1.1. Ministère de la Culture et de la Communication

1.1.1. Cabinet de la Ministre

M. Christopher MILES, directeur-adjoint ;
M. Philippe BARBAT, conseiller technique.

1.1.2. Secrétariat général

M. Jean-François COLLIN, secrétaire général du ministère de la Culture et de la Communication ;
M. Arnaud ROFFIGNON, chef du service des affaires financières et générales ;
M. Antoine-Laurent FIGUIERE, chef du département de l'action territoriale ;
M. François-Mathieu ROBINEAU, chef de la mission modernisation information financière.

1.1.3. Direction générale des patrimoines

M. Vincent BERJOT, directeur général des patrimoines ;
Mme Isabelle MARECHAL, chef du service du patrimoine, direction générale des patrimoines ;
Mme Isabelle BALSAMO, chef de l'inspection générale du patrimoine
M. François GOVEN, inspecteur des patrimoines, collège des monuments historiques ;
M. Kevin RIFFAULT, sous-directeur des affaires financières et générales ;
M. Arnaud VUILLE, sous direction des affaires financières et générales, bureau des affaires financières ;
Mme Alison POUPEL, sous direction des affaires financières et générales, bureau de la programmation budgétaire ;
M. Jean-Michel LOYER HASCOËT, sous-directeur des monuments historiques et des espaces protégés (SDMHEP), service du patrimoine ;
M. Emmanuel ETIENNE, adjoint au sous-directeur du SDMHEP ;
Mme Françoise WIERZBICKI, chef du bureau de la conservation du patrimoine immobilier ;
Mme Marie SEMERY, chargée de mission, bureau de la conservation du patrimoine immobilier, DG1 ;
M. Philippe CHARRON, chef du bureau de l'ingénierie et de l'expertise technique ;
M. Jean-Pierre BLIN, bureau de l'ingénierie et de l'expertise scientifique ;
M. Jean-David TIMSIT, statisticien, bureau de l'ingénierie et de l'expertise scientifique ;
M. Frantz SCHOENSTEIN, chef du bureau de la protection des monuments historiques ;

Pièce jointe 2

M. Jean-Luc BISCOP, chef du département des systèmes d'information patrimoniaux ;

M. Julien BARTHEZ, chef de projet maîtrise d'ouvrage, département des systèmes d'information patrimoniaux ;

Mme Christine PIQUERAS, sous-directrice de l'architecture, de la qualité de la construction et du cadre de vie, DG1 ;

Mme Pascale CORRE, bureau de la promotion de l'architecture et des réseaux, DG1.

1.2. Représentants des maîtres d'œuvre

M. François CHATILLON, président de la Compagnie des architectes en chef des monuments historiques ;

M. Frédéric AUCLAIR, président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France.

1.3. Ministère de l'Économie et des Finances

M. Alexandre GROSSE, sous-directeur, 8^e sous-direction, Direction du budget ;

M. Roger MOREAU, chef du bureau 8 BCJS ;

Mme Aurélie WEBER, 8^e sous-direction, Direction du budget.

1.4. Autres acteurs

M. Didier DURAND, président du Groupement français des entreprises de restauration de monuments historiques (EMH) ;

Mme Catherine Charbonneau, conseiller au Groupement français des entreprises de restauration de monuments historiques (EMH) ;

M. Christophe ESCHLIMAN, président des métiers du patrimoine

M. Philippe LAURENT, maire de Sceaux, président national des collectivités territoriales pour la culture (FNCC), vice-président de l'Association des maires de France (AMF) ;

M. Jean de LAMBERTYE, président de la Demeure historique ;

Mme Alexandra PROUST, conseiller en gestion de MH, de la Demeure historique.

2. Personnes rencontrées en deuxième phase

2.1. En Bourgogne

2.1.1. au titre de la DRAC

M. Bruno Chauffert-Yvart, directeur régional des affaires culturelles de Bourgogne ;

M. Michel Roussel, directeur régional adjoint ;

Mme Cécile Ullmann, conservatrice régionale des monuments historiques ;

Pièce jointe 2

M. Régis Wenzel, ingénieur du patrimoine de la CRMH, en charge des départements de la Nièvre et de la Saône et Loire ;

M. Pascal Dolega, secrétaire général de la DRAC ;

Mme Christelle Lavallée, responsable de la cellule financière du secrétariat général ;

M. Olivier Curt, responsable du STAP de la Côte d'Or ;

M. Stéphane Aubertin, responsable du STAP de la Saône et Loire ;

M. Jean Pierre Mayot, responsable du STAP de l'Yonne ;

M. Michel Prestreau, conservateur régional de l'archéologie et coordonnateur du pôle patrimoines.

2.1.2. Au titre des interlocuteurs de la DRAC

M. François Roche-Bruyn, secrétaire général des affaires régionales à la Préfecture de région de Bourgogne ;

M. Claude Chave, maire d'Arnay Le Duc.

2.2. En Languedoc-Roussillon

2.2.1. Au titre de la DRAC

M. Alain Daguerre de Hureaux, directeur régional des affaires culturelles du Languedoc-Roussillon ;

Mme Delphine Christophe, conservatrice régionale des monuments historiques, coordonnatrice du pôle patrimoine et architecture ;

M. Jean-Marie Baroy, ingénieur du patrimoine ;

M. Christian Bonnefous, assistant à la coordination financière de la CRMH ;

M. Philippe Aquilina, secrétaire général de la DRAC ;

Mme Catherine Monnet, secrétaire générale adjointe, responsable de la programmation budgétaire ;

M. Vincent Cassagnaud, responsable du STAP de l'Aube ;

M. Gabriel Jonquères d'Oriola, responsable du STAP de l'Hérault ;

M. Patrice Gintrand, responsable du STAP de la Lozère.

2.2.2. Au titre des interlocuteurs de la DRAC

M. Stoumboff, secrétaire général des affaires régionales à la Préfecture de région du Languedoc-Roussillon ;

M. Jean-Noel Brugeron, vice président du Conseil Général de la Lozère ;

Mme Darnas, directrice générale des services du Conseil Général de la Lozère ;

M. Henri Westphal, directeur général adjoint de la ville de Nîmes, en charge des affaires culturelles ;

Mme Michèle Tellier, directrice des services financiers de la ville de Nîmes ;

Pièce jointe 2

Mme Murielle Casgal, directrice générale des services de la ville de Perpignan ;

M. Jean-Pierre Brousse, directeur général adjoint de la ville de Perpignan, en charge des finances ;

M. Fabrice Manuel, directeur de la culture et du patrimoine au service Économie et emploi du Conseil régional.

2.3. Dans les Pays de la Loire

2.3.1. Au titre de la DRAC

M. Louis Berges, directeur régional ;

M. Luc Caudroy, chef du service de la conservation régionale des monuments historiques ;

Mme Hélène Aumont-Leroy, responsable du service du paysage, de l'architecture et du développement durable ;

M. Antoine Lataste, chargé de mission auprès du directeur, politiques culturelles, pilotage, évaluation ;

Mme Isabelle Sandret-Leclercq, secrétaire générale ;

Mme Hélène Leruste, gestionnaire à la cellule comptable et financière ;

Mme Janique Morinière, gestionnaire à la cellule comptable et financière ;

M. Dominique Latron, responsable du STAP du Maine-et-Loire ;

Mme Valérie Richebracque, architecte urbaniste, au STAP du Maine-et-Loire ;

M. Alain Tournaire, responsable du STAP de Loire-Atlantique ;

M. Philippe Bénézech, responsable du STAP de la Mayenne ;

M. Patrice Harmey, responsable du STAP de Vendée.

2.3.2. Au titre de ses partenaires

M. Tobie, maire d'Ancenis - département de la Loire-Atlantique et M. Poupet, directeur général des services ;

Mme Poupard, adjointe chargée de l'environnement et du patrimoine de la commune de Guérande - département de la Loire-Atlantique ;

M. Plumelet, adjoint chargé de l'urbanisme, des travaux et de l'équipement de la commune de Blain - département de la Loire-Atlantique ;

Mme Clavier adjointe à l'éducation, à la culture et à l'animation de la vie associative de la commune de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu - département de la Loire-Atlantique, et Mme Angelvy, animatrice du patrimoine ;

Mme David, adjointe à la culture de la commune de Chemillé - département du Maine-et-Loire, et M. Vial, directeur général des services ;

M. Loupias, conseiller municipal et ancien maire de la commune de Montreuil-Bellay - département du Maine-et-Loire.

2.4. En région Picardie

2.4.1. Au titre de la DRAC

Mme Nicole Phoyu Yedid, directrice régionale de la DRAC ;
Mme Lascours-Rossignol, secrétaire générale de la DRAC ;
Mme Marianne Sauvage, conservatrice régionale des monuments historiques ;
Mme Joelle Lombard, adjointe de la CRMH ;
M. Daniel Ledoux, ingénieur à la CRMH ;
M. Jean Gravot, Chef du STAP de l'Aisne ;
M. Jean Lucien Guenoun, Chef du STAP de l'Oise ;
M. Christian Douale, Chef du STAP de la Somme ;
M. Philippe Bertrand, responsable de la cellule programmation de la DRAC.

2.4.2. Au titre de ses partenaires

M. Jean-François Cordet, préfet de la région Picardie, préfet de la Somme ;
M. Xavier Bailly, chef du service patrimoine et tourisme de la Ville d'Amiens.

2.5. En région Ile de France

Mme Véronique Chatenay-Dolto, directrice régionale de la DRAC ;
M. Jean Pascal Lanuit, directeur régional adjoint de la DRAC ;
M. Dominique Cerclet, conservateur régional des monuments historiques d'Ile-de-France ;
M. Eric Gennari , secrétaire général de la DRAC ;
M. Benjamin Mouton, architecte en chef des monuments historiques.

2.5.1. Centre des Monuments Nationaux

M. Philippe Belaval, président du Centre des Monuments Nationaux ;
Mme Bénédicte Lefeuvre, directrice générale du Centre des Monuments Nationaux ;
Mme Danièle Déal, directrice de la maîtrise d'ouvrage.

PIÈCE JOINTE 3

Méthodologie des enquêtes territoriales

Pièce jointe 3

Conformément à la lettre de mission du 13 juin 2013, la mission a comporté deux phases. La première, qui faisait suite à de très nombreux échanges entre les ministères de la culture et de la communication, le ministère délégué chargé du budget, le ministère de l'économie et des finances, le cabinet du Premier ministre et les inspections générales des finances et de la culture et de la communication a, dans les faits, débuté le 29 avril. Au terme d'auditions, essentiellement des administrations centrales du ministère de la culture et de la communication ainsi que divers acteurs de la chaîne de restauration et d'entretien des monuments historiques, une note d'étape a été diffusée aux commanditaires le 28 juin.

Sur la base des questionnements et constats identifiés dans cette première phase, la mission a programmé quatre visites de deux jours dans les DRAC de :

- ◆ Picardie les 20 et 21 juin,
- ◆ Bourgogne les 25 et 26 juin,
- ◆ Languedoc-Roussillon les 1er et 2 juillet,
- ◆ Pays de La Loire les 8 et 9 juillet.

Toutes ces missions se sont déroulées sur le même schéma : une rencontre avec le DRAC et éventuellement son adjoint, une rencontre avec le CRMH, en présence ou non de ses collaborateurs et du DRAC, une rencontre de deux heures avec les responsables de STAP, une rencontre avec des élus, une rencontre avec le secrétaire général et les responsables de la CRMH sur le suivi des autorisations d'engagement et de paiement et enfin, lorsque cela a été possible, une rencontre avec le préfet de région ou le SGAR¹.

A l'issue de ces visites, le 17 juillet, la mission a estimé souhaitable de rencontrer la DRAC Ile de France, compte tenu de l'importance du patrimoine et des crédits gérés par cette région. Mais elle n'a pas analysé sa situation particulière sur la base des questionnements et méthodes mises en œuvre dans les autres DRAC², mais a souhaité un échange avec ses responsables sur les enseignements généraux retirés de ses visites en DRAC et solliciter leur expérience sur quelques unes des recommandations qu'elle envisageait de formuler.

1. Critères de sélection des DRAC visitées

Ces DRAC ont été choisies par la mission en toute indépendance sur la base des critères suivants :

- ◆ **critères de neutralité** : la mission a souhaité éviter de visiter des DRAC, qui auraient pu faire l'objet récemment de missions d'enquêtes administratives de l'IGAC ou de l'inspection du patrimoine ou qui auraient été associées de près aux travaux de l'Observatoire ;
- ◆ **critères de diversité des situations géographique et démographique** : la mission a souhaité se rendre dans des régions situées respectivement au Nord, au Sud, à l'Ouest et au Centre du territoire national, les traditions administratives lui paraissant souvent différentes selon ces localisations géographiques ; elle a souhaité constituer un échantillon représentatif de régions caractérisées par une forte expansion démographique et des agglomérations de grande taille (Pays de La Loire, Languedoc Roussillon), et de régions caractérisée par une présence particulièrement élevée de communes (Picardie, au 2ème rang national) ou de zones rurales isolées moins bien desservies en raison du relief (Bourgogne, Languedoc Roussillon dans certains départements de la région) ;

¹ Cf. liste des personnes rencontrées en pièce jointe n° 2.

² Ce qu'elle n'aurait pu faire en raison des fonctions antérieures exercées à la DRAC d'Ile de France par Jean-François de Canchy.

Pièce jointe 3

- ◆ **critères de qualité de la gestion budgétaire, signalés par la direction générale du patrimoine à la mission :**
 - la DGP avait fourni à la mission un tableau explicitant les modalités d'arbitrage DRAC par DRAC de répartition des crédits du PLF 2013, faisant apparaître les DRAC ayant faiblement consommé leurs crédits de paiement l'année précédente, ayant d'importantes autorisations d'engagement non consommées en crédits de paiement (« reste à payer important ») et concernées par des CPER.
 - la mission s'est efforcée de retenir un échantillon où seraient représentés les divers comportements budgétaires identifiés : une bonne consommation des crédits et de faibles restes à payer, une bonne consommation des crédits mais d'importants restes à payer, une sous consommation des crédits de l'année mais des restes à payer apparemment maîtrisés, de mauvais résultats, sur la base des deux critères. Compte tenu des difficultés apparentes de consommation des crédits prévus par les contrats de plan, elle a choisi quatre régions concernées par des CPER portant sur les monuments historiques.

Le choix s'est donc porté sur quatre DRAC dont les caractéristiques « externes » étaient les suivantes.

Tableau 1 Caractéristiques externes des DRAC de l'échantillon

		Bourgogne	Languedoc Roussillon	Pays de la Loire	Picardie
Nombre de monuments implantés**		2 200	2 005	2 121	1 595
Effectifs CRMH*		13	24	17	13
Nombre de STAP de la région*		4	5	5	3
Effectifs totaux de ces STAP*		23	34	34	23
Consommations 2012**	AE	10 892 904	12 911 214	9 726 464	9 730 590
	CP	6 784 635	10 509 152	10 141 966	13 220 173
Sous consommation de CP sur l'action 1/ prévisions budgétaires initiales 2012*		Très élevée	Élevée	Élevée	Consommations supérieures aux crédits budgétés
Reste à payer sur engagements antérieurs à la fin 2012 (en M€)*		17,53	18,95	18,35	12,78
Ratio reste à payer / consommations de l'année 2012		2,59	1,80	1,81	0,97

*Source : Missions d'après * données DGP ** données des Drac concernées.*

2. La méthode suivie

La brièveté de la visite et le mode de recueil des informations n'autorisaient en rien un diagnostic complet de la gestion des DRAC et CRMH rencontrées.

Il s'est agi pour la mission de recueillir des informations, lors des entretiens sur place, sur quelques grandes questions seulement concernant :

- ◆ le positionnement de la CRMH dans la DRAC, les principes d'organisation du CST et le partage des tâches entre CRMH et STAP dans l'instruction des autorisations de travaux, le CST et l'établissement du bilan sanitaire ;
- ◆ les partenariats et relations entretenus par la DRAC avec les collectivités de la région, les constats étant éclairés par les rencontres avec les élus et les autorités préfectorales, qui ont toutes porté sur les perspectives du développement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans les régions visitées ;

Pièce jointe 3

- ◆ les modalités d'élaboration de la programmation des opérations et d'attribution des subventions ;
- ◆ les modalités d'emploi des crédits et de suivi de la consommation des AE et des CP.

Dans les délais impartis et compte tenu des attentes précises de la DGP, l'enquête de la mission n'a pas porté sur des points particuliers du CST qui avaient déjà fait l'objet d'enquêtes de l'Observatoire (modalités d'approbation du choix des maîtres d'œuvre non acmh, recueil et conservation de la documentation nécessaire à la conservation par exemple), ni sur les conditions de mise en œuvre des appels d'offre de travaux et entretien, gérés par les DRAC.

Une importante documentation a été le plus souvent préparée par les DRAC et remise lors des visites. Les rencontres sur place de la mission puis les échanges électroniques ont permis d'en obtenir d'autres. Mais les réponses n'étaient pas toutes homogènes, la mission n'ayant pas souhaité avoir une grille préétablie, en pensant que de la diversité des formes de réponse pourraient surgir quelques éclairages qualitatifs complémentaires et l'enrichissement de son diagnostic au fur et à mesure des échanges, ce qui a été le cas.

La procédure de contradiction rapide et informelle, mise en place la dernière semaine de juillet sur une première version des constats faits DRAC par DRAC, a permis autant que faire se pouvait, en cette période de congés, d'harmoniser les informations recueillies d'une DRAC à l'autre et de recueillir les commentaires des DRAC sur cette première version, qui a été modifiée au vu de certaines de ces remarques et compléments d'information.

Des éléments d'information fournis le 23 juillet par la DGP à la mission sur les rythmes observés de consommation en crédits de paiement des AE engagées à 100% par exercice d'engagement ont pu être intégrés au cours de cette dernière semaine de juillet dans la version définitive de chaque annexe.

PIÈCE JOINTE 4

Liste des propositions de la mission

Récapitulatif des propositions

1. Propositions de nature à améliorer la lisibilité et la cohérence de la politique nationale de l'État en matière de monuments historiques

Proposition n° 1 : Dans le prolongement du bilan sanitaire quinquennal 2012, faire définir par les CRMH un schéma hiérarchisant les priorités de la conservation dans leur région et la liste des travaux d'urgence à privilégier sur les cinq prochaines années à partir d'estimations plus fiables et plus homogènes que celles de ce bilan quinquennal ; l'établissement de cette liste devra prendre en compte l'évolution plus ou moins rapide de la dégradation de ces monuments ainsi que le niveau d'intérêt scientifique et patrimonial de leur conservation et reposer sur un diagnostic sanitaire formalisé mené sur place.

Proposition n° 2 : Éclairer le Parlement dans le cadre de la loi de finances sur la stratégie nationale de conservation poursuivie par l'État et ses résultats par rapport à la situation décrite par ces bilans sanitaires quinquennaux ; à cette fin, développer le suivi annuel des résultats atteints selon les principales rubriques utilisées par ces bilans sanitaires quinquennaux et susceptibles d'être exploitées à travers les systèmes d'information existants ; ces informations concerneraient l'évolution et la répartition de l'effort budgétaire selon :

- ◆ le niveau de protection des monuments (inscrits ou classés) ;
- ◆ la nature des travaux (entretien, réparations urgentes justifiées par la sécurité, autres travaux) ;
- ◆ les territoires concernés (régions, départements et communes) ;
- ◆ les propriétaires de monuments concernés (État, collectivités territoriales, propriétaires privés).

Proposition n° 3 : Mieux prendre en compte dans l'arbitrage des moyens entre les DRAC la contribution apportée d'une part par les propriétaires et d'autre part par les autres financeurs des opérations ; à cette fin :

- ◆ accorder une priorité forte à la collecte plus rapide et exhaustive à travers les systèmes informatisés disponibles des informations relatives à la participation des collectivités locales co-financeurs et de l'effort propre des propriétaires au financement des travaux subventionnés ;
- ◆ procéder dans le dialogue de gestion à une analyse plus précise des composantes de l'indicateur de la loi de finances relatif à l'effet de levier ;

Proposition n° 4 : Améliorer l'appréhension des incidences de la politique conduite et des subventions versées sur l'ouverture au public et l'élargissement de la fréquentation des monuments historiques financés au niveau déconcentré ; dans ce but :

- ◆ instaurer un suivi à travers les systèmes d'information existants des subventions accordées aux monuments ouverts et non ouverts au public ;
- ◆ renforcer la connaissance des CRMH sur les modalités d'ouverture et la fréquentation des MH État et non État dont elles financent les travaux, ces informations pouvant être recueillies, lorsque nécessaire, à l'occasion des visites sur place du contrôle scientifique et technique.

Pièce jointe 4

Proposition n° 5 : Suivre l'évolution de la dépense nationale consentie en faveur des monuments historiques et ses retombées sur le secteur de la construction, en exploitant statistiquement les informations disponibles par Agrégée sur les autorisations de travaux demandées et accordées aux divers propriétaires et les informations fournies par les propriétaires sur le coût prévisionnel des travaux dans ce cadre¹.

Proposition n° 6 : Mieux identifier la capacité contributive des propriétaires de monuments historiques au financement des travaux : à cette fin, les contacts et échanges d'information entre la direction générale des patrimoines et la direction générale des finances publiques devraient être renforcés, pour permettre :

- ♦ une meilleure prise en compte du potentiel fiscal et de la situation financière des collectivités publiques :
- ♦ une meilleure identification des effets de cumul de la dépense fiscale et de la dépense budgétaire sur l'effort et la capacité contributive propres des propriétaires privés au financement des opérations de restauration et d'entretien des MH².

2. Propositions de nature à renforcer les capacités d'intervention des CRMH en matière de conservation des monuments historiques

Proposition n° 7 : Mettre en place les outils de suivi nécessaires à l'appréhension de l'évolution de l'activité et de la charge de travail des CRMH au regard de leurs effectifs et renforcer la formation de leurs responsables aux aspects budgétaires et juridiques de leurs missions ;

Proposition n° 8 : Étudier les moyens de mieux assurer la complémentarité des métiers des CRMH et des STAP et l'équilibre nécessaire du scientifique et du technique dans l'exercice du CST sur les monuments historiques, notamment par l'allègement de certaines tâches d'urbanisme des STAP à valeur ajoutée plus faible³.

Proposition n° 9 : Promouvoir les bonnes pratiques autorisant une sélectivité plus grande des interventions sur place au titre du CST aval pour pouvoir davantage développer le travail scientifique et technique en amont de l'autorisation des travaux.

Proposition n° 10 : Assurer un recensement central plus précis des études d'évaluation et études de diagnostic engagées en complément de la mission de base des maîtres d'œuvre.

Proposition n° 11 : Améliorer l'exercice du CST en amont de l'autorisation de travaux et à cette fin :

- ♦ clarifier et préciser les modalités de prescription des études d'évaluation et études de diagnostic complémentaires de la mission de base de la maîtrise d'œuvre et notamment le moment où ces études doivent être recommandées aux propriétaires :
- ♦ développer au titre du CST amont l'élaboration gratuite de projets de cahier des charges des études d'évaluation à conduire par les propriétaires non État ;
- ♦ autoriser les CRMH à conduire au titre de leur mission documentaire des études d'évaluation scientifique et de prédiagnostic technique sur les monuments non État d'un intérêt patrimonial avéré appelant des travaux de conservation urgents ou complexes et définir les modalités de porter à connaissance et prescriptions associées à ces études aux propriétaires.

¹ Voir leurs dates de lancement et d'achèvement des chantiers qui en principe doit être signalée au titre du CST par les propriétaires et devraient être servies dans Agrégée.

² Il n'entrait pas dans le mandat de la mission d'analyser l'efficacité de la dépense fiscale.

³ Il n'entrait pas dans le mandat de la mission d'analyser ces tâches d'urbanisme.

3. Propositions de la mission relatives au renouvellement du partenariat avec les collectivités locales

Proposition n° 12 : S'assurer systématiquement avant la programmation budgétaire d'une opération de travaux concernant une collectivité territoriale de l'existence simultanée des deux conditions requises pour son exécution dans les délais prévus : le réel accord des élus de la collectivité pour engager l'opération et la capacité financière que cette collectivité aura de financer l'opération.

Proposition n° 13 : Parvenir dans la programmation à des tranches fonctionnelles de travaux dimensionnées aux capacités financières des collectivités propriétaires et prendre en compte ce que ces partenaires ne peuvent raisonnablement payer pour conserver un monument au regard d'autres besoins.

Proposition n°14 : Améliorer la lisibilité de la stratégie monumentale de l'État en région en élaborant un document de présentation de sa stratégie régionale de moyen terme et des bilans réguliers sur les objectifs atteints et la participation des propriétaires publics et privés à cette politique.

4. Propositions de la mission relatives à l'amélioration de la programmation et de la gestion des crédits budgétaires des DRAC

Proposition n° 15 : Élaborer une circulaire conjointe du ministère de la culture et du ministère de l'économie et des finances, précisant et actualisant les modalités d'instruction, d'engagement et de versement des demandes de subvention des propriétaires sur les travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques à la suite de la réforme. Cette circulaire aurait pour objet de :

- ◆ mieux articuler les procédures d'engagement et de versement des subventions et les nouvelles procédures du CST et d'autorisation de travaux ;
- ◆ préciser les pièces justificatives à fournir par les propriétaires lors du dépôt des demandes de subvention, notamment au titre des modalités de financement des opérations ;
- ◆ repréciser les règles et bonnes pratiques à mettre en œuvre dans l'engagement et le calcul des subventions par rapport aux dates de commencement et de fin de travaux.

Proposition n° 16 : Engager la rénovation des outils informatiques d'aide à la programmation dans l'objectif d'assurer une restitution automatique des consommations de crédits de paiement par exercice d'affectation et d'engagement des autorisations d'engagement et par monument⁴.

Proposition n° 17 : Constituer un groupe de travail avec des représentants des Drac ayant pour objet, dans l'attente de cette rénovation des outils informatiques :

- ◆ **d'améliorer le dispositif de suivi actuel du rythme de paiement des engagements** par les DRAC, en mutualisant les bonnes pratiques mises en œuvre au niveau déconcentré et en visant d'établir la pré-programmation des opérations simultanément en AE et en CP et d'assurer le suivi et la reprévision en cours d'année des crédits délégués ;

⁴ Il n'entrait pas dans le mandat de la mission d'analyser les aspects techniques de cette rénovation.

Pièce jointe 4

- ♦ **d'élaborer le cadre, le rythme et les principales rubriques du contrôle de gestion**, qu'il apparait nécessaire et possible d'instaurer⁵ à partir des outils informatiques existants et des informations principales à mobiliser pour suivre en interne et rendre compte publiquement de l'emploi des crédits déconcentrés.

Proposition n° 18 : Rappeler à l'ensemble des DRAC que la programmation budgétaire des AE doit s'effectuer simultanément en AE et en CP, en examinant en premier lieu l'échéancier prévisionnel des paiements relatifs aux engagements sur exercices antérieurs, puis en dimensionnant le volume et la répartition des autorisation d'engagement demandées pour l'année en fonction :

- ♦ des indicateurs de performance associés à la loi de finances sur l'effet de levier et le pourcentage représenté par les dépenses d'entretien ;
- ♦ mais aussi des objectifs territoriaux associés aux directives d'orientation budgétaires qui seraient déclinés dans le cadre du dialogue de gestion ;
- ♦ ainsi que des incidences que les opérations nouvelles à engager auront sur les consommations de crédits de paiement de l'année, sur la base d'un calendrier cohérent avec les consommations observées l'année précédente par nature de dépenses sur cette première année, hors avances de travaux.

Proposition n°19 : Faire surveiller plus attentivement par les contrôleurs financiers les procédures conduisant à une accélération non justifiée du rythme des crédits de paiement dans la situation d'endettement actuelle de l'Etat et à ce titre :

- ♦ subordonner l'engagement des avances sur travaux supérieures à 5 % au visa préalable des contrôleurs financiers régionaux ;
- ♦ surveiller au niveau du CBCM les effets de l'extension en cours des procédures de simplification des engagements sur les dépenses d'entretien (à travers l'examen des restes à payer comptables enregistrés dans Chorus) sur l'évolution à venir des consommations budgétaires en CP de ces dépenses d'entretien.

Proposition n° 20 : Procéder à un réexamen systématique des restes à payer sur les engagements antérieurs à 2009 et à une clôture des autorisations d'engagement affectées ou engagées qui ne sont plus susceptibles de donner lieu à paiement.

⁵ Peut être dans le cadre d'un Infocentre.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : PRÉSENTATION DES PROCÉDURES APPLICABLES À L'ENTRETIEN ET À LA RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES**
- ANNEXE 2 : INFORMATIONS SUR LA GESTION DES CRÉDITS ET EFFECTIFS FOURNIES PAR LES SERVICES CENTRAUX DU MCC**

ANNEXE I

Présentation des procédures applicables à l'entretien et à la restauration des monuments historiques

SOMMAIRE

1. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX : DES PROCÉDURES DISTINCTES SELON LA NATURE DES TRAVAUX ENVISAGÉS ET LE DEGRÉ DE PROTECTION DU MONUMENT.....	1
2. LA PHASE AMONT D'ÉLABORATION D'UN PROJET	3
2.1. Les conseils adressés aux propriétaires par les guides diffusés.....	3
2.2. Les textes applicables à ce stade.....	4
2.2.1. <i>Les dispositions du décret sur la réforme de la maîtrise d'œuvre codifiées dans l'article R 621-32 du Code du patrimoine.....</i>	<i>4</i>
2.2.2. <i>Les dispositions de la circulaire sur le contrôle scientifique et technique</i>	<i>5</i>
2.2.3. <i>L'assistance à maîtrise d'ouvrage.....</i>	<i>6</i>
2.3. Commentaires de la mission	7
2.3.1. <i>Un facteur d'allongement des procédures de demande d'autorisations de travaux non mesuré.....</i>	<i>7</i>
2.3.2. <i>La référence prégnante à la procédure antérieure des « études préalables » et les ambiguïtés en résultant.....</i>	<i>7</i>
3. LA PHASE D'APPROBATION DU PROJET DE TRAVAUX.....	10
3.1. Les formalités relatives au choix des maîtres d'œuvre	10
3.1.1. <i>Le dispositif juridique</i>	<i>10</i>
3.1.2. <i>L'ouverture amorcée de la concurrence</i>	<i>10</i>
3.2. Les formalités relatives aux autorisations de travaux.....	11
3.2.1. <i>Le dispositif juridique</i>	<i>11</i>
3.2.2. <i>Un suivi des autorisations accordées susceptible d'être davantage exploité</i>	<i>12</i>
4. LE MONTAGE DU PLAN DE FINANCEMENT DES TRAVAUX ET LES FORMALITÉS DE DEMANDES DE SUBVENTION À L'ÉTAT.....	13
4.1. Les informations diffusées aux usagers.....	13
4.2. L'absence de circulaire récente sur la procédure d'instruction des subventions, source de difficultés dans la programmation des crédits de l'État et l'évaluation de leur efficience	14
5. LA PHASE D'ENGAGEMENT ET D'EXÉCUTION DES TRAVAUX.....	15
5.1. Les étapes à franchir avant le démarrage du chantier.....	15
5.2. La phase d'exécution des travaux.....	16
5.3. La fin des travaux.....	17

La procédure de protection des monuments a été introduite par la loi du 31 décembre 2013 sur les monuments historiques. **Les immeubles dont la conservation présente un intérêt public au point de vue de l'histoire ou de l'art peuvent être classés comme monuments historiques.** La procédure de classement est définie par les articles L. 621-1 à L. 621-6 et R. 621-1 à R. 621-5 et R. 621-7 du code du patrimoine. Selon l'article L. 621-25 du même code, **les immeubles ou parties d'immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation peuvent, à toute époque, être inscrits,** par décision de l'autorité administrative, au titre des monuments historiques. La procédure d'inscription est définie par les articles R. 621-53 à R.621-58 du code du patrimoine.

Au 31 décembre 2011¹, on comptait 43 369 immeubles protégés au titre des monuments historiques, dont 14 499 classés et 29 470 inscrits, et quelque 260 000 objets mobiliers, se répartissant par moitié entre inscrits et classés. La moitié des immeubles protégés appartient à des propriétaires publics et l'autre à des propriétaires privés. **55,7 % des monuments historiques classés appartiennent à des communes, 3,3 % aux autres collectivités locales, 34,7 % à des propriétaires privés et 6,3 % seulement à l'État ; la part de l'État descend à 3,9 % pour l'ensemble des monuments classés et inscrits.**

Des guides pratiques ont été récemment élaborés et diffusés par la Direction générale des patrimoines pour éclairer les très nombreux propriétaires, autres que l'État (41 000 environ) sur les étapes de réalisation de leurs projets d'entretien, de réparation ou de restauration de leur monument. Ces guides permettent de mesurer la multiplicité, sinon la complexité, des formalités à accomplir par les maîtres d'ouvrage et le nombre significatif d'interventions, facultatives ou obligatoires des services administratifs, scientifiques et techniques des DRAC, chargés de gérer les procédures relatives à ces maîtres d'ouvrage. La présentation qui suit s'appuie largement sur les informations figurant dans ces guides.

Après avoir rappelé les principes généraux qui président à la définition des procédures, cette présentation distingue donc :

- ◆ la phase amont d'élaboration d'un projet et de sa conception ;
- ◆ la phase d'approbation des travaux ;
- ◆ la phase de mise au point du plan de financement des travaux ;
- ◆ la phase de réalisation des travaux.

1. Les principes généraux : des procédures distinctes selon la nature des travaux envisagés et le degré de protection du monument

Les procédures sont différenciées selon la nature des travaux envisagés, entretien, réparation de plus grande ampleur ou restauration, à partir de définitions qui peuvent prêter à interprétation et appréciation diverses par les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre et l'administration elle-même², l'objet précis des travaux concernés pouvant être similaire mais affecter plus ou moins la consistance du bâtiment.

¹ Source PAP de la mission Culture du PLF 2013.

² Cf. notamment Article d'Eric Pourcel in la revue « Construction et urbanisme » n° 7 de juin 2010 sur le caractère incomplet des définitions données par les circulaires de la MIQCP.

Encadré 1 : Définition des travaux d'entretien, de réparation et de restauration des monuments historiques

Le Code du patrimoine distingue quatre catégories de travaux pour les immeubles classés (entretien, réparation, restauration et modification) et précise en fonction de leur nature, de leur consistance et de leur impact potentiel sur la conservation, la qualification du maître d'œuvre et les procédures d'autorisation de travaux. Pour les immeubles inscrits, le Code de l'urbanisme et le Code du patrimoine distinguent les travaux d'entretien et les travaux de plus grande importance effectués sur les immeubles inscrits, selon les règles générales définies pour la délivrance du permis de construire.

Dans les deux cas, **les travaux dits d'entretien** ne nécessitent pas de maîtrise d'œuvre ni d'approbation préalable : ils recouvrent les travaux dont l'impact sur le monument est limité et, selon les guides diffusés *« toutes les actions périodiques de **conservation préventive** visant à maintenir l'immeuble et ses différentes parties dans un état approprié afin qu'il conserve son intérêt patrimonial selon définition de la norme européenne EN15898 2011 F Terme 3.4.1. » « Les travaux d'entretien sont de faible ampleur et sont conduits sans modifier les matériaux, l'aspect, la disposition de l'immeuble protégé ou de ses parties »*. Les exemples donnés de ces travaux sont le remaillage des couvertures, le remplacement ponctuel d'éléments manquants, la remise en peinture, le démoussage, la révision de solins et d'étanchéité, la révision de joints de maçonnerie, la réfection ponctuelle d'enduits, etc.

Les **travaux de réparation** relatifs aux monuments classés sont selon ces guides *« des travaux qui permettent d'intervenir sur les parties endommagées des immeubles. Ils ont pour objet de rétablir l'aspect et la fonction d'origine des ouvrages encore en place, de stopper les altérations ou de traiter leurs conséquences. La réparation est considérée comme une action de **conservation curative** effectuée dans le respect de l'intérêt patrimonial... Ces travaux nécessitent un travail préalable d'étude et de définition ainsi qu'une surveillance des travaux »*. Les exemples donnés de ces travaux sont : reprise d'ouvrages de couverture, réparation des assemblages de charpente, menuiseries et structures, réfection d'ouvrages d'étanchéité, réfection partielle d'enduits ou de vêtements, reprise de maçonnerie, consolidation ou refixage de peintures murales, traitement insecticide, etc.

Les **travaux de restauration** sont *« l'ensemble des interventions de grande ampleur, portant sur tout ou partie de l'édifice qui ont pour objet de sauvegarder, conserver, **restituer les qualités architecturales ou techniques qui ont justifié la protection de l'immeuble**. Par une intervention directe sur le monument endommagé ils ont pour principal objectif de remédier et arrêter son altération (**conservation curative**). Ils comprennent également des interventions destinées à mettre le monument en valeur et en faciliter la compréhension en améliorant sa présentation. A ce titre les opérations de restauration peuvent comporter des interventions de **reconstitution** »*.

Une forte distinction des procédures d'engagement des travaux entre les monuments classés et inscrits est appliquée pour les opérations de réparation et de restauration. Obéissant à des procédures plus légères et au Code de l'urbanisme pour les monuments inscrits, les phases de programmation, de choix du maître d'œuvre et d'approbation des travaux prévus sont soumises à de multiples et nombreuses obligations spécifiques, définies par le Code du patrimoine, pour les monuments classés. **Dans les deux cas, les délais d'approbation impartis à l'administration sont largement supérieurs aux délais retenus pour le permis de construire de droit commun**, (délivré en deux mois pour les maisons individuelles, trois mois pour les autres constructions) et à celui fixé comme objectif du « choc de simplification » par le Président de la République pour la modernisation de l'État (deux mois).

La distinction entre monuments classés et inscrits ne s'applique pas en revanche pour le contrôle scientifique et technique (CST), qui doit s'exercer de façon systématique, avant, pendant et après les opérations sur l'ensemble des monuments, de la phase amont à la phase aval des travaux jusqu'à l'archivage et la tenue de la documentation du chantier selon les textes et la circulaire d'application qui l'ont redéfini³. Selon les dispositions du décret du 22 juin 2009, le CST, qui se substitue à l'ancienne notion de « surveillance des travaux » définie par la loi de 1913, a pour objet de « *vérifier périodiquement l'état sanitaire*

³ Dont le détail des dispositions ne sera pas rappelé ici.

des monuments historiques et les conditions de conservation de ces monuments de façon à assurer leur pérennité et garantir que les interventions sur les biens classés et inscrits sont compatibles avec le statut de monument historique qui leur est accordé, vérifier que les déplacements d'objets mobiliers inscrits et classés se déroulent dans des conditions assurant leur bonne conservation ».

La distinction entre monuments classés et inscrits ne s'applique pas non plus pour le droit à bénéficier d'une subvention de l'État qui est ouvert aux propriétaires des monuments inscrits comme des monuments classés.

2. La phase amont d'élaboration d'un projet

2.1. Les conseils adressés aux propriétaires par les guides diffusés

Les guides diffusés insistent sur l'utilité d'une concertation préalable des maîtres d'ouvrage, qu'ils soient publics ou privés, avec les services de la DRAC, conservation régionale des monuments historiques (CRMH) et service territorial de l'architecture et du patrimoine (STAP), en amont de leurs projets, que les travaux concernent des monuments classés ou des monuments inscrits, des travaux d'entretien de faible ampleur, des travaux de grosse réparation ou encore des travaux de restauration. Les services de conservation régionale sont plus particulièrement compétents sur ces deux dernières catégories et les STAP, dirigés par les architectes des bâtiments de France (ABF), sur les opérations d'entretien.

Cette concertation et cette phase de programmation préalables permettent, selon les guides, aux maîtres d'ouvrage :

- ♦ d'une part de prendre connaissance des informations dont disposent les services de l'État sur le monument, des contraintes règlementaires, architecturales et techniques que le projet devra respecter et des modalités selon lesquelles le contrôle scientifique et technique s'exercera ;
- ♦ d'autre part de bénéficier de l'expertise et du conseil, gratuits à ce stade, des services de l'État pour définir le programme des travaux.

Il est indiqué par les guides que « l'établissement du programme peut nécessiter, selon le degré de complexité et l'ampleur des travaux, des études plus ou moins approfondies, justifiant le recours à un architecte⁴ ou d'une assistance à maître d'ouvrage et susciter de la part des services de l'État consultés la recommandation :

- ♦ pour les opérations les plus complexes, **d'études d'évaluation**, comportant les éléments nécessaires pour disposer d'une connaissance globale de l'édifice d'un point de vue administratif, historique, archéologique, technique, architectural, et présentant les travaux nécessaires et les priorités les concernant (dispositions de l'article R-621-32 du code du patrimoine, prévues pour les établissements classés et susceptibles de s'appliquer également aux établissements inscrits, selon les guides) ;
- ♦ plus fréquemment **d'études de diagnostic**, permettant de préciser le programme de l'opération, ce programme « comprenant notamment une présentation de l'opération, des relevés, un état des lieux de la partie du bâtiment à restaurer, une analyse et une synthèse des études documentaires et investigations scientifiques et techniques existantes, les différentes hypothèses de restauration à approfondir dans la mission de base du maître d'œuvre, une estimation financière sommaire de ces propositions

⁴ Ou pour les travaux d'entretien de faible ampleur l'aide du STAP pour l'élaboration du cahier des charges des travaux.

conduisant parfois à préconiser des études complémentaires d'investigation des existants.

Il est précisé que ces études essentielles sont généralement à la charge du maître d'ouvrage mais peuvent donner lieu à une subvention ou à la prise en charge gratuite de l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur la base des dispositions de l'article L 621-29-2 du Code du patrimoine et des dispositions de l'article R 622-46 de ce même code, qui précise les informations sur la base desquelles l'insuffisance des ressources du maître d'ouvrage doit être appréciée.

2.2. Les textes applicables à ce stade

2.2.1. Les dispositions du décret sur la réforme de la maîtrise d'œuvre codifiées dans l'article R 621-32 du Code du patrimoine

Les dispositions de l'ordonnance de 2005 alignent les phases applicables à la maîtrise d'œuvre des monuments historiques sur les dispositions générales de la loi MOP⁵. C'est la notion d'étude préliminaire qui s'applique en principe à ce stade d'élaboration d'un projet, avant l'établissement de l'APS et de l'APD.

L'article R 621-32 du Code du Patrimoine prévoit néanmoins la possibilité d'études préalables complémentaires en distinguant ces études de celles de la maîtrise d'œuvre et encadrant leur prescription en les limitant aux monuments classés et seulement à certains cas ; il dispose en effet que :

« Les opérations de restauration **sur les immeubles classés** font l'objet :

1° d'une étude d'évaluation, **lorsque l'ampleur de la restauration envisagée nécessite un aperçu général de l'état de l'immeuble**. Elle comprend l'identification architecturale et historique du monument, son bilan sanitaire, et est accompagnée d'une **proposition pluriannuelle de travaux** ainsi que d'un recueil des études documentaires scientifiques, techniques et historiques dont il a fait l'objet ;

2° D'une étude de diagnostic pour chaque opération programmée, complétée d'expertises techniques, scientifiques et historiques, **si la nature, l'importance et la complexité des travaux le justifient** ;

3° D'une mission de maîtrise d'œuvre dont les éléments sont énoncés à l'article R. 621-34.

Le projet de programme accompagné du diagnostic de l'opération et, le cas échéant, de l'étude d'évaluation est soumis pour observations au préfet de région dans les conditions prévues par l'article R. 621-22.

L'avant-projet définitif est soumis à son autorisation avant tout commencement de travaux, dans les conditions prévues par les articles R. 621-11 [et suivants] ».

L'article R.621-34 indique :

« Pour chaque opération, le maître d'œuvre se voit confier une mission de base dont les éléments indissociables sont les suivants :

1° Les études d'avant-projet, décomposées en avant-projet sommaire et avant-projet définitif ;

2° Les études de projet ;

3° L'assistance apportée au maître d'ouvrage pour la passation du ou des contrats de travaux ;

⁵ Sous réserve de la vérification par l'administration de la qualification de l'architecte.

Annexe I

4° L'examen de la conformité au projet des études d'exécution faites par l'entrepreneur et leur visa ;

5° La direction de l'exécution du ou des contrats de travaux ;

6° L'assistance apportée au maître d'ouvrage lors des opérations de réception et pendant la période de garantie de parfait achèvement ;

Ces éléments peuvent, en fonction de la nature des travaux ou du niveau de complexité de l'opération, être regroupés en une seule ou plusieurs phases. Ils font l'objet d'un contrat unique ».

L'article R 621-22 indique, quant à lui, « qu'avant de déposer une demande pour obtenir l'autorisation prévue à [l'article L. 621-9](#), le maître d'ouvrage transmet au préfet de région le projet de programme accompagné du diagnostic de l'opération. Après, le cas échéant, un débat contradictoire, le préfet de région lui fait part de ses observations et recommandations ».

L'article R 621-12 prévoit que le dossier présenté à l'appui de la demande d'autorisation de travaux comprend :

« 1° Le programme d'opération décrivant et justifiant les travaux projetés et l'avant-projet définitif contenant un rapport de présentation, un descriptif quantitatif détaillé et l'ensemble des documents graphiques et photographiques permettant la compréhension des travaux prévus ;

2° Les études scientifiques et techniques préalables à la réalisation des travaux, en fonction de la nature, de l'importance et de la complexité de ceux-ci.

Un arrêté du ministre chargé de la culture fixe, selon l'objet des travaux, les modèles de demande et précise la liste des pièces à joindre au dossier ».

2.2.2. Les dispositions de la circulaire sur le contrôle scientifique et technique

La circulaire du 1er décembre 2009 sur le CST insiste sur l'importance de cette phase amont et l'intérêt qui s'attache à une approche transversale des services à ce moment là. Elle indique notamment⁶ :

*« Dès la première prise de contact, la direction régionale des affaires culturelles met à disposition la connaissance qu'elle a du monument historique pour permettre, par la diffusion des informations nécessaires, l'élaboration d'un programme cohérent, l'établissement des diagnostics et la définition des priorités d'intervention. **La démarche du propriétaire doit cependant rester volontaire.***

*Dans certains cas, vous serez amené à prendre en charge financièrement, aussi bien pour des raisons scientifiques et techniques que pour des raisons de sauvegarde, tout ou partie des études et investigations préalables indispensables, le cas échéant au taux de 100 %. **Il est essentiel que les propriétaires ne puissent être tentés de minimiser la phase d'études pour des motifs financiers** ».*

Elle ajoute : « La prise en charge des études est particulièrement préconisée dès lors qu'un approfondissement des connaissances scientifiques relatives au monument historique considéré s'avère nécessaire avant d'agir ».

⁶ Les caractères gras ont été ajoutés par la mission.

La circulaire présente également tous les aspects sur lesquels les recommandations des DRAC sont susceptibles d'intervenir et ces études susceptibles d'être menées, au cas où un propriétaire s'adresse à la DRAC pour demander des informations, que ce soit au stade du simple projet, de ses problèmes de choix d'un maître d'œuvre, ou au cours des diverses étapes de réception des études de la maîtrise d'œuvre (études préliminaires, APS et APD).

Elle conclut : « ***Si ces recommandations n'ont été pas suivies par le maître d'ouvrage ou si l'administration n'a pas été en mesure de les édicter en amont, vous veillerez à assortir l'autorisation de travaux de prescriptions, réserves ou conditions. J'attire votre attention sur le fait qu'un refus d'autorisation est préférable à l'édiction de prescriptions de nature à remettre en question l'économie générale du projet présenté*** ».

2.2.3. L'assistance à maîtrise d'ouvrage

L'article L 621-29-2 du Code du Patrimoine, introduit par l'ordonnance de 2005, dispose que « *les services de l'État chargés des monuments historiques peuvent apporter une assistance gratuite au propriétaire ou à l'affectataire domanial d'un immeuble classé ou inscrit qui ne dispose pas, du fait de l'insuffisance de ses ressources ou de la complexité du projet de travaux, des moyens nécessaires à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de l'opération [...]* ».

L'article R 621-32 du Code du patrimoine précise que : « *l'assistance à maîtrise d'ouvrage peut être accordée à titre gratuit au propriétaire ou à l'affectataire domanial :*

1° en cas d'insuffisance des ressources du demandeur, qui s'apprécient :

a) S'il s'agit d'une collectivité territoriale ou d'un groupement, au regard de son potentiel fiscal, tel que défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, du nombre de monuments historiques sur son territoire et de tout autre élément matériel et économique significatif ;

b) s'il s'agit d'un propriétaire privé, au regard de ses revenus relatifs aux trois années précédant la demande ;

c) s'il s'agit d'un établissement public, au regard des éléments relatifs à la situation financière de l'établissement ;

2° En cas de complexité de l'opération, appréciée, au vu des moyens dont dispose le propriétaire ou l'affectataire, au regard de la nécessité et du degré d'intervention sur les structures ou sur les éléments caractéristiques ayant justifié la protection de l'objet ou de l'orgue, au titre du présent code et à raison de l'importance des interventions à mener, de la mise en œuvre éventuelle de nouvelles technologies d'études et de traitements et du nombre d'intervenants spécialisés à solliciter ».

La circulaire du 1er décembre 2009 sur l'assistance à la maîtrise d'ouvrage précise que celle-ci peut intervenir en amont du dépôt de l'autorisation de travaux tout comme en aval de celle-ci pour l'assistance à la surveillance du déroulement des chantiers.

Selon les informations fournies à la mission par la DGP, en 2010 le nombre de missions d'AMO prises en charge gratuitement par les DRAC s'est élevé à 55, dont 46 pour insuffisance de ressources⁷, 9 en raison de la complexité des opérations et n'ont été mises en place que dans 9 DRAC, de nombreuses DRAC ayant indiqué qu'elles ne disposaient pas d'effectifs suffisants pour assurer ces missions. Selon les indications encore partielles parvenues de 9 DRAC sur l'enquête en cours au titre du rapport d'activité de l'exercice 2011, 29 AMO ont été réalisées par 6 DRAC, parmi lesquelles la DRAC de Bretagne fait état de 14 AMO et semble avoir fortement développé la procédure récemment en indiquant que 44 missions sont en cours en 2013 et 5 ont été réalisées en 2012.

⁷ Insuffisance contributive appréciée selon les dispositions du Code du patrimoine rappelées *supra*.

2.3. Commentaires de la mission

2.3.1. Un facteur d'allongement des procédures de demande d'autorisations de travaux non mesuré

Les études préalables complémentaires, lorsqu'elles sont demandées, peuvent nécessiter d'importants délais (à la durée indéterminée et non encadrée par les textes) avant que ne puisse être déposée la demande d'autorisation de travaux par le propriétaire et peuvent donner lieu à des itérations successives entre maîtres d'ouvrage et services de l'État et entre services de l'État eux-mêmes, pour assurer la transversalité requise au sein des DRAC, la consultation de l'inspection du patrimoine, voire de la Commission nationale des monuments historiques.

La Direction générale des patrimoines n'établit pas de recensement global sur le nombre annuel de ces études et leur fréquence par rapport au nombre d'opérations engagées, leur coût et durée moyenne pour les maîtres d'ouvrage, leur répartition entre monuments classés et monuments inscrits, les monuments État et non État, la qualification professionnelle de leurs auteurs⁸. Les données budgétaires disponibles ne permettent pas non plus d'évaluer le montant des crédits qui leur sont consacrés, car ces études sont souvent imputées sur les opérations de travaux elles mêmes au titre des études préliminaires de maîtrise d'œuvre. Mais plusieurs DRAC rencontrées ouvrent des lignes de programmation spécifiques.

Réalisées antérieurement par les architectes en chef des monuments historiques sur les monuments classés, ces études auraient baissé en qualité selon les constats de l'Observatoire transmis au CIMAP.

2.3.2. La référence prégnante à la procédure antérieure des « études préalables » et les ambiguïtés en résultant

L'étape, telle que décrite par le guide et par la circulaire sur le CST, s'approche, sans pouvoir normalement être confondue avec elle, de celle qui était consacrée aux « **études préalables** » sous les anciennes dispositions de la maîtrise d'ouvrage, appliquée aux monuments classés dont la maîtrise d'ouvrage était assurée par l'État pour le compte des autres propriétaires et dont le monopole de la maîtrise d'œuvre était confié aux ACMH.

Le contenu de ces « études préalables », tel que défini par la circulaire du 5 août 1985 (relative aux études et travaux sur les monuments classés) pouvait exiger des ACMH une exhaustivité et des précisions allant bien au-delà des éléments généralement pris en compte à ce stade dans les procédures de droit commun et jusqu'au niveau de l'APD par leur niveau de détail des plans sur les parties les plus précieuses à conserver. Elles n'étaient en rien alignées sur les dispositions de la loi MOP.

Dans la loi MOP c'est la notion d'études préliminaires qui s'applique au stade amont du projet. Les nouvelles dispositions sur la maîtrise d'œuvre ont introduit deux nouvelles catégories d'études, uniquement dans des cas bien délimités évoqués ci-dessus pour les opérations relatives aux monuments classés d'une particulière complexité, et uniquement si le maître d'ouvrage y consent. Elles ont introduit la possibilité de déroger au principe de l'unicité des études de la maîtrise d'œuvre pour ces études, ce qui concrètement peut poser des problèmes de calendrier et de maîtrise des coûts globaux aux maîtres d'ouvrage.

⁸ De fait la base Agrégée, qui comporte une rubrique dédiée à l'enregistrement des données relatives aux études, reste encore incomplètement servie par les DRAC et ne donne une image incomplète en conséquence de ces études.

Les divers textes adoptés en 2009 tentent de concilier plusieurs logiques, celle du maintien des exigences du contrôle scientifique et technique, celle de l'ouverture à la concurrence de la maîtrise d'œuvre et celle de la liberté laissée au maître d'ouvrage dans la définition du projet.

Ce savant équilibre juridique apparaît relativement difficile à mettre en œuvre dans les faits **et crée certaines ambiguïtés dans le positionnement des services, les différents modes d'intervention étant mis en œuvre de facto par les mêmes personnes :**

- ♦ la DRAC peut intervenir dans la phase amont comme service administratif devant porter à connaissance de l'usager l'information dont elle dispose, comme « consultant gratuit », comme « assistant à la maîtrise d'ouvrage » plus ou moins gratuit, comme service assurant le contrôle scientifique ou technique de l'opération, et comme service préinstructeur du dossier de permis de construire ou de l'autorisation de travaux. Les textes ne précisent pas clairement où s'arrête le rôle de « porter à connaissance », où commence le rôle de conseil gratuit et où se termine celui-ci par rapport à celui d'assistant à la maîtrise d'ouvrage ou de prescripteur ;
- ♦ ces divers contacts amont conduisent à des échanges et discussions financières plus ou moins formalisées. La DRAC peut inciter le propriétaire à engager ces études complémentaires, non seulement en assurant leur financement par l'État comme le prévoient les textes, mais aussi en ouvrant la perspective d'une prise en charge plus importante des travaux par l'État, au cas où ses « conseils » et pré-prescriptions seraient pris en compte et pré-engager l'État d'une certaine façon, très en amont de la date de notification de la subvention, hors toute procédure budgétaire.

Ce dispositif amont peut conduire à s'interroger sur le degré de la marge du manœuvre du propriétaire d'un monument classé⁹, lorsque de telles études lui sont fortement conseillées, quand bien même il n'a pas les moyens d'engager financièrement cette étude ni tous les travaux qui en découleront et a déjà choisi un maître d'œuvre répondant aux critères du Code du patrimoine après appel à concurrence sur la base d'un projet qu'il a défini.

Il peut craindre que l'autorisation de travaux ne lui soit pas ensuite accordée pour la tranche qu'il envisage, s'il n'engage pas les études demandées... Mais peut-il vraiment assurer lui-même la maîtrise d'ouvrage d'une étude « scientifique » et confier à un architecte non ACMH une étude « scientifique » ? Quels sont les critères de qualité opposables de l'étude scientifique ? Comment assurer l'appel à concurrence et l'unité de la maîtrise d'œuvre dans ce domaine très spécialisé, supposant à la fois des connaissances d'histoire de l'art et de la construction et des connaissances techniques pointues ? Comment continuer de maîtriser le coût global des travaux, tout en obtenant l'autorisation de travaux, et en respectant ces critères scientifiques et les règles applicables à l'appel à concurrence de la maîtrise d'œuvre ? Le maître d'ouvrage peut être découragé par de telles perspectives et abandonner son projet, ou être tenté de s'en remettre à la CRMH et aux ACMH, qui recouvrent alors leurs pouvoirs d'antan de définition du contenu des opérations, ou encore se confronter à l'État et une opération urgente et importante s'en trouver bloquée.

D'un autre côté, la mission a pu constater **l'intérêt évident et la nécessité qui s'attachaient à la conduite d'études scientifiques et techniques approfondies en amont de l'engagement des opérations concernant les monuments d'un intérêt patrimonial unique en France, qu'ils soient connus ou moins connus :** les indications fournies par les CRMH de Bourgogne et du Languedoc Roussillon sur les travaux scientifiques et techniques qu'elles avaient pu conduire tant sur des monuments État que non État ont été très éclairantes et convaincantes¹⁰.

⁹ Voir inscrit, puisque, nonobstant les textes réglementaires applicables, les guides diffusés évoquent la possibilité d'engager de telles études sur des monuments inscrits.

¹⁰ Cf. annexes territoriales.

Cette phase amont nécessiterait à vrai dire quelques clarifications sur sa mise en œuvre par l'État et le positionnement de ses services pour limiter les risques de contournement de l'application de la réforme, tout en permettant de faire respecter les exigences scientifiques qui s'attachent à la conservation et la restauration des monuments à l'intérêt patrimonial avéré :

- ♦ en premier lieu, les cas limitatifs (monuments classés) où de telles études doivent être menées d'après le décret de septembre 2009 sur la maîtrise d'œuvre, devraient être rappelés plus clairement dans les guides diffusés et dans la circulaire relative au CST ;
- ♦ au cas où un propriétaire accepterait d'engager de telles évaluations préalables, études scientifiques ou études de diagnostic, **les services de la DRAC pourraient l'assister en lui fournissant sur sa demande, comme en Bourgogne, un projet de cahier des charges des études à mener et ne plus intervenir sous les modalités informelles actuellement mises en œuvre ;**
- ♦ en troisième lieu, au lieu de développer une « assistance à la maîtrise d'ouvrage » à ce stade amont, il serait peut-être plus clair et conforme à leur rôle que **les services de l'État puissent engager eux-mêmes plus systématiquement certaines études scientifiques et des études de diagnostic, qui lui apparaîtraient nécessaires pour évaluer l'état de conservation des bâtiments non État**, comme elles le font usuellement pour les bâtiments de l'État :
 - au titre du contrôle scientifique et technique et des missions de documentation qui leur incombent, ces études auraient pour objet d'identifier les caractéristiques et l'état sanitaire des parties de ces bâtiments les plus intéressantes scientifiquement, évaluer précisément les travaux les plus urgents, établir le pré-diagnostic des parties les plus délicates à conserver et restaurer ;
 - lorsque l'urgence et la complexité de la restauration à mettre en œuvre et l'intérêt patrimonial national exceptionnel de ce monument auraient été établies selon des procédures collégiales définies dans le cadre du CST, ces études pourraient être menées par les services eux-mêmes pour le compte de l'État et être confiées à des laboratoires universitaires ou à des architectes après appel à concurrence ;
 - ces études seraient un moyen d'appui des CRMH pour l'établissement du bilan sanitaire et pour la consolidation de leurs capacités scientifiques et techniques de prescription lors de la délivrance des autorisations sur les monuments les plus dignes d'intérêt ;
 - elles permettraient d'appeler l'attention des propriétaires sur l'urgence et l'intérêt de la restauration des monuments les plus prioritaires ; les résultats de ces études seraient portés à connaissance de ces propriétaires ; ce « porter à connaissance » comporterait la liste des points de vigilance en termes de conservation et de restauration sur lesquels l'attention du propriétaire est appelée selon des modalités à définir dans le cadre du CST.

3. La phase d'approbation du projet de travaux

Deux étapes essentielles, ponctuent la phase d'approbation du projet des travaux : le choix du maître d'œuvre ; le dépôt et l'instruction de la demande d'autorisation des travaux et/ou du permis de construire.

3.1. Les formalités relatives au choix des maîtres d'œuvre

Le dispositif de la réforme autorise une plus grande ouverture dans le choix du maître d'œuvre pour les travaux réalisés sur les monuments inscrits que sur les monuments classés.

3.1.1. Le dispositif juridique

Les travaux sur les monuments inscrits sont régis par les dispositions de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture et l'article L 431-1 du code de l'urbanisme qui **imposent comme condition préalable à l'obtention du permis de construire le recours à un architecte, sans spécification particulière sur les compétences patrimoniales de cet architecte** ; ce recours n'est au demeurant pas obligatoire pour les travaux portant sur des surfaces de plancher inférieures à 170 m² ; le contenu de la mission de ces architectes et leurs modalités de mise en concurrence sont celles de droit commun relatif à la maîtrise d'œuvre.

La procédure de choix du maître d'œuvre pour les monuments classés est différenciée selon la nature des travaux depuis la réforme de 2005 et encadrée de la façon suivante :

- ♦ **la maîtrise d'œuvre des travaux de réparation** peut être confiée à un ACMH, à un architecte du patrimoine (diplômé de l'école de Chaillot) ou à un architecte titulaire du diplôme de spécialisation et d'approfondissement en architecture mention « architecture et patrimoine » ou de tout autre diplôme européen reconnu équivalent ; en cas d'urgence ou de carence de l'offre privée, sur demande du propriétaire et après décision du préfet de région, l'architecte des bâtiments de France peut assurer la maîtrise d'œuvre de ces opérations ;
- ♦ la maîtrise d'œuvre des travaux de **restauration** peut être confiée aux mêmes architectes que ceux habilités pour les travaux de réparation mais **une autorisation administrative spécifique préalable du préfet de région, visant à s'assurer de l'adaptation des compétences de l'architecte à la conduite de l'opération dans des conditions conformes à la bonne conservation de l'immeuble classé** est prévue par le Code du patrimoine et instruite par la DRAC ¹¹. En cas de carence de l'offre privée, l'ACMH territorialement compétent assure la maîtrise d'œuvre de l'opération.

Le contenu des missions et les modalités de rémunération de ces maîtres d'œuvre sont définis par le Code du Patrimoine (article R 621-33 à R 621-37).

3.1.2. L'ouverture amorcée de la concurrence

La direction générale des patrimoines a procédé en 2011 à une enquête auprès des DRAC sur la répartition de la maîtrise d'œuvre en 2010. Sur les quelques 617 opérations de travaux recensées au titre de l'exercice par les 17 DRAC qui ont répondu à l'enquête, 115, soit 18,6 %, avaient été confiées à d'autres architectes que les ACMH, aucune à un architecte ayant fait valoir une équivalence de diplôme européen. 46 opérations ayant pour maître d'œuvre un architecte du patrimoine avaient pour maîtres d'ouvrage des propriétaires privés. Une

¹¹ Les articles R 621-24 à R 621-30 relatifs à cette procédure ne précisent pas le délai dans lequel cette approbation doit être délivrée mais seulement le moment où la demande doit être déposée.

nouvelle enquête est actuellement en cours auprès des DRAC au titre de l'année 2012 : d'après les réponses fournies à la fin mai par 9 DRAC, sur les 335 opérations recensées, le tiers (111) ont un architecte du patrimoine comme maître d'œuvre, 9 un architecte ayant fait valoir une équivalence européenne de diplôme.

L'ouverture de la concurrence pour la maîtrise d'œuvre apparaît donc amorcée trois ans après l'adoption des textes d'application de l'ordonnance.

3.2. Les formalités relatives aux autorisations de travaux

3.2.1. Le dispositif juridique

La procédure relative aux autorisations de travaux sur **les monuments inscrits obéit aux dispositions du Code de l'urbanisme** et donc des procédures de droit commun du **permis de construire** (dépôt en mairie ; formulaires CERFA ; nombre de pièces à fournir limitativement énuméré) sous réserve de plusieurs aménagements apportés par le code de l'urbanisme et le code du patrimoine :

- ♦ en application de l'article R 423-28 du code de l'urbanisme, **le délai d'instruction s'élève à 6 mois** à compter du dépôt en mairie ;
- ♦ au titre de l'article L621-27 du code du patrimoine les travaux non soumis au permis de construire relatifs aux immeubles bâtis et non bâtis (terrains, cours, jardins) inscrits comme monuments inscrits sont soumis à un régime de déclaration préalable ;
- ♦ en application du même article L 621-27 du code du patrimoine, la délivrance du permis ou la non opposition à la déclaration préalable **ne peut intervenir sans l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques, qui dispose d'un délai de 4 mois pour se prononcer** ; le permis peut être assorti de réserves et de prescriptions ; en application de l'article R 423-66 du Code de l'urbanisme l'accord est réputé donné s'il n'est pas parvenu à l'autorité compétente dans le délai de 4 mois ;
- ♦ une déclaration d'ouverture du chantier doit être adressée à la conservation ;
- ♦ après ouverture du chantier, toute modification de la nature et de l'importance des travaux doit faire l'objet d'une nouvelle demande.

La procédure relative aux **autorisations de travaux sur les monuments classés** obéit à des règles dérogatoires, relativement complexes et contraignantes pour les maîtres d'ouvrage propriétaires, et sont définies par le Code du patrimoine :

- ♦ un formulaire spécifique de demande d'autorisation de travaux sur un immeuble classé et le dossier technique d'accompagnement doivent être déposés en quatre exemplaires au STAP ; des précisions complémentaires peuvent être demandées dans le délai d'un mois ; à défaut, le dossier est réputé complet ; le contenu du dossier technique d'accompagnement à fournir est très détaillé et nécessite que le maître d'ouvrage soit au stade de l'avant projet définitif pour fournir tous les éléments requis ;
- ♦ dans le cas où d'autres législations sont applicables (code de la construction et de l'habitation, immeubles de grande hauteur, établissements recevant du public, code de l'environnement), **la demande est parallèlement instruite par les diverses autorités compétentes, maire ou préfet selon les cas¹²** ; ces autorités compétentes transmettent leur avis aux DRAC au titre du code de l'urbanisme ;

¹² Sans que le propriétaire ne bénéficie de la simplicité de la procédure de droit commun du permis de construire dont jouit le propriétaire d'un monument inscrit.

- ♦ **le préfet de région dispose d'un délai maximum de six mois** pour prendre une décision d'autorisation ou de refus de la demande ; si le ministre de la culture demande à se prononcer lui même, **ce délai peut être porté à douze mois (pouvoir d'évocation)** ; si l'autorité n'a pas statué dans les délais, l'autorisation est réputée accordée ;
- ♦ comme pour les monuments inscrits, l'autorisation notifiée peut être assortie de prescriptions, réserves ou conditions et une nouvelle demande d'autorisation doit être déposée en cas de modification de la consistance du projet au cours de sa réalisation (soumise aux mêmes délais).

3.2.2. Un suivi des autorisations accordées susceptible d'être davantage exploité

La direction générale des patrimoines n'établit pas de statistiques régulières sur l'évolution du nombre de permis de construire et d'autorisations de travaux au titre des monuments historiques instruits par les DRAC et les STAP sur la période récente, ni sur les taux de refus, et délais moyens observés dans l'instruction des demandes. Ces informations ne figurent pas dans les comptes rendus de travaux de l'Observatoire remis à la mission.

Cependant d'après les informations de la base Agrégée, **le nombre de demandes d'autorisations de travaux, ayant donné lieu à réponse en 2012 par les 24 DRAC sur 26 utilisant cette base, s'est élevé à 3 159, dont 1 395 au titre de la procédure des monuments classés¹³**. Le tableau ci-après présente l'évolution du nombre d'autorisations recensées dans Agrégée sur la période 2010-2012, tant au niveau national que dans les régions visitées par la mission.

Tableau 1 : Évolution 2010 2012 des autorisations de travaux dans les DRAC visitées et au niveau national

	Code du patrimoine			Code de l'urbanisme		
Région	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Bourgogne	46	65	54	91	81	79
Languedoc-Roussillon	25	58	57	80	80	91
Pays-de-La-Loire	39	64	68	117	96	86
Picardie	25	48	54	34	26	41
France	893	1276	1395	1526	1571	1764

Source des données : Agrégée transmission DGP du 16 juillet. 2013 Les chiffres correspondent au nombre d'autorisation de travaux sur immeuble avec une réponse donnée pour l'année considérée. Les procédures relevant du code du patrimoine ont été les autorisations de travaux sur immeuble adossé à classé, sur immeuble classé (régime général) et les autorisations pour construction et installation temporaire sur immeuble classé. Les procédures relevant du code de l'urbanisme ont été les déclarations préalables sur immeuble inscrit, permis d'aménager sur immeuble inscrit ou adossé, permis de construire sur immeuble inscrit ou adossé et permis de démolir sur immeuble inscrit ou adossé.

¹³ L'utilisation effective de la base Agrégée par les DRAC est inégale : en 2012 24 DRAC sur 26 ont rempli les rubriques correspondantes (Guadeloupe et Franche Comté exceptées). En 2011 20 DRAC seulement sur 26 avaient servi Agrégée sous cette rubrique : les chiffres 2011 ressortant de la base ne peuvent en conséquence utilement servir une analyse de l'évolution des demandes d'autorisations de travaux de 2011 à 2012.

En l'absence actuelle de consolidation fiabilisée au niveau national des données de la base Agrégée sur les permis de construire, le montant et la nature des travaux autorisés selon les maîtres d'ouvrage concernés, il est difficile pour la DGP d'estimer le flux annuel d'activité généré par ces activités administratives sur la charge de travail des services extérieurs, d'apprécier précisément les effets de la réforme sur le calendrier, le montant et le contenu des travaux engagés par les propriétaires (entretien, réparation et restauration) et a fortiori d'apprécier de façon précise l'évolution de l'activité économique du secteur et le type de travaux privilégiés à l'heure actuelle par les projets des maîtres d'ouvrage sous l'effet de ces réglementations, à supposer que l'on puisse neutraliser dans cette évaluation les effets de la conjoncture économique générale.

4. Le montage du plan de financement des travaux et les formalités de demandes de subvention à l'État

4.1. Les informations diffusées aux usagers

Les guides mis en ligne sont peu précis sur les modalités de financement des travaux : ils rappellent que les propriétaires privés ou publics doivent assurer le financement des études et travaux et peuvent bénéficier d'aides de l'État, d'aides des collectivités territoriales, de concours de mécènes et d'avantages fiscaux.

Ces guides ne figurent pas systématiquement sur les sites de toutes les DRAC, qui n'assurent pas le plus souvent non plus la mise en ligne de leurs barèmes d'intervention, certaines des DRAC visitées par la mission n'ayant pas établi de barème au demeurant. Aucune information n'est délivrée en ligne sur les systèmes d'aides mis en place par les collectivités locales (sauf ponctuellement par quelques DRAC sur leurs propres sites), les informations fournies sur le mécénat sont générales et aucun renvoi direct aux pages du site impots.gouv.fr sur les dispositifs fiscaux applicables au financement des travaux sur les monuments historiques n'est délivrée sur le site du MCC ni dans le guide.

Le guide donne néanmoins les détails suivants sur les formalités à accomplir pour obtenir une subvention de l'État :

- ◆ **la demande de subvention « doit dans le cas général être déposée l'année précédant celle de la réalisation du projet »** : cette formulation ne précise pas à quel moment précis cette demande doit intervenir, notamment lorsqu'une opération de travaux est envisagée : **ce dépôt de la demande de subvention pour des travaux soumis à autorisation ne devrait pas pouvoir intervenir avant la délivrance de cette autorisation de travaux** et il serait préférable qu'il ne puisse intervenir qu'après la mise au point du dossier de consultation des entreprises et sur la base du coût d'objectif de l'opération défini à ce moment là par le maître d'œuvre, la dépense prévisionnelle et la conformité de ce DCE à l'autorisation donnée pouvant être contrôlée au titre du CST ;
- ◆ cette demande doit être formulée par un courrier à la DRAC et peut porter :
 - sur le financement d'études : « *un résumé de l'étude à lancer et de son coût estimé doit être joint* » ;
 - sur des travaux d'entretien : « *le demandeur doit présenter des devis ou une estimation chiffrée après avoir pris contact avec le STAP ou la DRAC* » ;
 - sur des travaux de réparation et de restauration : « *le maître d'ouvrage doit, à la suite du dialogue avec les services, avoir défini un programme de travaux, connaître son montant prévisionnel et avoir établi son plan de financement* » ; aucune précision n'est donnée sur le degré d'avancement et d'autorisation du

programme, sur le contenu de l'estimation ni sur le lien de celle-ci avec les dossiers présentés dans le cadre des procédures d'autorisations de travaux et du CST, **ni sur le degré de formalisation des accords obtenus pour les co-financements autres que ceux de l'État** (régions, départements, mécénat).

Le guide renvoie au lien Internet, qui permet de consulter une fiche descriptive sur les modalités de financement par l'État des études et travaux sur les monuments historiques qui ne lui appartiennent pas, indiquant succinctement :

- ◆ « la subvention de l'État n'a pas de caractère obligatoire et peut être attribuée en fonction de plusieurs facteurs : disponibilités budgétaires de l'État l'année considérée, urgence sanitaire de l'opération, **capacités contributives du porteur du projet**, participations éventuelles des autres collectivités, **ouverture ou présentation au public**. **Le taux de subvention est variable en fonction de ces critères et du niveau de protection du bien protégé ;**
- ◆ le montant total des aides publiques directes attribuées à une collectivité territoriale maître d'ouvrage d'un projet de restauration d'un monument historique ne peut excéder 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable sauf dérogation accordée par le préfet de département ;
- ◆ les subventions pour la réalisation de travaux de restauration peuvent donner lieu au versement d'un acompte préalable au démarrage des travaux et sont généralement versées en plusieurs fois, au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Le paiement est soumis au contrôle de la conformité des travaux exécutés et à la production de justificatifs de dépenses ;
- ◆ aucun commencement d'exécution des travaux ne doit être entrepris avant que le dossier ait été déclaré complet. **Il est conseillé** d'attendre la signature de la convention ou la décision d'attribution de la subvention avant de commencer les travaux. »

La procédure ainsi décrite n'établit pas de lien ou de corrélation étroite entre les procédures administratives et techniques relatives à l'approbation et au suivi des opérations de travaux et les procédures d'instruction des demandes de subvention des maîtres d'ouvrage relatives à ces mêmes opérations¹⁴ ; elle ne précise pas la nature des documents à produire en complément des documents déjà fournis dans le cadre de ces procédures et ne précise pas exactement à quel stade de la conduite des opérations la demande de subvention doit être présentée et notamment sur la base de quelles assurances de financement l'effort d'autofinancement du propriétaire est apprécié dans la décision de subvention.

4.2. L'absence de circulaire récente sur la procédure d'instruction des subventions, source de difficultés dans la programmation des crédits de l'État et l'évaluation de leur efficience

De nombreux textes législatifs et réglementaires, de date souvent ancienne définissent les critères de versement des subventions¹⁵. L'article 44 du décret n° 2007-487 d'application de l'ordonnance de 2005 prévoit que : « lorsque l'État participe financièrement à des travaux d'entretien, réparation ou restauration d'un immeuble classé ou inscrit, l'importance de son concours est fixée en tenant compte des caractéristiques particulières de cet immeuble, de son

¹⁴ Étant précisé que les procédures administratives et techniques s'appliquent à tous les propriétaires, que ceux-ci demandent ou non une subvention.

¹⁵ Cf. en PJ quelques uns des textes applicables dans le Vademecum « critères de subvention » établi en 2009 par la DRAC de Bourgogne dans le cadre de son projet de service, Vademecum précisant les modalités d'application de ces textes en Bourgogne.

état actuel, de la nature des travaux projetés et enfin des efforts consentis par le propriétaire ou toute autre personne intéressée à la conservation du monument ».

Aucune circulaire n'a été récemment élaborée par la DGP pour préciser les modalités et règles à appliquer par les services extérieurs pour l'instruction ou l'octroi des subventions ; de ce fait les pratiques et barèmes appliquées par les DRAC sont d'une grande hétérogénéité, qu'il s'agisse des pièces justificatives demandées, des modalités d'échanges avec les demandeurs, de la définition de la dépense éligible, du taux de subvention, de la date de notification de la subvention, de la date de son premier versement et notamment des avances, ainsi que des modalités d'appréhension des capacités contributives des requérants.

La Direction générale des patrimoines n'établit pas de statistiques sur le nombre de demandes de subvention déposées auprès des services extérieurs, les suites positives ou négatives réservées à ces demandes et les délais apportés à leur instruction¹⁶ ; elle ne dispose pas d'information exhaustives et fiables sur la répartition des subventions selon la nature des opérations concernées (études, entretien ou gros travaux) par catégories de monuments (inscrits ou classés) et par catégorie de propriétaires (publics et privés)¹⁷ ; elle n'établit pas *a fortiori* de statistiques permettant de mesurer les taux moyens et médians de subvention accordés selon les catégories de monuments et de travaux, l'ouverture au public de ces monuments, le degré de sélectivité de la procédure d'instruction par les CRMH des demandes de subvention déposées ni leur distribution selon les capacités contributives des maîtres d'ouvrage, notamment les communes.

L'imprécision des procédures explique une partie des difficultés récurrentes rencontrées par les services extérieurs pour établir la prévision des autorisations d'engagement des subventions de l'État et de couverture de ces autorisations par les crédits de paiement : une subvention peut être demandée, puis être accordée et faire l'objet d'une affectation d'autorisation d'engagement, bien avant que les travaux ne puissent démarrer effectivement et les versements puissent intervenir, les plans de financement n'ayant pas été finalisés au moment de la notification de la subvention et de l'engagement de l'Etat.

5. La phase d'engagement et d'exécution des travaux

5.1. Les étapes à franchir avant le démarrage du chantier

Il peut s'écouler de longs délais entre la date de l'autorisation de travaux et le démarrage effectif des travaux pour plusieurs raisons, parfois cumulatives :

- ♦ la première raison, invoquée par les DRAC, est que le propriétaire ne s'est pas préoccupé dès le moment du lancement de son appel d'offre pour la maîtrise d'œuvre et dès l'élaboration du dossier d'autorisation, d'obtenir les moyens nécessaires au financement des travaux qu'il projette ; **cette vision est loin d'être entièrement partagée par la mission qui a constaté que les collectivités s'engageant dans de tels travaux se préoccupent très en amont des modalités de leur financement (cf. annexes territoriales et développement du rapport de synthèse) mais que les DRAC se préoccupent insuffisamment en revanche du moment où elles notifient leurs subventions au regard de la finalisation du plan de financement, qui peut**

¹⁶ Données de procédure qui doivent en principe être servies dans la base Agrégée, les informations financières étant quant à elles servies depuis 2011 dans Chorus et déversées dans la base Arpège, qui sert à établir la programmation budgétaire.

¹⁷ Que la mission a pu obtenir sans difficulté dans les DRAC visitées, qui disposent souvent d'un tel suivi sur leurs tableaux ad hoc de programmation.

effectivement prendre quelques mois après la délivrance de l'autorisation de travaux ;

- ♦ une seconde raison, obligée, est liée à la constitution par le maître d'œuvre des divers documents nécessaires à la consultation des entreprises ; selon la complexité des opérations et leur ampleur et le plan de charges par ailleurs du maître d'œuvre, le délai peut aller de trois mois à plus d'un an ; ce délai peut s'écouler parallèlement à celui de la finalisation du plan de financement ;
- ♦ une fois ce dossier constitué, il faut lancer la consultation des entreprises et attendre le résultat de cette consultation et, pour les opérateurs publics, respecter les délais de publication, de remise des offres, et les procédures de dépouillement des offres ; **ce n'est qu'à ce moment là que le coût de l'opération peut être appréhendé, la décision du maître d'ouvrage être prise, et l'opération être inscrite au budget de la collectivité concernée ;**
- ♦ puis, selon la disponibilité des entreprises, l'ordre de service peut être lancé, parfois six mois, parfois un an, parfois deux ans ou plus après l'autorisation de travaux.

5.2. La phase d'exécution des travaux

La phase de réalisation des travaux obéit aux règles générales relatives à l'organisation des responsabilités des maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et des entreprises ainsi qu'à la passation des marchés, telles que définies pour les propriétaires publics par les textes législatifs et réglementaires relatifs à la maîtrise d'ouvrage publique et le Code des marchés publics. Elle obéit également aux règles fixées par le code des assurances qui prévoient l'assurance obligatoire des travaux du bâtiment, les conventions d'assurance devant couvrir les risques liés à l'exécution des travaux par les constructeurs (architectes et entreprises) pour leurs responsabilités civiles et les garanties décennales le cas échéant.

Cette phase d'exécution des travaux peut donner lieu à une surveillance sur place ou sur pièces¹⁸ de son déroulement par les services de l'État au titre du contrôle scientifique et technique, mais **cette intervention des services de l'État ne saurait se substituer à la responsabilité des constructeurs ni interférer dans les relations du maître d'ouvrage, du maître d'œuvre et des entreprises, sans risquer d'engager la responsabilité de l'État en cas de contentieux**, responsabilité non plafonnée ni couverte par aucun système d'assurance, l'État étant son propre assureur.

Cette surveillance du déroulement du chantier est rendue nécessaire par le fait qu'en matière de travaux sur les monuments historiques, le déroulement du chantier ne peut être entièrement anticipé et des découvertes fortuites sont susceptibles de se produire et de conduire à une modification des travaux à entreprendre, qui risquent de ne pas être signalées par les maîtres d'ouvrage. **Il n'existe pas cependant de données statistiques sur la fréquence de ce type d'événement, permettant d'apprécier le risque.**

Il a été fait remarquer dans le cadre des travaux de l'Observatoire que cette surveillance était d'autant plus souhaitable que 3 000 opérations seulement sur les quelque 7 000 environ enregistrées chaque année donnaient lieu à une procédure de permis de construire ou d'autorisation de travaux, les autres étant de simples opérations d'entretien ; un très grand nombre des opérations gérées par les DRAC concerne des travaux d'entretien courant, au montant unitaire et aux effets sur le bâtiment généralement faibles, qui ne nécessitent peut-être pas cependant de mobiliser un temps très élevé pour leur contrôle scientifique et technique et qui pourraient justifier un contrôle davantage ciblé par une analyse des risques, comme le pratiquent certaines des DRAC rencontrées.

¹⁸ De nombreuses pièces sont susceptibles d'être demandées au titre du CST, que le chantier concerne un monument classé ou inscrit.

5.3. La fin des travaux

A l'achèvement des travaux deux actes importants interviennent :

- ♦ la **réception des travaux** est l'acte par lequel le maître d'ouvrage déclare accepter les travaux réalisés avec ou sans réserves et cet acte transfère alors la responsabilité des ouvrages exécutés des constructeurs vers le maître d'ouvrage ;
- ♦ **l'attestation de conformité de l'exécution des travaux à l'autorisation donnée**, qui est délivrée par les services de la DRAC **dans un délai de 6 mois**. Elle donne lieu le cas échéant à une attestation du préfet de région pour le versement du solde des subventions de l'État et, dans certains cas, l'obtention de déductions fiscales pour les propriétaires privés¹⁹.

Lors de l'achèvement des travaux, un dossier documentaire des ouvrages exécutés doit être remis en quatre exemplaires par le maître d'œuvre au maître d'ouvrage qui doit en transmettre trois exemplaires au STAP. Le nombre de pièces à fournir mentionnés par le guide est important et les prescriptions sur le format des pièces on ne peut plus précises. Ces dossiers servent à la délivrance du certificat de conformité, à l'exercice du contrôle scientifique et technique ainsi qu'à la constitution des archives des monuments historiques. Un rapport de l'Inspection du Patrimoine, réalisé dans le cadre des travaux de l'Observatoire, fait apparaître de nombreuses difficultés dans la collecte et l'archivage de ces informations.

Ce décompte définitif doit être présenté à l'appui de la demande de versement du solde de la subvention. En principe, selon les dispositions relatives au versement des subventions d'investissement, le versement du solde de la subvention ne peut intervenir plus de quatre ans après la date de démarrage des travaux.

¹⁹ La mission n'a pas connaissance à ce stade du nombre de cas où cette attestation de conformité a pu être refusée par les services de l'État ni des délais apportés à l'instruction de ces attestations de conformité ainsi qu'à celle des décomptes de travaux, ce point ne semblant pas avoir fait l'objet d'investigations spécifiques de l'Observatoire et pouvant avoir une incidence notable sur le rythme de consommation des crédits de paiement.

Pièce jointe

Vademecum de la CRMH de Bourgogne « critères de subvention »

DRAC Bourgogne - conservation régionale des monuments historiques Vademecum des critères de subvention

version 25 septembre 2009

Sous sa forme encore provisoire, cette note est un document à usage interne à l'administration, qui vise à faire le point sur les textes encadrant les subventions de l'Etat en matière de monuments historiques et à proposer des critères raisonnés de sélection et de hiérarchisation des demandes et, par là, du taux d'intervention de l'Etat. Dans un second temps, un document destiné à informer les demandeurs et à rendre plus transparente notre expertise, pourra être décliné à partir de cette note.

1- Cadre législatif et réglementaire :

Toute subvention de l'Etat aux investissements est attribuée sur la base d'une « politique d'intérêt général » (Décret n° 99-1060, art. 1). Le Code du patrimoine reprend ces notions d'intérêt public et d'intérêt général comme fondement des mesures de protection juridique au titre des monuments historiques. Ces subventions portent sur des travaux « de construction » ou « de grosses réparations », mais aussi sur des études et elles peuvent « inclure des dépenses connexes qui concourent directement à la réalisation du projet » comme, par exemple, les honoraires de maîtrise d'œuvre (Décret n° 99-1060, art. 2). Si l'opération n'a pas connu de début d'exécution dans un délai de deux ans, l'Etat déclare la décision de subvention caduque. La liquidation de la subvention intervient dans un délai de quatre ans à partir de la date de démarrage de l'opération.

Les aides de l'Etat sur un monument historique sont une possibilité et non un droit acquis en toutes circonstances : « Lorsque l'Etat participe financièrement à des travaux d'entretien, réparation ou restauration d'un immeuble classé ou inscrit, l'importance de son concours est fixée en tenant compte des caractéristiques particulières de cet immeuble, de son état actuel, de la nature des travaux projetés et enfin des efforts consentis par le propriétaire ou toute autre personne intéressée à la conservation du monument » (Décret n° 2007-487, art. 44).

Pour les monuments inscrits, l'Etat est autorisé à subventionner dans la limite de 40 % de la dépense effective les travaux d'entretien et de réparation que nécessite la conservation des immeubles inscrits (CP, art L.621-29).

Pour les monuments classés, l'Etat est en théorie autorisé à subventionner jusqu'à 100 % (Décret n° 2000-1022) ; dans les faits, les taux d'intervention se situent entre 25 et 50 %, la modulation des taux dépendant de la capacité financière du propriétaire (circulaire du 10/12/1985).

Enfin, la circulaire du 4 avril 1969 insistait sur un des critères importants de sélection des opérations subventionnables : le caractère fondamental des opérations, qui les oppose aux opérations qu'on pourrait dire « cosmétiques ». Ce critère reste aujourd'hui tout à fait pertinent.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'intervention de l'Etat passe également par la défiscalisation, qui constitue un mode de subvention indirect. Celle-ci représente un volume budgétaire important, même s'il est moins visible et moins mesurable que la subvention directe (CGI, art. 156).

2- Définition des critères :

Le critère sanitaire :

Le premier critère mis en œuvre est l'état sanitaire. Le Code du Patrimoine précise en ce sens le cadre d'intervention de l'Etat : « des travaux de réparation ou d'entretien indispensables à la conservation ».

A l'intérieur de ce critère, le caractère d'urgence sanitaire est prédominant. Cette urgence peut résulter d'un défaut de conception, d'une altération des matériaux d'origine, d'une altération des restaurations anciennes (mauvais vieillissement des produits et techniques de restauration), d'un défaut chronique d'entretien, de modifications importantes ayant entraîné des désordres structurels. Cette urgence peut également résulter de causes accidentelles (incendie, dégâts des eaux, etc.), d'événements climatiques (inondation, tempête, mouvements de terrain, etc.), ou de dégradations volontaires (vandalisme)...

Le critère de l'état sanitaire à l'instant présent est majeur mais non suffisant. La nécessaire pérennité de la conservation matérielle des immeubles et des objets induit la prise en compte des notions de temps et de durée. Pour cette raison le degré d'évolutivité des désordres est au moins aussi important que les désordres eux-mêmes. La vitesse de dégradation est évaluée sur une échelle à quatre degrés : stable, lent, rapide, accéléré.

Au-delà de l'urgence sanitaire, le cadre d'intervention de l'Etat prend en compte le caractère nécessaire des interventions, sur une échelle large pouvant aller de la restauration à la mise en valeur, avec ou sans restitutions.

Le critère territorial :

Les données monument par monument sont à rapprocher de l'état moyen de conservation des immeubles ou des objets mobiliers pris globalement par département et par région, voir au niveau national, où cette approche est tout aussi nécessaire et pertinente. L'Etat se donne ainsi la possibilité d'aider davantage tel département pour le rapprocher de l'état moyen constaté au niveau régional ou national, aux dépens d'autres mieux lotis.

On constate ainsi, en Bourgogne, une différence nette entre l'état sanitaire des monuments de Saône-et-Loire, globalement correct, et celui des monuments de l'Yonne, globalement médiocre.

Le critère thématique :

Des axes prioritaires de mise en valeur peuvent être affichés, en fonction de thématiques patrimoniales fortes (châteaux de la Renaissance dans l'Yonne, patrimoine industriel de la Nièvre, sites clunisiens, patrimoine hospitalier ...), de patrimoines encore peu mis en valeur (patrimoine du 20^e siècle) ou de techniques traditionnelles spécifiques (toitures en laves calcaire de Bourgogne). Ces thématiques peuvent être définies dans le cadre des CPER.

Ces critères sont évalués de manière croisée : état sanitaire + localisation géographique + discrimination thématique

L'instruction d'une demande de subvention commandera donc de s'assurer dans un premier temps du caractère fondamental des opérations à réaliser, c'est-à-dire indispensable pour la conservation du monument. La prise en compte de la demande, qui n'est pas de droit, sera dictée en premier lieu par l'état sanitaire du monument, puis par le critère territorial et, le cas échéant, par le critère thématique. Le taux de participation de l'Etat tiendra compte de la capacité financière du propriétaire, l'annexe 3 propose des plafonds par natures de travaux et types de protection.

ANNEXES

Annexe 1

Les textes de référence

Code du Patrimoine:

Article L.621-11: « *L'autorité administrative peut toujours faire exécuter par les soins de son administration et aux frais de l'Etat, avec le concours éventuel des intéressés, les travaux de réparation ou d'entretien qui sont jugés indispensables à la conservation des monuments classés au titre des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat.* »

Article L.621-12: « *Indépendamment des dispositions de l'article L.621-11, lorsque la conservation d'un immeuble classé au titre des monuments historiques est gravement compromise par l'inexécution de travaux de réparation ou d'entretien, l'autorité administrative peut, après avis de la Commission nationale des monuments historiques, mettre en demeure le propriétaire de faire procéder aux dits travaux, en lui indiquant le délai dans lequel ceux-ci devront être entrepris et la part de dépense qui sera supportée par l'Etat, laquelle ne pourra être inférieure à 50 %.* »

Article L.621-29: « *L'autorité administrative est autorisée à subventionner dans la limite de 40 % de la dépense effective les travaux d'entretien et de réparation que nécessite la conservation des immeubles ou parties d'immeubles inscrits au titre des monuments historiques.* »

Article L.622-27 : « *Lorsque les travaux d'entretien, de réparation et de mise en sécurité des objets mobiliers classés ou inscrits, les études préalables et les travaux de restauration de ces objets mobiliers ainsi que l'assistance à maîtrise d'ouvrage font l'objet, dans les conditions prévues par les lois et règlements, d'aides de la part des collectivités publiques, un échéancier prévoit le versement au propriétaire d'un acompte avant le début de chaque tranche de travaux.* »

Code Général des Impôts :

Article 156 : « *L'impôt sur le revenu est établi d'après le montant total du revenu net annuel dont dispose chaque foyer fiscal. Ce revenu net est déterminé (...), sous déduction :*

II. Des charges ci-après lorsqu'elles n'entrent pas en compte pour l'évaluation des revenus des différentes catégories : (...)

1° ter. Dans les conditions fixées par décret, les charges foncières afférentes aux immeubles classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, ainsi qu'aux immeubles faisant partie du patrimoine national en raison de leur caractère historique ou artistique particulier et qui auront été agréés à cet effet par le ministre chargé du budget (...); »

Décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement

Article 2 : « *Les subventions relatives à des projets d'investissements peuvent être consacrées au financement des différentes phases d'une opération, telles que les études, les acquisitions immobilières, les travaux de construction ou d'aménagement, les grosses réparations, l'équipement en matériel à l'exclusion du simple renouvellement. La dépense subventionnable peut inclure des dépenses connexes qui concourent directement à la réalisation du projet.* »

Rappel :

Les subventions sont conditionnées par la production par le demandeur d'un dossier dont l'administration doit accuser réception et qu'elle doit déclarer complet (art. 3 à 5).

Dès lors que le dossier est déclaré complet par l'administration, le demandeur peut commencer, sous sa responsabilité, la réalisation de l'opération pour laquelle il a sollicité une subvention, sans attendre la notification officielle de celle-ci (art. 5 à 8).

Annexe I

L'absence de notification par l'Etat d'une décision attributive formelle dans un délai de six mois à partir de la date à laquelle le dossier a été déclaré complet vaut rejet de la demande de subvention (art. 5). Des dérogations sont toutefois possibles (art. 6).

Le montant de la subvention est calculé sur la base d'une estimation du coût de l'opération fournie par le demandeur, et constitue un montant maximum de participation financière de l'Etat (art. 10). Des dérogations sont possibles « *dans les cas de sujétions imprévisibles par le bénéficiaire et tenant à la nature du sol ou résultant de calamités* » (art. 13).

La décision de subvention a une durée de validité de deux ans. Si l'opération n'a pas connu de début d'exécution dans ce délai, l'Etat déclare la subvention caduque. Des prorogations exceptionnelles sont toutefois possibles (art. 11). « *le commencement d'exécution est réputé constitué par le premier acte juridique passé par le bénéficiaire* », en d'autres termes un marché ou une simple commande (art. 8).

La liquidation de la subvention intervient dans un délai de quatre ans à partir de la date de démarrage de l'opération (art. 12).

Les versements sont effectués sur justification de l'avancement et après vérification de la conformité. Une avance peut être versée lors du commencement d'exécution et des acomptes peuvent être versés dans la limite des 80 % du montant prévisionnel de la subvention (art. 14).

Le reversement total ou partiel de la subvention est possible dans certains cas (art. 15).

« *L'autorité qui attribue la subvention effectue un suivi régulier de la réalisation du projet et s'assure de la conformité de ses caractéristiques par rapport à la décision attributive. Cette autorité met en place un dispositif d'évaluation des projets réalisés* » (art. 16).

Décret n° 2000-1022 du 17 octobre 2000 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement :

« *La liste des investissements pour lesquels le montant de la subvention de l'Etat peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable est fixée conformément au tableau annexé au présente décret:*

[Extrait du tableau] « *monuments historiques (immeubles et objets mobiliers)* ».

Décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager :

Article 44 : « *Lorsque l'Etat participe financièrement à des travaux d'entretien, réparation ou restauration d'un immeuble classé ou inscrit, l'importance de son concours est fixée en tenant compte des caractéristiques particulières de cet immeuble, de son état actuel, de la nature des travaux projetés et enfin des efforts consentis par le propriétaire ou toute autre personne intéressée à la conservation du monument* ».

Circulaire du 4 avril 1969 relative aux subventions accordées en application de la loi du 24 mai 1951 pour la conservation des édifices inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques:

« *... une grande rigueur dans l'attribution des subventions (...) doit vous conduire à ne les accorder que pour les travaux de stricte conservation.*[...] »

Lettre-circulaire du 10 décembre 1985 relative aux taux des subvention des restaurations de monuments historiques classés:

« (...) Cette diminution des taux devra plus spécialement viser les collectivités locales dotées de ressources manifestement suffisantes par rapport à la charge représentée par l'entretien de leurs monuments classés »

Annexe 2

Les travaux non subventionnables :

Entretien préventif :

On entend par là les travaux de maintenance usuelle, concourant à préserver le monument ou l'objet mobilier de dégradations importantes, par opposition à l'entretien curatif. Alias « l'entretien du bon père de famille ». Cette notion recoupe celle de travaux d'entretien et de réparations ordinaires, qui ne font pas l'objet d'autorisation de travaux, au terme du dernier alinéa de l'article 19 du décret du 30 mars 2007 et de l'article R.421-13 du Code de l'urbanisme.

- démoussage des couvertures
- repiquage des couvertures (=travail en recherche, remplacements ponctuels)
- entretien des chéneaux
- tollage induit par un manque d'entretien
- entretien courant des menuiseries
- nettoyage et propreté des maçonneries sans reprise d'enduit
- purges ponctuelles de maçonneries
- entretien des parcs et jardins (taille,...)
- protection des objets mobiliers à l'occasion d'un chantier, d'un prêt pour exposition (coffrage, dépose, emballage, ...)
- conservation préventive des objets mobiliers (dépoussiérage, stockage de textiles, bâchage de statues en extérieur, dos protecteur au revers d'un tableau,...)

Aménagement et fonctionnement :

- mobilier liturgique
- éclairage, y compris dans les édifices cultuels
- rénovation, remplacement ou création d'installation électrique ou de chauffage, y compris mise aux normes de sécurité
- travaux de décoration et aménagement intérieurs liés à l'habitabilité des lieux et non à la stricte sauvegarde de l'édifice et de ses décors
- création de volumes et de surfaces habitables (guichet, billetterie)
- création de mobilier d'accueil, comptoir
- signalétique
- accessibilité, mise en sécurité des parcours de visite
- aménagement des abords immédiats du monument

Création (de l'étude à la réalisation) :

- création de vitraux en remplacement de verrières en bon état
- création de luminaires
- création de décors, peintures murales, ...

Il existe par ailleurs des possibilités de subvention au titre de l'action culturelle.

Annexe 3

Les travaux subventionnables :

Il s'agit d'opérations de conservation, de restauration et de mise en valeur d'un monument ou d'un objet mobilier. Sur la base de son expertise scientifique et technique, la direction régionale des affaires culturelles appréciera l'intérêt général de l'opération, la priorité des travaux et l'application de critères de modulation. Les subventions plancher sont fixées à 1000 euros.

NATURE DES TRAVAUX	IMMEUBLES	
	CLASSES	INSCRITS
1- Opérations incontournables :		
Sécurité des biens et des personnes (tollage suite à un sinistre, étalement suite à sinistre, purges, déposes lourdes)	Jusqu'à 20 %	Jusqu'à 10 %
Urgences liées à la pérennité des immeubles : Travaux indispensables à la sauvegarde structurelle de l'édifice (reprise de fondations, pincés et tirants, soutènement, ...)	Jusqu'à 50 %	Jusqu'à 40 %
Cas particulier des travaux d'office, part Etat 50 % minimum	Minimum 50 %	Non concerné
2- Opérations ordinaires : les plus nombreuses, celles qui méritent une participation financière de la collectivité publique, mais sans dommage excessif si cette participation est décalée dans le temps		
Etudes préalables, études de définition, APS, APD	Jusqu'à 40 %	Jusqu'à 30 %
Restaurations nécessaires à la conservation de l'immeuble (mise hors d'eau, consolidation, reprises de couvertures, de maçonneries, d'enduits...)	Jusqu'à 40 %	Jusqu'à 30 %
3- Opérations facultatives : non indispensables à la conservation du monument	Jusqu'à 30 %	Jusqu'à 20 %

NATURE DES TRAVAUX	OBJETS MOBILIERS	
	CLASSES	INSCRITS
1- opérations de restauration : opérations fondamentales, comportant à la fois des phases de conservation, de restauration et de mise en valeur.	Jusqu'à 50 %	Jusqu'à 40 %
2- opérations de conservation : opérations ponctuelles, qui garantissent la conservation d'un objet (protection contre le vol, désinsectisation, désinfection, refixage de la polychromie, consolidation,...)	Jusqu'à 40 %	Jusqu'à 30 %
3- opérations de mise en valeur : opérations dont ne dépend pas la conservation de l'objet	Jusqu'à 30 %	Jusqu'à 20 %

ANNEXE II

**Informations sur la gestion des crédits et
des effectifs, fournies à la mission
par les services centraux du MCC**

SOMMAIRE

1. DONNÉES FOURNIES PAR LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU MCC	1
1.1. Évolution des effectifs des DRAC, dont les CRMH.....	1
1.2. Effectifs des STAP.....	2
1.3. Dossiers de conférence de gestion de l'automne 2012	2
2. INFORMATIONS FOURNIES PAR LA SOUS DIRECTION DES MONUMENTS HISTORIQUES ET ESPACES PROTÉGÉS (SDMHEP)	2
2.1. Tableaux transmis le 7 mai sur le taux de subventionnement des DRAC et la répartition de leurs crédits entre l'État et les autres propriétaires que l'État	2
2.1.1. <i>Précisions données sur les sources.....</i>	2
2.1.2. <i>La répartition des crédits programmés par les DRAC selon la protection des monuments et selon qu'ils sont propriétés de l'État ou non.....</i>	3
2.1.3. <i>Les taux de subventions des Drac sur les opérations du titre 6.....</i>	3
2.2. Données sur le suivi et la stratégie de répartition des crédits entre les DRAC (transmis le 7 mai)	4
2.2.1. <i>Fiche expliquant la stratégie de répartition de la SDMHEP.....</i>	4
2.2.2. <i>Tableaux de bord trimestriel de suivi de la consommation des crédits des DRAC utilisé par la DGP (envoi le 24 mai)</i>	7
2.2.2.1. <i>Tableau juillet 2012.....</i>	7
2.2.2.2. <i>Tableau des crédits répartis et consommations des DRAC le 6 mai 2013 sur le BOP 175.....</i>	8
2.2.3. <i>Résultats de la conférence de pré répartition du budget 2013 tenue par le service du patrimoine (fournis le 24 mai).....</i>	10
2.2.4. <i>Présentation du bilan sur les affectations d'AE effectué le 26 06 2012.....</i>	12
2.2.4.1. <i>Les affectations d'AE le 26-06-2012</i>	12
2.2.4.2. <i>Liste des reports d'affectations 2011 ou antérieures sur lesquelles on ne constatait aucun mouvement le 26 06 2012.....</i>	15
2.2.5. <i>Tableaux de consommation des crédits CPER d'après arpège</i>	16
3. LES DONNÉES FOURNIES PAR LA SOUS-DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES DE LA DGP (SDAFIG).....	16
3.1. Notices relatives à l'organisation du système d'information financière.....	16
3.1.1. <i>Présentation synthétique des outils CHORUS, ARPEGE, AgrEgée et de la disponibilité des données financières. (envoyée le 26 juin)</i>	16
3.1.1.1. <i>Présentation des outils.....</i>	17
3.1.1.2. <i>Données financières disponibles dans les outils.....</i>	18
3.1.2. <i>Présentation résumée de l'organisation cible recommandée aux DRAC lors de la mise en place de Chorus (document fourni le 23 juillet).....</i>	20
3.2. Tableaux fournis le 19 juin sur la consommation mensuelle des AE et CP 2010- 2012 par titre sur les crédits de l'action 1 délégués aux DRAC	21
3.2.1. <i>Rythmes mensuels observés sur le titre 3 toutes DRAC.....</i>	21
3.2.2. <i>Rythmes mensuels observés sur le titre 5 toutes DRAC.....</i>	22
3.2.3. <i>Rythmes mensuels observés sur le titre 6 toutes DRAC.....</i>	23
3.3. Tableaux fournis le 30 mai sur un exemple antérieur de calcul de rigidité effectué sur l'ensemble de l'action 1 du BOP 175.....	24
3.3.1. <i>Périmètre MH pris en compte</i>	25

3.3.2.	<i>Calcul de rigidité.....</i>	30
3.3.3.	<i>Synthèse crédits MH prévus sur ces bases pour les lois de finances ultérieures</i>	31
3.4.	Tableaux fournis le 24 mai sur le rythme global de consommation des crédits préprogrammés des DRAC hors entretien de 2011 à mars 2013 (source arpège)	32
3.5.	Commentaires et tableaux fournis le 23 juillet sur évolution des restes à payer des DRAC.....	33
3.5.1.	<i>Commentaires associés à l'envoi des tableaux.....</i>	33
3.5.2.	<i>Tableaux</i>	34
3.6.	Commentaires et tableaux sur le rythme de consommation des AE en CP par année d'engagement (fournis le 23 juillet)	35
3.6.1.	<i>Présentation de l'étude par la DGP.....</i>	35
3.6.2.	<i>Commentaires de la mission.....</i>	35
3.6.3.	<i>Tableaux et commentaires fournis.....</i>	35
4.	ÉLÉMENTS FOURNIS PAR LA CHEF DU SERVICE DU PATRIMOINE LE 17 JUILLET ...	38
4.1.	Réactions à la note d'étape de la mission.....	38
4.2.	Tableaux sur la répartition des crédits des DRAC selon propriétaires	44
4.2.1.	<i>Commentaires d'accompagnement formulés par la DGP.....</i>	44
5.	ECHANGES DE LA MISSION AVEC LE SOUS DIRECTEUR DE LA SDMHEP DE LA FIN JUILLET	45
5.1.	Demandes exprimées par le membre IGF de la mission le mercredi 31 juillet.....	45
5.2.	Réponse du sous directeur de la SDMHEP le 7 août.....	45
5.3.	Réponse de l'IGF le 7 août	46

1. Données fournies par le Secrétariat Général du MCC

1.1. Évolution des effectifs des DRAC, dont les CRMH

Tableau 1 : Évolution des effectifs des DRAC, dont les CRMH

DRAC	ETP présents au 31/12	CRMH	ETP présents au 31/12
2008	2341	2011	396,4
2009	2320	2012	350
2010	2405	2013	347*
2011	2350	*au 07/06/2013	
2012	2322		
2013	2324*		

*au 07/06/2013

Tableau 2 : Détail de la composition des CRMH par filière et catégorie

Ces chiffres comprennent les conseillers architecture et leurs assistants en DRAC, ce qui équivaut à une vingtaine d'ETP.

Filière administrative attachés, secrétaires administratifs et adjoints administratifs

Filière Scientifique conservateurs, assistants ingénieurs, chargés d'études documentaires, secrétaires de documentation, ingénieurs d'études, technicien de recherche, architectes urbanistes de l'Etat

Filière Technique ingénieur et technicien des services culturels et du patrimoine

Détail CRMH 2011	Administrative	Scientifique	Technique	Total
A	26,3	125,5	46,6	198,4
B	42,9	12,6	43,3	98,8
C	99,2	0	0	99,2
Total	168,4	138,1	89,9	396,4

Détail CRMH 2012	Administrative	Scientifique	Technique	Total
A	18,3	109,3	45,5	173,1
B	38,3	11,6	40,5	90,4
C	86,5	0	0	86,5
Total	143,1	120,9	86	350

Détail CRMH 2013	Administrative	Scientifique	Technique	Total
A	12,7	113,1	52,4	178,2
B	35,6	12,6	37,3	85,5
C	83,3	0	0	83,3

1.2. Effectifs des STAP

Pour mémoire. Le tableau a été fourni sous une forme non synthétique, détaillée STAP par STAP, et ne peut être reproduit ici.

1.3. Dossiers de conférence de gestion de l'automne 2012

Pour mémoire. Les dossiers présentés par les DRAC de Bourgogne, Ile de France, Languedoc Roussillon, Pays de La Loire et Picardie ont été communiqués à la mission et ont servi de base à l'établissement des annexes territoriales.

2. Informations fournies par la Sous direction des monuments historiques et espaces protégés (SDMHEP)

2.1. Tableaux transmis le 7 mai sur le taux de subventionnement des DRAC et la répartition de leurs crédits entre l'État et les autres propriétaires que l'État

2.1.1. Précisions données sur les sources

Les données présentées dans les tableaux suivants reflètent un **tendancier sur les années 2007 à 2012** des taux de subvention pratiqués en région par les DRAC.

Elles sont extraites d'**AgrEgée**, outil de gestion des monuments historiques renseigné par les DRAC. Le périmètre concerné est le suivant :

- ◆ Titre 6 MH non Etat
- ◆ Fonctionnement et investissement confondus
- ◆ Type de protection : MH classés (dont classement partiel), MH inscrits (dont inscription partielle), protection mixte et protection non définie
- ◆ Opérations créées dans l'année concernée et validées par le RBOP local

NB : la notion d'opération est fluctuante en fonction des régions : parfois 1 opération créée par tranche de travaux, parfois une seule opération créée pour l'ensemble des travaux sur un bâtiment.

Les données ne sont pas exhaustives : les DRAC Auvergne, Corse, Franche-Comté, Guadeloupe, Guyane, Haute-Normandie et Martinique ne renseignent pas encore l'outil.

Commentaire de la mission : les tableaux qui suivent n'ont qu'une valeur d'indication statistique sur les évolutions.

Annexe II

2.1.2. La répartition des crédits programmés par les DRAC selon la protection des monuments et selon qu'ils sont propriétés de l'État ou non

Tableau 1 : Évolution des crédits totaux gérés par les DRAC selon protection des monuments

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total MH classés	156 505 864	109 346 522	150 045 597	128 763 003	120 562 809	106 389 819
Total MH inscrits	22 986 439	17 906 328	19 804 976	19 594 331	19 855 466	25 569 169
Total protection mixte	14 336 873	12 306 991	18 509 441	11 775 594	12 421 497	12 048 322
Total protection non définie	5 104 066	3 794 204	3 135 228	3 836 563	2 697 658	3 793 391
TOTAL GENERAL	198 933 243	143 354 044	191 495 242	163 969 492	155 537 431	147 800 702

Source : Agrégée.

Tableau 2 : Décomposition des crédits État et non État dans les crédits totaux programmés par ces DRAC

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL titre 3 et 5	101 303 017	54 722 872	79 973 936	59 044 461	47 685 517	41 386 046
TOTAL titre 6	97 630 225	88 631 173	111 521 306	104 925 031	107 851 914	106 414 655

Source : Agrégée.

2.1.3. Les taux de subventions des Drac sur les opérations du titre 6

Tableau 3 : Évolution du nombre d'opérations gérées sur le titre 6

Protection	Nombre d'opérations					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total MH classés	1254	1000	1175	1199	1098	1136
Total MH inscrits	819	666	792	839	714	837
Total protection mixte	154	157	188	206	140	143
Total protection non définie	189	130	147	144	149	193
TOTAL GENERAL	2416	1953	2302	2388	2101	2309

Source : Agrégée.

Tableau 4 : Montant des travaux programmés par catégories de monuments

Protection	Montant total programmé					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total MH classés	170 461 972	154 978 872	202 360 349	192 460 342	194 370 037	181 103 191
Total MH inscrits	100 935 280	86 424 212	95 644 848	95 479 648	93 866 112	108 523 575
Total protection mixte	24 658 013	26 058 253	34 502 572	27 515 741	38 706 664	31 682 477
Total protection non définie	10 066 956	7 907 483	10 320 028	11 031 632	4 936 550	11 920 331
TOTAL GENERAL	306 122 221	275 368 820	342 827 796	326 487 363	331 879 363	333 229 574

Source : Agrégée.

Annexe II

Tableau 5 : Évolution des montants de crédits de l'État titre 6 programmés sur ces opérations

Protection	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total MH classés	67 460 708	62 216 962	80 410 423	75 711 326	76 532 181	70 038 417
Total MH inscrits	19 403 133	15 497 559	17 767 762	18 537 052	18 809 415	24 414 518
Total protection mixte	8 246 846	8 864 681	11 682 294	9 137 560	11 596 374	10 042 287
Total protection non définie	2 519 539	2 051 971	1 660 828	1 539 092	913 945	1 919 433
TOTAL GENERAL	97 630 225	88 631 173	111 521 307	104 925 031	107 851 914	106 414 655

Source : Agrégée.

Tableau 6 Évolution du taux de participation de l'État titre 6 selon catégories de monuments

Protection	Taux de subvention Etat moyen					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total MH classés	40 %	40 %	40 %	39 %	39 %	39 %
Total MH inscrits	19 %	18 %	19 %	19 %	20 %	22 %
Total protection mixte	33 %	34 %	34 %	33 %	30 %	32 %
Total protection non définie	25 %	26 %	16 %	14 %	19 %	16 %
TOTAL GENERAL	32 %	32 %	33 %	32 %	32 %	32 %

Source : Agrégée.

2.2. Données sur le suivi et la stratégie de répartition des crédits entre les DRAC (transmis le 7 mai)

2.2.1. Fiche expliquant la stratégie de répartition de la SDMHEP

Reproduction in extenso du document transmis

« La problématique

- ♦ la remontée de 50 M€ de CP en fin de gestion 2012
- ♦ impératif d'un pilotage plus fin des restes à payer et de la dette en DRAC
- ♦ limiter au maximum les remontées en fin de gestion et donc calibrage plus serré des délégations de CP en DRAC
- ♦ conséquences : limiter aussi l'engagement quand il y a des difficultés à consommer.

Les causes des difficultés à consommer peuvent être multiples :

1/ circuits financiers en propre et à une mauvaise fluidité au sein de la DRAC et/ ou avec les préfectures et les services de mise en paiement, difficultés d'adaptation à Chorus...

2/ Le contexte local, comme dans les DOM, où les collectivités sont en grande difficulté financière ou/et ne sont pas prêtes à investir sur le patrimoine. Cet élément joue sur plusieurs plans :

- ♦ d'une part, pour les mobiliser sur la nécessité de faire des travaux de restauration sur les monuments dont ils sont propriétaires. On assiste à un ralentissement des opérations surtout dans les communes à la capacité financière moindre, réticentes à assumer la charge de leur patrimoine,

Annexe II

- ♦ d'autre part, pour les conseils généraux principalement, quant à leurs participations aux opérations patrimoniales d'autres collectivités. Ainsi, une petite commune rurale aura du mal à rassembler les fonds nécessaires et à solliciter des aides auprès d'eux déjà « occupés » par leur propre patrimoine.

Dans ce contexte, la participation de l'État est souvent déterminante. Elle permet de déclencher l'engagement, au moins de principe, des autres partenaires financiers sur une opération de restauration. Or, c'est l'arrêté de subvention et donc l'engagement des AE qui marque l'amorce de la discussion. Après notification de la subvention au propriétaire, ce dernier dispose de deux ans pour commencer les travaux et de quatre pour les terminer ..., la consommation des CP obéit donc à ce même rythme.

3/ La réforme de la maîtrise d'ouvrage et la frilosité des propriétaires face à la technicité d'une opération MH, tant du point de vue architectural qu'administratif et financier.

Ces deux derniers arguments sont particulièrement valables sur le T6 dont la programmation est la plus sensible et complexe à piloter.

Conséquences en termes de répartition entre DRAC :

1/ Face à cette problématique, la SDMHEP a choisi d'abonder en priorité les directions régionales qui ont montré à la fois, une bonne gestion de leur dette et un niveau de restes à payer satisfaisant. Ces régions ont été abondées à la fois sur le T5 maîtrise d'ouvrage Etat et le T6, maîtrise d'ouvrage non Etat puisque la programmation est bien maîtrisée et ne présente pas de risque d'alourdissement de la dette.

Ces régions, sont l'Alsace, l'Aquitaine, la Bretagne, la Franche-Comté, le Languedoc-Roussillon, PACA, Pays de la Loire et Poitou-Charentes. Ces régions pourraient voir leur dotation abondée dès à présent ou en gestion.

2/ Certaines DRAC affichent soit une dette plus forte ou en hausse soit une consommation non optimale.

Néanmoins, elles développent un programme de T5 intéressant, que la SDMHEP souhaite soutenir et qui est l'opportunité de maintenir leur niveau d'activité tout en maîtrisant la dette. Parmi ces régions, la Champagne-Ardenne, la Basse-Normandie, le Centre, la Haute-Normandie, Midi-Pyrénées et Picardie.

3/ Enfin, la sous-direction n'a pas souhaité abonder la dotation des DRAC manifestement sous-consommatrices dont le niveau de RAP est très important mais a exprimé en conférences budgétaires sa volonté de voir leur programmation s'orienter vers un affermissement de la programmation sur les monuments de l'État dans la limite de leurs crédits prénotifiés.

Il est apparu que la programmation de ces régions, ne présentait pas suffisamment de garantie de bonne consommation de leur dotation au niveau de celle de 2012, mais que le maintien d'un socle de programmation en T5 et plus modeste en T6 pouvait être de nature à maintenir un niveau d'activité suffisant et permettre une consommation de CP plus adaptée à leur capacité.

Des points de gestion réguliers seront faits avec ces régions, et en fonction de l'avancée des opérations, et des déblocages locaux, des abondements pourraient être examinés en gestion. Néanmoins, à ce stade de l'année, les projets et le contexte local sont trop incertains.

Ces régions sont : l'Auvergne, la Bourgogne, le Limousin, la Lorraine et Rhône-Alpes.

Annexe II

FOCUS CPER : L'abondement du titre 5 et 6 doit aussi être mis en regard avec le niveau d'AE engagées et des CP consommés au titre des CPER. Dans certaines régions, des AE sont mobilisées de manière très importante sur ce type de contrat, rigidifiant fortement la programmation et accentuant la dépendance de la DRAC vis à vis de ses partenaires. Certaines choisissent, en particulier cette année, de solder leur CPER mobilisant ainsi une grande part des crédits de T6 et les amenant à mettre en impasses d'autres opérations plus consommatrice de CP et plus pertinente (Centre, Auvergne, Bourgogne ...) d'un strict point de vue de l'état sanitaire des monuments, des urgences ou des demandes de collectivités plus modestes.

L'abondement de la dotation des régions à forte « dominante » CPER, présente donc l'inconvénient pour le ministère d'une moindre visibilité de ces crédits. Les impératifs locaux pourraient contraindre la DRAC à honorer des engagements pris auprès des collectivités sans pour autant qu'ils soient dictés par des impératifs de conservation ou une bonne utilisation de l'argent public. »

Annexe II

2.2.2. Tableaux de bord trimestriel de suivi de la consommation des crédits des DRAC utilisé par la DGP (envoi le 24 mai)

2.2.2.1. Tableau juillet 2012

03/07/12	Info chorus															
Ventilation des crédits par DRAC	Total crédits hors TF (A)		Consommation		Report de TF année antérieure	Affectation 2012	Ajustement Affectation année antérieure	Ajustement affectation 2012	Total des Affectations (reports + affectation 2011)	Engagement sur affectation	Engagement hors affectation	Disponible à engager	Ratio disponible sur crédits	% consommation		% conso sur TF
	AE	CP	AE	CP	AE	AE	AE	AE	AE	AE	AE	AE	AE	AE	CP	AE
Crédits DRAC et COM	260 596 965	286 573 219	149 765 204	128 934 407	78 098 333	40 190 253	-3 121 895	-2 057 600	113 109 091	36 080 395	113 684 809	106 721 903	40,95%	57,47%	44,99%	31,90%
RUO Provence-Alpes-Côte d'Azur	19 764 535	21 310 976	13 253 149	11 216 253	2 935 569	1 676 646	-29 782	-	4 582 433	1 271 495	11 981 654	6 106 235	30,89%	67,06%	52,63%	27,75%
RUO Basse-Normandie	6 340 377	8 160 887	3 433 436	3 769 192	2 833 834	49 374	-	-	2 883 208	637 001	2 796 436	3 494 567	55,12%	54,15%	46,19%	22,09%
RUO Bourgogne	14 910 424	19 011 422	11 796 524	7 587 393	1 353 537	4 275 318	-	-	5 628 856	4 750 315	7 046 209	3 588 897	24,07%	79,12%	39,91%	84,39%
RUO Franche-Comté	7 057 206	7 171 955	4 776 557	2 598 042	280 529	1 694 500	-	-	1 975 029	1 715 903	3 060 654	2 302 052	32,62%	67,68%	36,20%	86,88%
RUO Corse	248 176	472 620	145 822	196 157	-	-	-	-	0	0	145 822	102 354	41,24%	58,76%	41,50%	#DIV/0 !
RUO Midi-Pyrénées	10 061 683	10 346 892	5 770 569	3 697 726	1 691 851	1 874 736	-	-110 472	3 456 115	1 492 576	4 277 993	3 908 954	38,85%	57,35%	35,74%	43,19%
RUO Aquitaine	14 985 880	16 710 975	7 400 877	7 628 339	3 949 913	2 590 210	-	-	6 540 124	1 402 545	5 998 332	6 397 338	42,69%	49,39%	45,65%	21,45%
RUO Languedoc-Roussillon	14 686 465	14 384 395	9 420 246	5 908 996	7 840 810	3 003 049	-942 367	-40 000	9 861 492	1 994 938	7 425 308	4 258 108	28,99%	64,14%	41,08%	20,23%
RUO Bretagne	11 664 171	12 310 069	8 951 198	5 693 877	1 625 515	1 822 866	-	-50 460	3 397 921	1 153 649	7 797 549	2 043 756	17,52%	76,74%	46,25%	33,95%
RUO Pays-De-La-Loire	13 052 916	14 315 576	7 442 193	6 903 961	10 776 103	1 932 349	-	-	12 708 452	2 362 814	5 079 378	6 041 189	46,28%	57,02%	48,23%	18,59%
RUO Centre	13 689 944	16 078 849	9 738 428	10 523 022	3 414 856	3 829 465	-	-8 492	7 235 829	3 381 201	6 357 227	3 503 252	25,59%	71,14%	65,45%	46,73%
RUO Champagne-Ardenne	9 313 609	12 451 155	6 581 904	7 337 415	2 882 714	1 319 600	-	-	4 202 314	2 119 692	4 462 212	3 531 797	37,92%	70,67%	58,93%	50,44%
RUO Lorraine	11 367 747	11 696 670	6 830 471	5 074 332	5 309 248	1 630 717	-	-178 614	6 761 351	2 525 082	4 305 388	5 431 642	47,78%	60,09%	43,38%	37,35%
RUO Nord-Pas-De-Calais	11 947 680	11 712 269	4 230 933	5 079 452	2 733 187	35 000	-	-	2 768 187	166 418	4 064 514	7 848 146	65,69%	35,41%	43,37%	6,01%
RUO Auvergne	9 198 276	10 155 980	4 359 985	4 073 957	3 170 577	177 961	-	-158 913	3 189 625	321 504	4 038 481	4 981 834	54,16%	47,40%	40,11%	10,08%
RUO Alsace	6 951 628	7 352 595	4 805 705	3 369 609	877 587	549 800	-	-549 800	877 587	419 280	4 386 425	2 015 403	28,99%	69,13%	45,83%	47,78%
RUO Rhône-Alpes	16 987 625	16 543 645	10 361 177	7 571 933	2 172 525	2 731 052	-	-110 000	4 793 577	1 335 110	9 026 067	5 230 506	30,79%	60,99%	45,77%	27,85%
RUO Guadeloupe	1 442 647	1 497 737	651 873	905 272	311 590	-	-	-	311 590	0	651 873	790 774	54,81%	45,19%	60,44%	0,00%
RUO Martinique	1 781 837	2 328 721	583 550	523 093	855 360	-	-	-	855 360	293 347	290 203	1 491 634	83,71%	32,75%	22,46%	34,30%
RUO Guyane	1 796 025	3 366 948	823 261	770 474	148 910	10 536	-	-	159 445	34 253	789 008	996 481	55,48%	45,84%	22,88%	21,48%
RUO Réunion	1 558 357	1 442 351	506 182	326 896	453 500	46 706	-22 588	-	477 618	156 544	349 638	1 162 013	74,57%	32,48%	22,66%	32,78%
RUO Ile-De-France	20 028 081	24 782 367	6 451 665	7 541 853	6 850 492	3 924 077	-2 127 158	-283 133	8 364 278	1 413 848	5 037 817	11 066 187	55,25%	32,21%	30,43%	16,90%
RUO Haute-Normandie	8 197 435	9 087 348	4 749 589	5 444 324	7 777 035	3 319 064	-	-	11 096 100	3 967 290	782 299	4 096 072	49,97%	57,94%	59,91%	35,75%
RUO Picardie	11 205 994	14 719 008	6 385 664	6 016 250	1 816 826	392 900	-	-	2 209 726	1 078 996	5 306 668	5 506 426	49,14%	56,98%	40,87%	48,83%
RUO Poitou-Charentes	15 243 928	11 646 456	7 526 703	6 814 515	2 004 536	1 196 582	-	-121 137	3 079 981	1 153 018	6 373 685	7 673 661	50,34%	49,38%	58,51%	37,44%
RUO Limousin	6 830 957	7 210 330	2 634 618	2 222 465	4 031 726	2 107 744	-	-446 579	5 692 892	933 574	1 701 044	3 022 169	44,24%	38,57%	30,82%	16,40%
RUO Calédonie	25 012	25 012	5 028	5 028	-	-	-	-	0	0	5 028	19 984	79,90%	20,10%	20,10%	#DIV/0 !
RUO Mayotte	54 118	54 118	34 396	33 079	-	-	-	-	0	0	34 396	19 722	63,56%	61,12%	61,12%	#DIV/0 !
RUO St P Miquelon	204 254	225 893	113 500	103 500	-	-	-	-	0	0	113 500	90 754	44,43%	55,57%	45,82%	#DIV/0 !
			57,47%	44,99%												

Annexe II

2.2.2.2. Tableau des crédits répartis et consommations des DRAC le 6 mai 2013 sur le BOP 175

Reproduction partielle, les informations détaillées par montant fournies, trop volumineuses, n'étant pas reprises ici.

n° UO	DRAC	Crédits répartis (dont reports re-délégués à date)		dont délégation effectuées suite report 50 M€	Emploi des crédits le 6/05/ 2013 sur crédits répartis (en %)		Consommation des crédits sur crédits répartis 2012 (en %)	
		AE	CP	CP	AE	CP	AE	CP
DCOM	<i>RUO Calédonie</i>	26 520	26 520		4,7	4,7	0,00	0,00
DCOM	<i>RUO Mayotte</i>	92 548	92 548		15,8	15,8	40,28	21,80
DCOM	<i>RUO St P Miquelon</i>	150 000	150 000		0,0	0,0	0,00	0,00
Total COM		269 068	269 068	0	5,9	5,9	7,69	3,87
D613	<i>RUO Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	16 738 194	20 324 681		37,0	21,5	21,81	19,32
D614	<i>RUO Basse-Normandie</i>	7 386 921	8 327 924		43,1	32,4	6,70	25,31
D621	<i>RUO Bourgogne</i>	13 224 786	15 870 128	2 200 000	33,7	36,1	29,13	14,64
D625	<i>RUO Franche-Comté</i>	6 904 563	6 860 469	400 000	30,6	33,8	18,92	6,41
D62A	<i>RUO Corse</i>	250 650	391 527		37,1	32,1	4,02	5,60
D631	<i>RUO Midi-Pyrénées</i>	10 143 817	12 391 112	2 100 000	48,1	32,7	8,04	17,15
D633	<i>RUO Aquitaine</i>	14 949 538	16 718 450	2 050 000	24,3	29,8	6,95	19,47
D634	<i>RUO Languedoc-Roussillon</i>	13 793 884	16 496 655	1 650 000	23,8	18,2	20,08	14,32
D635	<i>RUO Bretagne</i>	14 670 933	11 762 434		28,5	24,9	12,40	15,97
D644	<i>RUO Pays-De-La-Loire</i>	9 633 605	15 084 839	1 950 000	27,0	28,0	8,61	18,01
D645	<i>RUO Centre</i>	15 334 496	15 381 639	1 500 000	24,4	42,8	45,50	32,02
D651	<i>RUO Champagne-Ardenne</i>	9 778 315	10 445 394	1 350 000	11,6	38,7	22,11	22,07
D657	<i>RUO Lorraine</i>	11 869 706	10 643 583	600 000	9,5	41,0	14,03	19,85
D659	<i>RUO Nord-Pas-de-Calais</i>	10 954 516	11 234 827	1 700 000	27,6	33,5	17,94	19,98
D663	<i>RUO Auvergne</i>	9 620 132	10 551 513	1 950 000	39,8	37,0	17,00	22,05

Annexe II

D667	<i>RUO Alsace</i>	8 229 019	8 343 631	1 300 000	57,5	20,5	21,34	13,23
D669	<i>RUO Rhône-Alpes</i>	13 740 798	14 028 844	2 000 000	32,2	34,1	16,89	12,58
D671	<i>RUO Guadeloupe</i>	1 579 599	1 800 789		25,3	15,9	1,30	4,47
D672	<i>RUO Martinique</i>	1 183 789	1 698 991	400 000	5,3	39,6	29,85	2,72
D673	<i>RUO Guyane</i>	2 250 338	2 909 517		22,6	9,7	3,15	3,96
D674	<i>RUO Réunion</i>	1 165 343	1 372 045	386 000	-9,8	28,7	12,76	9,23
D675	<i>RUO Île-de-France</i>	17 446 369	22 775 020	5 000 000	20,2	43,9	0,20	13,13
D676	<i>RUO Haute-Normandie</i>	7 674 977	10 064 825	1 200 000	34,9	43,3	15,21	26,07
D680	<i>RUO Picardie</i>	11 587 536	18 470 249	6 000 000	19,8	44,7	18,17	16,43
D686	<i>RUO Poitou-Charentes</i>	11 747 638	11 010 270		14,9	40,7	10,52	19,24
D687	<i>RUO Limousin</i>	4 339 902	5 922 699		8,9	23,1	20,49	12,90
Total DRAC		246 199 364	280 882 054	33 736 000	27,7	33,3	16,41	17,71
Total DRAC + COM		246 468 432	281 151 122	33 736 000	27,6	33,3	16,40	17,70

Crédits centraux (DGPAT / SCN)	460 794 970	462 896 789	4 700 000	56,2	31,4	60,41	27,36
						45,69	23,98
Crédits DGLFLF	1 583 130	1 583 130		32,8	28,1	32,19	29,53

Annexe II

2.2.3. Résultats de la conférence de pré répartition du budget 2013 tenue par le service du patrimoine (fournis le 24 mai)

Les propositions de dotation 2013 et les commentaires, confidentiels, ne sont pas reproduits ici.

Régions	Notification définitive 2012 à 94 %		Abondements		Proposition de dotation 2013		Observations		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP		montant des impasses AE/CP	
Alsace	4 026 315	5 543 525	986 000	362 000					-
Aquitaine	11 065 809	11 280 731	2 690 000	3 500 000				-	-
Auvergne	6 241 152	7 977 230	-	-580 381					
Basse Normandie	5 569 070	7 148 787	2 300 000	1 800 000					
Bourgogne	11 651 710	13 714 148	-	-					
Bretagne	8 337 892	9 396 694	2 700 000	1 940 023					
Centre	11 604 783	14 522 649	3 500 000	1 200 000					
Champagne- Ardenne	6 465 704	9 877 641	1 632 756	411 003					-
Corse	21 000	245 120	-5 000	135 877					
Franche- Comté	5 839 416	5 397 285	2 309 796	1 821 369					
Guadeloupe	1 225 999	1 213 837	324 300	219 300					
Guyane	964 425	2 957 148	150 000	-					
Haute Normandie	7 995 843	8 040 028	1 180 000	2 000 000					
Ile de France	19 734 402	21 707 163	-	-					
Languedoc-	11 199 828	12 306 185	1 826 000	2 047 271					

Annexe II

Régions	Notification définitive 2012 à 94 %		Abondements		Proposition de dotation 2013		Observations		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP		montant des impasses AE/CP	
Roussillon									
Limousin	6 430 048	6 498 773	-	-					
Lorraine	8 144 715	9 978 030	-	-					
Martinique	886 587	1 143 471	218 305	133 000					
Mayotte	-	-	6 500	6 500					
Midi Pyrénées	8 187 774	8 554 492	2 273 721	1 347 064					
Nord Pas de Calais	8 633 017	7 437 106	-	-					
PACA	14 011 303	15 744 111	3 078 956	2 825 518					
Pays de Loire	9 057 668	11 223 828	1 405 000	1 500 000					
Picardie	10 214 963	13 392 104	2 000 000	200 000					
Poitou- Charentes	10 003 544	8 959 450	3 725 280	3 141 000					
Polynésie	-	-	-	-					
Réunion	1 316 907	1 200 901	240 000	24 000					
Rhône Alpes	11 449 463	12 091 603	-	-					
St-Pierre et Miquelon	204 254	225 893	135 000	135 000					
crédits pour besoin en gestion	4 863 818	4 717 811	17 119 786	9 150 202					
Total Action n°1	205 347 407	232 495 742	32 676 614	24 168 544					

Annexe II

2.2.4. Présentation du bilan sur les affectations d'AE effectué le 26 06 2012

Les bilans plus récents qui auraient pu être réalisés n'ont pas été communiqués

2.2.4.1. Les affectations d'AE le 26-06-2012

Ventilation des crédits Programme 175	MaD - retrait d'AE antérieure hors TF (théorie BBS) = crédit choral		Réaffectation suite Retrait AE Choral	MaD Choral hors TF (normalement = PBI plus transfert etc...)		Consommation		Reports de TF année antérieure	Affectation 2012	Ajustement Affectation année antérieure	Ajustement affectation 2012	Total des Affectations (reports + affectation 2011)	Engagement sur affectation	Engagement hors affectation	% affectation
	AE	CP		AE	CP	AE	CP								
Crédits DRAC et COM	255 941 035	286 130 219	-5 113 914	261 054 949	286 130 219	81 727 344	75 188 765	78 098 333	29 456 048	-3 092 113	-1 810 648	102 651 620	22 125 841	59 601 503	28,63 %
<i>RUO Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	19 408 179	21 295 976	-221 060	19 629 239	21 295 976	8 437 848	5 952 134	2 935 569	996 646	-	-	3 932 215	1 154 002	7 283 845	16,85 %
<i>RUO Basse-Normandie</i>	6 208 613	8 160 887	-7 757	6 216 370	8 160 887	1 232 017	2 935 993	2 833 834	49 374	-	-	2 883 208	343 135	888 882	31,71 %
<i>RUO Bourgogne</i>	14 792 632	19 011 422	-139 119	14 931 751	19 011 422	8 341 996	3 965 604	1 353 537	3 019 968	-	-	4 373 506	2 742 867	5 599 129	22,82 %
<i>RUO Franche-Comté</i>	7 216 624	7 171 955	-13 002	7 229 626	7 171 955	1 782 123	1 076 868	280 529	1 522 000	-	-	1 802 529	-14 982	1 797 105	19,99 %
<i>RUO Corse</i>	248 500	472 620	-	248 500	472 620	86 001	55 796	-	-	-	-	0	-	86 001	0,00 %
<i>RUO Midi-Pyrénées</i>	9 701 683	10 266 892	-35 791	9 737 474	10 266 892	2 613 303	2 051 539	1 691 851	1 681 259	-	-50 000	3 323 110	829 627	1 783 675	25,51 %
<i>RUO Aquitaine</i>	14 585 880	16 710 975	-19 953	14 605 833	16 710 975	2 641 555	4 473 723	3 949 913	1 185 210	-	-	5 135 124	697 222	1 944 333	26,04 %
<i>RUO Languedoc-Roussillon</i>	14 162 140	14 359 395	-15 398	14 177 538	14 359 395	4 498 364	3 183 028	7 840 810	2 873 500	-942 367	-	9 771 943	1 668 482	2 829 882	40,83 %
<i>RUO Bretagne</i>	11 590 766	12 310 069	-16	11 590 782	12 310 069	3 085 281	3 075 504	1 625 515	1 776 378	-	-11 714	3 390 179	486 864	2 598 418	22,63 %

Annexe II

Ventilation des crédits Programme 175	MaD - retrait d'AE antérieure hors TF (théorie BBS) = crédit chorus		Réallocation suite Retrait AE Chorus	MaD Chorus hors TF (normalement = PBI plus transfert etc...)		Consommation		Reports de TF année antérieure	Affectation 2012	Ajustement Affectation année antérieure	Ajustement affectation 2012	Total des Affectations (reports + affectation 2011)	Engagement sur affectation	Engagement hors affectation	% affectation
	AE	CP		AE	CP	AE	CP								
<i>RUO Pays-De-La-Loire</i>	12 705 472	14 315 576	-28 586	12 734 058	14 315 576	4 638 504	4 492 795	10 776 103	132 138	-	-	10 908 241	1 239 548	3 398 956	46,19 %
<i>RUO Centre</i>	13 736 233	16 078 849	-31 750	13 767 983	16 078 849	7 866 592	6 727 165	3 414 856	2 434 465	-	-8 492	5 840 829	2 990 435	4 876 156	29,84 %
<i>RUO Champagne-Ardenne</i>	9 292 980	12 376 155	-173 425	9 466 405	12 376 155	3 875 341	3 388 331	2 882 714	2 059 472	-	-	4 942 186	1 838 086	2 037 255	34,72 %
<i>RUO Lorraine</i>	10 491 747	11 696 670	-32 818	10 524 565	11 696 670	3 160 911	3 261 675	5 309 248	550 217	-	-178 614	5 680 851	1 077 937	2 082 974	35,13 %
<i>RUO Nord-Pas-De-Calais</i>	11 947 660	11 712 269	-20	11 947 680	11 712 269	2 584 998	3 707 759	2 733 187	-	-	-	2 733 187	148 896	2 436 103	18,62 %
<i>RUO Auvergne</i>	9 198 276	10 155 980	-4 376	9 202 652	10 155 980	2 391 600	2 936 574	3 170 577	175 361	-	-158 913	3 187 025	283 293	2 108 307	25,73 %
<i>RUO Alsace</i>	6 797 255	7 352 595	-7 710	6 804 965	7 352 595	2 733 339	1 793 469	877 587	549 800	-	-549 800	877 587	449 972	2 283 366	11,43 %
<i>RUO Rhône-Alpes</i>	13 850 714	16 543 645	-3 230 849	17 081 563	16 543 645	5 137 904	4 372 929	2 172 525	2 541 052	-	-110 000	4 603 577	451 664	4 686 240	24,95 %
<i>RUO Guadeloupe</i>	1 442 647	1 497 737	-7 252	1 449 899	1 497 737	347 815	332 195	311 590	-	-	-	311 590	-	347 815	17,76 %
<i>RUO Martinique</i>	1 781 837	2 328 721	-	1 781 837	2 328 721	352 012	187 509	855 360	-	-	-	855 360	192 447	159 565	32,43 %
<i>RUO Guyane</i>	1 796 025	3 366 948	-	1 796 025	3 366 948	225 313	285 309	148 910	10 306	-	-	159 215	34 023	191 290	8,14 %
<i>RUO Réunion</i>	1 558 357	1 442 351	-	1 558 357	1 442 351	232 897	201 207	453 500	46 706	-22 588	-	477 618	85 173	147 723	23,46 %
<i>RUO Ile-De-France</i>	21 163 590	24 564 367	-94 701	21 258 291	24 564 367	1 795 649	5 055 019	6 850 492	3 295 533	-2 127 158	-283 133	7 735 734	-405 233	2 200 882	26,77 %
<i>RUO Haute-Normandie</i>	8 197 435	9 087 348	-1 045 908	9 243 343	9 087 348	3 351 928	2 980 126	7 777 035	3 280 064	-	-	11 057 100	3 209 236	142 692	57,43 %
<i>RUO Picardie</i>	11 243 580	14 719 008	-4 002	11 247 582	14 719 008	3 479 900	3 864 534	1 816 826	282 374	-	-	2 099 200	891 552	2 588 348	15,73 %

Annexe II

Ventilation des crédits Programme 175	MaD - retrait d'AE antérieure hors TF (théorie BBS) = crédit chorus		Réallocatyon suite Retrait AE Chorus	MaD Chorus hors TF (normalement = PBI plus transfert etc...)		Consommation		Reports de TF année antérieure	Affectation 2012	Ajustement Affectation année antérieure	Ajustement affectation 2012	Total des Affectations (reports + affectation 2011)	Engagement sur affectation	Engagement hors affectation	% affectation
	AE	CP		AE	CP	AE	CP								
<i>RUO Poitou- Charentes</i>	15 269 423	11 616 456	-	15 269 423	11 616 456	5 008 560	3 703 686	2 004 536	509 266	-	-121 137	2 392 665	850 642	4 157 917	13,55 %
<i>RUO Limousin</i>	7 269 402	7 210 330	-422	7 269 824	7 210 330	1 802 534	1 106 494	4 031 726	484 959	-	-338 845	4 177 841	880 950	921 584	36,50 %
<i>RUO Calédonie</i>	25 012	25 012	-	25 012	25 012	1 257	-	-	-	-	-	0	-	1 257	0,00 %
<i>RUO Mayotte</i>	54 118	54 118	-	54 118	54 118	21 800	21 800	-	-	-	-	0	-	21 800	0,00 %
<i>RUO St P Miquelon</i>	204 254	225 893	-	204 254	225 893	-	-	-	-	-	-	0	-	0	0,00 %

Annexe II

2.2.4.2. Liste des reports d'affectations 2011 ou antérieures sur lesquelles on ne constatait aucun mouvement le 26 06 2012

Avec indication dans le titre du document transmis : « sauf des retraits d'affectation sur exercice antérieur qui impliquent une perte des AE »

Synthèse

Descr. Centre Financier	Somme - Report de tranches fonctionnelles 2011 et années antérieures	Somme - Affectations 2012	Somme - Retrait d'affectation exercice anté. (perte des AE)	Somme - Retrait d'affectation exercice courant	Somme - Consommation 2012
RUO Champagne-Ardenne	768 444,90	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Guyane	5 139,14	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Languedoc-Roussillon	1 003 940,36	0,00	-200 454,48	0,00	0,00
RUO Midi-Pyrénées	637 921,36	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Alsace	20 624,80	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Aquitaine	816 977,83	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Auvergne	1 285 312,29	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Basse-Normandie	453 078,92	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Bourgogne	285 229,89	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Bretagne	52 484,45	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Centre	898 758,06	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Franche-Comté	27 276,59	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Guadeloupe	311 589,80	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Haute-Normandie	1 978 657,43	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Île-de-France	645 402,15	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Limousin	970 465,62	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Lorraine	2 628 365,82	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Martinique	137 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Nord-Pas-de-Calais	225 749,73	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Pays-De-La-Loire	3 419 698,53	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Picardie	503 922,88	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Poitou-Charentes	685 498,02	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Provence-Alpes-Côte d'Azur	436 123,53	0,00	0,00	0,00	0,00
RUO Réunion	337 757,74	0,00	-22 588,00	0,00	0,00
RUO Rhône-Alpes	483 336,88	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	19 018 756,72	0,00	-223 042,48	0,00	0,00

2.2.5. Tableaux de consommation des crédits CPER d'après arpège

Pour mémoire/ Tableau détaillé trop complexe pour être reproduit ici

3. Les données fournies par la sous-direction des affaires financières de la DGP (SDAFIG)

3.1. Notices relatives à l'organisation du système d'information financière

3.1.1. Présentation synthétique des outils CHORUS, ARPEGE, AgrEgée et de la disponibilité des données financières. (envoyée le 26 juin)

Annexe II

3.1.1.1. Présentation des outils

		MISE EN PLACE	OBJECTIFS	PERIMETRE
Outils financiers	CHORUS	2011 dans le cadre de la modernisation financière de l'Etat	Disposer d'une vision globale de la situation de trésorerie de l'Etat : ▫ information disponible dans un unique endroit ; ▫ information partagée par l'ensemble des acteurs de la chaîne financière (AC, SD, contrôleurs financiers, etc.) ; ▫ remplace les outils comptables précédents (NDL et INDIA) qui étaient obsolètes	▫ Outil interministeriel, partagé par tous les acteurs centraux et déconcentrés de l'Etat ▫ Suivi des engagements et paiements de l'Etat ▫ A terme : suivi de la programmation budgétaire de l'Etat
	ARPEGE	2007 suite à l'entrée en application de la LOLF	Disposer d'une vision nationale de la programmation des BOP et de la situation de la trésorerie sur l'ensemble des programmes du MCC : ▫ Support du dialogue de gestion entre le RPROG et les RBOP (préparation des PLF, préparation des BOP) ▫ Consolidation de l'information financière sur des bases communes ▫ Analyses financières (séries historiques)	▫ Outil ministériel MCC, partagé par les services centraux et les DRAC ▫ Suivi de la programmation budgétaire du MCC (avec rapatriement de la consommation -engagements et paiements- en provenance de l'outil comptable CHORUS, permettant l'actualisation régulière de la programmation)
Outil métier	AgrEgée	2009, remplace l'application Agrippa et prend en compte les évolutions liées à la LOLF	Assurer un suivi métier de gestion des monuments historiques en DRAC (immeubles, objets mobiliers et orgues) ainsi que des édifices ou objets non protégés dont la conservation présente un intérêt.	▫ Outil métier ministériel MCC, utilisé et renseigné par certaines DRAC, consulté par les services centraux ▫ Suivi de la programmation dite métier pour les immeubles, objets mobiliers et orgues : suivi des marchés de travaux, états sanitaires, autorisations, protection et proposition d'une liste d'opérations qui pourraient être réalisées (<i>seul le montant total prévisionnel est indiqué</i>)

Annexe II

3.1.1.2. Données financières disponibles dans les outils

		DOTATIONS	PROGRAMMATION	CONSOMMATION	AFFECTATIONS	FIABILITE
Outils financiers	CHORUS	▣ Dotations par BOP	▣ Pas encore de programmation réalisée aujourd'hui (prévu pour 2014) ▣ Programmation qui sera réalisée au niveau BOP, action, sous-action, titre, catégorie et activité (Référentiel de Programmation par Activité-RPA, défini par chaque ministère en fonction de ses besoins) Point à vérifier : l'information n'est pas disponible par nature de dépense (fonctionnement / investissement) en restitution ? ▣ Programmation pluri-annuelle prévue sur 2 années ▣ Mise à jour de la programmation prévue au moins une fois par an <i>Exemple d'activité sur l'action 01 : "Restauration Immeuble État DRAC"</i>	▣ Consommation en AE et CP par BOP, action, sous-action, titre, catégorie et activité (RPA) => C'est la consommation de CHORUS qui fait foi (pour le CBCM, les comptes-rendus d'exécution, le contrôle de la consommation par rapport au disponible, etc.) => L'information n'est pas disponible par nature de dépense (fonctionnement / investissement) en restitution => Les restes à payer à fin d'année ne sont disponibles qu'au niveau du programme ▣ Le module de consommation ne communique pas avec le module de programmation (pas de lien entre consommation et programmation, contrôles réalisés hors outils) ▣ Possibilité de vérifier les détails d'un engagement juridique ainsi que des services faits	▣ Les Affectations sont restituables par BOP (information non disponibles à l'action) ▣ Possibilité d'établir un état des engagements réalisés sur les affectations	CHORUS est l'outil référent pour le suivi de la consommation, renseigné par tous les services centraux et déconcentrés. C'est la consommation de CHORUS qui fait foi (pour le CBCM, les comptes-rendus d'exécution, le contrôle de la consommation par rapport au disponible, etc.) La programmation n'est pas encore renseignée dans CHORUS.
	ARPEGE	▣ Dotations par BOP, action, sous-action et catégorie	▣ Programmation réalisée depuis 2007 par BOP, action, sous-action, titre, catégorie, nature de dépense et à un niveau plus fin que celui de l'activité = au niveau dit "opération" ▣ Elle est actualisée régulièrement en cours d'année en fonction de la consommation (rapatriement quotidien de	▣ Consommation en AE et CP par BOP, action, sous-action, titre, catégorie, nature de dépense et "opération". La consommation est rapatriée quotidiennement de CHORUS ▣ Les données de programmation sont "écrasées" par ces données de consommation (actualisation régulière de la	▣ Les Affectations sont restituables par BOP (information non disponibles à l'action), l'information provient de CHORUS	ARPEGE est renseigné par l'ensemble des DRAC pour la programmation, mais la qualité des données est variable en fonction des régions. La consommation est

Annexe II

		DOTATIONS	PROGRAMMATION	CONSOMMATION	AFFECTATIONS	FIABILITE
			la consommation en provenance de Chorus => évolution quotidienne de la programmation) ▣ Programmation pluri-annuelle Des extractions pour la partie crédits déconcentrés sont réalisées à des instants T, notamment pour la préparation des PLF (mai) et des BOP (octobre-novembre) et exploitées sur 2 ans (en 2013 : extractions 2014 et 2015) <i>Exemple d'opération sur l'action 01 : "Restauration de la nef sud de la Cathédrale d'Amiens"</i>	programmation en fonction de la consommation) ▣ Les données de consommation sont exploitables sur les années 2007 à 2012 ▣ Les restes à payer à fin d'année sont issus d'ARPEGE et disponibles par BOP, action, sous-action, catégorie et nature de dépense ▣ L'extraction des données par Unités de Patrimoine (immeubles, meubles au sens AgrEgée) n'est pas fiable (données non exhaustives)	▣ Restitutions complexes pour obtenir un état des engagements sur les affectations	rapatriée de CHORUS et des écarts entre les 2 outils sont régulièrement constatés (rejets d'exécution dans ARPEGE)
Outil métier	AgrEgée	Outil "métier", pas de données financières disponibles	Outil "métier", pas de données financières disponibles Le lien existant entre AgrEgée et ARPEGE permet simplement de créer la "base" d'une opération MH : nom de l'opération, montant part Etat de l'opération. La programmation financière (échanciers de programmation) est réalisée dans ARPEGE. <i>NB : Les immeubles et meubles constituent le référentiel des Unités de Patrimoine, qui est "commun" entre AgrEgée et ARPEGE. Cependant la saisie de cette référence n'est pas obligatoire dans ARPEGE.</i>	Outil "métier", pas de données financières disponibles	Outil "métier", pas de données financières disponibles	Outil "métier", pas de données financières disponibles

3.1.2. Présentation résumée de l'organisation cible recommandée aux DRAC lors de la mise en place de Chorus (document fourni le 23 juillet)

« L'objectif de ce document¹ était de proposer aux DRAC des cibles organisationnelles permettant d'atteindre l'organisation la plus efficiente possible dans un contexte de réorganisation de la fonction financière : déploiement de CHORUS au 1er janvier 2011, mise en place des Centres de Services Partagés (CSP).

Il avait été préparé par l'équipe projet du SG constituée de la mission Chorus, du département de l'action territoriale et du bureau de la qualité comptable.

Il a été présenté en avril 2010 aux coordinateurs Chorus des DRAC.

3 DRAC ont été pilotes pour la conduite de ce chantier : Champagne-Ardenne, Île-de-France et Nord-Pas-de-Calais.

Les organisations fonctionnelles proposées reposaient sur les principaux éléments suivants (cf. page 11 : *"traduction en organigramme cible des activités de la fonction financière"*) :

- ◆ le renforcement ou la création le cas échéant d'une cellule de programmation qui dépend directement du DRAC et du DRAC-Adjoint. Cette cellule ayant en charge la coordination et la consolidation de la pré-programmation, la programmation financière et budgétaire et l'actualisation de la programmation en cours d'année, en travaillant étroitement avec le secrétariat général (SG) ;
- ◆ en fonction de la situation particulière de chaque DRAC, lorsque la cellule de programmation était intégrée au SG, il était vivement recommandé de positionner un coordinateur de la programmation auprès de la direction ;
- ◆ la présence d'une cellule de contrôle de gestion qui dépend également de la direction était préconisée, afin d'assurer le pilotage adéquat ;
- ◆ le renforcement du secrétariat général sur les fonctions financières et les fonctions support :
 - les services métiers étaient recentrés sur leur cœur de métier. Trois orientations étaient proposées en fonction des particularités des DRAC (taille de la DRAC, personnel en place, etc.), la troisième orientation (*orientation C*) étant celle qui renforçait le plus le secrétariat général (cf. page 7) ;
 - le SG est en charge de l'application CHORUS et il assurait l'interface avec les Centres de Services Partagés (CSP).

Toujours dans la logique de réorganisation des fonctions en services déconcentrés et en lien avec la réforme de l'administration territoriale (Réate), des projets de service ont été élaborés par chaque DRAC sur la période 2009-2010. Cet exercice a été piloté en administration centrale par le département de l'action territoriale.

Ils sont disponibles sur Sémaphore : <http://semaphore.culture.gouv.fr/web/action-territoriale/reformede-l-administration-territoriale-reat->

¹ Document établi par le secrétariat général communiqué à la mission, mais non reproduit ici.

3.2. Tableaux fournis le 19 juin sur la consommation mensuelle des AE et CP 2010-2012 par titre sur les crédits de l'action 1 délégués aux DRAC

Les résultats détaillés par DRAC ont été fournis sous tableau Excel.

Les tableaux sont trop lourds pour être reproduits ici dans le détail. Les résultats en ont été utilisés sous forme de graphique dans les annexes concernant les DRAC visitées

Le tableau ne comportait pas le montant des crédits alloués initialement aux DRAC ni les opérations de fongibilité et remontée de crédits opérés mais seulement les consommations mensuelles enregistrées.

Observation de méthode : la mission a relevé que le total des consommations des DRAC recensées dans ces tableaux correspondait en 2012, tous titres confondus à un chiffre de 190,3 M€ en AE et 169,7 M€ de CP. Ces consommations n'ont pu être comparées par la mission qu'aux crédits prévisionnels globaux pour les Drac figurant dans les tableaux du paragraphe suivant (date d'élaboration non indiquée), relatifs au calcul du coefficient de rigidité ; ces tableaux font état d'une enveloppe prévisionnelle pour 2012 de 327,4 M€ en AE et 362,2 M€ de CP. La sous consommation des DRAC s'est élevée à 95 M€ en CP environ en 2012 par rapport à ces prévisions (37 M€ en AE).

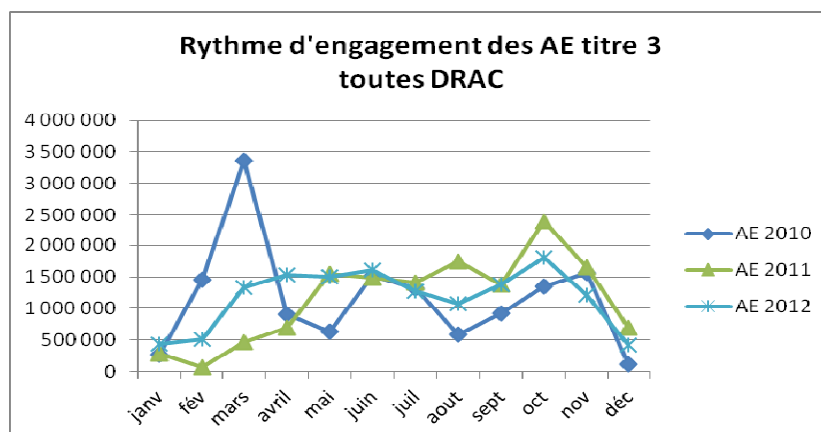
Les données sur les rythmes mensuels de consommation toutes DRAC figurant dans ces tableaux sont les suivantes.

3.2.1. Rythmes mensuels observés sur le titre 3 toutes DRAC

Données DGP sur consommations mensuelles titre 3

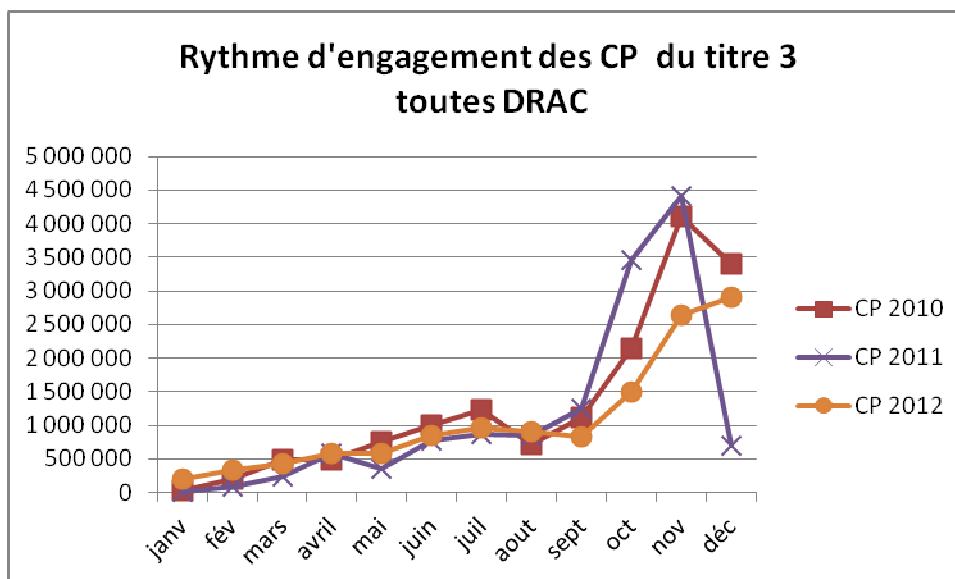
Titre 3 en milliers d'euros	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc	Total année
AE 2010	272	1 450	3 355	901	640	1 510	1 313	580	923	1 349	1 564	107	13 966
CP 2010	23	206	484	496	752	1 007	1 237	707	1 116	2 145	4 098	3 399	15 672
AE 2011	283	65	458	696	1 555	1 492	1 407	1 751	1 383	2 387	1 659	692	13 829
CP 2011	5	80	242	577	357	773	867	853	1 251	3 465	4 407	692	13 570
AE 2012	427	511	1 337	1 538	1 495	1 616	1 279	1 068	1 379	1 813	1 219	424	14 107
CP 2012	197	334	438	580	574	840,4	954,2	903,4	829	1 496	2 639	2 910	12 696

Remarque de la mission sur le graphique suivant : le rythme d'engagement des AE est plus tardif en 2012 qu'en 2010.



Annexe II

Remarque de la mission sur le graphique suivant : le rythme d'engagement des CP reste concentré en fin d'année. Un décalage d'1,5 M€ s'observe en 2012 entre les consommations totales d'AE et de CP, représentant environ 10 % des AE consommées.



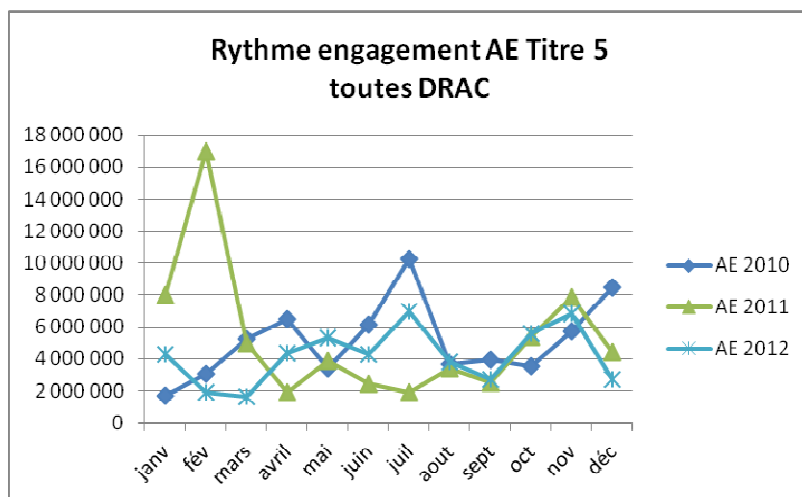
3.2.2. Rythmes mensuels observés sur le titre 5 toutes DRAC

Données DGP sur le rythme mensuel de consommation du titre 3

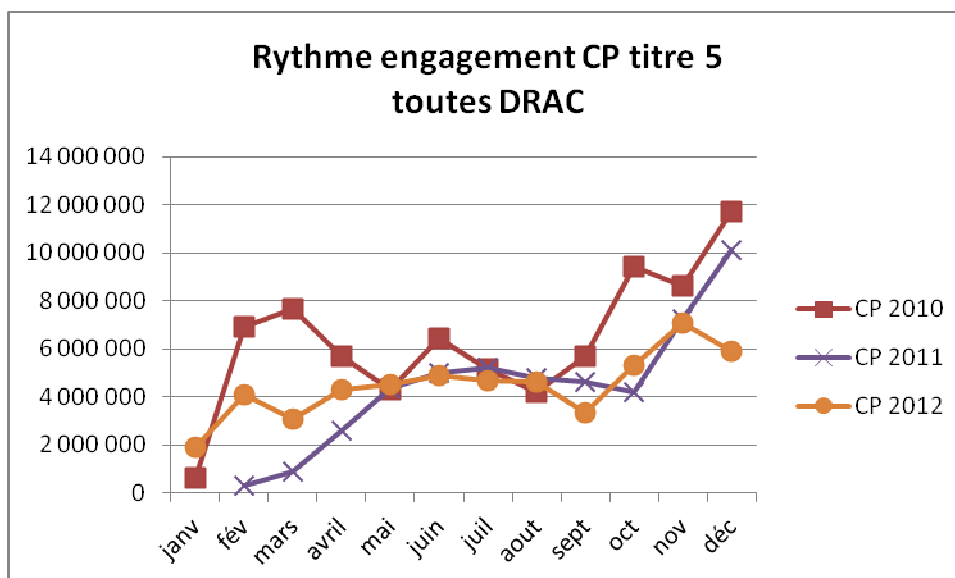
Titre 5 Milliers€	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc	Total année
AE 2010	1 663	3 070	5 225	6 477	3 385	6 117	10 273	3 639	3 923	3 519	5 744	8 474	61 510
CP 2010	629	6 926	7 655	5 705	4 298	6 454	5 146	4 195	5 691	9 438	8 606	11 734	76 476
AE 2011	8 005	16 967	5 005	1 919	3 885	2 404	1 893	3 401	2 497	5 404	7 859	4 418	63 659
CP 2011		287	868	2 582	4 323	4 996	5 183	4 770	4 631	4 166	7 206	10 111	49 127
AE 2012	4 271	1 873	1 583	4 330	5 314	4 270	6 965	3 825	2 678	5 585	6 858	2 731	50 284
CP 2012	1 904	4 066	3 043	4 272	4 504	4 907	4 684	4 616	3 347	5 316	7 046	5 882	53 588

Remarque de la mission : le rythme d'engagement des AE est assez régulièrement étalé dans le temps selon un rythme qui ne traduit pas d'accélération en 2012 par rapport à 2010. Le volume des CP consommés en 2012 est supérieur de 3,3 M€ au volume des AE consommées.

Annexe II



Le rythme d'engagement des CP est, quant à lui, relativement régulier dans l'année mais un peu plus tardif en 2012 qu'en 2011.



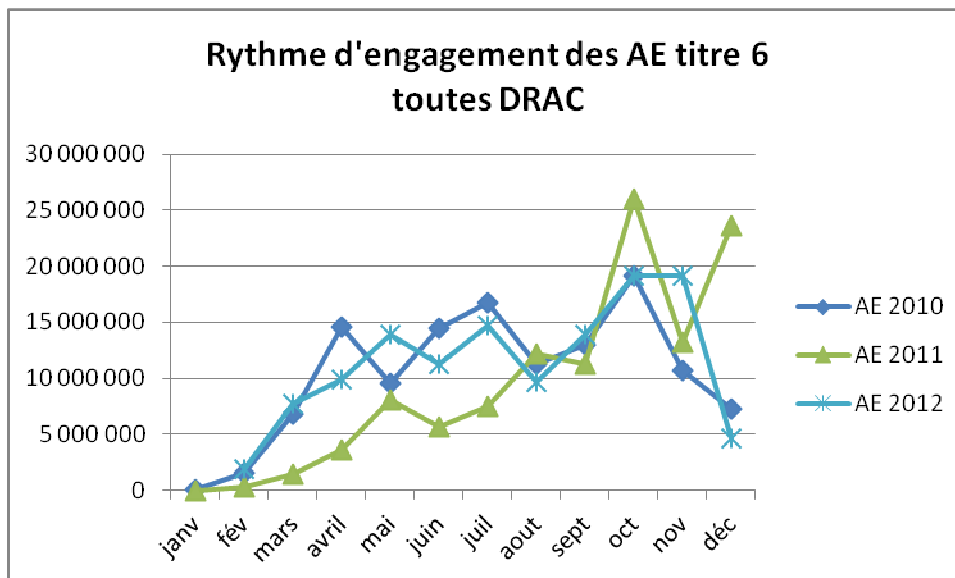
3.2.3. Rythmes mensuels observés sur le titre 6 toutes DRAC

Données DGP sur le rythme mensuel de consommation du titre 6

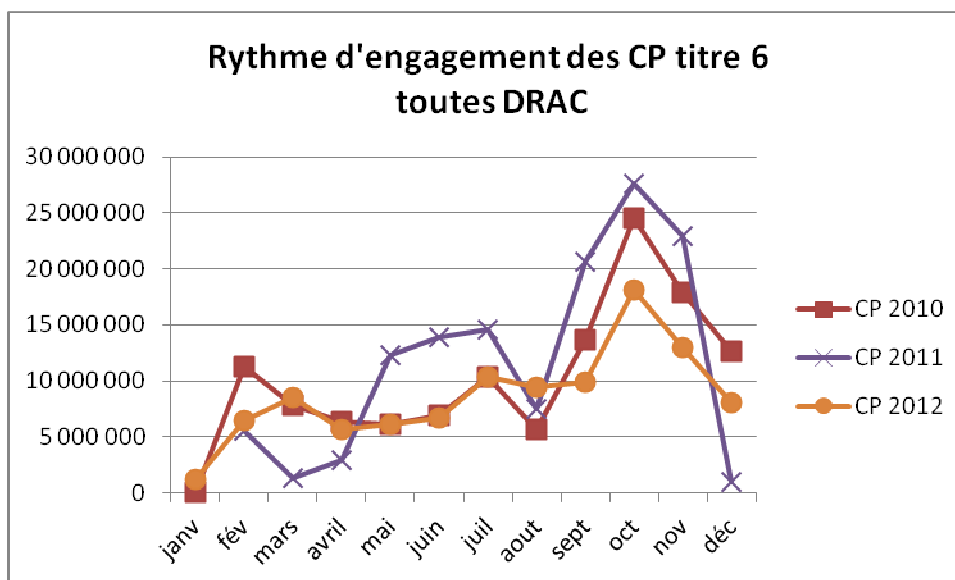
Titre 6 Milliers €	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc	Total annuel
AE 2010	78	1 563	6 761	14 599	9 575	14 412	16 701	11 231	13 002	19 137	10 656	7 280	124 994
CP 2010	56	11 288	7 854	6 341	6 150	6 867	10 345	5 642	13 638	24 577	17 929	12 686	123 371
AE 2011		292	1 395	3 569	8 032	5 637	7 469	12 133	11 252	26 039	13 189	23 561	112 567
CP 2011		5 502	1 338	2 947	12 320	13 854	14 603	7 463	20 663	27 573	22 971	927	130 162
AE 2012		1 835	7 755	9 910	13 898	11 303	14 678	9 718	13 895	19 115	19 190	4 636	125 932
CP 2012	1 186	6 512	8 474	5 690	6 110	6 691	10 319	9 392	9 881	18 156	13 021	8 052	103 483

Annexe II

Remarque de la mission : Il n'y a pas d'évolution notable du rythme d'engagement mensuel des AE du titre 6 en 2012 par rapport à 2010. Ce rythme apparaît plus régulièrement réparti dans l'année que dans certaines des DRAC visitées par la mission.



Remarque de la mission : la consommation des crédits de paiement est fortement concentrée en fin d'année mais on n'observe pas de détérioration notable (ni d'amélioration) de ce rythme en 2012 par rapport à 2010. Cependant un écart de 22,5 M€ peut être constaté entre le volume d'AE et de CP consommés en 2012, sous l'impact vraisemblable des remontées de crédits de paiement de fin d'année qui se sont traduites par une diminution brutale des engagements de CP en fin d'année.



3.3. Tableaux fournis le 30 mai sur un exemple antérieur de calcul de rigidité effectué sur l'ensemble de l'action 1 du BOP 175

Les tableaux transmis correspondent à un exercice de projection budgétaire triennale réalisé en 2012 par la SDAFIG à partir des consommations constatées au cours des exercices antérieurs.

Annexe II

3.3.1. Périmètre MH pris en compte

	LFI 2009		Exécution 2009		PLF 2010		Exécution 2010		PLF 2011		Exécution 2011		PLF 2012		Projection dotations PLF 2013		Projection dotations PLF 2014		Projection dotations PLF 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CREDITS CENTRAUX																				
I - MH "hors grands projets"																				
Dotation MH versée aux opérateurs																				
Château et domaine de Chambord – cat.72	1,10	1,10	1,05	1,05	1,10	1,10	1,05	1,05	1,90	1,90	1,84	1,84	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Académie de France à Rome – cat.72	0,86	0,86	0,81	0,81	0,86	0,86	0,81	0,81	0,86	0,86	0,83	0,83	0,86	0,86	0,86	0,86	0,86	0,86	0,86	0,86
Louvre – cat.32 + 72	2,79	2,79	2,65	2,65	3,50	3,50	2,83	2,83	3,50	3,50	3,36	3,36	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50
Guimet – cat.72	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fontainebleau – cat.32 + 72			0,31	0,06	1,80	1,80	1,51	1,51	1,80	1,80	1,86	1,86	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80	1,80
Crédits de restauration																				
CMN – cat.72	7,00	10,00	33,69	31,91	25,50	24,50	24,23	25,05	25,50	15,00	13,34	12,86	13,50	13,00	13,50	13,00	13,50	13,00	13,50	13,00
Monuments historiques appartenant au Ministère de la culture (OPPIC) - cat.51	15,00	12,21	20,20	26,44	17,00	24,09	13,37	20,63	18,50	27,83	66,25	28,92	14,00	25,52	19,54	14,38	26,00	19,10	26,00	15,05
St Germain + pieux établissements - cat.51					-	-							0,35	0,35						
Réserve pour aléas de gestion - cat.51	7,32	4,80			7,82	5,80			7,82	5,80			5,47	3,45	13,22	6,40	8,12	6,10	8,12	6,10

Annexe II

	LFI 2009		Exécution 2009		PLF 2010		Exécution 2010		PLF 2011		Exécution 2011		PLF 2012		Projection dotations PLF 2013		Projection dotations PLF 2014		Projection dotations PLF 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Protocole Culture-défense (à déléguer OPPIC/DRAC) - <i>cat.51</i>	5,00	5,00			5,00	5,00	1,11	1,11	5,00	5,00			5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Résidences présidentielles (OPPIC) + Marly en 2014 - <i>cat.51</i>	4,80	4,50			6,0	6,00			6,00	6,00			6,00	6,00	6,50	6,50	7,00	7,00	8,50	8,50
Restauration des châteaux-musées (réserve pour aléas) - <i>cat.51</i>	2,00	2,47			2,0	3,00	-	-	2,00	3,00			2,00	3,00	2,00	3,00	2,00	3,00	2,00	3,00
Restauration socle MHF													15,0		13,9	7,50	17,9	10,7	20,1	13,3
Dépenses d'entretien																				
Crédits d'entretien (SCN + OPPIC + CMN) - <i>cat.31</i>	8,32	8,32	3,10	11,44	10,80	10,80	7,96	10,35	6,90	6,90	6,20	6,20	6,70	6,70	7,40	7,40	7,40	7,40	7,40	7,40
Autres																				
DRASSM (<i>exécution 2007</i>)																				
Plan patrimoine antique - <i>cat.63</i>	2,60	2,60			-	3,60			-	3,60			-	3,60	-	-	-	-	-	-
L'Aquila															1,20	1,20	-	-	-	-
Réserve pour décentralisation - <i>cat.63</i>	-	-			1,46	1,46			1,46	1,46			1,46	1,46	1,46	1,46	1,46	1,46	1,46	1,46
Réserve pour aléas de gestion - <i>cat.51</i>	1,00	0,68			3,50	0,58	-	-	3,50	0,58			3,50	0,58	3,50	0,58	3,50	0,58	3,50	0,58

Annexe II

	LFI 2009		Exécution 2009		PLF 2010		Exécution 2010		PLF 2011		Exécution 2011		PLF 2012		Projection dotations PLF 2013		Projection dotations PLF 2014		Projection dotations PLF 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
II - MH "grands projets"																				
MOA Etat																				
Cité de l'architecture et du patrimoine - <i>cat.51</i>	-	1,32	-	-	-	-	-	-	-	-			-	-	-	-	-	-	-	-
Fort Saint-Jean (convention de mandat) - <i>cat.51</i>	6,99	4,39	6,64	4,97	6,78	7,72	6,41	4,64	11,59	5,17	5,31	4,50	-	4,96	-		-		-	
Quadrilatère Richelieu (convention de mandat) - <i>cat.51</i>	1,70	3,50	1,62	3,33	4,00	2,00	4,28	2,39	27,72	3,20	14,30	3,14		4,40	-	4,02	-	8,00	-	6,00
Quadrilatère Richelieu (études et consultation maîtrise d'œuvre) - <i>cat.51</i>																				
Maison de l'Histoire de France (Rohan-soubise) - <i>cat.51</i>													3,75	3,75					-	-
MOA Opérateurs																				
Versailles - <i>cat.32</i>	16,00	24,00	15,20	22,80	20,00	25,00	19,00	25,40	19,00	18,00	20,15	21,00	19,00	18,00	23,00	15,00	23,00	18,00	23,00	18,00
Grand Palais - <i>cat.32</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-	-	0	0	50,00	10,00
Picasso (partie MH) : convention de mandat - <i>cat.32</i>							-	-	4,10	1,90	4,05	1,81	-	1,90	-	0,30				

Annexe II

	LFI 2009		Exécution 2009		PLF 2010		Exécution 2010		PLF 2011		Exécution 2011		PLF 2012		Projection dotations PLF 2013		Projection dotations PLF 2014		Projection dotations PLF 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Théâtre national de l'Odéon											-	-								
Comédie française											2,61	2,61								
Rodin											3,06	1,36								
Hôtel de la Marine																			-	-
Rohan-Soubise											0,36	0,36								
Sous-total crédits centraux	82,47	88,53	85,27	105,46	117,11	126,80	82,56	95,77	147,14	111,49	143,53	90,65	102,98	108,92	117,47	92,99	122,21	106,68	175,92	114,68
DRAC																				
Crédits d'entretien (titre3)-cat.31	10,02	10,02	11,02	12,80	23,66	23,66	13,30	16,19	27,16	27,16	7,13	12,92	27,16	27,16	27,16	27,16	27,16	27,16	27,16	27,16
Crédits d'entretien (titre6)-cat.64	12,71	12,71	10,19	10,53	21,71	21,71	19,45	18,43	21,71	21,71	17,32	18,21	21,71	21,71	21,71	21,71	21,71	21,71	21,71	21,71
Investissement (titre6)-cat.63&64	88,20	124,31	114,70	115,41	106,65	145,41	104,00	105,79	112,11	145,21	123,60	101,99	123,46	145,76	164,02	145,21	144,02	145,21	144,02	145,21
Investissement (titre5)-cat.51	41,75	41,00	96,05	99,08	52,27	58,83	63,17	91,28	52,27	58,83	57,23	58,81	52,11	58,67	52,27	58,83	52,27	58,83	52,27	58,83
CPER-cat.64	-	-																		
Sous-total crédits déconcentrés	152,68	188,04	231,96	237,82	204,28	249,61	199,92	231,69	213,25	252,92	205,29	191,93	224,44	253,31	265,16	252,92	245,16	252,92	245,16	252,92
Sous-total crédits centraux et déconcentrés (crédits budgétaires)	235,15	276,56	317,23	343,28	321,39	376,41	282,48	327,46	360,38	364,40	348,81	282,59	327,41	362,22	382,63	345,90	367,37	359,59	421,08	367,60
FDCCMN	-	-																		
Fonds de	-	18,85																		

Annexe II

	LFI 2009		Exécution 2009		PLF 2010		Exécution 2010		PLF 2011		Exécution 2011		PLF 2012		Projection dotations PLF 2013		Projection dotations PLF 2014		Projection dotations PLF 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
concours CMN																				
PERIMETRE H	235,15	295,42			321,39	376,41	282,48	327,46	360,38	364,40	348,81	282,59	327,41	362,22	382,63	345,90	367,37	359,59	421,08	367,60
Plan de relance			<i>Source : RAP 2010</i>		<i>Source : RAP 2010</i>		<i>Source : RAP 2010</i>													
MH-Grands projets (Richelieu, Versailles, Fort Saint Jean)			5,00	4,80		1,20	-	1,20												
MH-Volet Cathédrales			23,14	17,99		3,88	-	2,65												
MH-Volet grands monuments État et non État			25,95	18,95		6,21	-	3,75												
MH-Volet monuments petites communes			13,11	12,86		2,94	0,56	2,29												
<i><u>Périmètre calcul de rigidité</u></i>	<i><u>195,42</u></i>	<i><u>237,63</u></i>	<i><u>284,66</u></i>	<i><u>300,21</u></i>	<i><u>254,45</u></i>	<i><u>310,52</u></i>	<i><u>231,08</u></i>	<i><u>275,46</u></i>	<i><u>265,31</u></i>	<i><u>300,26</u></i>	<i><u>298,55</u></i>	<i><u>237,61</u></i>	<i><u>271,85</u></i>	<i><u>297,30</u></i>	<i><u>325,16</u></i>	<i><u>284,41</u></i>	<i><u>311,09</u></i>	<i><u>295,32</u></i>	<i><u>314,81</u></i>	<i><u>295,33</u></i>

Annexe II

3.3.2. Calcul de rigidité

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AE consommées		417 049	313 592	253 297	353 575	284 264	250 000	277 000	286 860	226 281	284 650	231 077	298 546	271 848
CP dûs au titre des années précédentes	10 % n	41 705	31 359	25 330	35 358	28 426	25 000	27 700	28 686	22 628	28 465	23 108	29 855	27 185
	25 % n-1	87 639	104 262	78 398	63 324	88 394	71 066	62 500	69 250	71 715	56 570	71 163	57 769	74 636
	25 % n-2	74 336	87 639	104 262	78 398	63 324	88 394	71 066	62 500	69 250	71 715	56 570	71 163	57 769
	25 % n-3	64 675	74 336	87 639	104 262	78 398	63 324	88 394	71 066	62 500	69 250	71 715	56 570	71 163
	15 % n-4	42 704	38 805	44 602	52 584	62 557	47 039	37 995	53 036	42 640	37 500	41 550	43 029	33 942
Besoin de CP de couverture de n à n-5	a	311 060	336 402	340 231	333 926	321 100	294 823	287 654	284 538	268 733	263 500	264 105	258 386	264 695
Report des années antérieures	b=e (n-1)	66 275	88 356	115 495	145 053	170 857	153 553	155 875	221 280	215 478	225 253	188 543	177 187	197 963
Total besoin de CP de couverture	c=a+b	377 335	424 758	455 726	478 979	491 957	448 375	443 530	505 818	484 211	488 753	452 648	435 572	462 658
CP consommés	d	288 979	309 263	310 673	308 122	338 404	292 500	222 250	290 340	258 958	300 210	275 462	237 609	297 296
Solde	e=d-c	-88 356	-115 495	-145 053	-170 857	-153 553	-155 875	-221 280	-215 478	-225 253	-188 543	-177 187	-197 963	-165 363
taux de couverture des besoins de CP	f=d/c	77 %	73 %	68 %	64 %	69 %	65 %	50 %	57 %	53 %	61 %	61 %	55 %	64 %
taux de rigidité *		116 %	127 %	139 %	144 %	137 %	145 %	187 %	164 %	178 %	153 %	156 %	171 %	146 %
* % des engagements des années antérieures sur les CP consommés														
AE disponibles (restes à payer à fin d'année n-1 + AE de l'année n)		675 026	582 947	558 340	668 476	582 832	542 673	546 823	546 814	482 133	530 755	466 112	539 544	500 379
Ratio CP consommés sur AE disponibles		2,34	1,88	1,80	2,17	1,72	1,86	2,46	1,88	1,86	1,77	1,69	2,27	1,68

Moyenne 2000 - 2009 1,97

Annexe II

3.3.3. Synthèse crédits MH prévus sur ces bases pour les lois de finances ultérieures

	LFI 2012		Projection PLF 2013		Projection PLF 2014		Projection PLF 2015	
(en millions d'euros)	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
MH "hors grands projets"	304,66	329,21	359,63	326,58	344,37	333,59	348,08	333,60
Crédits d'entretien	55,57	55,57	56,27	56,27	56,27	56,27	56,27	56,27
<i>dont MH État</i>	33,86	33,86	34,56	34,56	34,56	34,56	34,56	34,56
<i>dont MH non État</i>	21,71	21,71	21,71	21,71	21,71	21,71	21,71	21,71
Dotation monuments historiques versés aux opérateurs	7,26	7,26	7,26	7,26	7,26	7,26	7,26	7,26
Crédits de restauration	241,84	266,39	296,11	263,06	280,84	270,07	284,55	270,07
<i>dont MH Etat (y compris subv. investissement CMN)</i>	101,93	115,57	115,53	107,68	117,39	112,60	118,89	110,06
<i>dont remise à niveau des SCN du socle MHF</i>	15,00	-	13,90	7,50	17,98	10,79	20,19	13,34
<i>dont MH non État</i>	124,91	150,82	166,67	147,87	145,47	146,67	145,47	146,67
MH "grands projets"	22,75	33,01	23,00	19,32	23,00	26,00	73,00	34,00
<i>Grand Palais</i>	-	-	-	-	-	-	50,00	10,00
<i>Cité de l'architecture et du patrimoine</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Versailles</i>	19,00	18,00	23,00	15,00	23,00	18,00	23,00	18,00
<i>Quadrilatère Richelieu (action 01)</i>	-	4,40	-	4,02	-	8,00	-	6,00
<i>Fort Saint Jean</i>	-	4,96	-	-	-	-	-	-
<i>Hôtel de la Marine</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Quadrilatère Rohan-Soubise - MH</i>	3,75	3,75	-	-	-	-	-	-
<i>Picasso</i>	-	1,90	-	0,30	-	-	-	-
Total monuments historiques	327,41	362,22	382,63	345,90	367,37	359,59	421,08	367,60

Annexe II

3.4. Tableaux fournis le 24 mai sur le rythme global de consommation des crédits préprogrammés des DRAC hors entretien de 2011 à mars 2013 (source arpège)

RYTHMES DE PAIEMENT SUR 3 ANS (2011-2013) - Total DRAC hors entretien

	Montant total	Pré-prog. AE Eng N	Pré-prog CP N	Taux paiement N	Pré-prog. CP N+1	Taux paiement N+1	Pré-prog. CP N+2	Taux paiement N+2	Pré-prog. CP N+3	Taux paiement N+3	Pré-prog. CP N+4 et >	Taux paiement N+4 et >
2011	109 035 792	109 035 792	27 544 155	25 %	32 813 816	30 %	21 162 271	19 %	15 269 505	14 %	12 396 044	11 %
2012	83 479 349	83 479 349	19 108 727	23 %	28 596 364	34 %	22 324 739	27 %	13 449 520	16 %	-	0 %
2013	63 068 759	63 068 759	19 178 894	30 %	22 049 737	35 %	21 840 128	35 %	-	0 %	-	0 %
<i>Moyenne</i>	<i>255 583 900</i>	<i>255 583 900</i>	<i>65 831 777</i>	<i>26 %</i>	<i>83 459 917</i>	<i>33 %</i>	<i>65 327 137</i>	<i>26 %</i>	<i>28 719 025</i>	<i>11 %</i>	<i>12 396 044</i>	<i>5 %</i>

<u>A titre informatif</u>	Montant total	AE engagées N	CP consommés N	Taux paiement N	Pré-prog. CP N+1	Taux paiement N+1	Pré-prog. CP N+2	Taux paiement N+2	Pré-prog. CP N+3	Taux paiement N+3	Pré-prog. CP N+4 et >	Taux paiement N+4 et >
2010	77 675 881	77 675 736	13 214 697	17 %	28 300 419	36 %	19 527 294	25 %	9 032 848	12 %	6 171 173	8 %
				10 %		25 %		25 %		25 %		15 %

	<i>Nbe total opérations engagées à 100 %</i>	<i>Nbe total opérations non engagées à 100 %</i>	<i>Total opés nouvelles</i>
2011	353	34	387
<i>taux 2011</i>	91 %	9 %	100 %
2012	234	6	240
<i>taux 2012</i>	98 %	3 %	100 %
2013	183	1	184
<i>taux 2013</i>	99 %	1 %	100 %

3.5. Commentaires et tableaux fournis le 23 juillet sur évolution des restes à payer des DRAC

3.5.1. Commentaires associés à l'envoi des tableaux

1° - Situation générale

On constate depuis 2007 un effort de maîtrise des restes à payer dans le secteur des monuments historiques, dans l'objectif de maîtrise de la dépense entrepris par le ministère. Le niveau est passé de 450 M€ à fin 2007 à 383 M€ à fin 2008 puis à 312 M€ à fin 2010.

A fin 2011 la maîtrise des restes à payer est confirmée avec un niveau de 330 M€, et ce malgré un contexte délicat (mise en place de l'outil interministériel Chorus impactant le début de gestion, facteur entraînant une moindre consommation de CP par rapport au niveau initialement prévu).

A fin 2012, le niveau des restes à payer est toujours modéré. La hausse sensible entre 2011 et 2012 s'explique par l'annulation exceptionnelle de crédits en 2012 à hauteur de 50 M€ CP qui a donné lieu à un report sur la gestion 2013.

2° - Situation des DRAC Languedoc-Roussillon, Picardie, Bourgogne et Pays-de-la-Loire

Les **DRAC Languedoc-Roussillon** et **Picardie** s'inscrivent dans cette logique de maîtrise des restes à payer, avec sur la période 2007 à 2012 une diminution de 30 % pour la première et une diminution de 42 % pour la seconde. Cet effort de maîtrise des restes à payer est constaté tant sur les MH Etat que sur les MH non Etat.

Concernant la **DRAC Pays-de-la-Loire**, son niveau de restes à payer n'a que peu évolué sur la période 2007 à 2012 :

- ♦ cette DRAC ne rencontre pas de difficultés de consommation particulière (pas de remontées de crédits en fin de gestion),
- ♦ son niveau initial de restes à payer était déjà contrôlé. En effet, la DRAC Pays-de-la-Loire a un niveau de dotation équivalent à celui de la DRAC Picardie, or le niveau de restes à payer de cette dernière était supérieur de 40 % à celui de la DRAC Pays-de-la-Loire.

Enfin, on constate pour la **DRAC Bourgogne** une évolution à la hausse des restes à payer sur la période 2007 à 2012. Cette situation renvoie à :

- ♦ la difficulté de la DRAC à consommer les CP, en particulier sur le titre 6i (subventions aux collectivités territoriales et aux particuliers). Elle a remonté 4,8 M€ CP fin 2011 et 4 M€ CP fin 2012 ;
- ♦ l'évolution de sa dotation en AE avec l'engagement en 2012 sur le titre 5 des dernières AE pour l'opération CPER "Plan Cathédrales : Dijon, Autun, Nevers et Sens", qui réhausse en conséquence le niveau des restes à payer (4,5 M€ engagées en 2012 pour 0,88 M€ payés, soit 3,62 M€ de nouveaux restes à payer à fin 2012)

=> Ce cas particulier fera l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre de préparation des conférences budgétaires d'automne 2013 pour la constitution des BOP 2014.

3.5.2. Tableaux

1. TOTAL MH (NON ETAT + ETAT)

	Fin 2007	Fin 2008	Fin 2009	Fin 2010	Fin 2011	Fin 2012	Evolution 2012 - 2007
TOUTES DRAC	450,41	383,64	360,37	312,15	330,52	341,04	-24 %
BOURGOGNE	16,35	7,49	6,50	8,65	9,93	17,53	7 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	27,70	27,19	24,47	14,15	16,13	18,95	-32 %
PAYS-DE-LA-LOIRE	19,11	16,12	16,76	18,37	17,74	18,35	-4 %
PICARDIE	26,99	21,86	19,25	18,97	22,21	12,78	-53 %

2. FOCUS MH ETAT (sous-actions 03, 04 et 20)

	Fin 2007	Fin 2008	Fin 2009	Fin 2010	Fin 2011	Fin 2012	Evolution 2012 - 2007
TOUTES DRAC	127,99	101,80	100,62	78,12	77,09	73,39	-43 %
BOURGOGNE	2,47	1,82	2,15	4,57	3,29	8,35	238 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	9,81	8,66	6,91	0,55	2,68	2,48	-75 %
PAYS-DE-LA-LOIRE	3,72	2,72	3,52	5,72	3,28	2,18	-41 %
PICARDIE	11,17	9,01	7,32	9,02	12,63	3,37	-70 %

3. FOCUS MH NON ETAT (sous-actions 06, 07 et 08)

	Fin 2007	Fin 2008	Fin 2009	Fin 2010	Fin 2011	Fin 2012	Evolution 2012 - 2007
TOUTES DRAC	322,42	281,84	259,75	234,03	253,47	265,11	-18 %
BOURGOGNE	13,87	5,66	4,35	4,08	6,65	8,88	-36 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	17,89	18,53	17,56	13,61	13,45	16,27	-9 %
PAYS-DE-LA-LOIRE	15,39	13,40	13,24	12,65	14,46	15,66	2 %
PICARDIE	15,82	12,85	11,93	9,95	9,58	9,19	-42 %

3.6. Commentaires et tableaux sur le rythme de consommation des AE en CP par année d'engagement (fournis le 23 juillet)

3.6.1. Présentation de l'étude par la DGP

Les données présentées proviennent d'une extraction de l'outil ministériel de programmation ARPEGE. Le périmètre d'extraction concerne les années 2009 et suivantes (l'outil ayant été déployé en 2007 au ministère, la fiabilité des données 2007 et 2008 n'est pas avérée) et les sous-actions de restauration MH.

Les éléments suivants ont été retenus afin d'obtenir les rythmes de paiements :

- ◆ opérations ayant fait part d'un engagement à 100 % en année N (pour rappel, les AE ne sont pas millésimées dans ARPEGE) ;
- ◆ consommation réelle de CP pour les années 2009, 2010, 2011 et 2012 (cases grisées dans les tableaux ci-dessous) ;
- ◆ échéanciers de programmation renseignés par les DRAC pour les années 2013 et suivantes.

3.6.2. Commentaires de la mission

La mission n'a pas utilisé ni examiné les tableaux de projection pour les années 2013 et suivante, car ce n'était pas l'objet de ses investigations et en tout état de cause elle ne pouvait reprendre à son compte la méthode retenue pour la projection, compte tenu de la médiocrité des estimations prévisionnelles des DRAC sur leur consommation de crédits de paiement, observée sur place.

Elle n'a pas repris l'estimation qui suit sur la consommation des crédits du titre 5, la base des opérations prises en compte (opérations engagées à 100 %) lui étant apparue trop étroite dans les DRAC visitées pour rendre compte du rythme de consommation effectif du titre 5 de ces DRAC.

Elle ne partage pas dans son rapport de synthèse les analyses développées par la SDAFIG.

3.6.3. Tableaux et commentaires fournis

Des tableaux détaillés récapitulant exercice par exercice les résultats par DRAC ont été communiqués. Leurs données concernant le titre 6 des DRAC visitées figurent dans les annexes territoriales.

Ne sont repris ici pour l'information des lecteurs que les éléments du tableau de synthèse et les commentaires qui les accompagnent.

Annexe II

II. Toutes DRAC et Titre 5 et Titre 6i confondus

	Engagements année N	Paielements année N	Taux paiement année N	Paielements année N+1	Taux paiement année N+1	Paielements année N+2	Taux paiement année N+2	Paielements année N+3	Taux paiement année N+3	Paielements année N+4	Taux paiement année N+4	Paielements année N+5	Taux paiement année N+5
2009	89 068 638	18 182 061	20 %	24 851 930	28 %	16 246 735	18 %	10 078 793	11 %	11 347 609	13 %	8 360 502	9 %
2010	92 861 182	14 422 547	16 %	25 512 467	27 %	16 181 881	17 %	18 305 423	20 %	11 232 237	12 %	7 204 908	8 %
2011	113 806 442	17 643 811	16 %	26 702 681	23 %	34 222 699	30 %	18 630 034	16 %	10 697 313	9 %	5 909 877	5 %
2012	111 383 933	12 757 550	11 %	37 988 881	34 %	32 737 191	29 %	17 042 032	15 %	9 684 072	9 %	1 174 786	1 %
Moyenne			15 %		28 %		24 %		16 %		11 %		6 %

1 - On constate depuis 2009 un ralentissement du rythme des paiements en DRAC réalisés en année N: le taux est passé de 20% en 2009 à 16% en 2010 et 2011 puis à 11% en 2012. Le rythme de paiement est en conséquence davantage soutenu sur les années suivantes.

Ces évolutions du rythme de paiement semblent refléter les effets conjugués:

- du plan de relance de l'économie en 2009 et 2010 avec un apport exceptionnel de CP sur les monuments historiques;
- de la durée de négociation et de constitution des tours de table et par conséquent du ralentissement du démarrage effectif des travaux;

A noter: l'interprétation des rythmes de consommation de l'année 2012 est à réaliser avec précaution en raison de l'annulation exceptionnelle de crédits en 2012 à hauteur de 50M€ CP qui a donnée lieu à un report sur la gestion 2013.

2 - Cette analyse fait également apparaître une diminution tendancielle d'une année de la durée de consommation des crédits.

III. Toutes DRAC et Focus Titre 5i

FOCUS TITRE 5	Engagements année N	Paielements année N	Taux paiement année N	Paielements année N+1	Taux paiement année N+1	Paielements année N+2	Taux paiement année N+2	Paielements année N+3	Taux paiement année N+3	Paielements année N+4	Taux paiement année N+4	Paielements année N+5	Taux paiement année N+5
2009	4 476 946	2 112 149	47 %	1 943 428	43 %	118 000	3 %	83 414	2 %	210 384	5 %	9 878	0 %
2010	3 332 396	1 741 610	52 %	405 740	12 %	531 364	16 %	154 460	5 %	171 351	5 %	329 265	10 %
2011	2 125 103	715 610	34 %	723 870	34 %	594 245	28 %	96 820	5 %	-	0 %	- 4 961	0 %
2012	5 377 187	824 664	15 %	2 846 089	53 %	1 273 123	24 %	121 867	2 %	311 652	6 %	562	0 %
Moyenne			35 %		39 %		16 %		3 %		5 %		2 %

Annexe II

IV. Toutes DRAC et Focus Titre 6i

	Engagements année N	Paiements année N	Taux paiement année N	Paiements année N+1	Taux paiement année N+1	Paiements année N+2	Taux paiement année N+2	Paiements année N+3	Taux paiement année N+3	Paiements année N+4	Taux paiement année N+4	Paiements année N+5	Taux paiement année N+5
2009	84 591 692	16 069 912	19 %	22 908 501	27 %	16 128 736	19 %	9 995 379	12 %	11 137 226	13 %	8 350 624	10 %
2010	89 528 786	12 680 937	14 %	25 106 727	28 %	15 650 518	17 %	18 150 963	20 %	11 060 886	12 %	6 875 642	8 %
2011	111 681 338	16 928 201	15 %	25 978 811	23 %	33 628 454	30 %	18 533 214	17 %	10 697 313	10 %	5 914 837	5 %
2012	106 006 746	11 932 886	11 %	35 142 792	33 %	31 464 069	30 %	16 920 165	16 %	9 372 420	9 %	1 174 225	1 %
Moyenne			15 %		28 %		25 %		16 %		11 %		6 %

4. Éléments fournis par la Chef du Service du Patrimoine le 17 juillet

4.1. Réactions à la note d'étape de la mission

Le texte est reproduit tel quel.

I. ELEMENTS A CORRIGER

Page 16- Tableau 2 "Exécution 2008-2012 des crédits MH « centraux et déconcentrés » et grands projet

- Pour 2012, le **montant des CP reportés de 36,7 M€** (comprend bien uniquement les reports exceptionnels de fin d'année réalisés sur l'action 1, le reste des remontées pour atteindre le montant de 50 M€ ayant été réalisé sur d'autres actions) **n'est pas pris en compte dans le calcul « Exécution/sous-exécution »** qui devrait donc être, au lieu de -86 M€, **-50 M€CP**
- Une coquille à rectifier dans le texte en dessous du tableau : les prévisions triennales alors associées par la loi de programmation prévoyant **en 2014 323 M€ d'AE** (et non 327 M€) **et 316 M€ de CP** (et non 309 M€).

Page 17 – Tableau 3 « Détail de la sous-exécution »

- L'écart Exécution/ LFI de l'entretien MH Etat des crédits déconcentrés est de +1,6 M€ en CP en 2008 (et non -0,3 M€). Les totaux sont corrects.
- **en 2012, les calculs ne prennent pas en compte le report des 36,7 M€ de CP** (conformément au tableau 2). La prise en compte revient à modifier les montants suivants :
 - restauration MH Etat crédits déconcentrés = --35,5 M€ CP (et non -57,5 M€)
 - restauration MH non Etat crédits déconcentrés = + 17 M€ (et non +2,3 M€)
 - total crédits déconcentrés = - 39,5 M€ CP (et non -76 M€)
 - TOTAL = - 50 M€ (et non -86,5 M€)

(cf. compléments d'explications p 3 sur l'impact de la budgétisation de l'action 9 et de la fongibilité vers les actions 2 et 3...).

Page 15 – Les circonscriptions ACMH- Inspecteurs et conservateurs

- Il est fait mention des circonscriptions des ACMH décidées après CAP, mais par erreur cette procédure est étendue aux inspecteurs du patrimoine. De même, on ne parle pas de circonscriptions d'intervention pour les conservateurs qui sont affectés à une CRMH ou à un établissement public.

II. INEXACTITUDES A CORRIGER

Page 23 – Les contributions des collectivités locales et des propriétaires privés au financement de ces travaux

La note en bas de page doit être supprimée ou reformulée, car elle est inexacte : il n'y a pas de lien entre le fait que « les informations financières soient moins bien servies par les DRAC dans AgrEgée depuis que CHORUS et ARPEGE se sont substituées pour le suivi financier à AgrEgée ».

Dans le cadre de la **mise en place de CHORUS**, le ministère a procédé, en lien avec l'AIFE, à une **rationalisation** de ces **outils de gestion**. Dans ce cadre, les **doublons existants ont été supprimés**.

Ainsi, l'application **AgrEgée** a été recentrée sur son objectif initial : le **suivi métier des opérations** (procédures de protection, suivi de l'état sanitaire des monuments, etc.) et le suivi financier a été supprimé. Ce dernier est dès lors uniquement suivi dans ARPEGE (outil de programmation ministériel mis en place en 2007 suite à la LOLF).

Page 25 – Une procédure s'appuyant sur des outils de suivi dispersés, au degré de fiabilité et aux possibilités d'exploitation variables

La présentation des 3 systèmes d'information est à corriger sur les points suivants :

- ARPEGE : logiciel spécifique développé avant CHORUS **par le ministère de la culture et de la communication**, et non par la DGP, pour l'aide à la programmation budgétaire et au suivi des engagements et paiements. Il a été **mis en place suite à l'entrée en application de la LOLF (2007)** pour l'ensemble des crédits du ministère.
- AgrEgée : le dernier paragraphe est incorrect : « en particulier depuis 2001, le suivi financier des opérations n'est plus assuré avec la même vigilance, faisant double emploi avec l'information financière de CHORUS et ARPEGE, privilégiée par les gestionnaires ». (cf. supra)

Page 25-26 – Modalités de délégation de CP

La note d'étape indique que la procédure de délégation de CP, visant à attribuer en priorité des CP aux DRAC qui les consomment le mieux suscite des interrogations sur la capacité du ministère à définir des priorités. Cette analyse ne paraît pas pertinente puisqu'il s'agit de CP, qui ne font que couvrir des engagements antérieurs. Ces délégations de CP ne traduisent donc pas des choix de programmation mais simplement la couverture des échéanciers de décaissement associés à ces engagements. Déléguer des CP là où ils sont consommés apparaît au contraire de bonne gestion pour ne pas constituer des trésoreries inutiles. C'est au niveau des délégations d'AE et non pas de CP que les choix de programmation sont faits.

III. **COMPLEMENTS D'EXPLICATION A APPORTER**

Page 4 – réorganisation des services centraux et locaux de l'Etat

La réorganisation en profondeur des services déconcentrés (impact RGPP et mise en place de CHORUS) dans le cadre des « projets de service » est seulement mentionnée sous l'aspect de la fusion des SDAP aux DRAC. Or il est aussi important de souligner **la réorganisation financière que les DRAC ont dû opérer** dans ce cadre et qui a **bouleversé leur chaîne d'information financière** : elles ont dû repenser leur modèle organisationnel et fonctionnel et réorganiser le partage des tâches entre les services métiers et les services financiers, ainsi que les modalités de communication avec les nouveaux acteurs en place (CSP – SFACT). Sans conteste, **cela a eu et a encore dans certaines DRAC un impact sur leurs capacités de programmation et de suivi des dossiers.**

Page 5 – fortes fluctuations des enveloppes budgétaires consacrées aux monuments historiques

Il mériterait de mentionner, dans le résumé sur la crise du financement des monuments historiques, le pilotage des restes à payer opéré dans le secteur des MH. Afin de réduire la bulle d'AE qui excédait les capacités de paiement du ministère, ce dernier a élaboré une stratégie budgétaire de 2007 à 2010 qui a permis l'apurement des restes à payer.

Dans le secteur des monuments historiques, les **efforts de maîtrise des restes à payer ont abouti à une gestion assainie** (les restes à payer ont atteint un niveau de 310 M€ à fin 2010 contre 480 M€ à fin 2006).

Les différentes réformes engagées en 2009 (réformes MOA, etc.) ont entraîné des conséquences sur les rythmes d'engagement et de paiement de la dépense de l'Etat, qui restent à mesurer par le biais de la mission IGF-IGAC.

Page 6 Les délais

Le rapport pointe le manque d'informations de la DGP sur le délai moyen de délivrance des autorisations de travaux, celui-ci étant fixé par voie réglementaire, 6 mois. Un travail de réflexion sur les délais de réponse et d'instruction des CRMH similaire à celle développée dans le projet ATEP (autorisations de travaux en espaces protégés) devrait parvenir à être lancée à l'issue de la promulgation de la loi Patrimoines et de ses décrets d'application.

Page 13- Subventions et autorisations de travaux

Le rapport semble faire un lien entre procédures d'attribution des subventions et délivrance de l'autorisation de travaux et souligne *« l'absence de lien ou de corrélation étroite entre les procédures administratives et techniques relatives à l'approbation et au suivi des opérations de travaux et les procédures d'instruction des demandes de subventions des maitres d'ouvrages relatives à ces mêmes opérations, et ne précise pas exactement à quel stade de la conduite des opérations la demande de subvention doit être déposée et instruite »*. Ces deux procédures distinctes n'ont pas le même objectif et ne se recoupent pas. Les autorisations de travaux sont délivrées sans qu'il y ait forcément une demande de subvention. Certaines demandes de subventions déposées parallèlement à des autorisations de travaux ne sont in fine pas suivies d'effet si le tour de table financier n'aboutit pas.

Par ailleurs, le rapport mentionne que la description des formalités de demandes de subventions « laisse au maître d'ouvrage en cas de travaux complexes le soin d'estimer à quel moment précis cette réalisation du projet pourra débiter, compte tenu [...] » Il s'agit là d'une conséquence inévitable liée au transfert de la maîtrise d'ouvrage. Le maître d'ouvrage est en effet maître de décider du début du chantier et de l'opportunité de faire des travaux. Les autorisations de travaux ne sont pas forcément suivies d'un chantier.

Enfin, il est fait mention de « l'efficacité redistributive » du dispositif des subventions ; terme qui paraît peu s'accorder avec le seul objectif de conservation des MH.

Page 16 – sous-exécution des crédits monuments historiques en DRAC

Concernant l'exécution 2008-2012 des crédits MH et au rapport de l'exécution de l'action 1 à la LFI : il convient de prendre en compte les mesures de gel et surtout le fait que pour 2011 et 2012, alors même qu'une action 9 (archéologie) existe, celle-ci n'était pas calibrée en LFI et reconstituée à partir de l'action 1 en début d'année. Ce transfert participe donc de l'appréciation que l'on peut avoir sur l'écart entre LFI et exécution. En outre, en gestion jusqu'en 2012 (en 2013 les délégations aux DRAC ont été faites à l'action) elles procédaient à certains ajustements entre actions notamment sur l'action 9 et dans une moindre mesure sur les actions 2 et 3.

La sous-exécution constatée dans le paragraphe 3.1.1 est à expliquer et pondérer par :

- l'application, chaque année, de la **mise en réserve** comprise entre 5 et 6 % aux crédits monuments historiques, non indiquée dans les crédits LFI, repris à 100 %
- l'engagement et le paiement en faveur de **politiques « connexes » à celle des monuments historiques, en faveur de la promotion du patrimoine monumental et de l'archéologie** (près de 10 M€ chaque année, sauf en 2012), reflet du principe de fongibilité porté par la LOLF
- les **dépenses obligatoires et non prévues en LFI au sein du programme Patrimoines** : le programme Patrimoines doit compenser chaque année le **déséquilibre des comptes de l'INRAP**. Pour mémoire, 8 M€ en 2010, 85 M€ en 2011 et 5 M€ en 2012 ont été versés à l'INRAP et au FNAP à partir des crédits du programme.

Par ailleurs, l'impact des réformes de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, ainsi que la mise en place de Chorus ont eu un impact fort sur le niveau de consommation des crédits. L'effet des premiers reste à mesurer et constitue l'une des attentes du MCC.

Le premier volet de la mission IGF-IGAC est bien de « *se prononcer sur les effets de la réforme sur le rythme d'engagement et de paiement de la dépense de l'Etat* ».

Page 17 – Sous-consommation des crédits CMN

Le rapport ne précise pas assez les raisons qui expliquent la sous-consommation des crédits versés au CMN. Elle est le résultat de deux facteurs, qui diffèrent considérablement des facteurs expliquant la sous-consommation des crédits en DRAC. Elle résulte de l'effet conjugué de :

- la décision d'affecter en 2007 une part de la fraction des droits de mutation à titre onéreux à l'établissement, pour assurer la maîtrise d'ouvrage sur les monuments dont il a la charge
- l'absence au moment de l'affectation de cette fraction d'une équipe de maîtrise d'ouvrage en mesure d'assurer le pilotage des travaux.

La direction de la maîtrise d'ouvrage du CMN, à présent pleinement opérationnelle, garantit aujourd'hui le respect du plan d'investissement. 54 personnes pilotent aujourd'hui les chantiers, qui garantissent une ouverture optimale des monuments aux publics, et ipso facto, le modèle économique du CMN fondé sur un autofinancement fort lié au niveau de recettes propres.

Page 18 - Les effectifs en DRAC.

Le rapport d'étape relève que « *le transfert de la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires autres que l'État devait conduire à consacrer à l'avenir seulement 25 % des effectifs alors consacrés aux monuments n'appartenant pas à l'État et autoriser une diminution d'effectifs de 60 à 70 emplois dans les DRAC* ; ». Cette position doit être nuancée puisque d'une part elle ne prend pas en compte les effectifs nécessaires à l'exercice de l'AMO et du CST. Par ailleurs, le rapport de mission en DRAC de T. Zimmer² sur l'AMO et ses possibilités de mise en œuvre évaluait la surcharge de travail de l'AMO pour les CRMH entre 30 et 40 %. Concernant le CST, le temps nécessaire à son exercice (prescriptions, porter à connaissance, contrôle des pièces ...) était évalué au double de celui nécessaire à la délivrance d'AT avant la réforme. Cet élément peut être mis en regard avec celui relevé dans le rapport d'étapes selon lequel la réduction a été plus importante sur les effectifs des CRMH que celle enregistrée globalement par les DRAC lors de la REATE.

Page 20 et 21 - Les indicateurs

Le rapport d'étape pointe une incompréhension et un décalage entre les indicateurs de la LOLF et les objectifs essentiels de la politique poursuivie par l'État au titre des monuments historiques.

L'accroissement de l'accès du public au patrimoine national, qui ne concerne que les EP et les musées. A ce jour aucune cathédrale n'est fermée au public pour des questions de conservation du monument, mais cela ne rentre pas dans l'indicateur. Pour l'essentiel des MH dont les DRAC ont la maîtrise d'ouvrage, il est donc inadapté aux objectifs poursuivis par la politique de conservation des MH. En revanche, ils ne traduisent effectivement pas des aspects essentiels de la politique poursuivie par l'État (mise en sécurité, traitement des urgences sanitaires, pérennité du patrimoine ...).

Par ailleurs, le fait de ne pas dissocier d'objectif entre MH inscrits et classés en termes de répartition des crédits budgétaires est inhérent à la politique de la DGP de ne pas prendre pas en compte les niveaux de protection dans le cadre de sa politique de conservation. Les différences de taux de subvention peuvent partiellement jouer le rôle d'incitateur complémentaire.

² En réponse à la demande de communication de ce rapport, exprimée par la mission à la réception de ces commentaires il a été précisé le 19 mai par Mme Maréchal. « Les observations font état sous l'appellation de "rapport Zimmer" d'un travail d'enquête auprès des CRMH qui avait été mené à la demande du DAPA en 2006 par un conservateur des monuments historiques en instance à la SDMHEP après un congé de longue maladie et qui, avant de pouvoir retrouver un poste en DRAC, avait consacré quelques mois à faire une enquête auprès des CRMH pour tester les premières orientations des décrets d'application de l'ordonnance de septembre 2005 sur l'AMO, le CST et la Moe qui étaient en cours de préparation, ainsi que le rapprochement DRAC/SDAP qui commençait d'être envisagé à l'époque.

Ce travail purement interne, et parfois pas très administratif dans la formulation, donnait surtout un état de l'ambiance en DRAC et de la perception des réformes en cours. **Il avait permis néanmoins conclure sur le point particulier de l'AMO, que les CRMH estimaient que celle-ci générerait une charge de travail supplémentaire de 72 ETPT si elle devait être conduite de façon systématique chaque fois que les conditions envisagées à ce moment là étaient réunies (petites communes, travaux complexes, propriétaires privés peu avertis de ces questions de MOA).** Un tel recrutement ayant été écarté déjà à l'époque, il ne nous avait pas paru très utile de faire état de cette enquête, d'autant que le paramètre "travaux sur MH dans des communes de moins de 2 000 habitants" retenu à 100 % d'AMO pour l'estimation de M. Zimmer n'a finalement pas été retenu dans le décret (R. 621-71 du code du patrimoine) qui se réfère plutôt au potentiel fiscal pour apprécier la faiblesse des moyens des communes propriétaires. En revanche, **l'estimation que la maîtrise d'ouvrage avec AMO de l'État représente une charge de travail majorée d'environ 30 % pour les CRMH, par rapport à la maîtrise d'ouvrage directe, demeure admise.**

Page 21 - en matière d'ouverture à la concurrence (qu'il s'agisse de la maîtrise d'œuvre ou des travaux)

La concurrence entre ACMH et architectes du patrimoine n'est pas un objectif en soi, recherché par le MCC au contraire de la qualification des maitres d'œuvre intervenant sur MH.

La SDMHEP a commencé un dialogue avec la compagnie des ACMH pour une meilleure connaissance de leur chiffre d'affaire, éléments qui devraient être obtenus dans le cadre de la procédure d'évaluation de ces fonctionnaires mise en œuvre à partir de 2014.

Page 22 - Les contributions des collectivités locales et des propriétaires privés au financement de ces travaux et le contenu des dépenses fiscales restent mal connues par l'État

Les conférences de gestion sont le moment de faire le point sur l'évolution globale des pratiques de subventionnement des collectivités locales et de leurs pratiques sur leurs propres monuments. A cette occasion et dans le cadre de son dialogue de gestion régulier avec les DRAC, la DGP a eu l'occasion de constater de la difficulté d'obtenir une information fiable et utilisable en raison de la disparité des politiques, des modes d'interventions des collectivités (conseil régionaux, généraux et communes).

La capacité contributive des maîtres d'ouvrage, est d'ores et déjà prise en compte auprès des communes notamment dans l'attribution des subventions mais aussi dans la possibilité offerte par la DRAC à faire de l'AMO pour « insuffisance de ressources ». Il reste que concernant les propriétaires privés, les CRMH n'ont ni les moyens ni la légitimité à vérifier leurs situations fiscales.

Page 23 - La conclusion selon laquelle il est difficile pour l'Etat de définir une politique d'intervention et d'incitation ciblée compte tenu de l'ignorance des capacités contributives de ses interlocuteurs, doit être relativisée au vu de la complexité des opérations et des relations établies par les DRAC avec les collectivités locales. Au-delà de cet aspect des choses doit être pris en compte l'appétence réelle ou manifestée par les collectivités pour le patrimoine, l'objectif demeurant la pérennité de celui-ci.

Page 26 – La procédure d'arbitrage des crédits d'entretien et de restauration.

Le rapport mentionne à juste titre, l'instauration d'un nouveau dialogue de gestion. La prise en compte d'objectifs territoriaux lors de la concertation entre DRAC et préfets de régions amène à la définition d'une stratégie propre dans lesquels s'insèrent de façons parfois lacunaires les priorités nationales et les exigences scientifiques.

Page 27: Le suivi global des sommes engagées au titre de la maîtrise d'œuvre et des études complémentaires

Une partie des études est intégrée à la maitrise d'œuvre et donc ne peut être identifiées, tandis que d'autres sont aisément identifiables dans la mesure ou elles ont financées en titre III.

Les études préalables sont qualifiées d'« essentielles », avec un rappel des conclusions de l'observatoire sur le fait qu'elles auraient baissé en qualité. L'idée avancée par la note selon laquelle le degré d'exigence et la « multiplicité » occasionneraient des surcouts sur les travaux et décourageraient certains maitres d'ouvrage ne peut pas être mesurée.

Annexe II

La question d'un suivi et d'une analyse de l'évolution des coûts des opérations les plus fréquentes paraît difficile au regard de la spécificité de chaque opération, reposant notamment sur les matériaux et les modalités de réalisation spécifiques à chaque opération de travaux.

Page 28 – Le bilan sanitaire

Le bilan sanitaire dont la procédure et l'exploitation en cours de finalisation est retracée, ne pourrait selon la note, servir de base financière très réaliste pour la détermination des prévisions budgétaires des trois ou cinq prochaines années. La DGP ne dispose cependant pas d'éléments qui puissent être plus clairs et objectifs pour la plus grande partie du patrimoine monumental.

4.2. Tableaux sur la répartition des crédits des DRAC selon propriétaires

4.2.1. Commentaires d'accompagnement formulés par la DGP

Les tableaux par année (2008-2010) sont extraits du bilan des crédits MH présentant la consommation par DRAC et par propriétaire sur l'action 1.

Nous n'avons pas de données similaires pour 2011 et 2012.

- ♦ 2011 parce que le croisement Arpège et Chorus a donné des résultats étranges, et nécessitera un retraitement
- ♦ 2012 est en cours par contre, l'amélioration de l'utilisation de Chorus par les DRAC donne maintenant de meilleurs résultats et nous devrions retrouver le même niveau d'information qu'avant Chorus.

- Tableaux fournis

Les tableaux fournis sont trop détaillés pour être reproduits ici.

La mission a procédé à l'extraction des informations ci-après qui l'intéressaient d'après les tableaux relatifs au total restauration + entretien

	2008		2009		2010	
	Non État	Privé	Non État	Privé	Non État	Privé
% total AE	54 %	12 %	58 %	10 %	63 %	14 %
% total CP	53 %	12 %	62 %	11 %	59 %	11 %
% nombre d'opérations	58 %	22 %	82 %	20 %	82 %	19 %

5. Echanges de la mission avec le sous-directeur de la SDMHEP de la fin juillet

5.1. Demandes exprimées par le membre IGF de la mission le mercredi 31 juillet

Les réponses des quatre DRAC sur les annexes d'une trentaine de pages que nous avons établies sur chacune d'entre elles nous sont bien parvenues lundi dernier. Ces retours confortent l'analyse de la mission et ne portent que sur quelques corrections marginales et précisions.

La rédaction du rapport de synthèse est très avancée maintenant.

En abordant la partie strictement financière et budgétaire, qui m'incombe, je m'aperçois cependant, après avoir repris tous les tableaux financiers adressés par votre sous-direction et celle de M. Riffault qu'il me manque deux informations essentielles, mobilisables a priori sans difficultés pour vous car vous devez en disposer :

- ♦ La première concerne l'évolution 2010-2012 de la contribution financière des collectivités territoriales aux opérations financées par les DRAC : je me souviens que Mme X nous avait montré un tableau reprenant les informations dont vous disposiez (? à travers arpège ou agrégée). Je ne l'ai pas retrouvé dans les tableaux envoyés depuis.
- ♦ La deuxième concerne l'évolution des crédits répartis par l'administration centrale entre les DRAC sur la même période sur l'action 1, par titre et en AE et en CP, faisant apparaître les dotations initiales, les dotations complémentaires (reports de crédits), les remontées de crédits en centrale (mises à l'abri), les opérations de fongibilité enregistrées en cours d'exercice, et enfin les consommations des DRAC. Nous n'avons jamais eu cette analyse globale³, alors que nous nous y sommes livrés dans les DRAC où nous nous sommes rendus. Les seules informations dont nous disposons sont les éléments très synthétiques fournis dans les remarques sur la note d'étape.

Par ailleurs, lors de notre entretien de la fin juillet avec M. B. et ses collaboratrices directes, celles-ci ont fait état d'une étude approfondie qu'elles auraient conduite, lorsqu'elles étaient à la DGP, sur le rythme de consommation des crédits du titre V par année d'engagement et communiqué l'échéancier qui en ressortait à l'époque. Je ne crois pas que quiconque nous en ait parlé auparavant à la DGP. Je préférerais pouvoir faire état du calendrier qu'elles nous ont fourni, en ayant pris connaissance des documents synthétiques ou d'analyse qui ont dû être produits.

Si vous pouviez m'adresser ces informations assez rapidement aujourd'hui ou demain, cela me permettrait d'inclure tout de suite ces éléments dans le rapport qui sera déposé à l'IGF pour mise en forme à la fin de la semaine. Mais comme le visa de nos chefs de service n'interviendra, compte tenu de leurs congés qu'au début septembre, nous pourrons y remettre une dernière main les 1er et 2 septembre et il nous sera possible d'intégrer ces informations, si vous ne pouvez les transmettre tout de suite mais seulement courant août.

5.2. Réponse du sous-directeur de la SDMHEP le 7 août

« Pour répondre à vos demandes complémentaires du 31 juillet, je précise que nous sommes en train de rassembler les éléments :

³ La demande en avait été exprimée dès le 7 mai par la mission, l'ensemble des demandes exprimées et les calendriers ayant été rappelés par note écrite, adressée le 15 mai.

Annexe II

- ♦ **participation des CT** : l'enquête que nous avons menée en 2011 et 2013 auprès des CRMH quant à la participation financière des collectivités territoriales a donné des résultats très contrastés. Toutes les DRAC n'ont pas répondu à l'enquête (à peine la moitié en 2013 pour 2012) mais nous obtenons aussi des informations verbales de la part de nos CRMH dans le cadre du dialogue de gestion.

Les conseils généraux sont des partenaires habituels au contraire des conseils régionaux dont la participation est très aléatoire au niveau national. Les CG ont néanmoins été nombreux ces dernières années à ne plus vouloir ou pouvoir contribuer aux travaux sur MH aux côtés de l'État. Il y a néanmoins une tendance à revenir sur des décisions de refus de participation de ces 3 dernières années mais avec des critères plus sélectifs : abaissement du taux de participation, plafonnement du montant des aides, ciblage des monuments aidés (classés uniquement, aides uniquement sur les monuments privés, etc.). Comme nous vous l'avons déjà précisé aucune moyenne chiffrée ne peut donc être donnée.

Le tableau montré était dans ces conditions très incomplet.

- ♦ **évolution des crédits répartis en DRAC** : la SDAFIG a établi un tableau sur cette répartition que nous allons compléter dans les tous prochains jours avec les délégations demandées en cours de gestion par la SDMHEP. Je précise que les délégations opérées en cours de gestion sont faites au programme et non sur l'action 1 (il convient donc que nous réidentifions les demandes de délégations complémentaires que nous avons faites chaque année après les délégations initiales, en effet une fois les crédits déconcentrés délégués nous répartissons au cours de l'année ce qui demeure au niveau central en fonction des besoins identifiés. En 2013, nous avons obtenu que les délégations soient accompagnées de la mention des opérations pour lesquelles elles étaient faites). »

5.3. Réponse de l'IGF le 7 août

« Je vous remercie pour votre réponse et prends acte sur le tableau relatif à l'évolution de la participation des collectivités territoriales.

Je n'avais nullement l'idée de vous demander un tel travail au titre de la deuxième demande, pensant que la gestion des remontées et attributions de crédits aux DRAC par l'administration centrale se faisait par action, chaque action correspondant a priori à une sous-direction métier... et que les consommations par action des drac en AE et en CP étaient attentivement suivies par rapport aux montants des crédits délégués comme les quelques tableaux de bord communiqués en début de mission pouvaient me le laisser penser. Mon souci était de pouvoir comprendre :

- ♦ d'une part quelle a été la sous consommation et la surconsommation des DRAC sur l'action 1 par rapport à l'enveloppe initiale des crédits répartis en conférence de gestion, puis par rapport aux crédits complémentaires dont elles ont pu bénéficier au titre des reports, puis par rapport aux crédits supplémentaires ou réductions de crédits intervenues en cours d'année sur l'initiative de l'administration centrale pour divers motifs, couverture de besoins d'autres actions, "mise à l'abri des crédits" fréquemment mentionnée sur place, sans que je sache à quelle signification cela correspond ;
- ♦ d'autre part quelle incidence globale ces diverses opérations avaient pu avoir sur la sous exécution constatée par la direction du budget par rapport à la loi de finances initiale sur les MH État et non État.

Annexe II

Si l'information n'est pas disponible par titre, je ne vous demande absolument pas de la constituer pour la mission, qui peut se contenter de constater que vous n'en disposez pas et faire état des quelques opérations de fongibilité entre les titre 5 et 6 et remontées de crédits évoquées sur place.

Mais il y a au moins une information que vous avez sûrement sans problème et dont je ne dispose pas et aurais absolument besoin, c'est celle qui concerne la comparaison des dotations allouées initialement aux DRAC au titre des 94 % + reports en cours d'année mises au regard des consommations des drac, déduction faite des remontées de crédit au titre de l'action 1 par la centrale, sur les années 2010 à 2012. Cette information qui doit être dans chorus me permettrait de compléter utilement les seules informations données jusqu'à présent par votre direction à la mission sur les consommations chorus de l'action 1 constatées par titre DRAC par DRAC que nous ne pouvons mettre au regard des dotations allouées initialement ou de façon complémentaire, ces informations ne nous ayant pas été fournies et mon souci étant de donner suite aux remarques formulées sur la note d'étape.

Étant en congés actuellement, je vous réponds néanmoins, dans le souci que les services de la DGP n'engagent pas un travail disproportionné, que la mission n'aura guère le temps d'exploiter utilement à la rentrée. »

La demande exprimée est restée sans suite.