

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE AUX ENJEUX DE LEUR PATRIMOINE MONUMENTAL

Rapport public thématique

Septembre 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	13
Introduction.....	15
Chapitre I Une obligation de conservation difficilement soutenable	21
I - L'état sanitaire du patrimoine monumental des collectivités connaît une situation contrastée	21
A - La connaissance du patrimoine monumental reste insuffisante dans les collectivités	22
B - Une amélioration de l'état sanitaire du patrimoine en demi-teinte.....	26
II - Des facteurs structurels qui peuvent fragiliser la conservation du patrimoine monumental	27
A - Des dépenses inhérentes au caractère réglementé du patrimoine monumental	27
B - Des situations d'inégalité en matière d'ingénierie	31
C - Le cofinancement public est indispensable à la conservation du patrimoine monumental	32
D - Le poids du patrimoine non protégé dont la conservation incombe également aux communes.....	38
Chapitre II Des leviers à mieux mobiliser pour améliorer la conservation et la valorisation.....	43
I - L'évolution des modes de pilotage et de gestion est un prérequis pour faire face aux enjeux de conservation.....	43
A - Anticiper davantage les avis et prescriptions de l'État	44
B - S'engager dans une démarche de programmation immobilière patrimoniale.....	45
C - Mutualiser les ressources techniques à l'échelle d'un territoire.....	47
II - La valorisation du patrimoine est un facteur décisif pour sa conservation	49
A - Tirer parti de l'impact sociétal du patrimoine monumental	50
B - Le changement d'usage des édifices culturels doit être facilité.....	51
C - Inscrire le patrimoine monumental dans une stratégie de développement	52
D - Intégrer le patrimoine monumental dans les stratégies d'aménagement.....	60

Chapitre III Les collectivités territoriales doivent pouvoir mieux concilier protection du patrimoine monumental et aménagement urbain	67
I - Des règles de protection dont la mise en œuvre appelle à une accélération de la simplification	68
A - Une réglementation qui demeure complexe	68
B - Des difficultés de conciliation avec les règles concernant l'environnement et l'urbanisme	76
II - Renforcer les conditions d'une meilleure prise en compte des enjeux de la protection	79
A - Les interventions des acteurs de la chaîne patrimoniale doivent mieux articulées	79
B - Favoriser une plus grande appropriation des questions patrimoniales par les élus	86
Liste des abréviations	91
Annexes	93

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

*

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L. 111-3 à 12 du code des juridictions financières (CJF), qui permet à la Cour des comptes de mener des enquêtes thématiques.

L'enquête a été pilotée par une formation interjuridictions (FIJ) portant sur les enjeux du patrimoine monumental pour les collectivités territoriales. Elle a associé la troisième chambre de la Cour des comptes et huit chambres régionales des comptes : Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les chambres régionales ont contrôlé des collectivités, ou leurs groupements, de toutes catégories, l'échantillon étant constitué de 41 entités, répartis sur le territoire métropolitain, en milieu urbain comme rural, et présentant des caractéristiques variées. Cet échantillon a été enrichi par 21 renvois vers la FIJ de rapports relatifs au patrimoine effectués lors d'autres contrôles portant la totalité à 62 (cf. annexe n° 1).

Les juridictions financières ont utilisé les données disponibles du ministère de la culture pour construire l'échantillon et conduire les instructions. Elles ont également exploité, au moyen de leur outil d'analyse financière, Anafi, les comptes des collectivités.

Des échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés au niveau territorial, dont les directions régionales des affaires culturelles (Drac), et les présidents des commissions régionales du patrimoine et de l'architecture. En outre, la FIJ a auditionné des responsables des principales administrations centrales concernées (sous-direction des monuments historiques et des sites patrimoniaux, sous-direction de la qualité et du développement durable de la construction, et sous-direction de l'urbanisme réglementaire et des paysages), ainsi que quatre associations d'élus locaux intéressées (association Régions de France, assemblée des départements de France, association des maires de France et association des petites villes de France).

Les rapporteurs ont rencontré des représentants de la Fondation du patrimoine, dont notamment, le responsable de la mission « Patrimoine en péril », de la Fondation Crédit Agricole Pays de France, le président de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture et des représentants de l'association *Sites et cités remarquables*. Les rapporteurs ont également adressé un questionnaire à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le projet de rapport a été délibéré le 4 juin 2025 par la formation interjuridictions portant sur les enjeux du patrimoine monumental pour les collectivités territoriales, présidée par M. Roux, président de chambre régionale des comptes, conseiller maître, et composée de MM. Espi et Dolique, Mme Colomb, présidents et présidente de section de chambre régionale des comptes, Mme Guiziou, première conseillère, M. Riou, premier conseiller, M. Charrier, conseiller, ainsi que M. Bouvard, conseiller maître, rapporteur général de la formation interjuridictions, Mme Bois, première conseillère, rapporteure générale adjointe, Mme Baudot, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Gougeon, président de section de chambre régionale des comptes.

Il a été examiné les 24 juin et 8 juillet 2025 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau et M. Lejeune, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Maistre, président de chambre maintenu, président par intérim à la quatrième chambre, M. Oseredczuk, président de section, représentant Mme Thibault, présidente de la cinquième chambre, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Mouysset, Mme Daussin-Charpantier et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation française.

Synthèse

La protection du patrimoine monumental constitue une politique partagée entre l'État et les collectivités territoriales. L'État en définit les règles et s'assure de leur application et les collectivités territoriales sont chargées de leur mise en œuvre soit comme propriétaire, soit au travers de leur compétence d'urbanisme et d'aménageur.

Dans la continuité de ses travaux² conduits en 2022 relatifs à la politique de l'État dans ce domaine, la Cour des comptes a appréhendé cette politique nationale sous le prisme des collectivités territoriales, à partir d'une enquête portant sur 62 d'entre elles.

Les collectivités territoriales sont propriétaires de 45 % des 46 000 monuments historiques, soit une proportion supérieure à celles de l'État et des propriétaires privés. La moitié de leur monuments historiques propriétés des collectivités territoriales est située dans des communes de moins de 2 000 habitants. À la charge de ces monuments s'ajoute l'obligation de préservation des édifices culturels dont elles sont propriétaires, y compris ceux ne faisant pas l'objet d'une protection au titre des monuments historiques.

Une obligation de conservation de plus en plus difficilement soutenable sur le plan financier

Les obligations de conservation du patrimoine protégé pèsent sur les collectivités territoriales et d'abord sur les communes, en raison en premier lieu de contraintes spécifiques au patrimoine protégé. Pour toute opération d'entretien ou de rénovation du patrimoine, le respect des prescriptions et la prise en compte des objectifs de réduction de consommation d'énergie induisent des coûts structurellement plus élevés. Les collectivités territoriales peuvent également être confrontées aux difficultés de prise en compte du patrimoine monumental dans leur contrat d'assurance. La taille de la collectivité, un nombre de monuments historiques élevé par rapport à sa capacité financière et l'absence de moyens techniques et administratifs sont autant de facteurs qui alourdissent la charge de la conservation.

² Cour des comptes, *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental*, rapport public thématique, juin 2022.

La connaissance par les collectivités territoriales de l'état des édifices protégés dont elles sont propriétaires n'est pas satisfaisante. C'est pourtant une condition préalable à l'élaboration d'une stratégie de gestion et à l'anticipation des travaux de conservation, qui permettent un lissage des dépenses dans le temps. Le ministère de la culture doit à ce titre contribuer davantage à cette connaissance en rendant accessible son système d'information recensant les monuments et leur état sanitaire. Ce partage répond aussi au besoin d'une actualisation en continu des données utilisées pour l'élaboration du bilan quinquennal. La dernière édition de ce bilan, portant sur la période 2019-2024, montre une amélioration en demi-teinte pour le patrimoine protégé des communes, grâce à un effort financier plus soutenu de l'État et des communes en particulier sur cette période.

C'est pourquoi le cofinancement public des travaux, sans se traduire par un nouvel accroissement des crédits budgétaires de l'État, demeure en l'état actuel indispensable à la conservation de ce patrimoine. L'enquête a montré que le « reste à charge » moyen représente, pour les communes, 43 % du coût des opérations d'investissement. Sur la période 2018 à 2024, les crédits de paiement et les autorisations d'engagement du programme 175 « Patrimoines », principale source de financement, ont augmenté de manière continue pour atteindre respectivement 140 et 153 M€. Les contributions des autres ministères (intérieur et transition écologique) ne sont toujours pas consolidées. De leurs côtés, les associations d'élus anticipent une réduction des subventions des régions et des départements aux investissements des communes. Les autres sources de financement, via notamment la Fondation du patrimoine, restent limitées.

La question de la soutenabilité ne peut être dissociée de celle de l'acceptabilité de la dépense, lorsque celle-ci est exclusivement à la charge des collectivités territoriales. C'est le cas de la plus grande part des 45 000 églises qui ne sont ni classées ni inscrites au titre des monuments historiques. Or, la question des édifices cultuels, en l'absence d'usage partagé, revêt une importance lorsque la pratique religieuse devient occasionnelle.

La nécessaire simplification des procédures pour concilier la protection du patrimoine avec la mission d'aménageur des collectivités territoriales

En tant qu'aménageur de l'espace public, les collectivités territoriales sont aussi confrontées à la complexité des règles de protection du patrimoine monumental.

Les mesures de protection d'un monument historique concernent également ses abords, ainsi que des espaces dont la valeur patrimoniale est

reconnue comme « site patrimonial remarquable ». La collectivité doit alors prendre en compte à la fois la protection du patrimoine et ses besoins d'aménagement. Cette question est d'autant plus importante que près du tiers des logements sont situés dans ces périmètres de protection.

Votée en 2016 la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) avait pour objectif une simplification importante des règles de protection, notamment au moyen d'une clarification des normes applicables. Mais le déploiement trop lent de ces règles nouvelles fait perdurer les anciennes, ce qui crée un enchevêtrement particulièrement complexe pour les collectivités.

À cela s'ajoutent des conflits entre les règles de protection du patrimoine et celles de l'environnement rendant plus difficile la prise en compte des impératifs de transition écologique. Il s'agit d'un sujet d'autant plus sensible que dans les centres historiques concernés par des règles de protection, le taux de vacance des logements est deux fois plus important qu'ailleurs.

Lorsque la compétence d'urbanisme d'une commune a été transférée à un établissement public de coopération intercommunale, une bonne articulation est indispensable entre ces collectivités pour élaborer ou réviser les outils de protection.

Des leviers économiques et juridiques à activer par les collectivités territoriales pour favoriser la conservation du patrimoine

L'évolution des modes de pilotage et de gestion constitue un prérequis pour faire face aux enjeux de conservation du patrimoine.

Il s'agit d'anticiper les avis et les prescriptions de l'État, ainsi que de s'engager dans une démarche de programmation immobilière. L'inégale répartition des ressources techniques doit en outre conduire à leur mutualisation à l'échelle d'un territoire.

La valorisation du patrimoine peut constituer un facteur important de sa conservation. Cette valorisation se manifeste par des actions de médiation qui permettent de sensibiliser les populations aux enjeux de la conservation. Elle passe également par l'intégration du patrimoine dans une stratégie économique d'attractivité touristique et de développement local.

Les démarches de valorisation sont toutefois confrontées à certaines limites. Le patrimoine monumental est d'autant plus valorisé qu'il abrite une activité ou une offre culturelle par elle-même attractive. La multiplication des labels peut, par ailleurs, brouiller l'intérêt patrimonial. Le changement d'usage est souvent difficile à mettre en œuvre. Dans ce

domaine, les communes sont confrontées en effet à des rigidités lorsqu'elles proposent de nouveaux usages, au premier chef pour les édifices culturels. Pour ces derniers, le partage des usages doit être encouragé et en l'absence d'usage partagé et de pratique culturelle, la question de la désaffectation doit être posée et donner lieu à une concertation entre le ministère de l'intérieur et la conférence des Évêques de France pour sa mise en œuvre.

L'efficacité des démarches de valorisation suppose de réunir plusieurs conditions. Celles-ci doivent s'inscrire dans une stratégie globale portée par les régions en matière d'attractivité du territoire, et être en capacité de mobiliser les outils existants en termes d'aménagement et de revitalisation des centres urbains. L'usage économique et la valorisation des monuments historiques, même au travers de la diversification des offres de service, reste un modèle économique fragile pour les collectivités territoriales, et non exempt de risques juridiques et financiers.

Récapitulatif des recommandations

1. Ouvrir aux collectivités territoriales l'accès à la base ministérielle « Agrégée » qui recense l'état sanitaire des monuments protégés, à l'occasion de sa révision en cours (*ministère de la culture*).
2. Accélérer la mise en œuvre de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) en organisant en 2026 une concertation sur les procédures de protection avec les associations d'élus concernées (*ministère de la culture*).
3. Examiner d'ici fin 2025 les conditions permettant de modifier le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) du patrimoine sans déclencher automatiquement la révision du plan local d'urbanisme définie à l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme (*ministère de la transition écologique et ministère de la culture*).
4. Renforcer la formation des élus en matière de réglementation et de gestion du patrimoine monumental à l'issue des prochaines élections municipales (*association des maires de France*).

Introduction

Le périmètre du patrimoine retenu par l'enquête

L'article L.1 du code de patrimoine définit ce dernier comme *« l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique. Il s'entend également des éléments du patrimoine culturel immatériel, au sens de l'article 2 de la convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée à Paris le 17 octobre 2003 »*.

La notion de patrimoine au sens du « monument historique » apparaît lors de la Révolution française et a été reprise par François Guizot sous la Restauration, qui a créé, en 1830, le premier poste d'inspecteur général des monuments historiques, confié à Prosper Mérimée. Celui-ci a entrepris de structurer la démarche d'inventaire et de classement des édifices en fonction des critères historiques et architecturaux et d'attribuer des crédits pour leur restauration. Une première liste de 1 082 sites, édifices et objets remarquables a été établie en 1840 par la commission qu'il préside. Aujourd'hui, les édifices protégés sont répartis entre édifices inscrits et classés, leur statut juridique établissant une servitude d'utilité publique (cf. annexe n° 2). Cette protection a été étendue à des ensembles urbains plus larges dans le cœur historique des villes par la création des secteurs sauvegardés par la loi du 4 août 1962, dite « loi Malraux »³.

Le patrimoine monumental couvert par la présente enquête s'entend comme l'ensemble des monuments classés ou inscrits⁴ au titre des « monuments historiques » (MH)⁵ qui font, de ce fait, l'objet de mesures

³ Loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière.

⁴ La principale différence entre l'inscription et le classement réside dans le degré de protection et les procédures associées. L'inscription offre plus de flexibilité, tandis que le classement assure une protection maximale avec un soutien financier plus important.

⁵ Depuis l'ordonnance de 2005 modifiant le code du patrimoine, la formulation « *inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques* » a été remplacée par « *inscrit au titre des monuments historiques* », la notion d'inventaire supplémentaire n'ayant plus de réalité concrète.

de protection directe et d'une réglementation dans le périmètre de leurs abords. Le patrimoine monumental pris en compte comporte aussi les « sites patrimoniaux remarquables »⁶ (SPR), qui constituent le plus souvent des ensembles historiques urbains, faisant eux aussi l'objet d'une réglementation. Sont exclus du périmètre retenu pour l'enquête les jardins remarquables, le patrimoine mobilier et le patrimoine purement naturel.

Par ailleurs, au regard du nombre d'édifices religieux dont la charge d'entretien et de conservation incombe aux communes en application de la loi de séparation des Églises et de l'État de 1905, la démarche a été élargie au patrimoine religieux non protégé⁷ dont elles sont propriétaires.

Une politique culturelle partagée entre l'État et les collectivités territoriales

La protection du patrimoine est une compétence de l'État, dont la mise en œuvre s'appuie sur les compétences exercées par les collectivités. Si la décision de protection, à travers le classement ou l'inscription sur la liste des monuments historiques, revient à l'État, les collectivités sont pleinement responsables, depuis 2009, de la maîtrise d'ouvrage, de l'entretien, la conservation et la restauration des biens protégés dont elles sont propriétaires.

La présente enquête a été conduite par huit chambres régionales des comptes et porte sur plus de 60 entités publiques (cf. annexe n° 1). Elle a permis de confirmer que pour les collectivités territoriales, le patrimoine monumental constitue un double enjeu : comme propriétaires responsables de son entretien et de sa restauration et comme chargées de l'aménagement urbain lorsque leurs projets d'aménagement sont compris dans des périmètres de protection de monuments historiques et dans les sites patrimoniaux remarquables (cf. annexe n° 3).

Ce double enjeu peut être quantifié au regard de la proportion des immeubles protégés dont elles sont propriétaires et de celle des logements situés dans un périmètre de protection où il convient de concilier protection du patrimoine, aménagement et transition écologique.

⁶ Créés en 2016, cette zone de protection au titre des monuments historiques et de l'urbanisme s'est substituée aux espaces de protection préexistants, dont les secteurs sauvegardés.

⁷ Cf. infra : *Les états généraux du patrimoine religieux (septembre 2023 – décembre 2024)*, Conférence des évêques de France : la France compte 42 512 églises et chapelles paroissiales, dont 40 068 sont propriété de communes et parmi lesquelles la majorité ne sont ni inscrites ni classées.

Ainsi, selon les données de la direction générale des patrimoines et de l'architecture (DGPA) du ministère de la culture, parmi les 45 959 immeubles protégés⁸, la moitié appartient à des propriétaires publics, dont près de 45 % aux collectivités territoriales⁹ et 4 % à l'État. Parmi ces 45 %, plus de neuf immeubles protégés sur dix sont propriété des communes (cf. annexe n° 4), la moitié se trouvant dans des communes de moins de 2 000 habitants.

Quant aux logements, près d'un tiers, d'entre eux (31,7 %) se trouve en secteur protégé, constituant un enjeu majeur pour les collectivités territoriales.

La Cour a publié plusieurs rapports concernant la vacance de logements, l'adaptation du logement au changement climatique et un premier bilan du programme « Action cœur de ville » ; aucun de ces rapports ne traite de manière spécifique la situation des secteurs protégés au titre des monuments historiques. Le présent rapport permet de prendre en compte la situation des sites patrimoniaux remarquables qui regroupent 2,6 millions de logements et dont le taux de vacance est le double¹⁰ de la moyenne nationale¹¹.

Si les communes sont les principaux acteurs de la politique du patrimoine au niveau des collectivités territoriales, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux régions la compétence des services de l'inventaire des directions régionales des affaires culturelles (Drac), créés en 1964. Le ministère de la culture conserve la responsabilité de la cohérence des normes professionnelles, assurée par la mission de l'inventaire général du patrimoine culturel (MIGPC). Dans les faits, chaque région développe sa propre stratégie patrimoniale¹².

⁸ *Chiffres clés 2024, Statistiques de la culture et de la communication*, ministère de la culture, DEPS, publié en avril 2025.

⁹ Répartition des monuments historiques appartenant aux collectivités territoriales : commune (90 %, 19 023 MH), multipropriétaires (6 %, 1 284 MH), départements (3 %, 670 MH), bloc communal (communes et intercommunalités, 1 %, 119 MH), régions (0 %, 54 MH).

¹⁰ Le taux de vacance est de 16 % au sein des SPR, contre 9,6 % à l'échelle nationale ; source : LOVAC, le traitement LOVAC a été créé dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants. Les données sont issues du croisement du fichier 1767BISCOM (DGFIP) 2025 et des fichiers fonciers 2024, de DVF 2024 ainsi que de la BAN (base adresse nationale). Le traitement est réalisé par le Cerema.

¹¹ Insee, janvier 2024, le parc de logements au 1^{er} janvier 2024.

¹² En 2014, un bilan de la décentralisation réalisé par l'inspection générale de l'administration (Iga) et l'inspection générale des affaires culturelles (Igac) pointait une grande diversité de mise en œuvre, tant en termes de stratégies que de moyens humains.

Une enquête qui s'inscrit dans la continuité du rapport thématique publié en 2022 sur la politique de l'État en faveur du patrimoine monumental

La présente enquête s'inscrit dans la continuité de celle publiée en 2022 sur le rôle de l'État en matière de patrimoine.

Le rapport de la Cour des comptes avait conduit à souligner les défis de la protection d'un patrimoine, avec un nombre de monuments protégés en augmentation continue et dont l'état sanitaire était, pour un quart d'entre eux, préoccupant. Elle avait également pointé des fragilités en termes d'effectifs, la charge de travail n'ayant pas été réduite par le transfert de la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires en 2009. Enfin, la Cour avait appelé à une stratégie globale et transversale, intégrant les acteurs locaux, dans une perspective d'usage et de valorisation des édifices protégés. Sept recommandations avaient été formulées, dont cinq concernaient le patrimoine monumental des collectivités territoriales. Trois ans après la publication de ce rapport, deux de ces cinq recommandations n'ont pas été mises en œuvre par le ministère de la culture et trois l'ont été partiellement (cf. annexe n° 5).

Depuis l'enquête de 2022, l'engagement du ministère de la culture¹³ en faveur du patrimoine monumental des collectivités territoriales s'est poursuivi. Les crédits déconcentrés de l'action 1 *Monuments historiques et patrimoine monumental* du programme 175 *Patrimoines* de la mission *Culture* (en exécution), dit d'entretien, se sont accrus de 43 % sur la période 2018-2024, pour atteindre 267 M€ (cf. annexe n° 6). En moyenne, les collectivités territoriales ont bénéficié de 52 % des crédits, contre 34 % ayant été consacrés aux monuments de l'État monuments dont les cathédrales) et 14 % à ceux des propriétaires privés¹⁴.

Sur cette même période, les crédits de paiement (CP) mobilisés en faveur des collectivités se sont accrus de 44 %, et les autorisations d'engagement (AE) de 17 %, pour atteindre respectivement 140 M€ et 153 M€ en 2024 (annexe n° 6). Cette dynamique est le reflet d'un accompagnement de l'État (cf. graphique n° 3, annexe n° 6). Pour 2025, les crédits adoptés en loi de finances dans le cadre du programme 175 (visant l'ensemble des actions soutenues au titre de ce programme¹⁵) connaissent une évolution contrastée.

¹³ Les données exploitables ne permettent pas d'identifier l'ensemble des crédits mobilisés par l'État en faveur du patrimoine (ministère de l'intérieur notamment).

¹⁴ Aides financières directes, indépendamment des exonérations fiscales s'appliquant aux travaux de conservation d'un monument historique.

¹⁵ Le programme 175 comprend six actions principales visant les monuments historiques et le patrimoine monumental (action 1), l'architecture et les sites patrimoniaux (action 2), le patrimoine des musées de France (action 3), le patrimoine archivistique (action 4), l'acquisition et l'enrichissement des collections publiques (action 8) et le patrimoine archéologique (action 9).

Les crédits de paiement progressent de 4,8 %, mais les autorisations d'engagement, qui s'élevaient à 1 479 M€ en 2024, ont été réduites de 16 %. Les engagements antérieurs de l'État devraient donc être honorés, mais une nouvelle répartition des crédits pour de nouvelles opérations pourrait intervenir entre l'État, confronté à un « mur d'investissements »¹⁶ pour ses propres monuments, et les collectivités territoriales et les propriétaires privés.

La Cour dans son rapport de 2022¹⁷ avait déjà regretté l'absence de nomenclature comptable adaptée permettant de distinguer dans les dépenses des collectivités, action « culturelle et patrimoine ». À défaut, une mesure est réalisée conjointement par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et le ministère de la culture mais de manière discontinue et avec un décalage important dans le temps entre la date de publication et la date de la dépense par les collectivités (cf. annexe n° 7).

Ces données montrent une évolution contrastée des dépenses des collectivités territoriales en faveur de leur patrimoine monumental. Le bloc communal, constitué des communes de plus de 3 500 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), comportant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, qui regroupe la grande majorité des monuments, a très légèrement augmenté ses dépenses (2 %), alors qu'elles ont diminué de près de 22 % pour les départements et, de plus de 20 % pour les régions.

Ces évolutions sont cohérentes avec la mobilisation des crédits de l'État en faveur des communes, et notamment des petites communes sur la période sous revue avec l'évolution de l'état sanitaire du patrimoine protégé des collectivités.

Dans la conduite de leur politique en faveur du patrimoine, les collectivités doivent faire face au financement de la conservation des monuments dans un contexte budgétaire contrainte (chapitre I). Cette politique peut faciliter l'acceptabilité de cette dépense par une politique de valorisation, de diversification des usages et d'inscription du patrimoine dans une stratégie de développement du territoire (chapitre II). Pour répondre à cet enjeu de développement et d'aménagement, les collectivités doivent pouvoir mieux concilier protection du patrimoine monumental et aménagement urbain (chapitre III).

¹⁶ Cour des comptes, Observations définitives relative aux *châteaux-musées*, 2025.

¹⁷ Cour des comptes, *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental*, rapport public thématique, juin 2022.

Chapitre I

Une obligation de conservation

difficilement soutenable

La décision de protection d'un édifice au titre des monuments historiques implique une obligation de conservation et d'entretien pour le propriétaire. En outre, depuis 2009, le propriétaire d'un monument historique est le maître d'ouvrage exclusif des travaux de conservation¹⁸.

Les collectivités sont donc pleinement responsables de l'entretien, de la conservation et de la restauration des biens protégés dont elles sont propriétaires. Assumer ces obligations implique d'identifier son patrimoine et de connaître son état sanitaire (I). Pour la réalisation des travaux, les collectivités mobilisent d'importants moyens techniques et financiers. À ce titre, des facteurs structurels peuvent fragiliser cette obligation de conservation. (II).

I - L'état sanitaire du patrimoine monumental des collectivités connaît une situation contrastée

La connaissance de l'état sanitaire du patrimoine constitue un préalable à une politique de conservation adaptée. Cet état sanitaire s'est globalement amélioré pour les collectivités territoriales mais un quart des monuments historiques demeure en mauvais état ou en situation de péril.

¹⁸ Art. L. 621-29-1 du code du patrimoine, dispositions communes aux immeubles classés et aux immeubles inscrits, pris en application de l'ordonnance n° 2005-1128, et des décrets d'application du 22 juin 2009.

A - La connaissance du patrimoine monumental reste insuffisante dans les collectivités

1 - L'identification du bien au sein de l'inventaire physique et comptable de la collectivité n'est pas toujours possible

L'identification d'un bien et la détermination de sa valeur au titre de l'inventaire physique et comptable est un préalable à tout diagnostic de son état sanitaire par son propriétaire (cf. annexe n° 8).

Or, la connaissance et le suivi de leur patrimoine par les collectivités doivent être améliorées. L'identification, le suivi et la valorisation de l'actif ne sont pas systématiquement maîtrisés. Le patrimoine protégé ne fait pas exception. L'absence d'inventaire physique et comptable, ou le caractère incomplet de cet inventaire ont été constatés dans de nombreuses collectivités de l'échantillon étudié : Gournay-en-Bray (Seine-Maritime), Moncontour (Côtes-d'Armor), Thiron-Gardais (Eure-et-Loir), Saint-Émilion, Lisieux (Calvados), Saintes (Charente-Maritime), Poitiers (Vienne), Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône) et la communauté urbaine d'Alençon (Orne).

2 - Un suivi de l'état sanitaire insuffisant qui ne permet pas aux collectivités de disposer d'une vision patrimoniale

a) Un défaut d'état sanitaire global au bénéfice d'un suivi au cas par cas

Si les collectivités ne disposent pas, le plus souvent, d'une vision globale de l'état sanitaire de leur parc immobilier protégé, elles réalisent des diagnostics sanitaires, au cas par cas, en fonction des besoins et des urgences d'intervention sur un bien protégé. Ce constat est valable, quelle que soit la taille de la collectivité. À Aix-en-Provence, les diagnostics sont réalisés uniquement en amont des opérations de restauration, dans le cadre de la demande d'autorisation de travaux, délivrée par le préfet.

Au sein de l'échantillon de l'enquête, les collectivités qui disposent d'un schéma directeur immobilier font figures d'exception tout comme celles engagées dans une démarche partenariale avec la direction régionale des affaires culturelles (Drac) : les communes de Vienne (plus de 30 000 habitants, Isère), de Ploërmel (près de 10 000 habitants, Morbihan) et de Richelieu (moins de 2 000 habitants, Indre-et-Loire).

Ces constats rejoignent ceux établis par la Cour dans son rapport publié en 2022 sur la politique de l'État en faveur du patrimoine monumental : hormis pour les collectivités au sein desquelles une réelle stratégie patrimoniale est mise en œuvre, il n'existe pas en général de carnet sanitaire ou de document formalisant les attendus en matière de suivi de l'état sanitaire d'un bien protégé par son propriétaire.

Identifier les tâches et missions à réaliser, ainsi que les points de vigilance constitue un préalable indispensable pour assumer les responsabilités effectives de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques, transférée depuis 2009 aux propriétaires. Les communes qui ne disposent pas des ressources internes pour assurer les compétences de maître d'ouvrage sont démunies, alors qu'elles souhaiteraient conserver en bon état leur patrimoine protégé. Faute des ressources internes ou d'outil, les collectivités continuent à s'appuyer fortement sur les services de la Direction régionale des affaires culturelles (Drac), comme aux Salles-Lavauguyon (Haute-Vienne), à Montréal (Yonne) ou à Thiron-Gardais.

Afin de permettre aux collectivités d'assumer leurs responsabilités de maître d'ouvrage, ne serait-ce qu'en termes de suivi de l'état sanitaire, de renforcement de l'entretien et d'anticipation des travaux, pour en réduire les coûts futurs, la Cour invite le ministère de la culture à élaborer un guide pratique définissant les attendus en termes de connaissance et de suivi de leur patrimoine protégé.

Par ailleurs, deux situations peuvent venir limiter la connaissance de l'état sanitaire de leur patrimoine par les collectivités :

- les situations de mise à disposition d'un bien auprès de l'État ou d'une autre collectivité, sans que l'affectataire n'ait d'obligation d'informer le propriétaire des travaux qu'il réalise. Ainsi, le département de Saône-et-Loire est propriétaire des hôtels hébergeant les services des sous-préfectures de Charolles et de Chalon-sur-Saône ; n'assurant pas la maîtrise d'ouvrage, la collectivité-propriétaire ne connaît pas l'état sanitaire de ses biens. De même, le département de la Nièvre n'a pas connaissance de l'état sanitaire de l'ancien palais Blandin, à Nevers (Nièvre), mis à disposition du ministère de la justice ;
- les situations de partage d'un bien protégé entre plusieurs propriétaires, comme le palais archiépiscopal à Sens (Yonne) dont la propriété est partagée entre l'État et la commune. Un conventionnement est nécessaire entre les propriétaires, notamment concernant les limites de responsabilités et les conditions de financement.

*b) Un bilan national quinquennal des monuments historiques
à partager avec les collectivités*

Les services de l'État produisent tous les cinq ans un bilan sanitaire des monuments historiques, à partir de relevés effectués une fois durant cet intervalle. Comme le relevait déjà la Cour dans le rapport précité en 2022, le constat d'état est strictement visuel, effectué sans sondage ni recours à des technologies de pointe¹⁹ et donne une appréciation générale de l'état de l'immeuble. Il s'agit d'une classification de l'état du bâti au moment de l'inspection.

Critères d'évaluation du bilan sanitaire²⁰

- « Bon état » : immeuble qui ne présente pas de symptômes apparents de désordres, pathologies ou altérations ;
- « État moyen » : immeuble qui présente des symptômes mineurs apparents de désordres, pathologies ou altérations ;
- « Mauvais état » : immeuble qui présente des symptômes majeurs de désordres, pathologies ou altérations, un risque de rupture des structures ou une dégradation rapide de l'état global ;
- « Péril » : immeuble qui peut présenter un risque d'atteinte majeure au patrimoine protégé et, le cas échéant, le risque que ces atteintes font courir aux personnes.

Alors qu'il concerne d'abord les collectivités propriétaires, cet état sanitaire n'est pas partagé avec elles. Ce partage présenterait plusieurs intérêts.

D'une part, il permettrait en effet d'ajuster d'un état sanitaire établi en début de période de réalisation du bilan, alors que des travaux sont intervenus postérieurement. En effet, l'état sanitaire publié en 2025 a été réalisé entre 2018 et 2024 (cf. annexe n° 9. C'est ainsi que malgré sept millions d'euros de travaux réalisés par la commune de Dole (Jura) sur cette période, le théâtre est toujours considéré présenter un état « moyen » en l'absence d'actualisation régulière du bilan sanitaire, et ce malgré un financement de 50 % par l'État.

¹⁹ La méthode d'évaluation prend appui sur la norme européenne NF EN 16096 (X80-014), *Conservation des biens culturels, Évaluation et rapport sur l'état du patrimoine culturel bâti*.

²⁰ Ministère de la culture, *Bilan sanitaire 2013-2018*, page 43.

D'autre part, il permettrait de créer un dialogue avec le propriétaire, en particulier en cas de dégradation de l'état sanitaire ou de divergence d'appréciation entre les collectivités et les services de la Drac, pour aboutir à un diagnostic partagé à l'issue d'une analyse contradictoire. Ainsi, la commune d'Aix-en-Provence juge l'état sanitaire de son patrimoine protégé²¹ satisfaisant, à l'exception de trois édifices, alors que l'analyse réalisée par la Drac dans le cadre du bilan quinquennal 2019-2024 indique que quatre édifices seraient en péril, dix en mauvais état, et que 30 % des édifices nécessiteraient des travaux urgents.

3 - Un système d'information insuffisamment accessible et fiable

L'article R. 621-84 du code du patrimoine prévoit que toute aliénation ou cession est obligatoirement notifiée au préfet de région. Dans les faits, de nombreux écarts ont été observés dans l'échantillon entre les biens désignés dans la base « Mérimée »²² comme propriétés de collectivités et la réalité des faits. La Drac de Provence-Alpes-Côte d'Azur a effectué le même constat lors de la réalisation du bilan quinquennal 2018-2024.

L'identification des propriétaires étant cruciale pour le suivi de la conservation des monuments protégés, ce constat renforce l'importance d'échanges entre la Drac et les propriétaires, notamment à l'occasion de la réalisation du bilan quinquennal, et d'un partage d'informations élargi permettant l'actualisation des données. Le ministère de la culture a annoncé²³ une évolution informatique qui facilitera le partage de données avec les propriétaires au travers d'extractions, sans pour autant donner un accès ses données interne.

Ce partage d'informations sur l'état sanitaire des monuments historiques, entre la Drac et les collectivités propriétaires et des données relatives aux édifices peut contribuer à la prise de conscience par les élus des enjeux patrimoniaux.

L'obligation d'information en cas d'aliénation ou de cession pourrait également être utilement rappelée aux professionnels du secteur de l'immobilier via leurs instances professionnelles (agents et notaires).

²¹ Composé de 24 édifices inscrits ou classés.

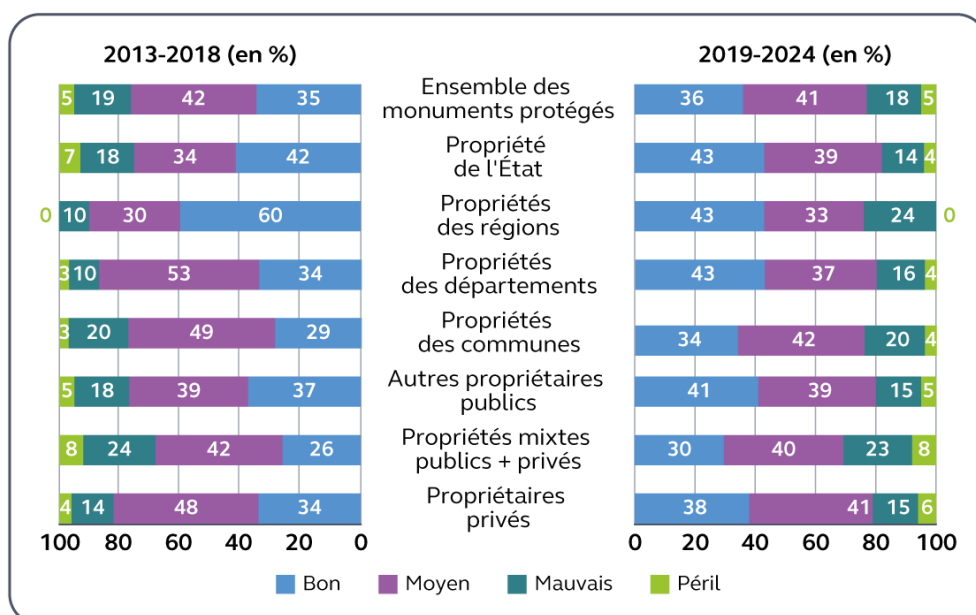
²² Base de données du patrimoine monumental et architectural français, accessible au public.

²³ Extrait du bilan sanitaire des monuments historiques 2019-2024, publié en mai 2025 : « La démarche d'évaluation périodique pourrait être partagée avec les propriétaires volontaires invités à renseigner un formulaire dématérialisé. », page 34.

B - Une amélioration de l'état sanitaire du patrimoine en demi-teinte

La comparaison entre les deux derniers bilans sanitaires (2013-2018 et 2019-2024²⁴, ce dernier recensant 81 % des monuments historiques) permet de constater une amélioration globale ; toutefois un quart des édifices restent durablement dans un état préoccupant (mauvais ou péril).

Graphique n° 1 : présentation de l'état sanitaire par propriétaire pour la période 2013-2018 et 2019-2024



Source : Cour de comptes, à partir des données du ministère de la culture

Au sein des collectivités territoriales, l'évolution est contrastée entre les deux derniers bilans avec une relative amélioration pour les monuments propriétés des communes, ces derniers représentant 95 % du total, et une légère dégradation pour les 5 % de monuments propriétés des régions et départements.

Malgré une amélioration d'ensemble de l'état sanitaire des monuments des communes, la proportion de ceux des communes qui sont classés en mauvais état ou en péril, reste stable, comme observé pour l'ensemble des propriétaires.

²⁴ Cf. annexe n° 9 - bilan sanitaire : état des immeubles protégés en 2024.

Au sein des monuments recensés en état mauvais ou en péril, les informations transmises par le ministère ne permettent pas d'identifier les types de monuments concernés, ni d'expliquer la raison de leur état sanitaire.

II - Des facteurs structurels qui peuvent fragiliser la conservation du patrimoine monumental

Les règles comptables applicables aux collectivités territoriales ne permettent pas d'identifier de manière univoque les dépenses de fonctionnement et d'investissement directement liées au patrimoine monumental réglementé, au premier chef aux monuments historiques. S'il n'est pas possible de réaliser une consolidation exhaustive des données relatives aux dépenses des collectivités en faveur de leur patrimoine monumental, l'enquête permet néanmoins de mettre en lumière les facteurs structurels qui pèsent financièrement sur les collectivités en raison de l'obligation de conservation.

A - Des dépenses inhérentes au caractère réglementé du patrimoine monumental

1 - De faibles dépenses d'entretien et un niveau d'assurance réduit au regard des besoins du patrimoine protégé

a) Des dépenses d'entretien insuffisantes pour éviter une dégradation du patrimoine

D'un point de vue comptable, à défaut d'un suivi individualisé des édifices, les dépenses de fonctionnement liées au patrimoine protégé sont intégrées aux dépenses de l'ensemble du parc immobilier de la collectivité, sans pouvoir être isolées.

À l'échelle de l'échantillon, l'identification des dépenses d'entretien a montré qu'elles étaient peu importantes au regard de la part des monuments historiques dans le parc immobilier de la commune. Il en va ainsi pour certaines collectivités territoriales de Bourgogne Franche-Comté, sur la période 2018 à 2023 : alors que le patrimoine protégé de la commune de Sens représente 20 % de son parc immobilier, seulement 16 % des dépenses globales de fonctionnement de ce parc immobilier lui a

été consacré. Pour le département du Doubs, où le patrimoine protégé représente 14 % du parc immobilier, ce sont 3 % des dépenses de fonctionnement, qui lui sont affectés²⁵.

Réalisé en interne ou par des prestataires spécialisés, l'entretien du patrimoine se heurte parfois à la disponibilité des entreprises qualifiées. À l'instar d'autres collectivités, le département du Doubs, qui dispose d'un accord cadre visant exclusivement certains monuments historiques, a fait état de leur nombre réduit.

En raison d'un état dégradé, conséquence de l'insuffisance des dépenses d'entretien courant, des édifices peuvent être fermés, comme à Sens ou à Salins-les-Bains (Jura). L'insuffisance des crédits d'entretien renchérit les travaux à entreprendre, en investissement, qui constituent alors une dépense importante pour les collectivités, en particulier en cas d'atteinte d'éléments structurels. À Salins-les-Bains, certains bâtiments et ouvrages de la commune ont souffert d'un entretien insuffisant : trois bâtiments sont en situation de péril, dont le magasin des sels de la Grande Saline²⁶ et l'église Saint-Maurice²⁷.

b) En matière d'assurance, la réalité du coût de reconstruction n'est pas intégralement prise en compte

L'audit flash²⁸ récemment conduit par la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté sur les conditions d'assurabilité des collectivités territoriales a mis en exergue leurs difficultés pour assurer leurs biens (carence d'assureur, exclusion de biens ou plafonnement d'indemnisation, primes en fortes augmentation ou encore montants de franchise en très nette augmentation, etc.). Elles concernent les monuments historiques dont elles sont propriétaires.

La commune de Saverne (Bas-Rhin), propriétaire du château des Rohan a été privée d'assurance pendant plus d'un an jusqu'en janvier 2025. À Ploërmel, les remparts sont exclus du contrat d'assurance. La majorité des collectivités se limitent au plafond réglementaire de remboursement de

²⁵ Hors viabilisation et dépenses relatives aux collèges.

²⁶ Le magasin des sels constitue un des bâtiments en surface qui constitue la Grande Saline, inscrite au patrimoine mondial de l'Unesco. En 2019, la mise en sécurité des bâtiments de surface (étaient) avant leur stabilisation définitive par la reprise des charpentes était estimée à 2 M€.

²⁷ Pour cette dernière, le montant de la consolidation de l'édifice, en particulier de ses charpentes, fragilisées par les infiltrations d'eau, a été estimé à 2,1 M€ TTC en 2016.

²⁸ CRC Bourgogne-Franche-Comté, L'assurabilité des collectivités territoriales, audit flash, décembre 2024.

19,9 M€, comme à Lisieux ou Saint-Émilion. Au regard des coûts induits, ne serait-ce que par des travaux de conservation, une indemnisation à hauteur de 19,9 M€ ne suffirait pas, à elle-seule, à couvrir les frais de reconstruction en cas de sinistre majeur.

Certaines collectivités mobilisent un contrat de deuxième niveau, comme la commune de Nevers pour le Palais ducal avec un plafond de 35 M€.

2 - Des travaux plus coûteux que dans l'immobilier traditionnel

Les monuments historiques génèrent structurellement des surcoûts. Parmi les motifs de surcoût, les collectivités mentionnent le choix des matériaux afin d'être conforme à la réalité historique, le recours à des prestataires experts, mais aussi les délais résultant du contrôle scientifique et technique. Ces derniers peuvent être liés à la réalisation d'études complémentaires à la demande de la Drac (Aix-en-Provence, département du Doubs ou Nevers) ou du service régional d'archéologie (Morlaix [Finistère]).

La communauté urbaine d'Alençon estime le surcoût lié à la protection des monuments historiques entre 20 et 30 % par rapport à des travaux conventionnels. À Blois (Loir-et-Cher), le surcoût engendré par la qualité de monument historique du château a été évalué par la direction du patrimoine de la commune à environ 40 % par rapport à des travaux sur bâtiments non protégés.

Par ailleurs, dans le cadre de l'instruction de leurs avis par les architectes des bâtiments de France (ABF), des demandes complémentaires peuvent être formulées, conduisant à l'adaptation, voire à la refonte du projet initial, se traduisant par une augmentation significative de la dépense. L'estimation des travaux du musée des Jacobins à Morlaix a été augmentée de plus de 50 % en raison des recommandations des financeurs.

Les surcoûts peuvent également être liés aux enjeux de la transition écologique et énergétique (cf. annexe n° 9). Ainsi, à la suite de la réalisation d'audit énergétique sur l'ensemble des bâtiments tertiaires de son parc immobilier, dont les monuments protégés, le département du Doubs a estimé à plus de 3,1 M€ les travaux à réaliser pour que les quatre monuments situés dans la boucle du Doubs de Besançon (Doubs) respectent la première échéance de 40 % de réduction de consommation d'énergie finale au regard de l'année de référence de 2019, dont plus de 1,7 M€ pour le seul collège Victor Hugo.

Le respect des prescriptions, en application du contrôle scientifique et technique de l'État et de l'obligation de conservation pouvant conduire

à la réalisation de travaux d'office donne un caractère obligatoire aux dépenses de conservation.

Les impacts budgétaires peuvent être importants comme pour la commune de Ploërmel, qui a dû réaliser des travaux de réhabilitation partielle et de mise en sécurité (6,8 M€ dont 2,8 M€ d'autofinancement) en raison d'un rejet du permis de démolir par l'architecte des bâtiments de France et la direction régionale des affaires culturelles (Drac).

Quelle que soit leur taille, les collectivités territoriales doivent réaliser des arbitrages budgétaires entre les différentes politiques publiques dont elles sont chargées. La conservation de leur patrimoine monumental est susceptible de représenter une dépense difficile à assumer, malgré l'importance du cofinancement public, qui permet de limiter leur reste à charge.

Les dépenses patrimoniales peuvent être difficilement soutenables en raison de la disproportion entre le parc immobilier et la taille de la commune, comme à Richelieu ou à Montréal (moins de 200 habitants et dont les monuments historiques représentent 47 % du parc immobilier). La capacité financière de la collectivité constitue un facteur aggravant, comme pour la commune des Salles-Lavauguyon ou celle de Salins-les-Bains : cette dernière ne saurait faire face aux 35 M€ nécessaires pour garantir la conservation de son patrimoine. *A contrario*, la commune de Saint-Émilion, malgré sa taille modeste (moins de 2 000 habitants), dispose des ressources lui permettant d'assurer l'entretien et la conservation de son patrimoine, grâce à sa situation financière favorable.

Un patrimoine en péril dont la conservation est difficilement soutenable pour la commune : l'exemple des Salles-Lavauguyon

L'état sanitaire de l'église Saint-Eutrope est considéré comme mauvais dans le bilan quinquennal 2013-2018.

La sauvegarde de ses fresques murales impose des travaux d'urgence pour assurer une mise hors d'eau et d'air de l'église. Le coût de ces travaux d'ampleur a été évalué à 850 000 € HT (1 020 000 € TTC). Ce montant étant disproportionné par rapport à la capacité financière de la commune, l'État a décidé de financer intégralement les travaux.

Au stade de la réalisation des travaux, le soutien des services de l'État sera encore plus important car la commune leur a confié, le 1^{er} août 2024, la maîtrise d'ouvrage de cette phase dans le cadre d'une convention de délégation. Au titre de cette maîtrise d'ouvrage déléguée, la commune doit reverser à l'État sous la forme d'un fonds concours, la somme de 400 000 € correspondant à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) qui lui avait été attribuée en avril 2021.

Même pour des collectivités qui disposent de capacités d'investissement importantes, comme la commune de Dijon (Côte-d'Or), la conservation peut s'avérer difficile à assumer en raison de leur richesse patrimoniale.

Sur la période 2018-2024, les dépenses d'investissement de la commune de Dijon, en faveur du patrimoine monumental, ont connu un niveau soutenu à hauteur de quelques 48 M€ d'investissement réalisés, représentant l'équivalent de 40 % des dépenses en faveur de son parc immobilier. Les crédits mobilisés en faveur du patrimoine se concentrent sur deux opérations principales, qui ont mobilisé plus de 39 M€ : l'achèvement de la restauration du musée des Beaux-Arts²⁹, engagée en 2005d, et la restauration de l'hôtel Bouchu dit d'Esterno, devenu siège de l'organisation internationale de la vigne et du vin (OIV) en 2024. *A contrario*, le patrimoine ecclésial de la commune n'a pas bénéficié récemment de travaux de restauration d'envergure. Les diagnostics réalisés ont permis d'identifier plusieurs chantiers urgents, tels que ceux des églises Notre-Dame et Saint-Philibert, qui vont nécessiter des futurs investissements importants de conservation, évalués à ce jour à près de 45 M€.

B - Des situations d'inégalité en matière d'ingénierie

Les services administratifs et techniques, dont dispose une collectivité, sont directement liés à sa strate démographique.

La commune de Thiron-Gardais (moins de 1 000 habitants) ne dispose pas d'une équipe spécialisée dans l'entretien de son patrimoine. Même parmi les communes dotées de ressources internes suffisantes, rares sont celles qui, comme à Orange (Vaucluse), Dijon ou Besançon, disposent d'un ou plusieurs agents spécialisés dans la conservation et la valorisation des monuments historiques. Dans la majorité des cas, la direction technique chargée du parc immobilier traite indistinctement du parc immobilier protégé et non protégé.

Cette inégalité entre collectivités en matière d'ingénierie technique, concerne également le domaine administratif et financier. La commune de Montréal, précitée, dispose d'un unique poste administratif à temps partiel (secrétaire de mairie à 40 %). Or, pour assurer la conservation de leur patrimoine, les collectivités doivent définir et monter un projet d'investissement, réaliser les procédures d'achats afférentes, rechercher les

²⁹ En tout, c'est un peu plus de 63 M€ qui ont été investis entre 2005 (début des études) et 2020 (derniers paiements réalisés). Pour cette opération, la commune a bénéficié de subventions publiques à hauteur de 36 M€, représentant 57 % des dépenses. En parallèle, la commune a construit de nouvelles réserves pour 5 M€.

financements et constituer des dossiers de demande auprès des financeurs sous un format spécifique, avec des pièces justificatives et des calendriers différents. Certaines communes, comme Nevers ou Aix-en-Provence, se dotent de ressources propres d'ingénierie financière pour faciliter la finalisation des plans de financement.

Face à ces difficultés, un engagement fort des élus facilite la recherche de solutions en matière d'ingénierie technique et financière (cf. *infra*). Ainsi, la commune de La Baussaine (Ille-et-Vilaine) illustre la capacité d'une collectivité à mobiliser des financements réduisant le reste à charge à 1,43 % du coût des travaux estimés à plus de 850 000 € HT.

C - Le cofinancement public est indispensable à la conservation du patrimoine monumental

1 - La participation de l'État permet aujourd'hui de maîtriser le reste à charge des communes

Le soutien financier de l'État est indispensable à la réalisation des travaux de conservation. À l'échelle de l'échantillon, il apparaît qu'aucun chantier d'envergure n'a pu être engagé par une collectivité sans l'assurance d'obtenir un cofinancement au titre des crédits déconcentrés des ministères de la culture (programme 175) et éventuellement de l'intérieur.

Sur la base des données recueillies dans l'échantillon, la moyenne du coût des opérations d'investissement en faveur du patrimoine restant à la charge des collectivités s'élève à 43 %, ce qui signifie que le volume de l'ensemble des subventions (État, région et département) atteint en moyenne 57 % des dépenses de la collectivité³⁰. Au sujet des soutiens financiers de l'État³¹, dans son rapport précité de 2022, la Cour soulignait les disparités existantes entre ces dernières et l'absence de règle lisible pour les maîtres d'ouvrages, qu'ils soient publics ou privés. Pour les

³⁰ Les taux moyens d'intervention de subvention du ministère de la culture sont de 40 % pour un immeuble classé et 20 % pour un immeuble inscrit. En 2024, la moyenne nationale des taux de subvention s'établissait à 39 % pour la restauration des monuments historiques classés (fourchette allant de 30 % à 45 %, sauf pour les territoires des outre-mer, dont le taux de subventionnement peut atteindre 80 %) et à 25 % pour les travaux de restauration des monuments historiques inscrits. Le taux de subventionnement pour les études préalables atteint quant à lui une moyenne de 46 % pour les monuments historiques classés et de 38 % pour les monuments historiques inscrits.

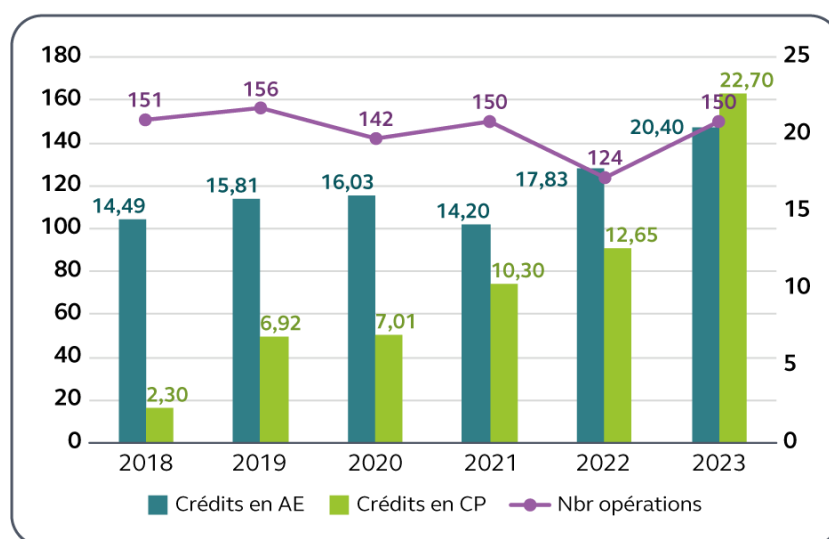
³¹ Le constat établi par la Cour en 2022 dans son rapport précité portait sur les financements émanant du ministère de la culture.

collectivités territoriales, cette absence de transparence peut constituer un frein avant même d'envisager un programme de restauration.

À l'exception des dispositifs de soutien aux monuments historiques de droit commun, deux dispositifs du ministère de la culture présentent des cibles spécifiques : le fonds incitatif et partenarial ainsi que le contrat de plan État-Région (CPER).

Créé en 2018, le fonds incitatif et partenarial (FIP) pour les monuments historiques situés dans les communes à faibles ressources a constitué une réponse aux enjeux de conservation dans les communes de moins de 10 000 habitants³². Au cours de la période sous revue, les crédits ont connu une augmentation de plus de 40 % en autorisations d'engagement pour un niveau stable d'opérations soutenues.

Graphique n° 2 : évolution des crédits du fonds incitatif et partenarial sur la période 2018 à 2023 (en AE/CP, M€)

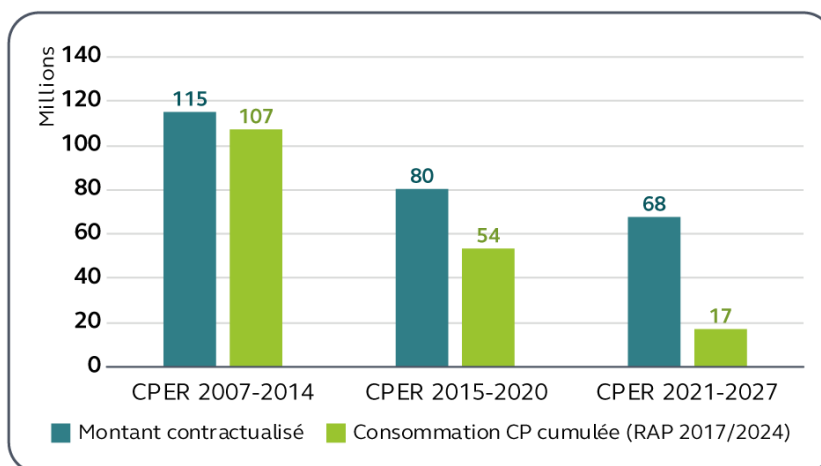


Source : Cour des comptes, d'après les données des rapports annuels de performance (RAP) 2018-2023. Les données du RAP 2024 ne permettent pas d'identifier la part du FIP dans les financements accordés aux collectivités. (AE/CP : autorisations d'engagement / crédits de paiement).

Les crédits liés aux contrats de plan État-région peuvent apporter un soutien renforcé sur un projet emblématique pour un territoire, à condition que son calendrier de réalisation soit cohérent avec le calendrier du contrat.

³² Les communes rurales de moins de 2 000 habitants en sont bénéficiaires en priorité.

Graphique n° 3 : crédits du programme 175 - action 1 mobilisés au titre des contrats de plan entre 2007 et 2024 (en M€)



Source : RAP 2017-2024.

Les montants contractualisés sont en diminution régulières de 30 % entre les générations de contrat de plan 2007-2014 et 2015-2020, et de 15 % entre la génération 2015-2020 et celle en cours pour la période 2021-2027.

Cette évolution, mise en regard de l'augmentation des crédits consacrés au FIP, traduit un ciblage plus important des plus petites collectivités, ainsi qu'une démarche de sélectivité accrue des projets soutenus au titre du contrat de plan.

En Bourgogne-Franche-Comté, le projet panoptique d'Autun (Saône-et-Loire) ou projet « Grand Rolin » constitue un projet majeur pour la commune, inscrit au titre du programme *Action cœur de ville* et du contrat de plan État-région 2021-2027. Le budget prévisionnel total s'élève à 34,7 M€ TTC, avec une réalisation de la première tranche ferme sur la période 2020-2024. Le plan de financement prévoit un soutien de l'État (40 %), de la région (16 %), du département (5 %) et de l'Union européenne (3 %). Au total, avec le fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA) à percevoir (16 %), le reste à charge pour la commune est estimé à 6 M€, soit seulement 20 % du montant de l'opération. Il s'agit du projet le plus soutenu au titre du contrat de plan en Bourgogne Franche-Comté : 44 % des 18 M€ de crédits prévus au titre du volet patrimoine du contrat seront consacrés à ce projet.

Les crédits du programme 175 ne visent que les travaux ayant trait à la conservation, à la restauration et à la valorisation des éléments protégés

du monument s'il n'est pas protégé en intégralité. Or, lors de la réalisation d'opération concernant les monuments historiques, le propriétaire intervient également sur des éléments de mise aux normes, d'accessibilité, sur les abords etc. Ces dépenses ne sont pas prises en compte dans l'assiette retenue au titre du programme 175. C'est pourquoi le soutien financier de l'État dépasse les seuls crédits de ce programme.

En Bourgogne-Franche-Comté, sur la période 2018 à 2023, 52,35 M€ ont été mobilisés au titre de l'action 1 du programme 175, soutenant 628 projets et opérations. Par ailleurs, 14,88 M€ l'ont été au titre des crédits gérés par les ministères de l'intérieur et de la transition écologique selon la répartition suivante : DSIL³³ (55 %), DSID³⁴ (22 %), FNADT (7 %)³⁵ et fonds vert³⁶ (16 %).

La difficulté de consolider l'ensemble des crédits mobilisés par l'État, en faveur des monuments historiques, tous ministères confondus, déjà soulignée par la Cour des comptes dans son rapport précité de 2022 demeure d'actualité, la recommandation formulée n'étant que partiellement mise en œuvre (cf. annexe n° 5).

2 - Le concours financier des régions et des départements peut être amené à diminuer

Départements et régions accompagnent le développement et la valorisation des territoires. Le soutien à l'entretien du patrimoine non protégé a été transféré par l'État aux départements³⁷. Le soutien au patrimoine protégé, quant à lui, est une compétence partagée et non obligatoire.

³³ La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) permet de soutenir les projets d'investissement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

³⁴ La dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID) soutient les projets d'investissement des départements et des collectivités des outre-mer.

³⁵ Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) se caractérise par la grande diversité de ses interventions, concernant à la fois les dépenses d'investissement, de fonctionnement ou de soutien à l'ingénierie, en faveur des territoires urbains, périurbains ou ruraux, en soutien aux collectivités territoriales mais aussi aux associations ou à d'autres personnes publiques et privées. Les crédits du FNADT sont gérés par le ministère de la transition écologique.

³⁶ Le fonds vert soutient les investissements locaux afin d'accélérer la transition écologique dans les territoires, et ce dans trois domaines : la performance environnementale, l'adaptation du territoire au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie.

³⁷ Les crédits correspondants ont été transférés aux départements en application du IV de l'article 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Le soutien financier apporté au patrimoine protégé par les collectivités dépend donc à la fois de la politique de la collectivité et de ses contraintes budgétaires avec des niveaux d'interventions variables. L'appui au fonds incitatif et partenarial (FIP) en faveur des monuments historiques des petites communes constitue alors un levier d'intervention intéressant pour les régions. En effet, ce dispositif national permet à l'État de financer 70 % à 80 % du budget d'une opération de restauration si la région s'engage à hauteur de 15 %.

À titre d'illustration, sur la période 2018 à 2023, 1,5 M€ ont été mobilisés par la région Bourgogne-Franche-Comté au titre du FIP. Dans ce cadre, les projets retenus sont examinés conjointement par l'État et la région, et une assiette de subvention commune est retenue. Néanmoins, sur la période sous revue, les crédits régionaux mobilisés en faveur du patrimoine protégé diminuent de près de 15 % (cf. annexe n° 11) au profit d'actions de structuration et d'animation de la filière patrimoine (acteurs et financeurs).

Cette tendance à la baisse est confirmée par les associations des élus des départements et des régions (association Régions de France [ARF] et assemblée des départements de France [ADF]) et devrait se traduire dans les budgets des collectivités lors des années à venir.

En Bourgogne-Franche-Comté, en complément des crédits régionaux, 6 M€ ont été mobilisés, au titre du programme du fonds européen de développement régional (Feder). Au sujet des fonds attribués au titre de la politique de cohésion de l'Union européenne, il convient de rappeler que la commission européenne est attentive à ce que ces crédits constituent une aide supplémentaire, et qu'ils n'ont donc pas vocation à compenser une diminution des crédits accordés par les départements et les régions.

3 - D'autres sources de financement inégalement mobilisées

Les autres sources de financement sont constituées de recettes privées (dons et legs, mécénat, souscription) et de financements accordés dans le cadre de la mission « Patrimoine en péril » de la Fondation du patrimoine. La part des financements privés dans les opérations de conservation demeure la plupart du temps limitée.

Parmi les collectivités ayant bénéficié de recettes privées sur la période sous revue, la part de ces dernières représente entre 1 % (communes de Sens ou Orange) et 16 % (Nevers) des recettes perçues sur la même période.

La Fondation du patrimoine est l'acteur principal pour les collectivités, au travers de l'organisation de souscriptions conventionnées, auxquelles particuliers comme entreprises peuvent apporter leur contribution.

Ainsi, en 2024, sur l'ensemble des collectes en cours par la Fondation du patrimoine, 42 % sont affectés au patrimoine protégé. Sur les 3 318 projets soutenus, 35 % concernent des monuments historiques, soit 1 170, totalisant 140 M€ de financement mobilisé par la Fondation, 93 % de ces projets sont des projets publics (notamment portés par des collectivités) et 70 % concernent des édifices religieux.

À Baume-les Messieurs (Jura) par exemple, la souscription a permis de mobiliser plus de 46 000 € pour les travaux des toitures et voûtes de l'église et du logis abbatial. Le soutien peut également se traduire par des financements au titre des dispositifs propres à la Fondation. À Poitiers, elle a financé près de 56% de la restauration des fresques de l'église Notre-Dame-la-Grande.

D'autres financeurs privés peuvent intervenir, au travers de dons ou d'actions de mécénat, réduisant le reste à charge pour les collectivités. L'exemple du financement de l'église abbatiale de la commune de Thiron-Gardais illustre l'impact des fonds privés³⁸ sur le reste à charge. Ce dernier a été réduit de 355 000 € à moins de 100 000 €, le rendant plus soutenable pour la commune.

Les actions de mécénat sont généralement liées à la présence d'un patrimoine emblématique, souvent inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco, comme la Citadelle à Besançon, la Saline royale d'Arc-et-Senans (Doubs) ou le château de Blois. Concernant ce dernier, entre 2019 et 2023, le mécénat a représenté 260 000 €, dont près de 49 % au titre du mécénat de compétences³⁹.

La mission « Patrimoine en péril »⁴⁰, qui porte le « Loto du patrimoine », constitue un cas spécifique dans la mesure où ses crédits proviennent d'une recette fiscale mais où son apport aux projets patrimoniaux est considéré comme un financement privé dans les budgets des collectivités. Cette mission est désormais un acteur complémentaire pour les collectivités, qu'il s'agisse de leur patrimoine protégé ou non protégé.

³⁸ Financements privés : 274 000 €, dont 70 000 € au titre de la mission « Patrimoine en péril », 64 000 € au titre de la Fondation du patrimoine et 140 000 € au titre du fonds départemental du mécénat.

³⁹ Le don peut prendre l'une des trois formes suivantes : en numéraire quand l'entreprise effectue un don en argent, de manière ponctuelle ou répétée ; en nature quand l'entreprise fait don d'un bien mobilier (par exemple de nourriture, d'ordinateurs) ou immobilier (local) ; en compétences quand l'entreprise réalise une prestation de service ou met son personnel à disposition de l'organisme.

⁴⁰ La loi de finances rectificative pour 2017 (art. 90 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017) a ouvert la possibilité d'effectuer un prélèvement sur les sommes mises sur les jeux consacrés au patrimoine commercialisés par La Française des Jeux, afin de contribuer au financement des opérations de restauration. De plus, les subventions allouées par la Fondation du patrimoine dans le cadre de la mission « Patrimoine en péril » peuvent être complétées par les subventions versées par le ministère de la culture au titre du programme 175.

À l'origine, cette mission « Patrimoine en péril » a été créée pour répondre aux enjeux soulevés par la conservation du patrimoine non protégé, tant public que privé, et donc exclu des financements de l'État au titre de la protection. Les données relatives au « Loto du patrimoine » mettent toutefois en évidence un soutien également apporté au patrimoine protégé, répondant à un besoin de soutien financier complémentaire aux recettes publiques.

Au regard des montants pouvant être mobilisés (jusqu'à 300 000 € pour les projets sélectionnés à l'échelle départementale et jusqu'à 500 000 € pour les projets retenus à l'échelle régionale), le « Loto du patrimoine » crée un effet levier important pour la réalisation d'une opération de conservation.

La situation de Baume-les-Messieurs illustre son impact pour le financement de la restauration de l'abbaye. Les travaux, évalués à près de 4,5 M€, seront pris en charge à hauteur de 58 % au titre des recettes publiques, laissant un reste à charge à hauteur de 1,9 M€, dont près de 16 % seront assumés par le « Loto du patrimoine ». Ce dernier constitue un complément aux outils développés par la Fondation du patrimoine.

D - Le poids du patrimoine non protégé dont la conservation incombe également aux communes

En dehors du patrimoine protégé, dont le périmètre continue de s'étendre, une accélération du nombre d'édifices protégés étant observée depuis 2021⁴¹, la conservation des édifices non protégés constitue une question très sensible pour les collectivités territoriales.

Elle concerne au premier chef des édifices qui ont perdu leur fonction initiale ou ne sont plus adaptés à l'usage pour lequel ils avaient été conçus (tribunaux, casernes, hôpitaux, etc.). Elle est particulièrement prégnante pour les églises. L'architecture religieuse représente 34 % des immeubles protégés, soit plus de 15 300 édifices. Mais la France compte 42 512 églises et chapelles paroissiales, dont 40 068 sont propriétés de communes et dont la majorité ne sont ni inscrites ni classées, selon les données de la conférence des évêques de France⁴².

⁴¹ Alors que le rapport public thématique de la Cour relatif à *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental* soulignait en juin 2022 une tendance à la décélération du nombre de nouveaux monuments protégés (page 19), la tendance s'est inversée depuis. À cet égard, il convient de souligner la démarche entreprise par le ministère de la culture, à compter de 2008, de révision des protections anciennes dans un but de rationalisation.

⁴² *Les états généraux du patrimoine religieux (sept. 2023 – déc. 2024)*, Conférence des évêques de France.

La baisse de la pratique religieuse et la création par regroupements des nouvelles paroisses posent la question de l'usage de ces édifices et de la légitimité des dépenses de conservation. Par exemple, le département de la Côte-d'Or compte 698 communes, 807 églises, 115 prêtres (dont ceux en retraite), 60 paroisses et 41 curés. L'activité des 41 curés se répartit, entre les églises, au sein de ces paroisses.

La situation de l'église de Fruncé (Eure-et-Loir) illustre également cet écart entre le nombre d'édifices et leur usage : l'église n'est utilisée que pour trois ou quatre cérémonies par an.

Pourtant, quel qu'en soit l'usage, la loi de séparation des Églises et de l'État de 1905⁴³ impose à la commune le maintien en état des édifices culturels construits avant 1905 (cf. annexe n° 12) : il s'agit d'une dépense à caractère obligatoire, et, lorsque le bien n'est pas protégé au titre des monuments historiques, l'intégralité de la dépense relative à la conservation est à la charge de la commune.

Le cadre juridique de propriété et d'affectation des édifices culturels

Depuis la Révolution française⁴⁴, la plupart des églises paroissiales étaient propriété des communes. La loi de séparation des Églises et de l'État de 1905 a poursuivi ce transfert pour les biens édifiés entre ces deux textes⁴⁵. L'Église n'est propriétaire des édifices culturels que s'ils ont été construits après la loi de 1905. Une circulaire du ministère de l'intérieur du 29 juillet 2011 définit, pour les édifices du culte, les règles de propriété, de construction, de réparation et d'entretien, les règles d'urbanisme et de fiscalité. En vertu des dispositions de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 et de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, l'affectation des édifices servant à l'exercice public du culte, ainsi que les objets mobiliers les garnissant, est gratuite, exclusive et perpétuelle. Cette affectation signifie que l'édifice du culte doit être utilisé à des fins culturelles et, en premier lieu, aux célébrations du culte. Les propriétaires doivent garantir l'exercice du culte et donc la conservation des édifices culturels.

⁴³ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

⁴⁴ Décret des 2-4 novembre 1789 de l'Assemblée nationale (nationalisation des biens du clergé).

⁴⁵ En Alsace-Moselle, en raison du régime concordataire, une partie des églises continuent d'appartenir aux établissements publics de cultes.

L'exemple de la commune de Fruncé montre comment les travaux engagés en faveur des édifices culturels peuvent grever le budget communal. La pose de panneaux photovoltaïques sur le toit de l'église comme alternative à une restauration à l'identique (pose d'ardoises) a fortement dégradé la situation financière de la commune, dont la capacité de désendettement a été portée de 6,6 ans en 2022 à 23 ans en 2023⁴⁶. Le déficit de l'opération est néanmoins réduit de moitié par rapport à la solution qui aurait consisté à restaurer le toit de l'église en ardoise.

Face à la dégradation de ces édifices, le Président de la République a lancé, en septembre 2023, un plan de sauvegarde du patrimoine religieux, reposant sur une souscription visant à mobiliser 200 M€ sur quatre ans. Fin juin 2025, le montant collecté s'élevait à plus de 22 M€, soit 11 % de l'objectif. Le dispositif prévoit une déduction fiscale de 75 % pour les dons jusqu'à la fin 2025 et 66 % au-delà. Il serait opportun que le coût de cette dépense fiscale soit mentionnée dans le rapport annuel de performance (RAP) de la mission Culture.

⁴⁶ En intégrant le budget annexe photovoltaïque ? pour le budget principal, la capacité de désendettement évolue de 2,6 à 8,1 ans sur la même période.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La conservation du patrimoine monumental est fonction de la connaissance que les collectivités en ont ; or celle-ci reste globalement insuffisante, l'état sanitaire de chaque bâtiment étant dressé au cas par cas. En outre, le bilan quinquennal effectué par le ministère de la culture est peu partagé et articulé avec les collectivités et les bases de données sont insuffisamment accessibles et fiables.

Le dernier bilan sanitaire (établi sur la période 2019-2024) montre une situation contrastée. Ainsi le patrimoine monumental des communes, qui sont propriétaires de plus de 95 % des monuments historiques des collectivités, a connu une amélioration du patrimoine considéré au départ comme en état « moyen » et une dégradation du patrimoine jugé en « mauvais » état.

Le ministère de la culture constate cette évolution plus qu'il ne l'explique mais il apparaît que des facteurs structurels peuvent fragiliser la conservation du patrimoine. Les dépenses d'entretien sont d'un niveau modeste et les travaux sont d'ordinaire plus coûteux que dans l'immobilier traditionnel. Nombre de communes sont en outre confrontées, à la difficulté d'assurer leur patrimoine. Elles connaissent surtout un décalage entre leurs ressources et le patrimonial dont elles ont la charge, ce qui les oblige à une grande sélectivité susceptible de conduire à une dégradation certaine de leur patrimoine. Leur faible ingénierie peut également aggraver cette situation.

C'est pourquoi, en matière de financement, le cofinancement public est indispensable à la conservation du patrimoine. L'enquête a montré que le « reste à charge » moyen des collectivités territoriales représente 43 % du coût de leurs opérations d'investissement observées. Les taux de cofinancement par l'État, la mise en place d'un fonds incitatif partenarial, la participation des départements et régions traduisent une volonté d'accompagner les communes qui éprouvent des difficultés à faire face à leurs obligations. Toute diminution de ces concours publics serait de nature à fragiliser la conservation des monuments historiques, alors que les autres sources de financement restent additionnelles et ne sauraient répondre, à elles seules, au besoin de financement.

Mais plus encore que le patrimoine réglementé, l'ampleur du patrimoine non protégé, en particulier religieux, constitue un facteur d'alourdissement des charges des communes. La majorité des 45 000 églises que compte la France ne sont ni inscrites ni classées. La baisse de la pratique religieuse et les créations de nouvelles paroisses par regroupement posent la question de l'usage de ces édifices et de

l'acceptabilité sociale de la dépense. Une souscription nationale, assortie d'un régime fiscal avantageux, a été lancée en septembre 2023 dans le cadre du plan de sauvegarde du patrimoine religieux et visant à mobiliser 200 M€ sur quatre ans. En juin 2025, cette souscription atteignait seulement un montant de 22 M€.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Ouvrir aux collectivités territoriales l'accès à la base ministérielle « AgrÉgée » qui recense l'état sanitaire des monuments protégés à l'occasion de sa révision en cours (ministère de la culture).*
-

Chapitre II

Des leviers à mieux mobiliser pour améliorer la conservation et la valorisation

Indépendamment des ressources qu'elles mobilisent et des soutiens techniques et financiers qu'elles sont susceptibles de recevoir de l'État ou de partenaires privés, les collectivités territoriales disposent de leviers qu'elles doivent davantage et mieux utiliser.

Le premier levier repose sur l'amélioration du pilotage et de la programmation des opérations de conservation, en lien avec l'État ainsi que sur une grande mutualisation des moyens et de l'expertise (I). Le second porte sur les démarches de valorisation du patrimoine, qui doivent jouer un rôle important pour favoriser la conservation (II).

I - L'évolution des modes de pilotage et de gestion est un prérequis pour faire face aux enjeux de conservation

Face aux tensions financières et aux arbitrages nécessaires, les collectivités territoriales peuvent mobiliser des leviers améliorant la maîtrise et la mutualisation des coûts au travers d'une plus grande anticipation des besoins, d'une programmation pluriannuelle et d'une mutualisation des ressources techniques à l'échelle d'un territoire.

A - Anticiper davantage les avis et prescriptions de l'État

Le contrôle scientifique et technique par l'État des opérations de conservation réalisées par les collectivités⁴⁷ est une garantie de la protection et de la conservation des monuments protégés. Cette garantie de qualité emporte cependant, des surcoûts issus des prescriptions fixées au moment de l'autorisation des travaux, qu'il s'agisse des matériaux ou de la nécessité de mener des études préalables nécessaires, comme à Morlaix pour la réhabilitation du musée des Jacobins.

Plus les travaux sont anticipés, plus les délais et les coûts peuvent être maîtrisés. À titre d'exemple, le département du Doubs réalise des audits patrimoniaux afin d'intégrer les délais de recueil d'avis dans le calendrier global des opérations.

Cette démarche permet d'anticiper les risques d'avis négatifs ou d'avis favorables assortis de prescriptions lourdes délivrés par le Préfet. Il convient ainsi de noter que le nombre de recours contre les avis des architectes des bâtiments de France (ABF) augmente de manière très significative sur la période 2018 à 2023.

Le « plan ruralité » du ministère de la culture prévoit, à cet effet, un accompagnement des communes rurales par un référent « ruralité ». Néanmoins, la réussite de ces dispositifs nécessite de lever les freins en termes d'ajustement des missions et du plan de charge des ABF, ainsi que d'effectif des unités départementales de l'architecture et du patrimoine (Udap)⁴⁸.

⁴⁷ Cour des comptes, *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental*, rapport public thématique, juin 2022, annexe n° 14, p.121. Le contrôle scientifique et technique de l'État sur les monuments historiques permet de s'assurer que les interventions garantissent la conservation de l'édifice tout en préservant l'intérêt qui a justifié leur protection. Il est défini par la circulaire n° 2009-24 du 1^{er} décembre 2009 relative au contrôle scientifique et technique des services de l'État sur la conservation des monuments historiques classés ou inscrits.

⁴⁸ Voir le rapport précité de la Cour des comptes.

B - S'engager dans une démarche de programmation immobilière patrimoniale

1 - L'adoption d'un schéma directeur immobilier constitue une bonne pratique de gestion du patrimoine monumental

La réalisation d'un schéma directeur immobilier constitue une bonne pratique qui dépasse les seuls enjeux liés à la conservation d'un bien protégé. Il permet un recensement des biens, la réalisation d'un diagnostic, une analyse des usages et l'adoption d'une stratégie patrimoniale.

Au sein de l'échantillon, cette démarche a été conduite par les communes d'Orange et de Besançon, ainsi que par le département du Doubs. La démarche ne cible d'ailleurs pas spécifiquement les monuments historiques, lesquels sont intégrés à l'ensemble du parc immobilier⁴⁹.

Le département du Doubs a initié une démarche de schéma directeur en 2018, complété en 2022 par un diagnostic énergétique de l'ensemble de ses biens, dont la Saline royale d'Arc-et-Senans, inscrite au patrimoine mondial de l'Unesco. Ce schéma identifie les financements à mobiliser, définit des priorités d'action et un plan de cession.

Ces démarches permettent à la fois de connaître l'état sanitaire mais également de suivre l'ensemble des interventions réalisées et à venir sur un bâtiment. Elles fondent une programmation budgétaire et l'anticipation des besoins en matière d'ingénierie technique et financière.

2 - Établir une vision pluriannuelle partagée des besoins et des dépenses liés aux monuments historiques

Les échanges réguliers entre le ministère de la culture, ses services déconcentrés et les collectivités constituent une pratique de bonne gestion à développer.

Si le ministère de la culture se montre prudent vis-à-vis des démarches de conventions pluriannuelles en raison de leur impact budgétaire, l'enquête a montré la nécessité d'anticiper les opérations de conservation pour définir les priorités d'intervention et permettre une meilleure soutenabilité financière. En effet, au regard des tensions sur les finances publiques, il conviendrait de renforcer l'identification des besoins

⁴⁹ À Orange, le patrimoine protégé au titre des monuments historiques représente 15,2 % du parc immobilier ; ce taux s'élève à 14 % pour le département du Doubs.

(état sanitaire) et de définir des priorités d'intervention, en tenant compte de la soutenabilité budgétaire tant pour les collectivités que pour l'État.

Ces démarches peuvent se traduire par une convention, comme l'ont fait les communes de Vienne ou Richelieu ou, se traduire comme en Bourgogne-Franche-Comté, par des rencontres régulières associant la direction régionale des affaires culturelles (Drac), le département du Doubs, le service régional de l'inventaire de la région Bourgogne-Franche-Comté et les principales collectivités concernées, telles que les communes de Besançon et Montbéliard (Doubs).

**Une démarche partenariale intégrée de sauvegarde
et de valorisation du patrimoine de long terme :
l'exemple de Vienne (Isère)**

La commune de Vienne dispose de 39 monuments historiques inscrits ou classés et est propriétaire (ou copropriétaire) de 23 d'entre eux.

Depuis 2007, un plan patrimoine, associant la commune, le département, la région et l'État a été défini. Pour la commune, cette démarche a permis de conforter la protection du patrimoine grâce à un inventaire exhaustif permettant d'en déterminer la valeur et une approche globale des trois séquences (identification - conservation et restauration - valorisation) et de renforcer une gestion partagée du patrimoine au sein des services de la commune.

3 - Développer une stratégie de cession

Faute d'usage, et en raison des coûts d'entretien, des collectivités peuvent décider de céder leur patrimoine. Au sein de l'échantillon, la région Bourgogne-Franche-Comté a cédé le domaine de l'abbaye de Pontigny dans l'Yonne, dont les coûts d'entretien s'élevaient à environ 210 000 € par an. Les communes de Richelieu et Poitiers ont également vendu des biens immobiliers, faute d'usage, ou dans le cadre d'opérations de redynamisation. Ces cessions constituent parfois des recettes, qui peuvent être mobilisées pour des opérations de conservation, comme à Saint-Émilien.

Ainsi, la cession d'un bien protégé peut s'avérer une condition de sa conservation grâce à l'invention de nouveaux usages par des acteurs publics ou privés.

C - Mutualiser les ressources techniques à l'échelle d'un territoire

1 - Le recours à l'intercommunalité peut être accru

Le recours aux services mutualisés de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peut constituer une réponse au déficit d'ingénierie technique et financière des communes.

Si peu de biens sont propriétés de structure intercommunale, le patrimoine monumental des communes rayonne le plus souvent à une échelle supérieure. Les EPCI ont la faculté de verser des fonds de concours aux communes⁵⁰. La structure intercommunale peut également intervenir plus directement, comme par exemple au bénéfice de la commune de Thiron-Gardais, au travers d'une convention de mandat et d'un préfinancement assuré par la communauté de communes.

Le recours aux services intercommunaux constitue ainsi une solution pour les communes dont les services ne disposent pas de ressources de maîtrise d'ouvrage. Toutefois, cette situation reste trop peu développée. Dans le cadre de l'enquête, elle n'a été observée qu'à Thiron-Gardais, à Poitiers et à Salins-les-Bains : cette dernière s'est associée avec la communauté de communes et le département du Jura au sein d'un syndicat mixte *ad hoc* créé. Par ailleurs, la commune de Baume-les-Messieurs a pu recourir à une expertise mutualisée à l'échelle départementale, en faisant appel à un syndicat.

Le recours à une offre d'assistance à maîtrise d'ouvrage portée par un syndicat mixte : l'exemple de Baume-les-Messieurs (Jura)

Dans le cadre de la restauration de l'abbaye (projet de plus de 4,5 M€ sur la période 2018 à 2026), la commune a eu recours aux services du syndicat mixte d'énergies, d'équipements et de e-communication (Sidec) du Jura, pour un coût de près de 50 000 €.

⁵⁰ Article L. 5216-5 du code général des collectivités locales (CGCT).

Le contrat prévoit la définition des conditions administratives et techniques de l'ouvrage, la préparation du choix du maître d'œuvre, la gestion du marché de maîtrise d'œuvre, le suivi des marchés d'études et de prestations intellectuelles, l'assistance en matière d'assurance construction, la préparation du choix des entreprises et fournisseurs et la signature des marchés associés, ainsi que la gestion financière et comptable de l'opération.

Cette assistance permet de compenser le manque d'ingénierie de la collectivité au regard de sa taille démographique (moins de 200 habitants).

2 - Le recours à une offre d'assistance publique ou privée doit être encouragée

À défaut de ressources internes, les collectivités peuvent mobiliser des ressources externes publiques ou privées. Les soutiens publics sont principalement conditionnés par l'offre développée par les départements ou les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE)⁵¹, ainsi que par les ressources disponibles au sein des Udap.

Le cadre de l'assistance à maîtrise d'ouvrage réalisée par les services de l'État a été fixé par décret en 2009⁵². En Bourgogne-Franche-Comté, aucune convention n'a été établie sur la période 2018 à 2023 entre le ministère de la culture et des collectivités. Pour autant, l'assistance technique apportée par la Drac est significative pour des communes de petite taille comme Montréal, Thiron-Gardais ou Les-Salles-Lavauguyon. Ces démarches positives ne peuvent toutefois être que ponctuelles en raison des effectifs limités des Drac.⁵³

Les démarches d'accompagnement des communes par les CAUE sont très variables d'un département à l'autre, tous n'en bénéficiant pas. Dans le département de la Nièvre, par exemple, la collaboration entre le CAUE, les équipes de l'Udap et les architectes-paysagistes conseils de l'État (DDT) a été mise en place il y a plusieurs années afin d'apporter une expertise aux communes qui mènent des projets de développement liés au patrimoine.

⁵¹ Créés par la loi sur l'architecture de 1977, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) sont des organismes de droit privé ayant pour mission de promouvoir la qualité architecturale, urbaine et environnementale à l'échelle d'un département.

⁵² Décret n° 2009-748 du 22 juin 2009 relatif à l'assistance à maîtrise d'ouvrage des services de l'État chargés des monuments historiques.

⁵³ Cour des comptes, *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental*, rapport public thématique, juin 2022, p. 71.

**Un outil de sauvegarde et de valorisation du patrimoine culturel
nivernais : l'exemple de l'association « La Camosine »**

Le département de la Nièvre soutient depuis sa création en 1971 l'association La Camosine, dont l'objet social est « *la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine historique [protégé et non protégé], artistique et culturel de la Nièvre, la coordination des actions publiques ou privées entreprises pour la préservation des sites et des monuments* ». Elle joue un rôle de conseil auprès des collectivités ou associations et peut également accorder des subventions pour des restaurations en complément des aides départementales.

L'offre privée ne compense toutefois pas systématiquement le déficit de soutien public. Des communes éprouvent parfois des difficultés à faire appel à un architecte du patrimoine comme la loi l'y oblige pour la conservation d'un monument classé. La commune de Saintes a ainsi été confrontée à plusieurs appels d'offres infructueux sur certains de ses monuments classés.

D'une manière plus générale, certaines communes éprouvent des difficultés à faire appel à des entreprises spécialisées en matière de patrimoine. Un marché trop étroit soumis à des effets de cycles budgétaires comme lors de la mise en œuvre du plan de relance ou du plan « cathédrales »⁵⁴ pouvant entraîner un effet d'éviction pour des chantiers plus modestes, les explique. Ces situations mettent en évidence la nécessité d'une plus grande mise en réseau des acteurs de la filière patrimoine sur un territoire et d'un partage des informations relatives aux offres publiques et privées qui sont aujourd'hui insuffisantes.

II - La valorisation du patrimoine est un facteur décisif pour sa conservation

La conservation du patrimoine monumental peut être d'autant plus lourde que sa valorisation est difficile à mener.

Or, si celle-ci dépend du monument lui-même, de son statut culturel et de son usage. La capacité des collectivités territoriales à en faire un levier d'attractivité touristique et de développement local constitue un facteur essentiel de valorisation.

⁵⁴ Le plan « cathédrales » annoncé par la ministre de la culture en octobre 2019 après l'incendie de Notre-Dame de Paris a consisté à amplifier l'effort de restauration et à renforcer leur sécurité. De 2020 à 2023, 220 M€ ont été affectés par l'État aux cathédrales.

A - Tirer parti de l'impact sociétal du patrimoine monumental

La valorisation d'un monument passe d'abord par son ouverture au public et la sensibilisation de ce dernier aux enjeux du patrimoine. La loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine⁵⁵ a posé le principe que « les sites patrimoniaux remarquables sont dotés d'outils de médiation et de participation citoyenne »⁵⁶.

Les démarches observées en ce sens revêtent plusieurs formes : mise à disposition de données via internet comme à Besançon ou à Autun ; réalisation de fiches conseils explicatives pour faciliter les opérations de rénovation, comme à Saintes ou Aix-en-Provence, organisation de permanences, associant les services locaux de l'urbanisme et l'architecte des bâtiments de France comme à Salins-les-Bains, Poitiers, Semur-en-Auxois (Côte-d'Or) ou Autun. Dans le département de l'Yonne, la commune de Tonnerre a mis en place des permanences de l'Udap, de l'association d'information sur le logement (Adil) et du conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE).

L'attribution d'un label joue également un rôle en matière de médiation. Ainsi le label « Ville et Pays d'art et d'histoire »⁵⁷ prévoit la création de centres d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (Ciap), qui ont vocation à sensibiliser, informer et former tous les publics à l'architecture et au patrimoine local. Certains Ciap, comme à Dijon et Semur-en-Auxois, informent par exemple le public sur les matériaux autorisés dans un site patrimonial remarquable.

La promotion et la valorisation des métiers d'art ont été retenues par la région de Bourgogne-Franche-Comté comme fil conducteur de son projet de restauration du château de Châteauneuf (Côte-d'Or). Pour susciter l'intérêt autour de ces métiers, la collectivité a organisé, tout au long des travaux de restauration, des actions de médiation auprès du public, autour de la découverte de la restauration du patrimoine comme cela a été fait pour le chantier exceptionnel de la restauration de Notre-Dame de Paris.

⁵⁵ Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016, dite « loi LCAP ».

⁵⁶ Voir annexe n° 13 – Médiation et outils de participation citoyenne.

⁵⁷ Créé en 1985, le label *Ville ou Pays d'art et d'histoire* (VPAH) est attribué par le ministre de la culture, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA), aux communes ou groupements de communes qui s'engagent dans une politique de sensibilisation des habitants, des visiteurs et du jeune public à la qualité du patrimoine, de l'architecture et du cadre de vie. Ce label succède à l'appellation « Ville d'art » disparue en 2005. À ce jour, le réseau national compte 204 Villes et Pays d'art et d'histoire : 119 Villes d'art et d'histoire et 85 Pays d'art et d'histoire.

Les initiatives des associations viennent compléter et renforcer l'action des collectivités territoriales. À Thiron-Gardais par exemple, elles assurent l'organisation de concerts et d'animations. Ces initiatives compensent une carence des collectivités, en particulier dans les petites communes rurales. À Les-Salles-Lavauguyon (commune de moins de 200 habitants) à Montréal (moins de 200 habitants) et à Giromagny (Territoire de Belfort, moins de 3 000 habitants), l'animation et l'usage du patrimoine reposent ainsi sur le tissu associatif, témoignant de l'attachement de la population à son patrimoine. Ces démarches de valorisation sont cependant fragiles sur la durée car elles dépendent du bénévolat.

B - Le changement d'usage des édifices culturels doit être facilité

Des édifices culturels peuvent faire l'objet de changements d'usage dans le cadre d'une procédure de désaffectation⁵⁸. C'est le cas par exemple au sein de la commune de Lisieux de l'église Saint-Jacques, classée aux monuments historiques en 1910, puis désacralisée en 1965 lors de la fusion entre les communes de Lisieux et de Saint-Jacques. Devenue depuis sa fermeture au culte un lieu d'événements culturels, l'édifice accueille salons, conférences ou expositions⁵⁹ et représente un exemple réussi de transformation du patrimoine culturel. C'est le cas également à Dijon où l'église du Parvis Saint-Jean est quant à elle occupée par le centre dramatique national de Dijon (« Théâtre Dijon Bourgogne »).

Un changement d'usage d'un édifice culturel est facilité par la désaffectation du lieu mais une telle procédure reste exceptionnelle. Entre 1905 et 2023, 326 édifices culturels communaux ont été désaffectés⁶⁰ et 411 désacralisés⁶¹, soit 1 % des édifices.

La question de l'usage des édifices culturels revêt une importance considérable en raison du nombre d'églises et du déclin de la pratique du

⁵⁸ Voir annexe n° 12 - Le changement d'usage des édifices culturels désaffectés.

⁵⁹ Le projet a été confié à un architecte local et coût des travaux estimé à 1,8 M€ HT. La commune a bénéficié de subventions de l'État, de la région Normandie et du département du Calvados.

⁶⁰ La désaffectation est prononcée par arrêté préfectoral à la demande du conseil municipal après accord écrit de la personne physique ou morale ayant qualité pour représenter le culte affectataire.

⁶¹ La désacralisation correspond à la prise, par l'évêque diocésain, d'un décret dit d'« exécution » qui conduit à la perte du caractère sacré du lieu à travers un acte liturgique spécifique.

culte. Les communes sont ainsi de plus en plus incitées à rechercher de nouveaux usages, qui peuvent néanmoins être confrontés à des freins.

Concernant l'usage d'un édifice cultuel à d'autres fins que le culte, l'article L. 2124-31 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dispose en effet que des « modalités particulières d'organisation » relatives à la « visite de parties d'édifices affectés au culte » nécessitent « l'accord de l'affectataire ». Cet article précise également qu'il en va de même « en cas d'utilisation de ces édifices pour des activités compatibles avec l'affectation cultuelle ». En règle générale, l'accord de l'affectataire, qui est le seul juge de la compatibilité des activités, concerne principalement des usages culturels, éducatifs et touristiques.

C'est le cas à Saintes où des animations spécifiques sont organisées à l'église Saint-Eutrope et à la cathédrale Saint-Pierre (propriétés de la commune) telles que des visites guidées, une programmation culturelle propre au cloître, des ateliers pédagogiques sur le thème de l'art gothique.

Au regard de la diminution de la pratique cultuelle, l'élargissement des usages doit être encouragée et donner lieu à une concertation locale entre le représentant du culte et le maire. Par ailleurs, en l'absence d'usage partagé et de pratique que cultuelle, la question de la désaffectation doit être posée et ce, au regard du constat que seul 1% des édifices religieux ont été désaffectés depuis 1905. Cette question doit faire l'objet d'une concertation entre le ministère de l'intérieur et la conférence des Évêques de France.

C - Inscrire le patrimoine monumental dans une stratégie de développement

1 - Un levier d'attractivité touristique et de développement local

a) Un élément important de l'offre culturelle pour certaines collectivités

Avec plus de 1 200 musées, 1 500 festivals, 14 863 monuments classés, 31 096 monuments inscrits et 53 sites inscrits par l'Unesco⁶², l'offre culturelle et patrimoniale constitue le premier atout touristique de la France.

⁶² *Chiffres clés 2024, Statistiques de la culture et de la communication*, Ministère de la culture, DEPS, publié en avril 2025.

En écho à « l'effet Guggenheim »⁶³, des grandes villes ont privilégié l'architecture contemporaine (Lyon avec le musée des confluences, Metz avec le musée Pompidou-Metz ou Bordeaux avec sa cité du vin) ou ont fait le choix d'un nouveau projet muséal ou de nouvelles scénographies afin de renouveler l'offre culturelle. Ville d'art et d'histoire depuis 2008, Dijon a ainsi fait le choix d'investir 63 M€ dans la rénovation du musée des Beaux-Arts. L'investissement de la collectivité dans son patrimoine réalisé ces dernières années a eu un impact significatif sur la fréquentation touristique de la commune. Le nombre de visiteurs accueillis par l'office du tourisme a augmenté de 44 % entre 2019 et 2024.

La gestion de grands équipements culturels comme la Saline royale d'Arc-et-Senans, le château du Haut Koenigsbourg (Bas-Rhin) ou le château de Blois montre qu'il est possible de concilier la conservation d'un patrimoine monumental remarquable et la recherche d'une mise en valeur accrue, incluant le développement d'activités commerciales. Le château du Haut-Koenigsbourg, qui bénéficiait déjà d'une très forte fréquentation avant son transfert par l'État au département du Bas-Rhin⁶⁴, en 2007, a connu depuis une augmentation du nombre de visiteurs de 16 %. L'établissement public de coopération culturelle (EPCC) de la Saline royale d'Arc-et-Senans, outre les investissements majeurs consentis pour accroître la fréquentation du site (en progression de 44 % entre 2015 et 2023), déploie une programmation culturelle en valorisant l'identité du site (manufacture et sel, architecture et patrimoine mondial).

b) L'impact incertain des labels

Pour autant, toutes les collectivités ne disposent pas d'un atout patrimonial de première importance. L'obtention d'un label peut alors offrir un soutien aux démarches de valorisation touristique.

Son apport est particulièrement pertinent pour des villes comme Fougères, Nevers, Saintes ou plus petites comme Thiron-Gardais, Richelieu, Semur-en-Auxois. S'il apporte à la fois la reconnaissance de la qualité du patrimoine et des outils de promotion territoriaux, le label constitue aussi une incitation à définir une stratégie de valorisation du patrimoine. Il requiert de mieux associer au sein du territoire l'ensemble des partenaires culturels, patrimoniaux, touristiques et économiques, et les élus pour soutenir le développement des projets de valorisation.

⁶³ « L'effet Guggenheim » a transformé Bilbao d'une ville industrielle en déclin en une métropole dynamique et attractive, grâce à l'inauguration du Musée Guggenheim en 1997.

⁶⁴ Aujourd'hui, Collectivité européenne d'Alsace.

Plusieurs « labels » sont décernés par les ministères, directement en lien avec les orientations que ceux-ci souhaitent porter. D'autres émanent d'associations ou de collectivités. Les sites identifiés par un label ou une marque sont constitués en réseaux tels que : « Association des Biens Français du Patrimoine Mondial », « Villes et Pays d'art et d'histoire » au sein de l'association *Sites et cités remarquables*, Réseau des Grands sites de France. Ces labels permettent, d'une manière générale, de structurer l'offre de développement des équipements culturels et de qualifier les projets de territoires.

Mais, ils ne sont pas tous suffisamment lisibles pour développer leur propre promotion⁶⁵. Par ailleurs, la multiplicité des labels peut rendre l'offre moins lisible pour le visiteur.

**Des labels d'État et des marques : un enjeu de sélection,
de lisibilité et d'impact**

En matière patrimoniale, une distinction s'établit entre les labels institutionnels : Ville ou pays d'art et d'histoire, Patrimoine mondial de l'Unesco. La labellisation s'appuie sur un cahier des charges, un processus long, tout en développant un accompagnement des collectivités, notamment en matière d'ingénierie technique.

Créé en 1985, le label « Ville ou pays d'art et d'histoire », regroupe aujourd'hui 119 villes et 85 pays d'art et d'histoire. Par ailleurs, la France compte 53 biens inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco⁶⁶.

Des associations développent également des marques qui confèrent une image à un territoire, telles que « Petites cités de caractère », regroupant plus de 200 communes de moins de 6 000 habitants, parfois déclinées à l'échelon local, comme les cités de caractère de Bourgogne-Franche-Comté, réseau de 65 communes rurales.

Les critères de sélectivité de ces associations diffèrent conduisant à une sélectivité disparate, de l'adhésion à une charte, comme pour Petites cités de Bourgogne-Franche-Comté, à un processus de sélection pour « Les Plus beaux villages de France »⁶⁷.

Cette diversité, entre marques et labels institutionnels, entre critères de sélectivité, entraîne une perte de visibilité pour le visiteur.

⁶⁵ Martin Malvy, *54 suggestions pour améliorer la fréquentation touristique de la France à partir de nos Patrimoines*, rapport, 2017.

⁶⁶ Dont 44 biens culturels, sept biens naturels et deux biens mixtes.

⁶⁷ La marque créée en 1982, regroupe aujourd'hui 180 villages.

Conscients que la multiplicité des labels peut contribuer à en atténuer la dynamique, de récentes initiatives ont été prises par plusieurs associations regroupant notamment des collectivités territoriales pour engager des démarches de communication commune, au travers de « France patrimoine et territoire d'exception ».

2 - Un levier de développement local

Le secteur du patrimoine génère des retombées économiques importantes⁶⁸ avec notamment un impact positif sur l'emploi local grâce aux différentes activités qu'il recouvre. En 2010, selon les estimations figurant dans un rapport sénatorial, le secteur du patrimoine au sens large représente quelque 500 000 emplois directs et indirects⁶⁹, dont la moitié environ concerne les travaux et chantiers (artisans et entreprises contribuant aux travaux de conservation et d'entretien) ainsi que le tourisme et la valorisation patrimoniale. Aucune statistique régulière n'est tenue par la direction générale des patrimoines et de l'architecture et du département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture, ce qui est dommageable au regard des enjeux de développement économique.

Des estimations réalisées par différents observatoires mis en œuvre par des collectivités mettent également en évidence l'impact économique du tourisme patrimonial. Selon l'observatoire du tourisme d'Aix-en-Provence, le poids économique du tourisme représente annuellement 413 M€ de retombées directes pour le territoire, avec 1,3 millions de touristes, 5,4 millions de nuitées et 8 800 emplois directs et indirects. Selon ce même observatoire, 27 % des touristes visitent Aix-en-Provence pour découvrir une ville de caractère et 5 % d'entre eux y viennent pour visiter un musée ou un monument.

⁶⁸ Le poids économique du secteur du patrimoine a été estimé de 4,7 milliards d'euros en 2022 par le ministère de la culture (voir *Chiffres clés 2024, Statistiques de la culture et de la communication*, ministère de la culture). Par ailleurs, 1 € d'argent public investi dans le patrimoine générerait entre 21 € (La demeure historique) et 30 € (ministère de la culture), de retombées directes et indirectes dans les territoires (travaux, tourisme, formation, etc.).

⁶⁹ Parmi ces emplois, on recense entre 200 000 et 250 000 emplois concernant les travaux et chantiers (artisans et entreprises contribuant aux travaux de conservation et d'entretien) ainsi que le tourisme et la valorisation patrimoniale, auxquels s'ajoutent 30 000 et 40 000 emplois dans la fonction publique, les administrations, les postes de guides et employés dans les musées, chargés de la gestion des monuments, etc. Albéric de Montgolfier, *Valorisation du patrimoine culturel*, rapport d'information n° 519 remis au Président de la République, 8 oct. 2010. Source : Xavier Greffe, *La valorisation économique du patrimoine : mesure et outils*, rapport au DEPS et à la DGPA, 2002.

Les chantiers de restauration des monuments historiques illustrent la mobilisation des savoir-faire indispensables à la conservation du patrimoine. Les entreprises spécialisées (maîtrise d'œuvre et ensemble des métiers d'art) qui interviennent sur le patrimoine monumental des collectivités conservent souvent un ancrage local fort, synonyme d'emplois non délocalisables, même si certaines peuvent intervenir à l'échelle nationale voire internationale. Ainsi à Besançon, l'entreprise assurant l'entretien et la conservation de la Citadelle de Besançon, est une société locale, spécialisée dans la restauration des monuments historiques et intervenant depuis sa création (en 1856) sur des travaux du monument.

3 - Une exploitation économique qui doit faire preuve de rigueur

a) Un modèle structurellement fragile

Bien qu'indispensable pour adapter et qualifier l'offre touristique, le suivi des données relatives aux publics accueillis et la mesure de la fréquentation du patrimoine monumental sont lacunaires dans l'échantillon des collectivités territoriales contrôlées. Les recettes générées par la fréquentation d'un monument se révèlent en outre toujours insuffisantes pour couvrir les charges de fonctionnement. La plupart des démarches de valorisation du patrimoine sont structurellement déficitaires.

À cet égard, la situation du château du Haut-Koenigsbourg, qui dégage un résultat positif fait figure d'exception. En 2023, les recettes se sont élevées à plus de 4,4 M€, et le résultat d'exploitation, déjà positif en 2022, a atteint près de 1 M€.

Même lorsque le patrimoine monumental revêt une dimension culturelle importante, tant par son statut architectural que par son activité muséographique, les recettes générées ne couvrent jamais les dépenses de fonctionnement. Ainsi à Richelieu, les recettes générées par les deux sites muséographiques de la commune ne représentaient en 2023 que 6 % des produits d'exploitation. Dans le département du Doubs, sur la période 2018 à 2023, les recettes du pôle muséal Courbet situé à Ornans couvrent seulement 19 % des dépenses de fonctionnement. Bien que la fréquentation ait augmenté depuis 2020, le théâtre antique d'Orange n'a pas retrouvé son niveau d'avant la crise sanitaire. Ainsi, le chiffre d'affaires 2023 (1,9 M€), même s'il est supérieur à celui du contrat de délégation de service public précédent, est sensiblement inférieur à la prévision du délégataire (5,5 M€). Le résultat net de cette délégation était déficitaire de 1,7 M€ en 2023, déficit le plus élevé depuis l'origine des contrats.

La diversification de l'offre peut conduire à une augmentation des recettes mais elle ne peut bien évidemment pas concerner tous les monuments.

La Saline royale d'Arc-et-Senans offre un exemple de diversification des activités, avec le développement d'activités commerciales (restaurant, librairie-boutique, hôtel, ou organisation d'événements privés). Entre 2018 et 2023, le cycle d'exploitation de l'EPCC a été financé à 47,7 % par la vente de produits, services et marchandises. De même, en diversifiant son offre de visites, le château de Blois a augmenté ses recettes d'exploitation sur la période entre 2018 et 2023. Une subvention d'équilibre de la commune demeure toutefois nécessaire.

b) Des modes de gestion qui appellent des points de vigilance

La gestion des biens patrimoniaux peut être effectuée de manière diverse. L'enquête a permis d'étudier cinq modes de gestion : en régie directe (château de Blois), par une association au travers d'une mise à disposition d'une association (château de Pierre de Bresse), par un établissement public de coopération culturelle (EPCC) (Saline royale d'Arc-et-Senans), au travers d'un bail emphytéotique administratif (Salins-les-Bains), d'une délégation de service public (théâtre antique d'Orange) ou en s'appuyant de différentes structures privées (abbaye de Fontevraud, Maine-et-Loire).

Tableau n° 1 : différents modes de gestion, intérêts et points de vigilance

Modes de gestion	Intérêts	Points de vigilance
<i>Régie directe</i>	La collectivité définit le projet scientifique et culturel, le développement et la valorisation du site	Consolidation des dépenses directes et indirectes d'exploitation et des recettes (en tenant notamment compte de l'ensemble des services intervenant dans l'exploitation, l'entretien et le suivi de la structure) Suivi de la fréquentation et analyse des potentiels de développement Établissement et contrôle de la régie d'avance et de recettes
<i>Mise à disposition d'une association</i>	La collectivité conserve la propriété	Convention déterminant les relations juridiques et financières (dont perception des recettes publiques, établissement d'une convention de mandat, valorisation de la mise à disposition du bien et, le cas échéant, du personnel) entre la collectivité et l'association Cohérence des statuts de l'association avec les activités développées, en particulier économiques et commerciales Contrôle de l'association par la collectivité (suivi de l'activité, recueil et analyse des comptes)
<i>Création d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC)</i>	La collectivité peut conserver la propriété Permet l'association d'acteurs locaux du territoire et de l'État et le développement d'activités commerciales et lucratives	Convention définissant le cadre juridique et financier entre l'EPCC et la collectivité propriétaire (en tenant notamment compte de l'ensemble des services intervenant dans l'exploitation, l'entretien et le suivi de la structure) Cohérence des statuts de l'EPCC avec les activités développées, et la création de structures satellites (Société par action simplifiée - SAS, Société publique locale - SPL, etc.) Contrôle de l'EPCC par la collectivité (suivi des satellites et carte des risques financiers et juridiques pour la collectivité)
<i>Baux emphytéotiques administratifs (BEA)</i>	La collectivité conserve la propriété tout en reportant les charges d'entretien et de restauration sur le locataire	Conditions définies dans le bail (entretien, restauration et valorisation) Contrôle de la collectivité quant au respect des clauses définies, notamment en matière d'entretien et de restauration
<i>Délégation de service public (DSP)⁷⁰</i>	La collectivité conserve la propriété tout en faisant porter le risque d'exploitation à un tiers	Respect de la procédure d'attribution de la DSP Identification de la réalité du risque assumé par le délégataire et détermination des missions confiées du délégataire Contrôle du délégataire par la collectivité ⁷¹

Source : Cour des comptes

⁷⁰ Les différents modes d'exécution contractuelle du service public (concession, affermage, régie intéressée, et autres types de gestion déléguée faisant l'objet de contrats nommés ou innomés) doivent respecter les dispositions de la loi du 29 janvier 1993 précitée (articles 38 à 47), telles que codifiées aux articles L. 1411-1 à L. 1411-18 du CGCT.

⁷¹ Respect des obligations prévues à l'article L. 3131-5 du code de la commande publique.

c) La recherche d'équilibre doit reposer sur des hypothèses solides en matière de recettes

L'examen de plusieurs grands projets de valorisation du patrimoine monumental conduit à interroger la robustesse des modèles économiques de valorisation. La réussite des projets de valorisation du patrimoine, parfois adossés à des investissements très importants pour les collectivités locales maîtresses d'ouvrage, nécessiterait de mobiliser une pluralité d'expertises (non seulement scientifique et technique, mais également touristique et économique), dès la conception des projets.

Or cette condition n'est pas toujours remplie.

C'est le cas par exemple du projet de transformation du musée Rolin à Autun. Selon les estimations de la commune, le coût net d'exploitation du futur musée serait de 100 000 € par an en escomptant pourtant un presque triplement de la fréquentation du musée, qui passerait de 18 000 visiteurs par an à 50 000, en 2028, date de réouverture du musée. À Montbéliard, la restauration du château de Wurtemberg prévoit une augmentation du nombre de visiteurs de 22 000 en 2023 à 50 000⁷².

Ces augmentations significatives de la fréquentation relèvent toutefois d'une hypothèse insuffisamment étayée en ce qu'elles nécessitent des conditions logistiques et matérielles (transports, hôtellerie, restauration) dépassent les seules compétences des communes.

À Carpentras (Vaucluse), la commune a réhabilité l'ancien hôtel Dieu, à partir de 2018, pour y installer la bibliothèque-musée de l'Inguimbertaine. Une étude relative au fonctionnement de la bibliothèque-musée, réalisée au début de l'année 2024, prévoyait un déficit de 3,5M€ pour la section de fonctionnement du budget annexe correspondant. La commune de Poitiers, s'est portée acquéreur en 2019 du Palais des Comtes de Poitiers-Ducs d'Aquitaine qui accueillait, jusqu'en 2016, les services du ministère de la justice. Plusieurs études ont été menées par la commune concernant le changement d'usage et la réhabilitation d'un bâtiment de plus de 6 000 m². Eu égard aux incertitudes de l'estimation du coût prévisionnel d'investissement (60 M€) et à l'importance du déficit d'exploitation prévisionnel de l'édifice après réhabilitation (2,5 M€), la soutenabilité de ce projet n'apparaît pas totalement assurée.

Dans le cadre des projets de développement d'activités dans les monuments historiques, il apparaît nécessaire de réaliser des études

⁷² Les travaux seront conduits jusqu'en 2030.

préalables pour analyser le mode de gestion le plus adapté, paragonner et identifier les coûts de fonctionnement, au regard des résultats attendus.

Le programme « réinventer le patrimoine » récemment mis en place par le ministère de la culture permet, chaque année, à une vingtaine de porteurs de projets de valorisation du patrimoine de bénéficier de l'expertise croisée du ministère de la culture (en matière scientifique et technique) de la Banque des territoires (en matière d'ingénierie financière et économique) et d'Atout France (en matière d'ingénierie touristique).

D - Intégrer le patrimoine monumental dans les stratégies d'aménagement

1 - L'importance d'une démarche stratégique

Le patrimoine monumental ne fait pas partie des composantes du « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires » (Sraddet) définis par l'article L. 4251 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les régions ont en revanche la charge de définir un « schéma régional de développement du tourisme et des loisirs » (SRDTL), présentant les éléments prospectifs et stratégiques, orientant la politique touristique régionale et coordonnant l'activité des acteurs et professionnels du secteur.

Au sein de l'échantillon, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a néanmoins intégré le patrimoine, non protégé, comme un élément constitutif de la valorisation du modèle rural régional. Dans son Sraddet et son SRDTL 2023-2028, la région Bourgogne-Franche-Comté a rappelé l'importance du patrimoine naturel, gastronomique et architectural de la région en termes d'identité et d'attractivité. Ces deux documents font du renforcement de la valorisation touristique des sites, du développement des logiques de parcours et de la mise en réseau des acteurs des axes forts de la stratégie régionale, mise en œuvre avec l'appui du comité régional du tourisme (CRT).

Les offices du tourisme mettent en œuvre des stratégies fondées sur la promotion du patrimoine, dans une logique de parcours, le plus souvent à l'échelle d'une intercommunalité⁷³, comme au Monétier-les-Bains. À

⁷³ La compétence de promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, est exercée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (article L. 134-1 du code du tourisme). Les stations classées, et dans une moindre

Saintes, la ville a créé un parcours « Terra aventura » sur le thème gallo-romain. Le comité régional du tourisme de Nouvelle-Aquitaine est à l'origine du développement d'une application interactive de géocaching, permettant de découvrir un parcours touristique, prenant la forme d'une chasse au trésor.

Mesurer les retombées des démarches de valorisation et d'attractivité est un élément important et à renforcer, par les collectivités propriétaires en mobilisant les ressources et les indicateurs des comités régionaux du tourisme. Ces approches permettent de croiser la fréquentation, les nuitées ainsi que les pratiques de consommation. La mesure des retombées constitue ainsi une composante majeure d'une stratégie d'attractivité. À ce titre, depuis 2015, l'établissement public de coopération culturelle de la Saline royale d'Arc-et-Senans réalise une étude d'impact économique. La méthode utilisée a été élaborée en partenariat avec le comité régional du tourisme et les comités départementaux du tourisme « Doubs tourisme » et « Jura tourisme » et s'inspire de celles utilisées par les ministères de l'environnement et de la culture pour les grands sites de France et les sites de l'Unesco. Selon l'étude, l'impact économique total de l'activité de la Saline Royale sur les territoires du Doubs et du Jura atteint 30,5 M€ en 2024, en hausse de 122 % depuis 2015 et de 47 % depuis 2022, et représente 37 € annuels de retombées économiques par habitant.

2 - La nécessaire mobilisation d'outils d'aménagement urbain

À l'instar des opérations de conservation, le déficit d'ingénierie peut affaiblir la valorisation du patrimoine monumental. L'usage du patrimoine constitue en effet une ressource dans la maîtrise de l'artificialisation des sols pour répondre aux besoins d'un territoire. À ce titre, les outils développés par l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) permettent d'intégrer le patrimoine monumental dans une stratégie globale et pluriannuelle de développement et d'aménagement d'un territoire. Ces outils favorisent l'accompagnement des collectivités en facilitant la coordination des acteurs locaux.

Deux dispositifs de l'ANCT sont particulièrement concernés : « Action cœur de villes » et « Petites villes de demain ».

mesure les communes touristiques, peuvent toutefois demander à retrouver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme ».

Les dispositifs « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain »

Créé en 2018, le programme « Action cœur de ville » vise à améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et à conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement de leur territoire. En particulier, 450 actions portent sur la valorisation du patrimoine du programme⁷⁴.

Créé en octobre 2020, le programme « Petites villes de demain » vise à soutenir les communes de moins de 20 000 habitants ayant un rôle clé pour la dynamique locale pour revitaliser leurs centres-villes, améliorer l'attractivité locale et renforcer les services aux habitants. Ce dispositif permet de disposer d'un accompagnement en matière d'ingénierie et d'une priorité en termes de financements pour obtenir certaines subventions ainsi qu'un cumul possible entre certaines dotations. Il prévoit également le financement d'un poste de chargé de mission pour la recherche de financements pour les projets. Concernant 1 646 communes de moins de 20 000 habitants, le thème « culture et patrimoine » est le cinquième thème⁷⁵ qui suscite le nombre le plus important de projets programmés⁷⁶.

Ces dispositifs permettent d'appréhender le patrimoine dans son environnement en identifiant des leviers de développement à partir de ce dernier et en donnant de la visibilité à la commune en matière de moyens financiers. À l'échelle nationale⁷⁷, plus de la moitié des communes bénéficiant du programme « Action cœur de ville » sont situées en site patrimonial remarquable.

Ainsi à Saulieu (Côte-d'Or), la convention associant la commune, la communauté de commune et le département de la Côte-d'Or prévoit la définition d'une opération de revitalisation de territoire (ORT)⁷⁸ sur cinq ans en intégrant des projets portant sur le patrimoine protégé. À Tonnerre, quatre des 22 actions retenues au titre de l'ORT, concernent le patrimoine monumental. Il en va de même à Luxeuil-les-Bains (Haute-

⁷⁴ Source : Inspection générale des affaires culturelles (Igac), *Évaluation des contractualisations territoriales*, Mission d'évaluation, mars 2025.

⁷⁵ Derrière les thèmes : habitat, cadre de vie et aménagement urbain, mobilité, circulation et stationnement, et commerce.

⁷⁶ Source : idem.

⁷⁷ Données mars 2020.

⁷⁸ L'opération de revitalisation du territoire (ORT) est un dispositif public français, créé par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite Élan du 23 novembre 2018, visant à redynamiser les centres-villes en déshérence en facilitant la rénovation des logements et des locaux commerciaux, ainsi qu'en améliorant le cadre de vie pour favoriser le développement économique et social des territoires concernés.

Saône), où un des cinq axes concerne la valorisation du patrimoine bâti et naturel, faisant de celui-ci un axe de redynamisation du centre-ville.

Dans d'autres communes, le programme « Action cœur de ville » permet une requalification de bâtiments patrimoniaux en vue de nouveaux usages. C'est particulièrement le cas à Autun, qui est engagée depuis plusieurs années dans une démarche globale de préservation, de restructuration et de requalification de son centre-ville. À Lisieux, l'ORT signée dans le cadre du programme « Action cœur de ville » vise à renforcer l'attractivité de son centre-ville au travers de différents travaux d'aménagements et de rénovation de son patrimoine bâti (sauvegarde et mise en valeur). Depuis le lancement du programme, la commune a bénéficié de 4,2 M€ de subventions de l'État sur 16,7 M€ de projets lancés. Elle a notamment fait de la reconversion de l'ancien palais épiscopal, le centre stratégique de la requalification de son centre-ville.

Pour apporter une réponse plus pérenne aux besoins d'ingénierie dans les territoires ruraux, le « plan culture et ruralité » prévoit de renforcer l'offre existante (guichet unique porté par l'ANCT, chefs de projet des « Petites villes de demain ») en faveur des projets de développement culturel, en ouvrant notamment aux élus ruraux un droit de tirage en ingénierie auprès des services du ministère de la culture⁷⁹.

⁷⁹ Voir annexe n° 13 – Le plan ruralité du ministère de la culture.

CONCLUSION

La conservation par les collectivités territoriales de leur patrimoine monumental pose le problème majeur de sa soutenabilité financière, il apparaît néanmoins que l'évolution des modes de pilotage et de gestion constitue un prérequis pour faire face aux enjeux de conservation.

Des améliorations sont souhaitables et nécessaires pour mieux anticiper les avis et les prescriptions de l'État, pour s'engager dans une démarche de programmation immobilière patrimoniale et pour davantage mutualiser les ressources à l'échelle d'un territoire.

À ce titre, les démarches de schéma directeur, et de soutien technique des services intercommunaux apparaissent comme insuffisamment déployées.

La hausse importante des recours contre les avis des architectes des bâtiments de France (ABF) atteste d'un manque de dialogue en amont, qui certes incombe de manière non négligeable à la faible disponibilité des ABF.

La valorisation du patrimoine monumental est par ailleurs un facteur essentiel pour favoriser sa conservation. Elle repose sur des actions de médiation qui permettent de sensibiliser et d'attirer l'attention du public, mais aussi sur l'intégration du patrimoine monumental dans une stratégie économique d'attractivité touristique et de développement local.

Les démarches de valorisation sont toutefois confrontées à des difficultés structurelles. Le patrimoine monumental est d'autant plus valorisé qu'il abrite une activité ou une offre culturelle par elle-même attractive. La multiplication des labels peut contribuer à relativiser l'intérêt patrimonial des collectivités. Le changement d'usage est souvent complexe à mener et la réglementation en la matière pour les édifices religieux dont l'activité culturelle diminue fortement, voire disparaît, ne permet pas d'envisager une telle évolution, sauf à recourir à la désaffectation, qui constitue une décision rarissime. En dépit de la baisse sensible de la pratique culturelle au cours du siècle dernier, 1 % seulement des lieux de culte ont été désaffectés ou désacralisés depuis 1905.

Pour être efficaces, les démarches de valorisation doivent réunir plusieurs conditions. Elles doivent s'inscrire dans une stratégie globale portée par les régions en matière d'attractivité du territoire, être en capacité de mobiliser les outils existants en termes d'aménagement et de revitalisation des centres urbains, et faire preuve de grande rigueur dans les modes de gestion et les modèles économiques sur lesquels se fonde les projets de valorisation.

En définitive, la bonne conservation du patrimoine monumental des collectivités territoriales ne relève pas que d'une seule logique budgétaire. Les bonnes pratiques relevées par l'enquête des juridictions financières montrent que le pilotage et la gestion du patrimoine monumental offrent d'importants leviers d'amélioration, que ce soit en matière de conservation ou de valorisation.

Chapitre III

Les collectivités territoriales

doivent pouvoir mieux concilier

protection du patrimoine monumental

et aménagement urbain

Permettre l'intégration du patrimoine dans les stratégies d'aménagement locales pose la question de la conciliation entre la protection, la gestion de l'urbanisme et des projets de développement. La maîtrise de l'artificialisation des sols et les enjeux liés aux logements ainsi qu'à l'activité économique en centre urbain rend cet enjeu crucial pour les collectivités.

La protection du patrimoine est une compétence d'État dont la mise en œuvre s'appuie sur les compétences exercées par les collectivités en matière d'urbanisme, d'aménagement et de développement. La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine⁸⁰, a cherché à simplifier les outils de protection pour faciliter la conciliation entre protection et développement. Près de dix ans après sa publication, cette dernière tarde à produire ses effets, alors que les enjeux de transition écologique et énergétique invitent à une recherche de conciliation (I).

⁸⁰ Loi n° 2016-925, dite « loi LCAP ».

Compétence partagée entre les acteurs locaux et l'État, la protection du patrimoine pose ainsi aujourd'hui un enjeu de gouvernance des règles et des acteurs pour parvenir répondre aux besoins d'aménagement du territoire (II).

I - Des règles de protection dont la mise en œuvre appelle à une accélération de la simplification

La réglementation relative à la protection des monuments historiques et des sites patrimoniaux remarquables s'est construite progressivement aboutissant à un dispositif complexe, dont la simplification voulue par le législateur peine à se réaliser. Cette complexité se retrouve dans la difficulté à conjuguer les enjeux de protection du patrimoine avec les besoins de l'aménagement urbain et de l'adaptation au changement climatique.

A - Une réglementation qui demeure complexe

1 - Du périmètre des abords au site patrimonial remarquable, un niveau de protection croissant

a) Une construction progressive de règles de protection dans une volonté de simplification

La protection des monuments historiques est une reconnaissance de la valeur patrimoniale d'un bien par la Nation. Cette dernière, qui se traduit notamment par les procédures de classement et d'inscription, crée des contraintes pour le propriétaire du bien, en contrepartie desquelles l'État apporte un appui technique et financier.

Les outils de protection ont été construits progressivement et accompagnent la notion de monument historique, apparue à partir de 1840. Elles concernent le monument mais également l'ensemble architectural à proximité. Sont apparues ainsi les règles régissant les « abords » du monument, dite « règle des 500 mètres », assurant l'unité architecturale autour du ou des monuments sur une zone identifiée, puis celles régissant les secteurs sauvegardés, pour préserver et valoriser le patrimoine

architectural et urbain⁸¹. Par ailleurs, dès 1906, au titre de la protection de l'environnement, les sites inscrits ou classés ont été intégrés dans les zonages de protection. À côté de ces outils essentiellement administrés par l'État, les collectivités territoriales contribuent également à la protection des monuments et des ensembles architecturaux au moyen de leur compétence d'urbanisme.

D'autres zonages ont ainsi été définis par le code de l'urbanisme entre 1982 et 2010 et déployés à l'initiative des collectivités⁸². Le schéma de cohérence territoriale (SCoT), le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), peuvent également intégrer un volet patrimonial. De même, le plan local d'urbanisme (PLU ou PLUi dans sa dimension intercommunale) peut définir des règles contribuant à la mise en valeur du patrimoine.

Le cadre réglementaire issu de la loi LCAP de 2016, qui portait une volonté de simplification, prévoit quatre types de périmètres de protection pour les monuments protégés :

- les périmètres des abords, correspondant à un cercle de 500 mètres à partir du monument protégé, relevant du code du patrimoine ;
- les périmètres délimités des abords (PDA), ajustant le périmètre de protection en fonction du site, relevant du code du patrimoine ; le PDA⁸³ permet de définir un périmètre de protection pertinent autour d'un monument historique, et de diminuer la superficie couverte par un avis préalable de l'architecte des bâtiments de France (ABF). Par exemple, le périmètre de protection au sein de la communauté urbaine d'Alençon (Orne) a été réduit de 35 %, ce qui a conduit à un réel allègement des contraintes d'aménagement urbain (réduction de la surface soumise à l'avis conforme de l'ABF).
- les sites inscrits ou classés au titre du code de l'environnement ;

⁸¹ Les collectivités n'interviennent pas dans le périmètre de protection autour d'un monument historique, elles disposent en revanche de l'initiative de l'établissement d'un secteur sauvegardé.

⁸² Successivement, les zones de protection de protection du paysage architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) puis les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (Avap).

⁸³ La loi LCAP, codifiée sur ce point à l'article L. 621 31 du code du patrimoine), en a redéfini les dispositions à travers la notion de « périmètre délimité des abords » (PDA) qui remplace la règle des 500 mètres. Les PDA se veulent plus adaptés aux enjeux spécifiques de chaque monument historique et de chaque territoire.

- les sites patrimoniaux remarquables (SPR), qui intègrent les périmètres des abords des monuments historiques situés en leur sein et, s'il y en a, les sites inscrits ou classés, ainsi que les zonages qui préexistaient au titre du code de l'urbanisme (ZPPAUP ou Avap). Le document de gestion⁸⁴ du SPR crée un cadre de référence unique qui prévaut lors des demandes d'intervention soumises à autorisation préalable de l'architecte des bâtiments de France (ABF) dans le périmètre du site.

La loi LCAP, complétée par le décret du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, au monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables, prévoit qu'à compter de la publication de l'arrêté de classement du site patrimonial remarquable, une commission locale SPR doit être instituée (CLSPR) (cf. annexe n° 14).

Elle est associée à l'élaboration du document de gestion du SPR, et dans sa mise en œuvre. Elle doit être consultée lors d'une révision ou d'une modification, ainsi que sur les projets nécessitant une adaptation mineure de ces documents. Elle peut également proposer la modification ou la mise en révision du document de gestion. Cette instance permet ainsi la construction de consensus locaux, même si la voix de l'ABF reste prépondérante en cas d'adaptation mineure du document de gestion.

L'enquête des juridictions financières a permis de constater que plusieurs communes ne l'ont toujours pas installée. Le sous-échantillon de l'enquête portant sur la Bourgogne-Franche-Comté confirme l'absence de mise en place des commissions locales SPR pour un tiers des plus de 80 SPR de la région, privant ainsi les collectivités d'un espace de concertation et de dialogue entre acteurs de la chaîne patrimoniale. La Cour des comptes des comptes rappelle le caractère obligatoire de la CLSPR, défini par le II de l'article L. 631-3 du code du patrimoine.

b) L'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco s'ajoute aux dispositifs de protections nationaux

En cas d'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco⁸⁵, des règles de protection adaptées s'appliquent aux périmètres de protection usuels.

Pour assurer la protection, la conservation et la mise en valeur du bien inscrit, le code du patrimoine⁸⁶ prévoit la création d'une zone tampon

⁸⁴ Plan de sauvegarde ou de mise en valeur (PSMV) ou plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP).

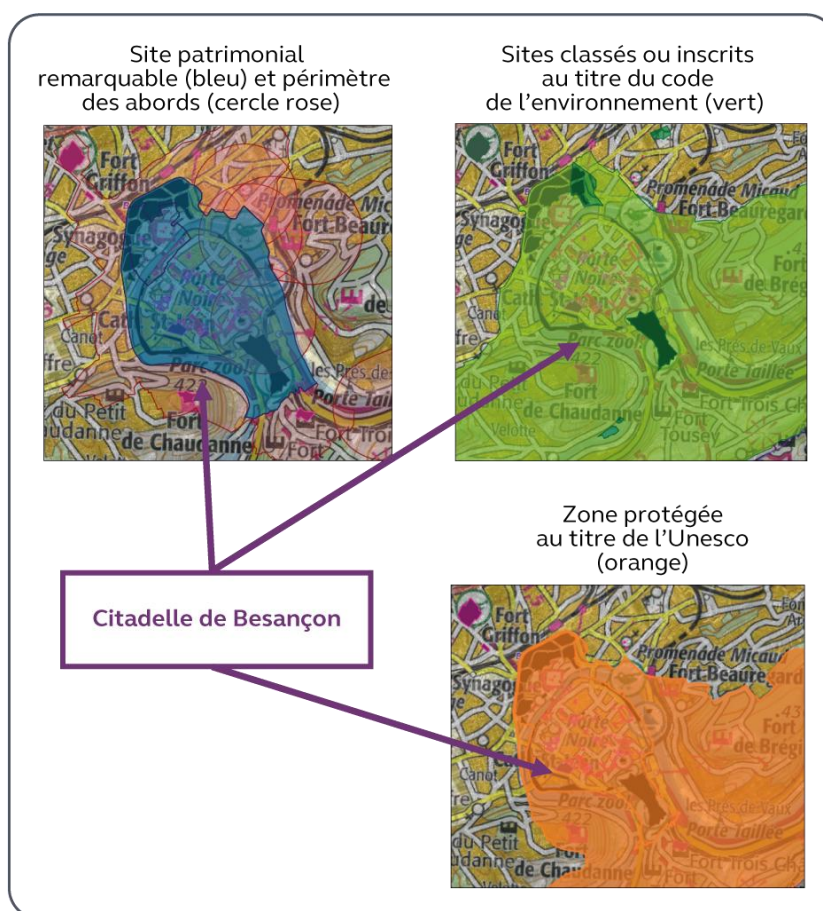
⁸⁵ La France a ratifié la convention en 1975 et compte 52 biens inscrits au patrimoine mondial en 2024 : 44 biens culturels, sept biens naturels et un bien mixte.

⁸⁶ Alinéa 1 de l'article L. 612-1.

et l'adoption d'un plan de gestion. Dans ces périmètres, les règles de gestion liées aux zonages de protection doivent également être conformes à celles définies au titre de l'Unesco.

Lorsque des zonages de protection, au titre du code du patrimoine, de l'environnement, ou au titre du patrimoine mondial de l'Unesco se superposent, les règles qui s'appliquent à chaque zonage doivent être également conformes entre-elles sans prévalence de l'une sur l'autre. Cette situation de juxtaposition de normes est, par exemple, observée à Besançon.

**Carte n° 1 : présentation des différents zonages intervenant
sur le secteur de la boucle du Doubs de Besançon**



Source : Atlas des patrimoines, ministère de la culture.

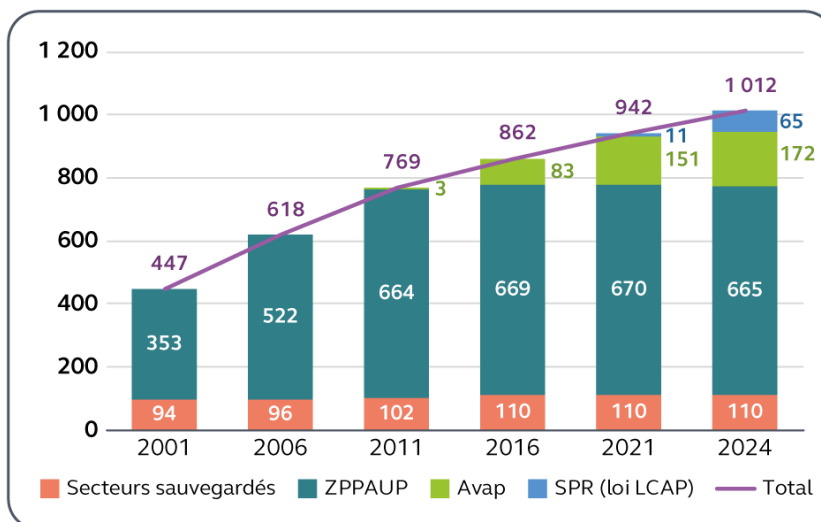
Sur le secteur de la boucle du Doubs de Besançon, le document de gestion lié au site patrimonial remarquable doit ainsi tenir compte des protections induites par le code de l'environnement, mais aussi celles liées au plan de gestion du site de l'Unesco. Sur ce même périmètre, les opérations de développement économique, urbain ou liées à l'habitat doivent également tenir compte de ces trois référentiels.

2 - La simplification des outils se fait lentement

a) Un rythme de déploiement continu mais lent à l'échelle nationale

En juin 2022⁸⁷, la Cour des comptes avait constaté la lenteur du déploiement des nouveaux outils créés par la loi LCAP. La mise à jour des documents de référence des SPR issus de l'intégration de zonages préexistants, qu'il s'agisse de la mise en place des PSMV ou PVAP ou de la révision de PSMV ex-secteur sauvegardé, ZPPAUP ou Avap, suivait un rythme tout aussi modéré. En 2024, ce constat perdure.

Graphique n° 4 : évolution des espaces protégés, nombre de sites patrimoniaux remarquables par origine (2001-2024)



Source : Cour des comptes d'après les bilans annuels de protection des sites patrimoniaux, ministère de la culture, données arrêtées au 23 septembre 2024.

⁸⁷ Cour des comptes, *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental*, rapport public thématique, juin 2022, p. 56 et suivantes.

Selon les données du ministère de la culture, 943 secteurs sauvegardés, Avap et ZPPAUP ont été automatiquement transformés en SPR à la suite de la mise en œuvre de la loi LCAP en 2016. En 2024, le territoire national comptait 1 012 SPR, soit 65 de plus en près de neuf ans. Le ministère dénombrait au 31 décembre 2023 3 090 périmètres délimités des abords (PDA)⁸⁸, autour de 4 000 monuments historiques, représentant seulement près de 9 % de l'ensemble du bâti protégé (cf. annexe n° 15).

La création des SPR et l'adoption des PSMV sont soumises à l'avis de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA, cf. annexe n° 16). Le ministère précise que le délai moyen entre l'examen par la CNPA et la signature de l'arrêté de classement est d'environ un an.

La lourdeur et la longueur des procédures sont les arguments principaux avancés par les associations d'élus pour expliquer le rythme de déploiement. Il faut plus d'un mandat pour porter une démarche de SPR et la mise en place des outils de gestion. À titre d'exemple, dans le cadre de la révision du PVAP (issu du règlement de l'ancienne ZPPAUP) et du PSMV (issu du PSMV de l'ancien secteur sauvegardé) engagée en 2025, la commune de Saintes a défini un calendrier de cinq à trois ans pour le PVAP et de cinq à six ans pour le PSMV. Les démarches sont également lourdes car elles impliquent la mise en place d'instances de pilotage associant les collectivités et l'État, la commission locale de concertation, et la réalisation d'une enquête publique, avec des centres de décision pouvant relever de l'échelon national.

En outre, même si le ministère rappelle les soutiens financiers possibles (cf. annexe n° 5), une plus grande transparence est souhaitable quant au suivi des crédits budgétaires qui leur sont consacrés, permettant de s'assurer de la réelle volonté de l'État d'accroître leur rythme de réalisation. Une communication annuelle pourrait être réalisée à la CNPA sur ce sujet ainsi que sur l'évolution du nombre de SPR pour lesquels un PSMV ou un PVAP ont été adoptés.

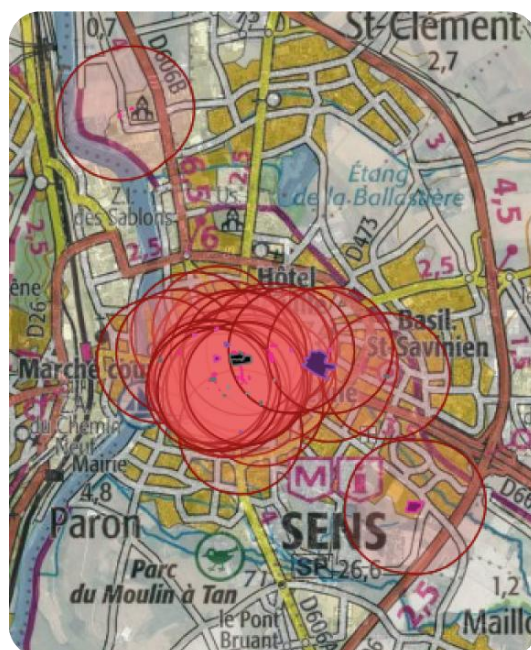
Les freins au déploiement ont été identifiés par le ministère qui met en œuvre des démarches concernant tant les PDA que les PSMV. S'il lui paraît difficile d'accélérer le nombre de créations de SPR, des évolutions de la procédure d'élaboration et de validation de leur plan de gestion peuvent être envisagées. Près de dix années après la publication de la loi LCAP, au regard du rythme de déploiement et des délais des procédures, déjà soulignés par la Cour dans le rapport précité publié en 2022, une concertation urgente doit être engagée par le ministère avec les associations d'élus concernées pour accélérer sa mise en œuvre pour les périmètres protégés.

⁸⁸ *État des lieux 2023 sur la protection des sites patrimoniaux*, ministère de la culture, publié en décembre 2024.

b) Des réponses distinctes à la lenteur de la simplification

Considérant la création d'un SPR trop contraignante, et renonçant de ce fait à une approche de protection plus globale, certaines collectivités préfèrent, malgré la densité des édifices protégés dans leur centre, s'en tenir à un simple périmètre de protection des abords. C'est le cas de la commune de Sens (Yonne), qui a effectué ce choix en excluant en conséquence les propriétaires du dispositif fiscal dit loi Malraux⁸⁹.

Carte n° 2 : en l'absence d'autre zonage de protection, le périmètre des abords prévaut : l'exemple de Sens



Source : Atlas des patrimoines, ministère de la culture, 2025

Note de lecture : les cercles roses représentent les protections au titre des abords des monuments historiques (MH).

La lenteur de la mise en œuvre des dispositions de la loi LCAP a pour conséquence le maintien des documents de gestion attachés aux zonages antérieurs qui s'appliquent jusqu'à la révision d'un PSMV ou d'un PVAP. En

⁸⁹ La loi Malraux est un dispositif fiscal destiné à encourager la restauration et la conservation du patrimoine architectural. Promulguée en 1962, elle offre aux propriétaires une réduction d'impôt pouvant aller jusqu'à 30 % du montant des travaux de restauration engagés.

La commune de Saintes permet d'illustrer cette situation. Le site patrimonial de la commune est issu d'un ancien secteur sauvegardé, doté d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et d'une partie d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). Il comprend également des sites inscrits et classés au titre du code de l'environnement. De surcroît, le périmètre des abords lié à tout monument historique crée des servitudes au-delà du périmètre du site patrimonial remarquable, générant ainsi des contraintes pour des habitants ou les porteurs de projets pourtant situés en dehors du site protégé. Leurs projets sont soumis à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France.

Note de lecture : en violet et noir, les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques (MH) ; en vert, les sites inscrits ou classés au titre du code de l'environnement ; en bleu, le site patrimonial remarquable ; en cercle rose : les protections au titre des abords des MH.

B - Des difficultés de conciliation avec les règles concernant l'environnement et l'urbanisme

1 - Des procédures qui se cumulent en matière d'urbanisme et de protection

Dans le cadre des sites patrimoniaux remarquables, le déploiement des documents de gestion (création ou révision) s'appuie sur des procédures longues et a des conséquences sur des documents d'urbanisme dont le périmètre dépasse parfois largement celui du SPR.

Ainsi la mise à l'étude d'un PSMV ou son extension hors périmètre du SPR impose une mise en révision du plan local d'urbanisme ou du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU-PLUi) (article L. 313-1 du code de l'urbanisme). À Poitiers, la révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)⁹⁰ du site patrimonial remarquable (SPR) par l'EPCI, notamment pour faciliter la conciliation entre conservation et transition écologique et énergétique, ne sera réalisée qu'après l'adoption d'un PLUi.

Cette obligation de mise en révision du PLU lors de la mise à l'étude du PSMV aboutit à une procédure longue mais aussi coûteuse qui devrait être revue.

2 - Une difficulté de conciliation entre protection du patrimoine et de l'environnement impactant significativement le parc immobilier

a) Des conflits potentiels entre prescriptions issues liées du code du patrimoine et du code de l'environnement

Pour formuler son avis concernant une demande de travaux, l'ABF analyse la demande à l'aune des deux réglementations. Pour autant, le respect des prescriptions, tant du code du patrimoine que du code de l'environnement, se révèle difficile pour l'autorité compétente ou le propriétaire. En effet, il n'y a pas de prévalence d'un code sur l'autre ou de priorité définie sur un territoire. Il appartient ainsi à l'ABF, qui rend son avis pour la direction régionale des affaires culturelles (Drac) et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dréal)

⁹⁰ Approuvé en 2013 et révisé en 2018.

au titre de la procédure de guichet unique⁹¹, de trouver un consensus avec cette dernière. Pour autant, des divergences peuvent persister.

À Saulieu, par exemple, l'église Saint-Saturnin est protégée au titre du code du patrimoine pour l'édifice et au titre du code de l'environnement pour la préservation paysagère d'une promenade et du cimetière. La conciliation des deux réglementations s'y révèle difficile, voire impossible, conduisant à la fermeture de l'église⁹².

b) Une prise en compte des enjeux de transition écologique et énergétique parfois lourde de conséquence pour le parc immobilier

Les monuments historiques revêtent une dimension durable par nature. Leur construction a requis des matières premières produites à proximité du lieu d'installation. Dans le cadre des travaux d'entretien et de conservation, cette démarche est poursuivie, contribuant à favoriser les circuits courts, ou le réemploi de pièces encore en bon état.

Ainsi lors de la restauration des grilles du château de Pierre de Bresse (Saône-et-Loire), tous les éléments de pierre ont été déposés, inventoriés, triés et pour certains réutilisés en fonction de leur état de conservation. Les coûts ont été réduits et l'ambition partagée avec les services de l'État de garder le plus possible d'éléments d'origine a été atteinte.

Néanmoins, la prise en compte de la transition écologique et énergétique (annexe n°10) dans la conservation des monuments protégés est plus récente. Surtout, elle dépasse le monument lui-même compte tenu du fait que les périmètres de protection couvrent plus d'un tiers des logements du parc locatif. En effet, 31,7 % du parc de logements, sont aujourd'hui en secteur protégé⁹³. Touchant au plus près les conditions de vie de nos concitoyens, cet enjeu revêt donc une importante stratégie tant pour l'État que pour les collectivités.

⁹¹ Une procédure de guichet unique via l'architecte des bâtiments de France a été mise en place pour les espaces des abords se trouvant dans la situation de double classement.

⁹² La proximité des tilleuls les plus proches de l'église génère une ombre et de l'humidité et un autre arbre abîme le mur de soutènement. L'église a été fermée au public en 2022 en raison de problèmes structurels (dégradation avancée de la toiture et d'une partie de la charpente).

⁹³ Localisation des logements par rapport aux périmètres de protection patrimoniale (en %) : 7 % site patrimonial remarquables, 2 % périmètre délimité des abords (hors SPR), 22 % dans un périmètre de 500 mètres (hors SPR et hors PDA).

Par ailleurs, dans les périmètres de protection patrimoniale, 26 % des logements ont été construits avant 1900 et 19 % avant 1948.

Aussi, au regard des objectifs fixés à l'échelle nationale en matière de décarbonation des bâtiments⁹⁴, la prise en compte des enjeux de transition écologique et énergétique en matière de monuments historiques est un enjeu majeur. Elle doit également être adaptée aux caractéristiques spécifiques du monument le plus souvent construit avec des matériaux traditionnels et ayant leurs propres propriétés thermiques.

Pour les collectivités, la protection peut être perçue comme un frein, ou conduit à des prescriptions conduisant à des surcoûts.

**La protection perçue comme un frein ou à l'origine de surcoûts :
Richelieu et Besançon**

À Richelieu, les orientations issues de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets⁹⁵, telles que le développement de panneaux solaires, de toitures végétalisées ou même la lutte contre l'artificialisation des sols, ne peuvent être localement déclinées car incompatibles avec les normes et prescriptions relatives à la préservation du patrimoine. Ces contraintes techniques affectent également le bâti communal et rendent parfois difficile l'obtention de subventions publiques, notamment dans le cadre de la stratégie nationale de rénovation thermique des bâtiments publics.

À Besançon, l'autorisation de la pose de panneaux solaires avec prescriptions a eu pour conséquence d'utiliser des panneaux non standard (notamment par leur couleur), générant un surcoût de 20 % ainsi qu'une production réduite de moitié⁹⁶.

Par ailleurs, les contraintes de protection (cf. *infra*) ont un impact sur le parc immobilier et le territoire. Le diagnostic réalisé dans le cadre d'une OPAH-RU⁹⁷, engagée en 2020, met en avant des problématiques liées à l'habitat : faible proportion de propriétaires occupants, petite taille des logements, part de logements dégradés élevée et vacance

⁹⁴ Les bâtiments représentent 60 % de l'atteinte des objectifs de décarbonation.

⁹⁵ Loi n° 2021-1104, dite « loi Climat et résilience ».

⁹⁶ Deux guides ont été publiés relatifs à l'insertion paysagère des panneaux solaires et aux travaux d'amélioration de la performance énergétique. Ces documents ont vocation à valoriser les bonnes pratiques et peuvent contribuer à une harmonisation des approches par les ABF (cf. *infra*).

⁹⁷ Opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain.

importante. Le document de l'OPAH-RU relève que le cœur de ville de Besançon a perdu 600 ménages en cinq ans. La métropole du Grand Besançon a engagé un travail de révision de son PSMV.

Dans son rapport consacré à la mise en œuvre du diagnostic de performance énergétique DPE, la Cour des comptes souligne les contraintes d'urbanisme qui s'imposent aux bâtiments ayant un intérêt patrimonial ou historique⁹⁸.

L'enjeu de conciliation entre les contraintes de la protection et les règles environnementales est donc majeur si les objectifs définis, tant dans le troisième plan d'adaptation au changement climatique⁹⁹ que dans la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets¹⁰⁰, sont maintenus.

II - Renforcer les conditions d'une meilleure prise en compte des enjeux de la protection

En raison de la complexité des réglementations et d'un nombre important d'acteurs, il est essentiel d'assurer la fluidité et la qualité du dialogue au sein de la « chaîne patrimoniale ». Le rôle de conseil des ABF ainsi que la formation doivent faciliter l'appropriation des enjeux patrimoniaux par les élus.

A - Les interventions des acteurs de la chaîne patrimoniale doivent mieux articulées

1 - Les transferts de compétences à mieux définir entre une commune et l'intercommunalité

À l'échelle nationale, seuls 119 monuments historiques sont propriété d'un EPCI, contre 19 023 pour les communes. Pour autant, ces dernières dépendent bien souvent des EPCI pour définir et mettre en œuvre les outils de protection.

⁹⁸ Cf. page 29 du présent rapport.

⁹⁹ Protéger la population, mesure n° 9 : Adapter les logements au risque de fortes chaleurs.

¹⁰⁰ Il s'agit notamment d'accélérer la rénovation écologique des bâtiments, avec des mesures visant à éradiquer les « passoires » thermiques, interdisant progressivement la mise en location de logement, en l'absence de travaux, en fonction de leur classification.

Tout comme le SPR, la création ou la révision d'un PSMV ou d'un PVAP posent la question de l'autorité compétente en matière d'urbanisme. Or, les secteurs sauvegardés et les PSMV qui les accompagnent ont été pour la plupart mis en place avant la loi du 12 juillet 2010¹⁰¹ transférant, sauf refus, la compétence urbanisme aux EPCI¹⁰².

La clause de compétence générale¹⁰³ autorise les communes à intervenir sur les affaires présentant un intérêt pour celles-ci. À ce titre, les enjeux du patrimoine intéressent ces dernières au titre de travaux de restauration, d'aménagement urbain, de protection, mais aussi de valorisation. Le patrimoine bâti revêt par ailleurs un caractère identitaire fort pour un territoire.

Au titre des outils de planification et conformément au cadre défini par la loi du 24 mars 2014¹⁰⁴, la compétence des communes en matière de plan local d'urbanisme (PLU) a été transférée aux intercommunalités¹⁰⁵. Ces dernières se sont substituées à leurs communes membres dans l'ensemble des actes liés à cette compétence¹⁰⁶. Seule l'élaboration d'un PLU intercommunal oblige l'EPCI à une collaboration avec les communes membres. Pour autant, ces dernières sont associées à la mise en place et à la modification des outils de protection de leur patrimoine.

Ainsi, la communauté urbaine d'Alençon a engagé une étude pour la création d'un SPR et d'un PVAP et a défini un périmètre pour le SPR, au titre de sa compétence urbanisme, après avis de la commune d'Alençon et en concertation avec cette dernière. De même, la commune de Saintes et sa communauté d'agglomération ont défini un partage de responsabilités entre elles, à l'occasion de la révision du PVAP (issu du règlement de l'ancienne ZPPAUP) et du PSMV (issu du PSMV de l'ancien secteur sauvegardé). L'EPCI, compétent en matière d'urbanisme, assure les étapes décisionnelles (délibérations, saisine du préfet, etc.) et la commune,

¹⁰¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle II », portant engagement national pour l'environnement. Depuis cette loi, la compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU), document en tenant lieu (notamment POS) et carte communale relève de EPCI compétent et, à défaut de transfert de compétence, de la commune.

¹⁰² Dans la suite du rapport, le terme d'EPCI pourra être remplacé par celui de communauté ou d'intercommunalité afin de fluidifier la lecture.

¹⁰³ Définie à l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹⁰⁴ Art. 36 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR ».

¹⁰⁵ Sauf si une minorité de blocage a été exprimée par au moins 25 % des communes membres représentant au moins 20 % de la population dans les trois mois précédant cette échéance.

¹⁰⁶ Conformément à l'article L. 5211-17 du CGCT.

directement concernée par les documents de gestion assure le pilotage de la démarche (pilotage et suivi du bureau d'études, organisation des réunions de travail et de pilotage, etc.). Cette organisation est retranscrite dans un document partagé entre l'EPCI et la commune, et avec l'État. En matière d'animation de la commission locale des SPR¹⁰⁷, en cas de transfert de la compétence urbanisme, la gouvernance des instances existantes a été transférée aux EPCI. Des défaillances ont été observées tant en ce qui concerne les outils d'animation que le pilotage des outils de protection et d'urbanisme. À Richelieu ou à Saint-Émilion, l'activité de la commission locale SPR, portée par l'EPCI, est réduite. À Tonnerre ou à Saulieu, elle n'a pas été installée par l'autorité compétente en matière d'urbanisme.

2 - La qualité du dialogue entre État et collectivités est fondamentale

a) Une gouvernance locale, socle de l'exercice d'une compétence patrimoniale partagée

Les outils de protection du patrimoine résultent d'une politique nationale, déclinée localement sous le contrôle des services de l'État. Ils nécessitent donc une bonne articulation dans le respect des compétences de chacun pour la définition et la mise en œuvre des mesures de protection.

La présence de l'État est prévue par la loi LCAP : les démarches de création de SPR et de PSMV, à l'initiative des communes et EPCI, lui sont soumises pour accord préalable, en raison de leur impact en termes de protection. Par ailleurs, les équipes de la Drac (unité départementale de l'architecture et du patrimoine [Udap]) accompagnent les autorités compétentes en matière d'urbanisme ainsi que celles jouant un rôle décisionnel. Pour autant, le pilotage des démarches relève de l'autorité compétente en matière d'urbanisme.

L'exemple du SPR de la commune d'Orange illustre certaines des difficultés rencontrées. Lors de la délimitation du périmètre du PSMV, les services de l'État ont fait évoluer le périmètre défini dans le cadre des études préalables. Par la suite, la commune a délibéré pour engager une démarche d'élaboration d'un PVAP, alors que la CNPA préconisait la mise en place d'un PSMV en tant que document de gestion, au regard de l'intérêt patrimonial du SPR.

¹⁰⁷ La commission locale d'un SPR est compétente pour l'élaboration, la modification et la révision des PSMV, PVAP, ZPPAUP ou Avap.

Pour autant, la loi a également envisagé un rôle accru des collectivités au travers de la possibilité du transfert de la délégation de maîtrise d'ouvrage de la conduite du PSMV à l'EPCI. À Dole, cette disposition a été mise en œuvre : le préfet a prescrit la mise en révision du PSMV et décidé du transfert de la maîtrise d'ouvrage à l'EPCI, compétent en matière d'urbanisme.

Cette bonne articulation des outils et des acteurs repose sur un contexte créant les conditions d'un dialogue. À défaut, le risque est d'assister au blocage du système. Ainsi, à Orange, la création de la commission locale du SPR a été compliquée en raison d'un désaccord entre la commune et l'État quant à sa composition. Or, l'absence de commission retarde la démarche d'adoption du PVAP et, de fait, la mise en œuvre opérationnelle du SPR.

De même que pour les SPR et leurs documents de gestion, la démarche de périmètre délimité des abords (PDA) illustre la nécessaire coordination, dans le respect des compétences de chacun¹⁰⁸.

La mise en place du PDA de la communauté urbaine d'Alençon, en complément du SPR, constitue un cas de déploiement de règles de protection conduit en bonne intelligence entre les différents acteurs.

b) L'architecte des bâtiments de France est garant de la protection du patrimoine

L'architecte des bâtiments de France (ABF) assure des missions de contrôle des espaces protégés, de conseil et de conservation des monuments historiques.

À ce titre, il est consulté pour tout projet situé dans un espace protégé (cf. annexe n° 17).

Dans ces espaces qui constituent son champ d'intervention, l'ABF instruit les demandes d'urbanisme qu'il évalue au regard de leur qualité architecturale et environnementale et peut émettre cinq types d'avis conformes : un accord simple, un accord assorti de recommandations (non obligatoires), un accord avec prescriptions (obligatoires), un accord avec réserves (obligatoires) ou un refus.

¹⁰⁸ L'initiative d'un PDA relève du préfet, qui peut se saisir de l'opportunité lors de l'élaboration, de la modification ou de la révision d'un PLU-PLUi. L'autorité compétente en matière d'urbanisme peut également être à l'origine de cette démarche.

La croissance du nombre des recours sur les avis rendus traduit une incompréhension des élus locaux de la position prise par l'ABF (annexe n° 18).

**Tableau n° 2 : les recours contre les avis des ABF
sur la période 2018 à 2023 :**

	Nombre de dossiers instruits par les UDAP	Nombre d'avis émis par les ABF	Nombre de recours reçus par les DRAC
2018	355 045	435 615	82
2019	371 726	462 465	374
2020	367 895	459 869	397
2021	515 442	545 877	605
2022	482 901	532 085	930
2023	488 974	538 893	1 355

Source : ministère de la culture

Note de lecture : Un dossier peut faire l'objet de plusieurs avis. (Cf. annexe n° 12).

Les élus mettent en avant une approche différente selon les ABF, donc un manque de prévisibilité et de pédagogie des avis rendus. Ils ont également le sentiment d'injonctions contradictoires entre les impératifs de protection du patrimoine, les projets d'aménagement et la mise en œuvre de la transition écologique.

L'analyse des recours aux avis des ABF dans les régions Bourgogne-Franche-Comté et Provence-Alpes-Côte d'Azur illustre les tensions résultant de la pose de panneaux photovoltaïques, de menuiseries ou d'isolation thermique. En Bourgogne-Franche-Comté, elles ont représenté près d'un recours sur deux entre 2020 et 2022¹⁰⁹.

Illustrant ces tensions et débats récurrents sur les missions des ABF, une proposition de loi a été adoptée par le Sénat en première lecture le 19 mars 2025¹¹⁰. Ce texte propose à la fois des mesures destinées à faciliter la mise en place des périmètres délimités des abords (PDA) mais manifeste aussi une défiance par rapport aux procédures actuelles d'appel des avis rendus par les ABF.

¹⁰⁹ 48 des 102 recours déposés l'ont été au titre de la pose de panneaux solaires, de l'isolation thermique par l'extérieur ou du remplacement de menuiseries, soit 0,06 % des 78 500 avis rendus sur la même période.

¹¹⁰ Proposition de loi n° 1160 relative à l'exercice des missions des architectes des bâtiments de France, adoptée par le Sénat le 19 mars 2025.

Dans ce contexte, l'amélioration du dialogue entre élus et ABF est essentielle pour conforter la mission de garant de la sauvegarde du patrimoine de ce dernier, qui n'est pas remise en cause.

c) Un accompagnement de la transition écologique et énergétique à renforcer à l'échelle nationale

En 2023, le ministère de la culture et le ministère de la transition écologique ont signé une feuille de route commune intitulée « *Transition énergétique et bâti ancien* ». Deux guides ont été publiés relatifs à l'insertion paysagère des panneaux photovoltaïques et aux travaux d'amélioration de la performance énergétique. Ces documents ont vocation à valoriser les bonnes pratiques et peuvent contribuer à une harmonisation des approches par les ABF.

Ils n'imposent cependant aucun cadre d'interprétation des normes et ne définissent pas de priorités. La conciliation entre l'enjeu de protection et celui de prise en compte de la transition écologique dépend donc de la qualité du dialogue entre l'architecte des bâtiments de France (ABF) et la collectivité porteuse de projets auxquels il appartient d'apporter des solutions au cas par cas.

Des démarches ont pu être réalisées localement pour répondre aux besoins.

Ainsi, la direction régionale des affaires culturelles (Drac) de Bourgogne-Franche-Comté a soutenu un programme de recensement-étude-action relatif à l'amélioration énergétique du bâti ancien permettant de valoriser ce patrimoine en conciliant les enjeux de conservation, se traduisant par la réalisation d'un guide à destination des professionnels de structure de conseil¹¹¹.

L'organisation de permanences des ABF, capables d'accompagner les porteurs de projet le plus en amont possible, comme à Salins-les-Bains ou à Poitiers, constitue également une bonne pratique.

¹¹¹ Adapter le bâti ancien aux enjeux climatiques, Association AJENA, 2022.

**Un accompagnement réussi de la transition énergétique :
les exemples du Grand Poitiers
et de la communauté urbaine d'Alençon**

Le Grand Poitiers anime un espace conseil France Rénov' qui assure un service de conseil concernant la rénovation énergétique. Les demandes qui concernent les projets situés en site patrimonial remarquable peuvent être orientées soit vers la direction chargée de l'urbanisme de Grand-Poitiers, soit vers un chargé de mission du programme de ravalement des façades de la commune, soit vers la Fondation du patrimoine.

Au sein de la communauté urbaine d'Alençon, la plateforme de service d'accompagnement à la rénovation énergétique consacrée à la rénovation énergétique constitue également un outil pour les habitants. Elle fédère les données de l'État et des régions et l'association « inhari¹¹² »

Au regard des enjeux de transition et du calendrier défini à l'échelle nationale, les déploiements des outils développés conjointement par le ministère de la culture et le ministère de la transition écologique sont nécessaires pour accompagner tant les collectivités que les porteurs de projets. Deux guides, relatifs à l'insertion architecturale et paysagère des panneaux photovoltaïques et à l'audit énergétique dans les logements ont déjà été publiés¹¹³. La Cour prend acte de l'engagement des ministères de publier un troisième guide relatif à la réhabilitation énergétique du bâti ancien, au second semestre 2025.

¹¹² L'inhari est une association inter-régionale qui œuvre en particulier dans les Hauts-de-France, la Normandie, les Pays de la Loire et en Centre Val-de-Loire. Elle est issue d'une fusion-absorption entre le centre départemental d'amélioration de l'habitat de Seine-Maritime et Habitat & Développement Nord-Ouest, votée lors de l'assemblée générale extraordinaire du 26 juin 2013.

¹¹³ *Guide sur l'insertion architecturale et paysagère des panneaux photovoltaïques*, novembre 2023 ; *Guide interministériel DPE et audit énergétique dans les logements*, *Travaux d'amélioration de la performance énergétique*, mars 2025.

B - Favoriser une plus grande appropriation des questions patrimoniales par les élus

1 - Un fort besoin d'accompagnement des élus par les architectes des bâtiments de France pour identifier l'outil de protection le plus adapté au patrimoine

Au 31 décembre 2023, 50 % des monuments historiques étaient situés dans des communes de moins de 2 000 habitants. L'effet de la taille démographique joue sur les ressources et les compétences administratives et techniques dont disposent les élus de ces communes pour déployer des outils de protection.

Des collectivités ne disposant pas des ressources techniques et financières pour porter une démarche de site patrimonial remarquable font le choix de procédures de protection plus souples et, accessibles, en se limitant à l'insertion d'un volet patrimonial dans leur PLU-PLUi¹¹⁴, comme au Monêtier-les-Bains (Hautes-Alpes) ou à Ploërmel (Morbihan).

L'identification du bon outil et des bons interlocuteurs est prioritaire pour les collectivités. Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) développent des offres de service à l'échelle de leur département. Leur action a été peu observée à l'échelle de l'échantillon de la présente enquête, ils contribuent néanmoins à la prise en compte du monument dans son environnement et disposent de bases de données utiles pour les acteurs locaux. Pour les communes, les services mutualisés des intercommunalités peuvent être un appui, comme à Bécherel (Ille-et-Vilaine). Enfin, les architectes des bâtiments de France (ABF) et les équipes des Udap restent une ressource identifiée par les élus locaux.

En réponse au besoin d'accompagnement des collectivités, et notamment des communes rurales, le ministère de la culture a engagé en 2024 un « plan ruralité » (cf. annexe n° 13) prévoyant notamment le renforcement des Udap, en portant à deux minimum le nombre d'ABF dans les départements. Le nombre de postes d'ABF créés pour atteindre cet objectif se limite à cinq en 2025. Dans son rapport relatif à la politique de l'État en faveur du patrimoine monumental en 2022, la Cour des comptes avait souligné la charge de travail des ABF et la nécessité de repenser leur

¹¹⁴ Art. L. 151-19 du code de l'urbanisme.

nombre et mais aussi leurs missions. Ces constats et recommandations¹¹⁵ demeurent d'actualité afin que les ABF puissent assurer leurs missions de conseils et d'accompagnement des propriétaires, dont les collectivités.

2 - Une formation aux enjeux patrimoniaux à intégrer au parcours de formation des élus

La richesse patrimoniale d'un territoire s'impose aux élus, et avec elle l'obligation de protection et de conservation des monuments historiques. De plus, les actions conduites sur ces édifices s'inscrivent généralement dans une durée qui excède celle d'un mandat local de six ans. Comprendre les enjeux du patrimoine et construire un projet de territoire nécessitent un temps de formation et de sensibilisation des élus locaux. Il s'agit d'une étape utile au territoire afin que le patrimoine ne constitue pas qu'une contrainte mais aussi un levier de développement et d'attractivité.

L'enquête met en évidence que les stratégies patrimoniales portées par les collectivités qui composent l'échantillon, telles que celles portées par les communes d'Autun et de Semur-en-Auxois, résultent d'une volonté politique, pour asseoir le développement de sa commune sur le patrimoine ou mobiliser les outils pour assurer la conservation de ce dernier.

Dès lors que cette volonté existe, un projet de valorisation patrimoniale peut être engagé malgré des moyens techniques et des capacités financières limités. La commune de Baume-Les-Messieurs (moins de 200 habitants) est engagée dans des projets de conservation et de valorisation de son patrimoine historique et naturel, comme l'est la commune de Thiron-Gardais (moins de 1 000 habitants) dans la sauvegarde de son patrimoine.

Ce constat est partagé par l'association des maires de France (AMF) et l'association *Sites et cités remarquables*¹¹⁶ qui soulignent l'importance de la sensibilisation et de la formation des maires. Il s'agit d'expliquer le cadre de la protection, les enjeux de la conservation et les voies de valorisation possibles.

¹¹⁵ Recommandation n° 3 : Renforcer les missions des architectes des bâtiments de France auprès des maîtres d'ouvrages publics et privés et pour la conservation préventive du patrimoine de l'État (ministère de la culture) in Cour des comptes, *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental*, rapport public thématique, juin 2022.

¹¹⁶ L'association Sites et cités remarquables, créée en 2020 est un réseau de 320 membres rassemblant 2000 communes de toutes tailles, signataires des conventions ville et pays d'art et d'histoire ou comportant un SPR.

Les élus locaux bénéficient d'un droit à la formation aux termes des articles L. 2123-12 et suivants du CGCT. Il s'agit même d'une obligation pour les élus ayant reçu une délégation la première année de leur mandat¹¹⁷.

Des organismes, agréés pour la formation des élus, délivrent des formations sur les enjeux du patrimoine. À titre d'exemple, au travers d'une convention avec le ministère de la culture, l'association *Sites et cités remarquables* organise des formations à destination des agents des collectivités et de l'État¹¹⁸.

L'association des maires de France (AMF) peut également proposer des formations sur la gestion du patrimoine culturel dans les collectivités. Le ministère de la culture est parfois sollicité pour présenter les dispositifs de protection et les enjeux patrimoniaux pour les communes.

Enfin, le *CMN Institut*, organisme de formation relevant du centre des monuments nationaux (CMN), dispose d'une offre de formation. Le « plan ruralité » du ministère de la culture prévoit le déploiement de ces dernières à l'attention des élus des communes rurales.

Au regard des enjeux patrimoniaux et de l'importance de l'intégration de ces derniers dans les stratégies définies et portées par les élus, il importe de poursuivre ces dynamiques de formation. Ces dernières gagneraient à être renforcées en matière de gestion du patrimoine.

¹¹⁷ Art. L. 2123-12 du CGCT.

¹¹⁸ Depuis 2018, 172 personnes ont suivi la formation « SPR aujourd'hui : création, modification, révision, extension », 95 personnes ont suivi la formation « Les droits de l'urbanisme et du patrimoine au service du développement urbain » et 46 personnes ont suivi la formation « Centres anciens et développement durable ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les collectivités territoriales jouent un rôle important dans la protection et la conservation du patrimoine, mais elles peuvent percevoir les obligations réglementaires s'imposant à elles comme trop contraignantes et dépourvues de clarté. La conciliation entre les objectifs de transition écologique et énergétique et les enjeux de conservation reste complexe, notamment en raison des périmètres de protection qui s'étendent au-delà des monuments eux-mêmes et de leur impact sur le parc de logements.

Pour relever ces défis, il est essentiel de renforcer la collaboration entre les différents acteurs publics et privés, ainsi que d'engager des études et des travaux adaptés.

Les outils de protection et les documents de gestion tels que les sites patrimoniaux remarquables (SPR), les plans de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine (PSMV) et les plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) doivent être déployés ou revus pour réussir la simplification des zonages et outils de protection voulue par la loi LCAP de 2016. Une gouvernance locale efficace, impliquant une bonne articulation entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), est indispensable au bon déploiement de ces outils. Il s'agit de créer les conditions de concertation et d'échanges entre les acteurs locaux (collectivités et État) pour construire des solutions adaptées aux contextes locaux.

Enfin, il est crucial de renforcer l'accompagnement des élus locaux par les ABF pour identifier les outils de protection les plus adaptés à ce patrimoine. Une formation aux enjeux patrimoniaux devrait être intégrée au parcours de formation des élus pour qu'ils puissent engager une dynamique de protection, de conservation et de valorisation du patrimoine.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. accélérer la mise en œuvre de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) en organisant en 2026 une concertation sur les procédures de protection avec les associations d'élus concernées (ministère de la culture) ;*
- 3. examiner d'ici fin 2025 les conditions permettant de modifier le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) sans déclencher automatiquement la révision du plan local d'urbanisme définie à l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme (ministère de la transition écologique et ministère de la culture) ;*

4. *renforcer la formation des élus en matière de réglementation et de gestion du patrimoine monumental à l'issue des prochaines élections municipales (association des maires de France).*
-

Liste des abréviations

ABF.....	Architecte des bâtiments de France
ACMH.....	Architecte en chef des monuments historiques
AMF.....	Association des maires de France
ANCT.....	Agence nationale de la cohésion des territoires
Avap.....	Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
CAUE.....	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
Ciap.....	Centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CJF.....	Code des juridictions financières
CMN.....	Centre des monuments nationaux
CLSPR.....	Commission locale des sites patrimoniaux remarquables
CNPA.....	Commission nationale du patrimoine et de l'architecture
CRMH.....	Conservation régionale des monuments historiques
CRPA.....	Commission régionale du patrimoine et de l'architecture
CST.....	Contrôle scientifique et technique
DEPS.....	Département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture
DGPA.....	Direction générale des patrimoines et de l'architecture
Drac.....	Direction régionale des affaires culturelles
EPCC.....	Établissement public de coopération culturelle
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
FIP.....	Fonds incitatif et partenarial
loi LCAP.....	Loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine
MH.....	Monument historique
MPP.....	Mission « Patrimoine en péril », dite « mission Bern »
PADD.....	Projet d'aménagement et de développement durables
PAH.....	Pays d'art et d'histoire
PDA.....	Périmètre délimité des abords
PLU.....	Plan local d'urbanisme
PLUi.....	Plan local d'urbanisme intercommunal

PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
PVAP	Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SPR	Sites patrimoniaux remarquables
Sraddet	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRDTL	Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs
SRI	Service régional de l'inventaire - au sein du conseil régional
Udap	Unité départementale de l'architecture et du patrimoine - au sein de la DRAC
Unesco.....	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> , en français, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
VAH	Ville d'art et d'histoire
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

Annexes

Annexe n° 1 : liste des entités de l'enquête	94
Annexe n° 2 : mesures de classement et d'inscription.....	96
Annexe n° 3 : processus de gestion du patrimoine	98
Annexe n° 4 : répartition des monuments historiques appartenant aux collectivités territoriales (en %)	99
Annexe n° 5 : suivi des recommandations qui concerne les collectivités, formulées par la Cour dans le rapport public thématique, La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental.....	100
Annexe n° 6 : crédits déconcentrés d'entretien et de restauration des MH (programme 175, action 1, en AE/CP, M€)	103
Annexe n° 7 : dépenses des collectivités de plus de 3 500 habitants pour l'entretien de leur patrimoine culturel (2014-2020, en M€).....	104
Annexe n° 8 : rappel du cadre introduit par l'instruction budgétaire et comptable M57	105
Annexe n° 9 : bilan sanitaire : état des immeubles protégés en 2024	106
Annexe n° 10 : rappel de la réglementation en matière de transition écologique et énergétique	107
Annexe n° 11 : évolution des crédits mobilisés par la région Bourgogne-Franche-Comté	110
Annexe n° 12 : le changement d'usage des édifices culturels désaffectés	111
Annexe n° 13 : le plan ruralité du ministère de la culture	113
Annexe n° 14 : médiation et outils de participation citoyenne	115
Annexe n° 15 : évolution du nombre de périmètres délimités des abords	118
Annexe n° 16 : rôle des commissions nationales et régionales du patrimoine et de l'architecture (CNPA) et (CRPA)	119
Annexe n° 17 : en périmètre protégé : schéma de la procédure des avis conformes des ABF.....	121
Annexe n° 18 : évolution des recours sur les avis des ABF (2018-2023)	122

Annexe n° 1 : liste des entités de l'enquête

L'enquête conduite par une formation interjuridictions (FIJ) a associé la Cour des comptes et huit chambres régionales des comptes : Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Grand Est, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le pilotage de la formation a été assurée par la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

Les chambres régionales des comptes ont contrôlé des collectivités de toutes catégories, l'échantillon étant constitué de 41 entités. Par ailleurs, la FIJ s'est aussi appuyée sur les travaux de 21 autres contrôles réalisés par les chambres.

Tableau n° 3 : liste des 41 entités composant l'échantillon de l'enquête

	Entités contrôlées	Département	Région	Lien vers le rapport et date de publication
Communes de moins de 200 habitants	Baume-Les-Messieurs	Jura	Bourgogne-Franche-Comté	18/12/2024
	Montréal	Yonne	Bourgogne-Franche-Comté	20/01/2025
	Les Salles-Lavauguyon	Haute-Vienne	Nouvelle Aquitaine	17/04/2025
Communes de 201 à 1 000 habitants	Thiron-Gardais	Eure-et-Loir	Centre Val-de-Loire	23/06/2025
	Fruncé	Eure-et-Loir	Centre Val-de-Loire	07/02/2025
Communes de 1 001 à 5 000 habitants	Richelieu	Indre-et-Loire	Centre Val-de-Loire	21/11/2024
	Saint Émilion	Gironde	Nouvelle Aquitaine	10/07/2025
	Tonnerre	Yonne	Bourgogne-Franche-Comté	10/04/2025
	Giromagny	Territoire de Belfort	Bourgogne-Franche-Comté	20/05/2025
	Saulieu	Côte-d'Or	Bourgogne-Franche-Comté	20/01/2025
	Semur-en-Auxois	Côte-d'Or	Bourgogne-Franche-Comté	02/01/2025
	Salins-les-Bains	Jura	Bourgogne-Franche-Comté	18/11/2024
	Le Monétier-les-Bains	Hautes-Alpes	Provence-Alpes-Côte d'Azur	27/05/2025
	Gournay-en-Bray	Seine-Maritime	Normandie	22/04/2025
Communes de 5 001 à 20 000 habitants	Luxeuil-les-Bains	Haute-Saône	Bourgogne-Franche-Comté	23/05/2025
	Lons-le-Saunier	Jura	Bourgogne-Franche-Comté	02/01/2025
	Autun	Saône-et-Loire	Bourgogne-Franche-Comté	12/02/2025

	Entités contrôlées	Département	Région	Lien vers le rapport et date de publication
	Saverne (Château des Rohan)	Bas-Rhin	Grand-Est	-
Communes de 20 001 à 40 000 habitants	Orange	Vaucluse	Provence-Alpes-Côte d'Azur	20/06/2025
	Lisieux	Calvados	Normandie	02/09/2025
	Saintes	Charente-Maritime	Nouvelle Aquitaine	11/07/2025
	Blois	Loir-et-Cher	Centre Val-de-Loire	24/06/2025
	Montbéliard	Doubs	Bourgogne-Franche-Comté	27/05/2025
	Dole	Jura	Bourgogne-Franche-Comté	24/06/2025
	Nevers	Nièvre	Bourgogne-Franche-Comté	11/04/2025
	Sens	Yonne	Bourgogne-Franche-Comté	24/06/2025
Communes de plus de 40 001 habitants	Aix-en-Provence	Bouches-du-Rhône	Provence-Alpes-Côte d'Azur	16/06/2025
	Antibes	Alpes-Maritimes	Provence-Alpes-Côte d'Azur	-
	Poitiers	Vienne	Nouvelle Aquitaine	02/09/2025
	Besançon	Doubs	Bourgogne-Franche-Comté	08/11/2024
	Dijon	Côte-d'Or	Bourgogne-Franche-Comté	15/07/2025
	Vannes	Morbihan	Bretagne	-
Autres structures	Communauté urbaine d'Alençon	Orne	Normandie	27/06/2025
	Communauté d'agglomération du Grand Sénonais	Yonne	Bourgogne-Franche-Comté	04/09/2025
	Établissement public de coopération culturelle de la Saline Royale d'Arc-et-Senans	Doubs	Bourgogne-Franche-Comté	-
	Collectivité européenne d'Alsace (Château du Haut-Koenigsbourg)	-	Grand Est	08/07/2025
Départements	Doubs	Doubs	Bourgogne-Franche-Comté	07/02/2025
	Saône-et-Loire	Saône-et-Loire	Bourgogne-Franche-Comté	12/02/2025
	Nièvre	Nièvre	Bourgogne-Franche-Comté	08/07/2025
Régions	Bourgogne-Franche-Comté	-	Bourgogne-Franche-Comté	30/06/2025
	Provence-Alpes-Côte d'Azur	-	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Pas de rapport

Source : Cour des comptes.

Annexe n° 2 : mesures de classement et d'inscription

Au 31 décembre 2023, la France compte 45 080 édifices protégés au titre des monuments historiques, dont 14 317 classés et 30 763 inscrits.

Tableau n° 4 : comparaison entre classement et inscription

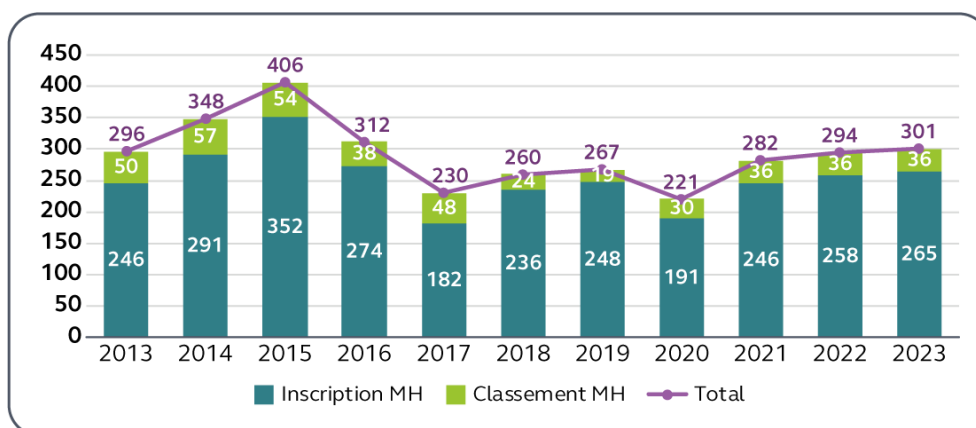
	Inscription	Classement
<i>Bases légales</i>	<u>Art. L. 621-25 et suivants</u> du code du patrimoine	<u>Art. L. 621-1 et suivants</u> du code du patrimoine
<i>Initiative</i>	Propriétaire, affectataire ¹¹⁹ , ou toute personne y ayant intérêt (collectivités territoriales, association de défenses du patrimoine, etc.), préfet de région (Drac) ou ministre de la culture (DGPA)	
<i>Avis</i>	Commission régionale du patrimoine et de l'architecture	Commission nationale du patrimoine et de l'architecture
<i>Cadre d'exercice de la maîtrise d'ouvrage (MOA)</i>	Demande de permis ou déclaration préalable (hors travaux d'entretien)	Autorisation préalable du préfet de région sur tous les travaux (hors travaux d'entretien ¹²⁰)
	Contrôle scientifique et technique (CST) par la Drac	
<i>Maîtrise d'œuvre (MOE)</i>	Tout architecte	Architecte en chef des monuments historiques (ACMH) Architecte du patrimoine
<i>Subvention État au titre des MH</i>	Taux moyens 20 %	Taux moyen 40 %

Source : Cour des comptes

¹¹⁹ Affectataire : l'affectataire d'un monument historique est la personne ou l'entité à qui un monument historique est attribué pour sa gestion et sa conservation. Il a la responsabilité de la conservation du monument.

¹²⁰ *Maîtrise d'ouvrage publique et opération de travaux sur monument historique*, Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, juin 2010 actualisé en septembre 2019.

Graphique n° 5 : évolution des mesures de protection, classement et inscription au titre des monuments historiques, entre 2013 et 2023

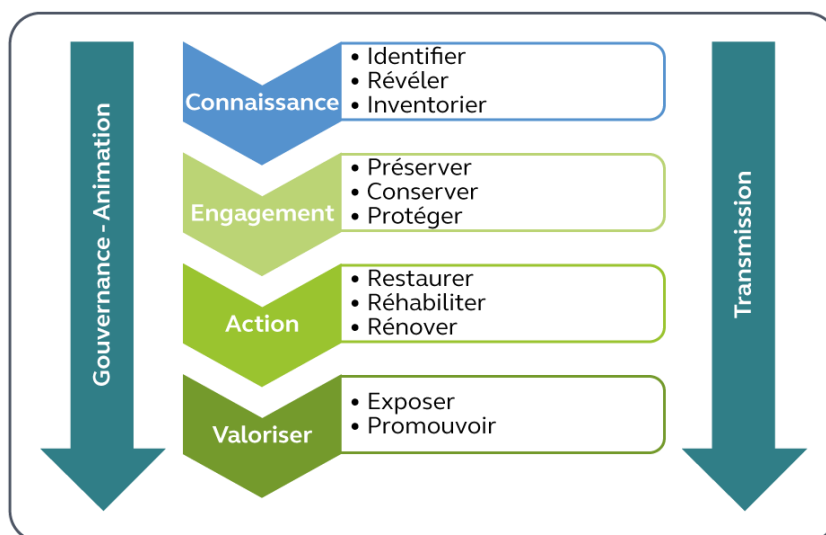


Source : Cour des comptes, à partir des bilans de protection au titre des monuments historiques, ministère de la culture

Annexe n° 3 : processus de gestion du patrimoine

Dans le cadre d'une lecture par processus, la gestion du patrimoine peut être appréhendée comme une ressource pour une collectivité-proprétaire. Il lui revient d'en assurer la pleine gouvernance et animation, et de garantir sa transmission dans le temps aux générations futures.

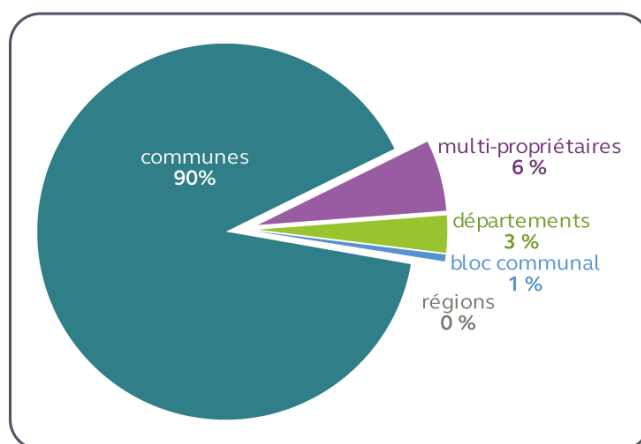
Schéma n° 1 : processus de gestion du patrimoine



Source : Cour des comptes

Annexe n° 4 : répartition des monuments historiques appartenant aux collectivités territoriales (en %)

Graphique n° 6 : répartition des monuments historiques (MH) appartenant aux collectivités territoriales (en %)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la base Mérimée en date de février 2025

**Annexe n° 5 : suivi des recommandations
qui concerne les collectivités, formulées
par la Cour dans le rapport public thématique,
La politique de l'État en faveur
du patrimoine monumental**

La dépense publique en faveur du patrimoine monumental :

- Recommandation n° 1 : Consolider la dépense totale annuelle de l'État dans le document budgétaire « Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication » et retracer plus régulièrement et plus précisément l'effort financier des collectivités territoriales en faveur du patrimoine monumental (ministère de la culture).
- Le ministère dans sa réponse avait partagé ce besoin d'une vision consolidée et indique que « cet objectif pourrait être satisfait par l'actualisation des nomenclatures budgétaires et l'amélioration du dialogue des systèmes d'information entre administrations de l'État ». Il relevait notamment « le partage d'information trop lacunaire avec le ministère de l'intérieur ». Le présent rapport fait le constat que cette démarche n'a pas abouti et qu'une vision consolidée ne peut toujours pas être présentée. Le ministère a engagé une démarche auprès du ministère de l'intérieur afin de consolider les crédits de l'État en faveur des collectivités. Un projet de création d'un observatoire du patrimoine permettra également de disposer d'une vision de la culture dans un premier temps, puis par les autres ministères affectataires de monuments historiques.

La recommandation est partiellement mise en œuvre.

- Recommandation n° 6 : Harmoniser les conditions de modulation des aides accordées par les directions régionales aux affaires culturelles (Drac) aux monuments historiques selon des critères préalablement définis et rendus publics (ministère de la culture).

Le ministère dans sa réponse avait exprimé ses réserves, revendiquant une certaine liberté dans la détermination des taux de subventions par les Drac. Cette position n'a pas évolué, le ministère restant opposé à cette recommandation. L'absence de critères publics fait toujours obstacle pour les collectivités territoriales à une capacité de prévoir en amont le pourcentage de l'aide à laquelle elles pourraient prétendre.

La recommandation n'est pas mise en œuvre.

La protection des monuments historiques :

- Recommandation n° 7 : Établir pour chaque édifice inscrit ou classé un carnet sanitaire régulièrement actualisé et partagé avec l'ensemble des acteurs de la chaîne patrimoniale (ministère de la culture).

Le ministère dans sa réponse avait indiqué que ce carnet sanitaire existait depuis 2000 et précisé « *que la refonte du système d'information patrimonial permet de mettre en place des outils nomades facilitant l'information du carnet et le partage avec l'ensemble des acteurs de la chaîne patrimoniale* ». Depuis la refonte du système d'information a bien été engagée mais le partage des informations avec les acteurs de la chaîne patrimoniale, dont les propriétaires, n'est pas encore effective. Chaque monument protégé ne dispose pas d'un carnet sanitaire. En 2025, le ministère a néanmoins précisé que le service du patrimoine finalise l'actualisation d'une nouvelle version du guide pratique sur la maîtrise d'ouvrage pour les travaux sur les monuments historiques immeubles, classés et inscrits, qui donne des recommandations en matière d'entretien. À la suite viendront des guides relatifs aux diagnostics et aux dossiers documentaires des ouvrages exécutés (DDOE). Par ailleurs, le bilan de l'état de conservation des monuments historiques insiste sur l'intérêt d'une stratégie pluriannuelle de conservation en matière d'études et de travaux. Enfin, il précise qu'un travail a été engagé quant aux outils de dématérialisation de l'état sanitaire : la poursuite du travail nécessite une investigation sur les pratiques des professionnels du patrimoine et les besoins des propriétaires.

La recommandation est partiellement mise en œuvre.*La conservation et de la mise en valeur des monuments historiques :*

- Recommandation n° 3 : Renforcer les missions des architectes des bâtiments de France auprès des maîtres d'ouvrages publics et privés et pour la conservation préventive du patrimoine de l'État (ministère de la culture).

Aucune disposition n'a permis depuis de renforcer cette intervention pour la conservation préventive des monuments des collectivités territoriales.

La recommandation n'est pas mise en œuvre.

- Recommandation n° 4 : Accélérer la mise en œuvre effective de la loi LCAP¹²¹ de 2016 visant les périmètres délimités des abords et les sites patrimoniaux remarquables (ministère de la culture).

Les chiffres relevés depuis 2022 ne traduisent pas l'accélération demandée en termes d'augmentation du nombre de PDA, de SPR et d'outils de gestion. En outre le ministère avait en 2022 exprimé, pour les sites patrimoniaux remarquables (SPR), son opposition à la fusion des dispositifs et à la création d'un outil intermédiaire de gestion (entre un plan de sauvegarde et de mise en valeur [PSMV] et un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine [PVAP]), ainsi que la fixation d'un délai pour l'adoption des PSMV, ce dernier étant amendable au fur et à mesure de ses mises en révision à l'instar des plans locaux d'urbanisme (PLU), comme le suggérait la Cour. Toutefois, il estimait que la procédure d'élaboration et d'adoption pouvait être plus décentralisée et rapprochée de celle des PLU. Cette dernière évolution n'a pas été engagée depuis 2022.

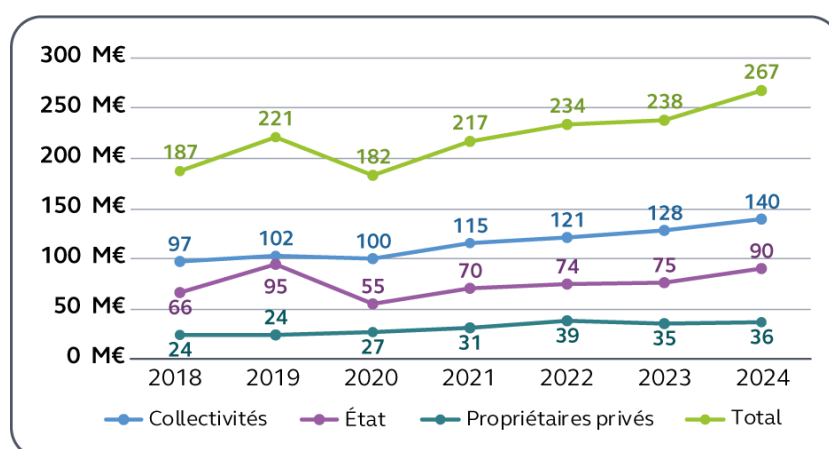
Pourtant, le ministère de la culture précise les pistes définies et mises en œuvre pour les PDA (amendement en cours) et des outils de gestion (hypothèse de déconcentration). Par ailleurs, les crédits visant notamment à accompagner les collectivités dans l'élaboration de SPR, de plans de gestion et de PDA ont été constants en autorisation d'engagement et en crédits de paiement (8,9 M€ en AE et en CP inscrits à l'action 2.2 du programme 175). Le montant des subventions versées a progressé de 27 % entre 2021 et 2023 en AE et de 10 % en CP. Enfin, le ministère a analysé les freins au déploiement de la loi et cherche à lever ces derniers au travers d'une démarche législative. En revanche, il ne reviendra pas sur la procédure de définition et d'adoption des SPR.

La recommandation est partiellement mise en œuvre.

¹²¹ Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

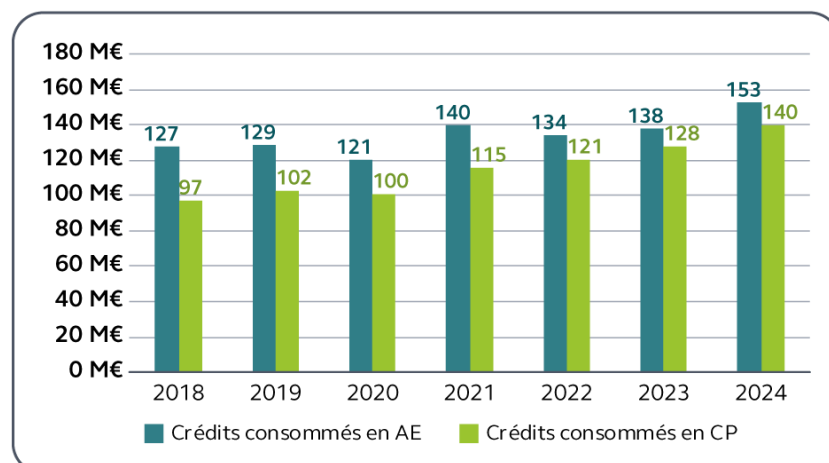
Annexe n° 6 : crédits déconcentrés d'entretien et de restauration des MH (programme 175, action 1, en AE/CP, M€)

Graphique n° 7 : exécution des crédits déconcentrés d'entretien et de restauration des MH par type de propriétaire bénéficiaire (en crédits de paiement, M€)



Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de la culture

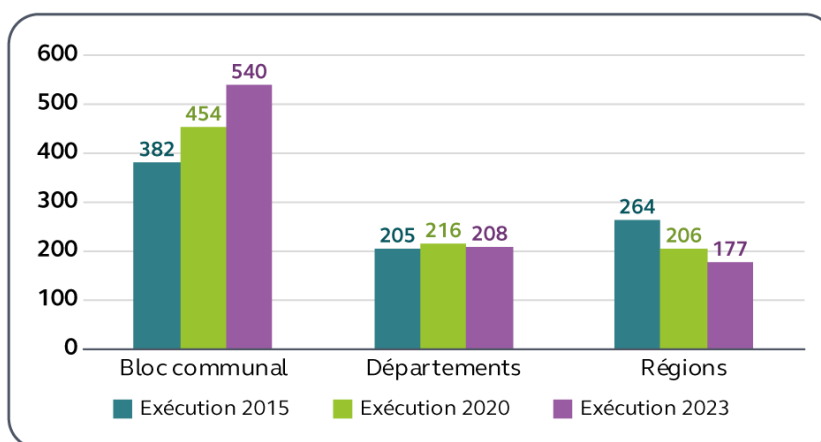
Graphique n° 8 : crédits déconcentrés d'entretien et de restauration des MH des collectivités (prog. 175, action 1, en AE/CP, M€)



Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de la culture (AE/CP : autorisations d'engagement / crédits de paiement)

Annexe n° 7 : dépenses des collectivités de plus de 3 500 habitants pour l'entretien de leur patrimoine culturel (2014-2020, en M€)

Graphique n° 9 : dépenses des collectivités de plus de 3 500 habitants pour l'entretien de leur patrimoine culturel (2014-2020, en M€)



Source : direction générale des finances publiques (DGFîP), comptes de gestion des collectivités locales ; traitements DEPS, ministère de la culture, juin 2025

Champ : communes de 3 500 habitants et plus, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (comportant au moins une commune de 3 500 habitants ou plus) ; départements et régions, France entière.

Annexe n° 8 : rappel du cadre introduit par l'instruction budgétaire et comptable M57

L'instruction budgétaire et comptable M57 reprend les éléments définis par la norme 17 spécifique traitant des biens historiques et culturels. Ces derniers reprennent le périmètre législatifs et réglementaires existants :

- les monuments historiques classés ou inscrits (articles L. 621-1 et L. 621-25 du code du patrimoine) ;
- les monuments naturels et sites classés ou inscrits (article L. 630-1 du code du patrimoine ; articles L. 341-1 et L. 342-2 du code de l'environnement) ;
- les immeubles visés par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

Les biens historiques et culturels mobiliers figurent au code du patrimoine et à l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques (liste détaillée dans la norme).

Trois possibilités d'évaluation comptables existent :

- coût d'acquisition, en cas d'acquisition à titre onéreux (avec pièce justificative) ;
- valeur d'expert, en cas de bien reçu à titre gratuit (dons ou legs) ;
- euro symbolique, en cas de biens contrôlés par la collectivité mais sans pièce justificative.

Il est précisé que :

- la valeur d'entrée n'est pas à réévaluer au cours du temps ;
- cette valeur d'entrée n'est pas amortissable ni dépréciable, elle est considérée comme étant symbolique ;
- si cette valeur d'entrée était amortie, l'entité publique locale devrait cesser de le faire.

Annexe n° 9 : bilan sanitaire : état des immeubles protégés en 2024

**Tableau n° 5 : bilan sanitaire : état des immeubles protégés en 2024
par région (nombre des immeubles analysés et évalués)**

<i>Régions</i>	bon	mauvais	moyen	péril	Total général
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	811	574	1 516	131	3 032
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	1 376	496	1 353	109	3 334
<i>Bretagne</i>	666	262	869	76	1 873
<i>Centre-Val de Loire</i>	487	427	721	111	1 746
<i>Corse</i>	136	49	109	24	318
<i>Grand-Est</i>	1 751	598	1 325	128	3 802
<i>Guadeloupe</i>	20	20	6	13	59
<i>Guyane française</i>	27	12	16	5	60
<i>Hauts-de-France</i>	1 095	672	1 092	154	3 013
<i>Île-de-France</i>	1 626	433	1 813	104	3 976
<i>La Réunion</i>	36	41	41	12	130
<i>Martinique</i>	3	7	8	10	28
<i>Normandie</i>	1 023	432	1 187	81	2 723
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	1 233	589	1 472	155	3 449
<i>Occitanie</i>	1 507	852	1 896	231	4 486
<i>Pays-de-la-Loire</i>	647	392	524	229	1 792
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	621	507	843	186	2 157
<i>Total général</i>	13 065	6 363	14 791	1 759	35 978

Source : bilan sanitaire 2024, ministère de la culture

Annexe n° 10 : rappel de la réglementation en matière de transition écologique et énergétique

L'article 175 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN », modifie le code de la construction et de l'habitat¹²². Il prévoit l'obligation de mise en œuvre d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments existants à usage tertiaire afin de parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010.

Ces objectifs sont individuels, imputables à chaque bâtiment, partie de bâtiment ou ensemble de bâtiments accueillant l'exercice d'une activité tertiaire. Le décret tertiaire a toutefois prévu la possibilité pour un assujetti de mutualiser les résultats dans l'hypothèse où un ensemble immobilier est constitué de plusieurs bâtiments¹²³.

Conformément à l'article L.174-1 du code de la construction et de l'habitat, le décret indique ensuite les modalités de mise en place d'une plateforme informatique destinée au recueil et au suivi des consommations d'énergie. Cette plateforme, nommée « OPERAT »¹²⁴, est gérée par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). L'arrêté définissant les obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie finales dans les bâtiments à usage tertiaire a été publié le 10 avril 2020, modifié par divers arrêtés successifs.

Le décret du 23 juillet 2019¹²⁵ relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale des bâtiments tertiaires, dit « décret tertiaire », détermine les conditions d'application de ces dispositions.

¹²² Article L. 111-10-3.

¹²³ Article 1. XV. de l'arrêté du 13 avril 2022 modifiant, notamment, l'article 14 de l'arrêté du 10 avril 2020. En cas d'atteinte de l'un des deux objectifs (en valeur relative ou absolue), « la part de consommations énergétiques économisées supplémentaires en deçà de l'objectif le moins contraignant, peut être réaffectée à une ou plusieurs entités du groupe de structures qui n'ont respecté aucun des deux objectifs ».

¹²⁴ Observatoire de la performance énergétique, de la rénovation et des actions du tertiaire.

¹²⁵ Les édifices culturels ne sont pas concernés par l'application du décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019.

Énergie finale - définition

La consommation d'énergie finale est égale à la consommation d'énergie primaire, moins toutes les pertes d'énergie au long de la chaîne de production, qui transforment les ressources énergétiques en énergie utilisées dans la consommation finale. La consommation d'énergie finale est ainsi le résultat de plusieurs composantes additionnées entre elles, à savoir : la consommation des énergies réglementées (*i.e.* chauffage, chauffage, ventilation, eau chaude sanitaire, éclairage...), les énergies liées à l'immobilier (*i.e.* ascenseur) et l'énergie nécessaire à l'activité de l'occupant.

Des modulations des objectifs de réduction de consommation pour les monuments historiques inscrits ou classés, les sites patrimoniaux remarquables ou les abords des monuments historiques peuvent être mis en œuvre si les aménagements nécessaires entraînent des modifications importantes de l'état des parties extérieures ou des éléments d'architecture et de décoration de la construction¹²⁶. L'architecte en chef des monuments historiques (ACMH) et l'architecte des bâtiments de France (ABF) sont associés à la constitution du dossier technique¹²⁷.

Le dossier technique comprend :

- une étude énergétique portant sur les actions d'amélioration de la performance énergétique et environnementale du bâtiment se traduisant par une réduction des consommations d'énergie finale et des émissions de gaz à effets de serre correspondantes ;

¹²⁶ [Article R. 174-26](#) du code de la construction et de l'habitation.

¹²⁷ L'article 9 de l'arrêté susmentionné précise que les justifications de contraintes architecturales ou patrimoniales doivent solliciter l'avis circonstancié :

« d'un architecte en chef des monuments historiques ou d'un architecte titulaire du diplôme de spécialisation et d'approfondissement en architecture mention « architecture et patrimoine ou de tout autre diplôme reconnu de niveau équivalent pour les monuments historiques classés ; d'un architecte pour les monuments historiques inscrits, les immeubles situés en site patrimonial remarquable ou en abords de monuments historiques, les immeubles ayant reçu le label mentionné à l'[article L. 650-1 du code du patrimoine](#) et les immeubles protégés en application de l'[article L. 151-19 du code de l'urbanisme](#) ou soumis à prescription architecturale en application de l'[article L. 151-18 du code de l'urbanisme](#). Les travaux sur les immeubles protégés au titre des monuments historiques, de leurs abords ou des sites patrimoniaux remarquable et sur les immeubles ayant reçu le label mentionné à l'article L. 650-1 du code du patrimoine sont envisagés dans le programme d'action sans préjudice des dispositions du livre VI du code du patrimoine, relatives au contrôle scientifique et technique et aux déclarations et autorisations de travaux. La modulation tient compte, le cas échéant, des prescriptions émises à ce titre ».

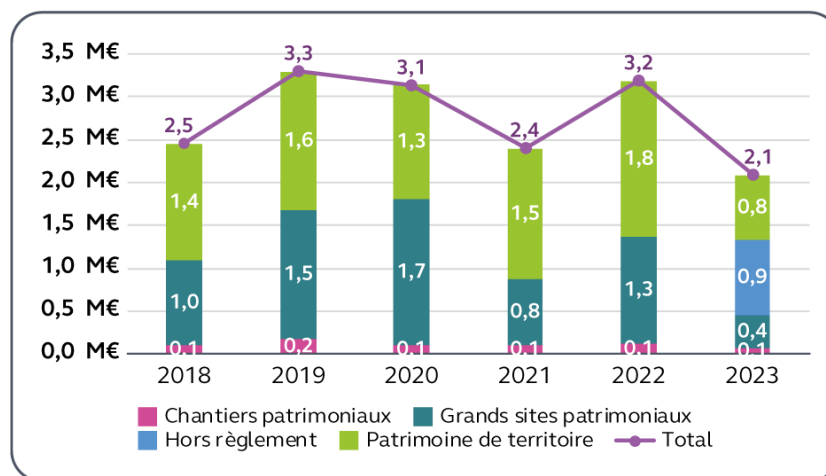
- une étude énergétique portant sur les actions visant à réduire les consommations des équipements liés aux usages spécifiques ;
- une identification des actions portant sur l'adaptation des locaux à un usage économe en énergie et sur le comportement des occupants ;
- un programme d'actions permettant d'atteindre l'objectif, qui s'appuie sur l'ensemble des leviers d'action : performance énergétique des bâtiments, installation d'équipements performants et de dispositifs de contrôle et de gestion active de ces équipements, modalités d'exploitation des équipements, adaptation des locaux à un usage économe en énergie et au comportement des occupants.

Le dossier technique est complété, en fonction de la nature des modulations dont il fait l'objet, par :

- la note technique spécifique justifiant la modulation des objectifs en fonction de contraintes techniques ;
- l'avis circonstancié justifiant la modulation des objectifs en fonction de contraintes architecturales ou patrimoniales ;
- la note de calcul des temps de retour brut sur investissement du programme d'actions d'amélioration de la performance énergétique du bâtiment, justifiant de la modulation des objectifs en cas de disproportion manifeste du coût des actions par rapport aux avantages attendus en termes de consommation d'énergie finale.

Annexe n° 11 : évolution des crédits mobilisés par la région Bourgogne-Franche-Comté

Graphique n° 10 : évolution des crédits mobilisés par la région Bourgogne-Franche-Comté entre 2018 et 2023 en M€



Source : Cour des comptes – l'augmentation observée entre 2021 et 2022 correspond au plan de relance pour l'investissement régional porté par la région.

Note de lecture : « Chantiers patrimoniaux » : soutien en fonctionnement apporté pour la réalisation de chantiers ; « Patrimoine de territoire » : subvention d'investissement pour les petites communes, le dispositif a été abrogé en 2023. Les interventions en faveur du patrimoine protégé s'appuient sur le fonds incitatif et partenarial ; « Grands sites patrimoniaux » : subvention d'investissement pour les plus grandes collectivités ou les projets inscrits au contrat de plan. Ce dispositif est désormais réalisé sous forme d'appel à projets ; « Hors règlement » : en 2023, le temps de la refonte des dispositifs d'intervention en faveur du patrimoine, des aides ont été versées, hors règlement d'intervention.

Annexe n° 12 : le changement d'usage des édifices culturels désaffectés

Dans ce cadre, les édifices culturels désormais désacralisés ou désaffectés constituent une ressource pour les territoires, toujours sous réserve de compatibilités avec l'activité culturelle antérieure.

Les données recueillies¹²⁸ par la conférence des Évêques mettent en évidence :

- 1 679 édifices culturels actuellement fermés à l'année ;
- 411 édifices culturels communaux désacralisés entre 1905 et 2023 ;
- 326 édifices culturels communaux désaffectés entre 1905 et 2023.

Désaffectation et désacralisation

L'article 13 de la loi du 9 décembre 1905, modifiée par l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015, définit les conditions mettant fin à l'affectation au culte d'un édifice religieux :

1° Si l'association bénéficiaire est dissoute :

2° Si, en dehors des cas de force majeure, le culte cesse d'être célébré pendant plus de six mois consécutifs :

3° Si la conservation de l'édifice ou celle des objets mobiliers classés en vertu de la loi de 1887 et de l'article 16 de la présente loi est compromise par insuffisance d'entretien, et après mise en demeure dûment notifiée du conseil municipal ou, à son défaut du préfet :

4° Si l'association cesse de remplir son objet ou si les édifices sont détournés de leur destination ;

5° Si elle ne satisfait pas soit aux obligations de l'article 6 ou du dernier paragraphe du présent article, soit aux prescriptions relatives aux monuments historiques.

¹²⁸ Conférence des évêques de France, Les États généraux du patrimoine religieux, les résultats de la grande enquête, Documents épiscopat, décembre 2024, p. 35-36.

Le décret n° 70-220 du 17 mars 1970 portant déconcentration en matière de désaffectation des édifices culturels a défini que, dans les cas définis à l'article 13 de la loi susmentionnée, la désaffectation est prononcée par arrêté préfectoral à la demande du conseil municipal, lorsque la personne physique ou morale ayant qualité pour représenter le culte affectataire a donné son accord par écrit.

En cas de désaccord ou si l'édifice appartient au département ou à l'État, la désaffectation est prononcée par décret en Conseil d'État. Pour tous les autres cas, la désaffectation ne peut être prononcée que par une loi.

Préalablement à une désaffectation, pour respecter les dispositions du droit canonique¹²⁹, l'évêque diocésain prend un décret du dit « exécution », qui conduit à la perte du caractère sacré du lieu à travers un acte liturgique spécifique. Il s'agit de la désacralisation.

¹²⁹ Le droit canonique est l'ensemble des lois et règlements adoptés par les autorités catholiques pour le gouvernement de l'Église et de ses fidèles.

Annexe n° 13 : le plan ruralité du ministère de la culture

Au printemps 2024, le ministère de la culture a lancé une concertation nationale pour identifier les freins et les leviers à l'accès à la culture dans les territoires ruraux afin de proposer des mesures ciblées.

Plus d'une quarantaine d'événements ont été organisés par l'intermédiaire des Drac au sein de communes rurales, réunissant habitants, élus, acteurs culturels et associatifs, agents de collectivités territoriales, rassemblant plus de 3 500 participants.

En juillet 2024, le ministère a annoncé un plan « Culture et ruralité », présentant 23 mesures regroupées sous les quatre axes suivants :

- Valoriser la culture et les initiatives locales qui font la fierté de nos territoires ;
- Soutenir les acteurs et le maillage culturels de proximité ;
- Faciliter la mobilité des artistes, des œuvres et des publics ;
- Accompagner les porteurs de projet par une ingénierie adaptée.

Dans le cadre de ce plan, des mesures concernant plus spécifiquement le patrimoine des collectivités en zone rurale, à savoir :

- Mesure n° 8 : Affirmer les monuments historiques dans leur rôle d'animateur culturel du territoire ;

L'enjeu est d'inciter les propriétaires à ouvrir davantage leurs monuments et à y organiser des activités culturelles. Pour cela, le ministère souhaite développer l'offre de formation et de conseil en ingénierie pour accompagner les propriétaires publics de monuments protégés dans leurs projets d'ouverture au public, de valorisation des métiers et de développement des usages et propose d'accompagner les collectivités territoriales qui le souhaitent par le CMN dans le cadre du CMN Institut.

- Mesure n° 19 : Libérer l'ingénierie à tous les niveaux pour coordonner et renforcer des projets culturels dans les territoires ruraux ;

Il est proposé de mobiliser toutes les offres d'ingénieries de projet au soutien des initiatives culturelles (guichet unique porté par l'ANCT, chefs de projet des Petites villes de demain, ...).

- Mesure n° 20 : Identifier au sein de chaque Drac un interlocuteur ruralité spécifique, en particulier pour les maires ;

Il est proposé que les Drac renforcent leur action territoriale de proximité par une identification accrue de leurs conseillers en action territoriale, afin d'apporter conseil et expertise aux collectivités et aux opérateurs culturels de manière transversale. Ils constitueront un point d'entrée pour les maires et acteurs ruraux.

- Mesure n° 21 : Réarmer l'État local sur les missions liées à l'architecture et au patrimoine ;

Il est proposé un renforcement des effectifs des Udap dans les départements ruraux en tension avec un objectif de disposer d'au moins deux architectes des bâtiments de France (ABF).

- Mesure n° 22 : Déployer une ingénierie spécialisée dans le domaine de l'architecture et du patrimoine pour les communes rurales

Il est proposé d'ouvrir pour les élus ruraux un « droit de tirage » en ingénierie auprès des services du ministère de la culture, soit en :

- Doublant des vacations des architectes conseils de l'État en Drac pour un conseil architectural et patrimonial du dernier kilomètre.
- Permettant le cofinancement jusqu'à 80 % de l'assistance à maîtrise d'ouvrage des communes rurales pour les travaux de restauration et d'entretien des monuments historiques : dans ce schéma, la Drac (CRMH ou Udap) conseillera le maire tout au long de son projet.

Annexe n° 14 : médiation et outils de participation citoyenne

La participation des citoyens s'organise au titre des procédures légales de concertations préalables inhérentes aux projets d'urbanismes puis, au long court, via les outils de médiation citoyenne.

La concertation légale au titre du code de l'urbanisme

La concertation légale¹³⁰ est obligatoire dans le cadre de différentes procédures (élaboration ou révision d'un PLU ou d'un schéma de cohérence territoriale- SCoT, élaboration ou révision du PSMV) et plus largement, depuis la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite Alur, une possibilité ouverte pour tout projet public ou privé soumis à permis de construire ou d'aménager dans les territoires couverts par un document d'urbanisme, en amont de la demande d'autorisation d'urbanisme.

Respectant les principes d'égalité et d'équité, la concertation se déroule sur toute la durée de mise en place du projet auprès des habitants, associations locales et autres personnes concernées. Le dossier du projet soumis à consultation doit être consultable par tous à la mairie et dans ses annexes ainsi que le site internet de la commune. Le bilan établit aux termes de la consultation constitue une pièce réglementaire de la procédure.

La concertation légale prend le plus souvent la forme de réunions publiques qui ont l'avantage d'informer largement le public. D'autres initiatives peuvent être employées afin de favoriser l'interaction et les échanges avec les citoyens comme les consultations en ligne, des ateliers de citoyens ou professionnels, les boîtes à idées, la cartographie participative¹³¹.

Le rôle spécifique de la commission locale du site patrimonial remarquable

Installée dès la création du SPR, la commission locale est un organe de gouvernance et de discussion à l'échelle du SPR. Elle est un appui à la mise en place de démarches de participation citoyenne et de médiation.

¹³⁰ Art. L. 103-2 et L. 300-2 du code de l'urbanisme.

¹³¹ Outil de concertation basé sur la cartographie d'un espace afin de recueillir l'avis des habitants.

Commission locale du site patrimonial remarquable (CLSPR)

La commission locale de site patrimonial remarquable est un organe essentiel pour la gestion et la valorisation des sites classés. Voici les points clés concernant sa mise en place et son fonctionnement :

La commission est instituée par délibération de l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme, à compter de la publication de l'arrêté de classement du SPR.

Elle est composée de :

- membres de droit :

- le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent ;
- le ou les maires des communes concernées par le SPR ;
- le préfet de département ;
- le directeur régional des affaires culturelles ;
- l'architecte des bâtiments de France ;

- membres nommés (maximum 15) :

- un tiers de représentants désignés par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI ;
- un tiers de représentants d'associations de protection du patrimoine ;
- un tiers de personnalités qualifiées (commerçants, historiens, etc.).

Lors de sa première réunion, la commission approuve un règlement intérieur, qui fixe ses modalités de fonctionnement.

La commission est consultée tout au long de l'élaboration du document de gestion du SPR.

Elle doit donner son avis sur :

- le projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ;
- le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) ;
- les propositions de modifications après l'enquête publique ;
- mise en œuvre du document de gestion.

La commission est consultée lors de la révision ou modification du PSMV ou PVAP.

Elle peut proposer des modifications ou des mises en révisions de ces documents.

Un décret du 30 juin 2021 a assoupli les règles de composition des commissions locales :

- les membres de droit peuvent se faire représenter ;
- des précisions ont été apportées concernant la désignation des représentants lorsque plusieurs communes sont concernées ;
- si le maire préside la commission, un second représentant de la collectivité peut également y siéger ;
- ces modifications visent à simplifier le fonctionnement des commissions locales et à renforcer leur efficacité dans la gestion des sites patrimoniaux remarquables.

La médiation et la participation citoyenne

Les sites patrimoniaux remarquables doivent être dotés d'outils de médiation¹³² et de participation citoyenne (article L. 631-1 du code du patrimoine). Il est de la responsabilité de la collectivité compétente en matière de PLU de s'assurer de leur existence.

Les objectifs de la médiation et la participation citoyenne sont de sensibiliser le public (habitants, professionnels, visiteurs) aux atouts des patrimoines et aux règles d'urbanisme en zone protégée et de favoriser leur implication dans la reconquête durable du site protégé. Elles prennent de multiples formes comme la création de lieux d'accueil et de conseil en matière d'urbanisme patrimonial, l'utilisation d'outils pédagogiques numériques, la création d'événements (expositions, conférences, ateliers, visites, balades urbaines...), la mise en œuvre de tiers lieux en centre ancien. Les offices de tourisme peuvent également agir en faveur de la médiation et de l'interprétation du patrimoine dans les communautés et les métropoles compétentes en matière de « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

Des centres d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (Ciap) dont l'installation est requise par la convention relative à la mise en place du label *Ville ou Pays d'Art et d'Histoire* peuvent également être partie prenante dans l'animation de la médiation et la participation citoyenne au titre des SPR. Le rôle de ces espaces culturels de proximité est en effet de présenter et valoriser les patrimoines détenteur du label.

¹³²La médiation suppose la transmission d'un contenu et son appropriation par les habitants ou visiteurs d'un lieu.

Annexe n° 15 : évolution du nombre de périmètres délimités des abords

Tableau n° 6 : évolution du nombre des périmètres délimités des abords (PDA)

	2000	2005	2010	2015	2020*	2021	2022	2023	2024
<i>Nombre par an</i>	3	41	68	79	195	904	207	257	117
<i>Nombre cumulé</i>	3	67	415	900	1605	2509	2716	2973	3090

Source : ministère de la culture, état des lieux de la protection des sites patrimoniaux, 2023

Note : * total des PDA en 2020 + des PDA enregistrées sur l'Atlas des Patrimoines dont la date de création n'est pas complétée.

Annexe n° 16 : rôle des commissions nationales et régionales du patrimoine et de l'architecture (CNPA) et (CRPA)

La Loi LCAP¹³³ a créé la commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA) et des commissions régionales du patrimoine et de l'architecture (CRPA).

Placée auprès du ministre de la culture, la CNPA est notamment *« consultée en matière de création, de gestion et de suivi des servitudes d'utilité publique et de documents d'urbanisme institués dans un but de protection, de conservation, et de mise en valeur du patrimoine culturel »*¹³⁴.

Elle peut aussi *« proposer toutes mesures propres à assurer la protection, la conservation et la mise en valeur du patrimoine et de l'architecture »* ou *« demander à l'État d'engager une procédure de classement ou d'inscription au titre des monuments historiques ou de classement au titre des sites patrimoniaux remarquables »*.

La CNPA comprend des représentants de l'État, des élus locaux, des élus nationaux, des « représentants d'associations ou de fondation ayant pour objet de favoriser la connaissance, la protection, la conservation et la mise en valeur du patrimoine », et des personnalités qualifiées. Ils sont nommés pour cinq ans.

La CNPA est divisée en sept sections, dont :

- 1^{ère} section : « sites patrimoniaux remarquables et abords » ;
- 2^{ème} section : « protection des immeubles au titre des monuments historiques, domaines nationaux et aliénation du patrimoine de l'État » ;
- 3^{ème} section : « projets architecturaux et travaux sur les immeubles ».

Placée auprès du préfet de région, la CRPA *« est consultée en matière de création, de gestion et de suivi de servitudes d'utilités publique et documents d'urbanisme institués dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel »*.

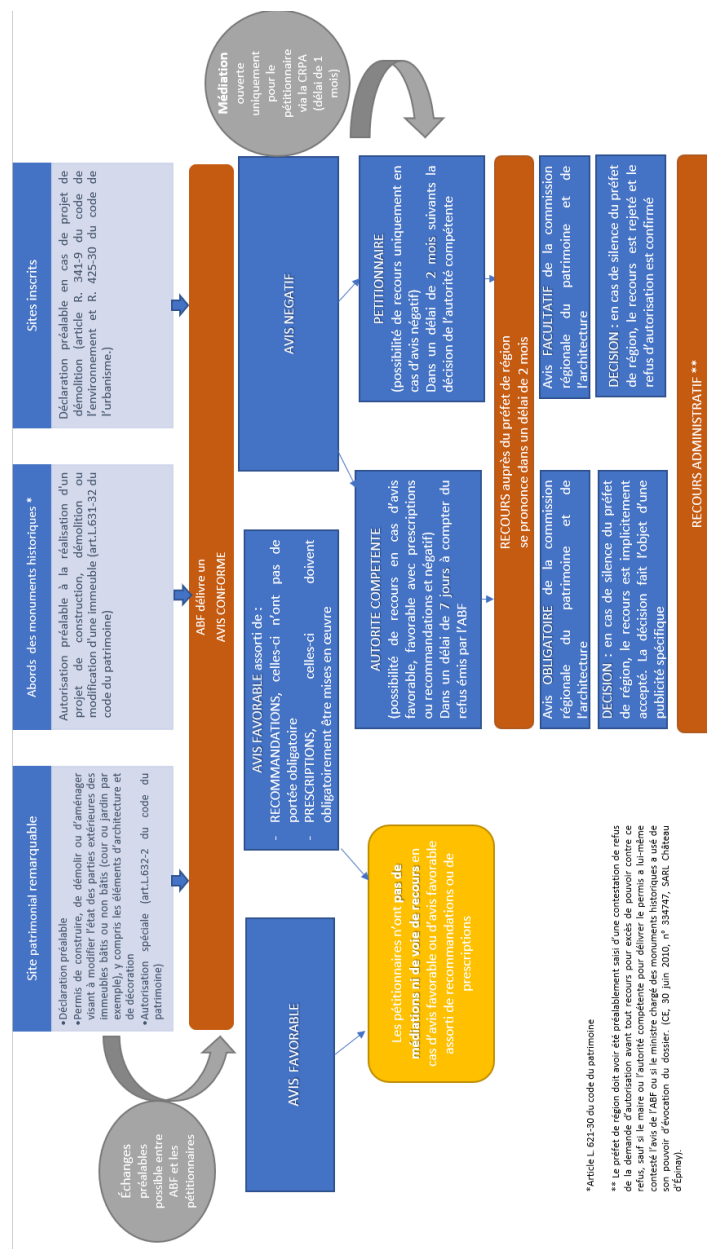
¹³³ Elles reprennent notamment les missions de la commission nationale des monuments historiques (CNMH) et des commissions régionales du patrimoine et des sites (CRPS), qui sont supprimées.

¹³⁴ Art. L. 611-1 du code du patrimoine.

Elle est composée de « *personnalités titulaires d'un mandat électif national ou local, [de] représentants d'associations ou de fondations ayant pour objet de favoriser la connaissance, la protection, la conservation et la mise en valeur du patrimoine et [de] personnalités qualifiées* ». Ils sont nommés pour cinq ans.

Elle est présidée par un élu choisi par le préfet de région. Elle comprend trois sections, de 27 membres chacune. La section 1 « protection et valorisation de l'architecture et du patrimoine immobilier » est compétente « *en matière de protection des immeubles au titre des monuments historiques, de plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine, d'attribution de labels, de périmètre délimité des abords et de documents d'urbanisme* ».

Annexe n° 17 : en périmètre protégé : schéma de la procédure des avis conformes des ABF



Annexe n° 18 : évolution des recours sur les avis des ABF (2018-2023)

<i>Régions</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Occitanie</i>	31	59	52	92	121	144	499
<i>Ile-de-France</i>		15	39	117	159	135	465
<i>Hauts-de-France</i>	20	58	60	81	90	99	408
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	19	62	64	45	97	111	398
<i>Grand Est</i>	3	45	66	85	85	91	375
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	19	43	43	78	69	115	367
<i>Centre-Val de Loire</i>		29		65	65	52	211
<i>Pays de la Loire</i>		31		40	59	70	200
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	10	12	31	12	68	51	184
<i>Bretagne</i>		30		47	28	55	160
<i>Normandie</i>		19	22		21	50	112
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>		5	19		35	40	99
<i>Corse</i>	0	4	1	0	5	0	10
<i>La Réunion</i>					2	0	2
<i>Guadeloupe</i>		0	0	0	0	0	0
<i>Guyane</i>		0	0	0	0	0	0
<i>Martinique</i>	0	0	0		0	0	0
<i>Mayotte</i>		0	0		0	0	0
Total	102	412	397	662	904	1013	3490

Source : ministère de la culture