



Inspection générale
de l'administration des
affaires culturelles

n° 2006 / 06

Inspection générale
de l'architecture et du
patrimoine

n° 346 / 06

Inspection générale
des finances

n° 2006 - M - 021 - 01

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques

Etabli par

Bruno SUZZARELLI

Inspecteur général de
l'administration des affaires
culturelles

François GOVEN

Conservateur général du
patrimoine

François CAILLETEAU

Inspecteur général
des finances

- Avril 2006 -

Synthèse

Modernisation et rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques

Constats

Ministère de la culture et de la communication

1. Cadre de l'audit

- L'organisation des travaux sur les monuments historiques (MH) devait être adaptée au contexte de la décentralisation, aux exigences de maîtrise des coûts et de délais et aux règles européennes.
- La loi du 13 août 2004, l'ordonnance du 8 septembre 2005 et des décisions du Gouvernement ont traduit cette nécessité :
 - ✓ Transfert au propriétaire de la maîtrise d'ouvrage sur les MH.
 - ✓ Décision de transférer au Centre des monuments nationaux (CMN) la maîtrise d'ouvrage (MOA) sur 90 monuments nationaux.
- Dans ce cadre, l'audit devait :
 - ✓ proposer les modalités concrètes de mise en œuvre de ces décisions ;
 - ✓ proposer des pistes de restructuration de l'organisation et des métiers d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et de maîtrise d'œuvre (MOE).

2. Deux exigences

- Ne pas revenir, par l'AMO, sur la décision de transfert de la MOA.
- Tirer toutes les conséquences de ce transfert en termes d'économies.

MINET - DGME - 2006

Modernisation et rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques

Propositions

Ministère de la culture et de la communication

3. Recommandations

- Sur le transfert au CMN :
 - ✓ Créer des équipes régionales de MOA au CMN pour les quatre régions les plus importantes (70 % du budget).
 - ✓ Transférer les personnels correspondants du ministère vers le CMN.
 - ✓ Conventionner avec les services du ministère pour les autres régions.
- Sur la nécessité de restreindre les possibilités d'AMO gratuites :
 - ✓ Sauf exception, la limiter à l'aide à l'élaboration du programme.
 - ✓ Et ceci, pour les seules très petites collectivités et les propriétaires privés sans moyens.
- Sur la maîtrise d'œuvre :
 - ✓ Revoir le barème des honoraires des architectes en chef (ACMH) ; limiter les études préalables demandées par les services de l'Etat ; offrir une transparence totale sur les différentes solutions de restauration et leur coût.
 - ✓ Ne pas étendre le monopole des ACMH ; le limiter aux monuments d'Etat et aux travaux largement subventionnés.
 - ✓ Redéfinir le rôle des vérificateurs (VMH) « économistes de la construction » et calquer leur champ d'intervention sur celui des ACMH : dans toute proposition de MOE, l'ACMH devrait officialiser un groupement avec un VMH.

4. Impacts attendus et échéances

- Transfert de 33 personnes des services du ministère au CMN.
- AMO : possibilité de réduction de 60 à 70 ETP dans les DRAC à partir de 2008.

MINET - DGME - 2006

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandations (par ordre chronologique de mise en œuvre)	Pages du rapport	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
1	Clarifier les responsabilités respectives de la DRAC Ile-de-France et du SNT dans la MO sur les immeubles de l'Etat (culture).	11 et 12	DAG / DAPA	2007
2	Porter le budget d'entretien à 15% des crédits consacrés aux MH	18	DAPA / DAG	2007
3	Donner aux propriétaires la faculté de faire appel auprès de l'administration centrale des décisions d'autorisation de travaux délivrées par les services régionaux de l'Etat	17	DAPA	2007
4	Revoir le barème de rémunération des ACMH pour inciter à une meilleure maîtrise des coûts	15	DAPA / MINEFI	2007
5	Obliger le maître d'œuvre de travaux sur un MH classé à proposer au propriétaire l'ensemble des solutions de restauration envisageables ainsi qu'une estimation de leurs coûts.	16	DAPA	2007
6	Organiser des services de maîtrise d'ouvrage propres au CMN, dans un premier temps dans quatre régions. Dans les autres régions, confier aux DRAC une mission d'AMO pour le compte du CMN. Transférer au CMN les effectifs du ministère de la culture correspondant aux équipes de MO dans ces quatre régions ; ailleurs, maintenir les effectifs concernés en DRAC ou dans les SDAP.	9 13	DAPA / CMN DAG	2007 / 2008 2007 / 2008
7	Sauf exception, limiter l'AMO gratuite pour le compte des propriétaires de MH classés à l'aide à l'élaboration du programme, et ceci pour les seules très petites collectivités et les propriétaires privés sans moyens. Limiter l'AMO payante aux cas de stricte carence de l'offre privée, avec fixation d'un barème horaire correspondant aux coûts complets	7 7 et 8	DAPA DAPA	2008 2008
8	Tirer les conséquences en termes d'effectifs de la restitution de la MO au propriétaire (économie de 60 à 70 emplois sur le budget de la culture).	13	DAG / MINEFI	A partir de 2008
9	Limiter l'intervention exclusive d'un ACMH aux travaux sur les MH de l'Etat ou à ceux qu'il aide financièrement à plus de 30%	18	DAPA	2008
10	Clarifier la responsabilité des vérificateurs des MH en en faisant de véritables économistes de la construction spécialisés	20 et 21	DAPA	2008

PRINCIPALES AMELIORATIONS ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires				Impact	
		Citoyen efficacité socio- économique	Usager qualité de service	Contribuable efficience	Agents	en ETP	financier
Donner au CMN la pleine maîtrise de la politique de gestion des monuments qui lui sont confiés	6	X					
Eviter la dispersion des compétences dans les régions qui ne disposent pas de la masse critique suffisante de monuments	6	X		X	X		
Apporter une aide effective aux propriétaires de monuments qui ne disposent que de moyens très limités	7	X	X				
Limiter au strict nécessaire le calibrage des services de l'Etat chargés d'une responsabilité de maîtrise d'ouvrage sur les MH	8			X		60 à 70	3 à 3,5 M€/an
Rationaliser l'organisation de la MO sur les travaux de l'Etat (culture) en Ile-de-France	1	X	X				
Mieux maîtriser les coûts des travaux	4 et 5			X			
Eviter, par une meilleure maintenance des édifices, le besoin ultérieur en travaux lourds	2	X	X	X			
Donner au propriétaire la faculté de solliciter un arbitrage sur une décision qu'il conteste	3		X				
Concentrer l'intervention des ACMH sur les opérations jugées prioritaires par l'administration de la culture	9	X	X	X			
Rendre plus cohérente et donc plus efficace l'équipe de maîtrise d'œuvre	10	X	X	X	X		

Sommaire

INTRODUCTION	6
1. LA MAÎTRISE D’OUVRAGE	7
1.1. Le transfert de la maîtrise d’ouvrage au propriétaire.....	7
1.1.1. Le cadre général de l'assistance à maîtrise d'ouvrage susceptible d'être apportée aux propriétaires par les services de l'Etat.....	7
1.1.2. L'assistance gratuite	7
1.1.3. L'assistance payante	8
1.2. Le transfert au CMN de la gestion des travaux d’entretien et de restauration sur les monuments nationaux	9
1.2.1. Les moyens budgétaires et en personnels : l'état des lieux	9
1.2.2. L'étendue des responsabilités transférées	10
1.3. La réorganisation des services de maîtrise d’ouvrage du ministère de la culture	11
1.3.1. La coexistence de plusieurs types d'opérateurs.....	11
1.3.2. La situation particulière de l'Ile-de-France	11
1.3.3. Propositions.....	12
1.4. Les conséquences sur les effectifs des services.....	13
1.4.1. Le transfert au propriétaire de la maîtrise d’ouvrage sur les monuments classés	13
1.4.2. Le transfert au CMN	14
1.4.3. La réorganisation de la maîtrise d’ouvrage en Ile-de-France	14
2. LA MAÎTRISE D’ŒUVRE	16
2.1. Un objectif prioritaire : la maîtrise des coûts.....	16
2.1.1. Les procédures	16
2.1.2. Les composantes du prix des travaux : ne pas se tromper de cible.	16
2.2. La restructuration des métiers de la maîtrise d’œuvre	18
2.2.1. Les architectes en chef des monuments historiques (ACMH).....	18
2.2.2. Les vérificateurs	20
OBSERVATIONS DU MINISTERE ET REPONSE DE LA MISSION	23

INTRODUCTION

Le patrimoine protégé au titre des monuments historiques comprend aujourd'hui quelque 41 000 monuments, dont un tiers est classé, le reste inscrit.

Les crédits (hors personnels) consacrés par le seul ministère de la culture à l'entretien et à la restauration de ce patrimoine s'élèvent en 2006 à environ 220 M€ (autorisations d'engagement). Ce chiffre comprend à la fois les moyens que le ministère consacre aux monuments appartenant à l'Etat qui lui sont affectés et les aides qu'il accorde aux propriétaires, publics ou privés, de ces monuments.

L'environnement législatif et réglementaire dans lequel s'exercent ces activités est en pleine évolution :

- la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ouvre la possibilité de transferts de la propriété de monuments de l'Etat aux collectivités territoriales et prévoit des expérimentations de décentralisation de la gestion des crédits relatifs à l'entretien et à la restauration des monuments n'appartenant pas à l'Etat ;
- l'ordonnance du 8 septembre 2005 réforme profondément l'organisation de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les édifices classés et prévoit une redéfinition des conditions d'exercice de la maîtrise d'œuvre les concernant.

L'étude ici réalisée dans le cadre des audits de modernisation de l'Etat vise à clarifier les enjeux de ces réformes et à en proposer les modalités de mise en œuvre, sur le plan juridique comme en termes budgétaires, organisationnels et d'effectifs. Elle porte à la fois sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage (1^{ère} partie) et sur les conditions d'exercice de maîtrise d'œuvre (2^{ème} partie).

1. LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

1.1. Le transfert de la maîtrise d'ouvrage au propriétaire

La législation sur les monuments historiques avait dès son origine prévu, dans certaines conditions, la possibilité pour l'Etat de se substituer au propriétaire d'un monument classé, personne privée ou publique, pour exercer à sa place la maîtrise d'ouvrage des travaux d'entretien ou de restauration. Si l'Etat a cessé, depuis une dizaine d'années, de recourir à cette faculté pour l'entretien des édifices ne lui appartenant pas, il continue à en faire largement usage pour les opérations plus complexes de restauration, et ceci malgré les inflexions intervenues en la matière à partir de 2003.

La part des monuments n'appartenant pas à l'Etat dans les affectations d'autorisations de programme (AP) pour les opérations dont il assure directement la maîtrise d'ouvrage était en moyenne, pour la période 1998-2001, de l'ordre de 60%, contre 40% pour ceux dont il est propriétaire. La tendance est, depuis lors, à une inversion de cette proportion, l'Etat ayant décidé de laisser une part croissante des travaux s'effectuer sous la maîtrise d'ouvrage du propriétaire. Des transferts de crédits ont été opérés à cet effet sur plusieurs exercices budgétaires.

L'ordonnance du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés a systématisé cette évolution : elle prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2008 au plus tard, le maître d'ouvrage des travaux sur un immeuble classé ou inscrit sera le propriétaire ou l'affectataire domanial du monument.

1.1.1. Le cadre général de l'assistance à maîtrise d'ouvrage susceptible d'être apportée aux propriétaires par les services de l'Etat

L'ordonnance du 8 septembre 2005 prévoit que, sous certaines conditions, une assistance gratuite ou payante pourra être apportée au propriétaire par les services de l'Etat. C'est à la définition de ces conditions que l'on s'attache ci-dessous.

Il convient que, par le biais de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), le transfert de responsabilité voulu par l'ordonnance ne soit pas réduit aux apparences. Une offre trop large et trop systématique d'AMO serait un moyen pour les services de l'Etat de garder la réalité d'un pouvoir que l'on a décidé de leur retirer. La possibilité de l'AMO doit donc être définie de façon restrictive, limitée au strict indispensable.

C'est aussi nécessaire pour qu'une économie un peu sensible puisse être faite sur les effectifs des directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

1.1.2. L'assistance gratuite

L'ordonnance ouvre la possibilité de cette assistance au propriétaire "qui ne dispose pas, du fait de l'insuffisance de ses ressources ou de la complexité du projet de travaux, des moyens nécessaires à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de l'opération".

L'insuffisance des ressources ne peut être entendue ici comme impécuniosité. Il s'agit en effet de la maîtrise d'ouvrage de travaux où le coût de ceux-ci est sans commune mesure avec celui de celle-là. La maîtrise d'ouvrage coûte quelques pour cent des travaux : si le propriétaire peut payer les travaux (ou même seulement la moitié, s'il est largement subventionné), il peut payer une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Par contre, il est certain que de nombreux propriétaires, privés ou publics, ne disposent pas de la capacité d'exprimer de façon professionnelle le besoin de travaux de leur monument même s'ils perçoivent globalement leur nécessité. Le risque, en les laissant sans assistance, est double : ils peuvent décider de travaux qui ne sont pas les plus nécessaires, ce qui pourra provoquer des difficultés au moment de l'autorisation ou même des dommages au monument ; le second risque est qu'ils s'en remettent exclusivement au maître d'œuvre, ce qui peut les entraîner à des dépenses excessives. Il serait regrettable qu'après avoir rendu aux propriétaires la maîtrise d'ouvrage dont les services de l'Etat les avaient privés, ils en soient à nouveau dépossédés.

On préconise donc ici d'ouvrir l'AMO gratuite pour l'établissement du programme de travaux :

- sans besoin de justification, aux communes de moins de 1 000 habitants (20 000 communes environ) ;
- au cas par cas, aux autres propriétaires publics lorsque la complexité des travaux à y réaliser dépasse indiscutablement la compétence de leurs services ;
- au cas par cas également, aux propriétaires privés lorsqu'ils ne disposent pas de la compétence nécessaire, que ce soit par manque de ressource ou en raison de la complexité des travaux.

En outre, on suggère de permettre, au cas par cas, une extension de l'AMO à d'autres missions de maîtrise d'ouvrage pour les toutes petites collectivités publiques et pour les propriétaires privés dont la situation d'impécuniosité le justifie.

En tout état de cause, l'AMO gratuite n'est pas un droit pour les propriétaires. Elle ne peut être accordée qu'en fonction de la disponibilité des services.

1.1.3. L'assistance payante

L'ordonnance définit de façon précise le cas où les services de l'Etat peuvent offrir à titre onéreux leurs services : c'est celui où le propriétaire aura établi la carence de l'offre privée. Il aura donc fait préalablement appel à la concurrence et pourra administrer la preuve de cet appel et de son caractère infructueux. On insistera ici sur le fait que les prix jugés trop élevés par le propriétaire ne peuvent servir de justification à l'appel aux services de l'Etat. C'est seulement l'absence de proposition techniquement acceptable qui peut permettre l'appel aux services de l'Etat. On notera aussi que ces dispositions excluent que les services de l'Etat fassent partie des prestataires initialement consultés.

Les prestations doivent être rémunérées par application d'un barème établi en fonction des coûts réels.

Cette disposition serait impraticable s'il s'agissait de construire un barème directement applicable à toute prestation d'AMO. Ce serait, soit beaucoup trop compliqué (en

prévoyant et en chiffrant toutes les tâches correspondant à la diversité infinie des situations), soit contraire à la notion de coûts réels si l'on fixait un pourcentage des travaux.

La seule solution, pour rester dans le cadre de l'ordonnance, est de calculer des prix de l'heure des différentes catégories d'agents pouvant intervenir en AMO. Ce prix de l'heure doit comprendre :

- la rémunération complète,
- l'ensemble des coûts sociaux y compris la cotisation forfaitaire patronale représentative des pensions telle que calculée désormais dans les lois de finances,
- une quote-part de frais de fonctionnement,
- une quote-part des frais généraux.

A partir de ce barème horaire, la prestation serait facturée en fonction du nombre d'heures réellement nécessaires à l'exécution de la prestation, la responsabilité d'un calcul convenable incombant au fonctionnaire signant la convention.

La prestation serait facturée hors TVA sur le fondement de l'article 256 B, 1^{er} alinéa, du CGI (prestations des personnes morales de droit public n'entraînant pas de distorsions dans les conditions de la concurrence).

1.2. Le transfert au CMN de la gestion des travaux d'entretien et de restauration sur les monuments nationaux

Outre les quelque 140 monuments et sites sur lesquels il exerce des responsabilités partielles liées à l'accueil du public, à l'animation et à la perception de recettes domaniales, le CMN est directement gestionnaire de 90 « monuments nationaux » (dont 84 appartiennent à l'Etat et 6 à l'établissement public) répartis de façon assez inégale dans 18 régions métropolitaines. La décision de principe de transférer au Centre des monuments nationaux (CMN) la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments nationaux, actuellement partagée entre les DRAC et le service national des travaux (SNT), ainsi que la maîtrise d'œuvre de l'entretien, qui relève des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), aura des incidences aussi bien en matière budgétaire que de personnels.

1.2.1. Les moyens budgétaires et en personnels : l'état des lieux

1.2.1.1. Les masses financières

Les DRAC et le SNT ont consacré en moyenne, de 2000 à 2004, environ 32,8 M€ par an aux travaux sur les monuments nationaux, dont 3,8 M€ pour l'entretien et 29 M€ (affectations d'AP) pour la restauration.

C'est un volume de crédits de cet ordre qui devra, le moment venu, être transféré sur le budget de l'établissement public¹ pour lui permettre d'assumer les responsabilités de la

¹ Par un mouvement de crédits interne au programme « Patrimoines », qui consistera à transférer des crédits des catégories 31 (fonctionnement autres que de personnel) et 51 (immobilisations corporelles de l'Etat) vers la catégorie 32 (subventions pour charges de service public) ;

maîtrise d'ouvrage. Il appartiendra au CMN de formuler ses besoins dans le cadre de la négociation budgétaire annuelle, avec justification au premier Euro, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP). La part de la subvention destinée à l'entretien devrait logiquement bénéficier d'une certaine stabilité, celle correspondant à la restauration étant fixée en fonction de la programmation proposée par l'établissement public.

1.2.1.2. Les personnels

Les effectifs chargés actuellement des fonctions de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre sur les monuments nationaux peuvent être estimés à environ 52 personnes (ETP), dont une vingtaine en DRAC, 8 au SNT et 24 dans les SDAP. Ils comprennent à la fois des conservateurs et architectes (10), des personnels techniques (25) et des administratifs (17).

La répartition géographique de ces personnels est cependant assez peu homogène, reflet de l'inégale distribution des monuments sur le territoire : la région Ile de France à elle seule concentre 37% des effectifs ; si l'on y ajoute le Centre, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et le Languedoc-Roussillon, ce sont 67% des personnels qui sont rassemblés dans quatre régions. On observe d'ailleurs que ces mêmes quatre régions représentent 70% de la dépense annuelle d'entretien et de restauration sur les monuments nationaux.

1.2.2. L'étendue des responsabilités transférées

Le transfert de la maîtrise d'ouvrage donnera au CMN les outils d'une politique d'investissement qui lui échappe actuellement. Il sera donc un incontestable facteur de modernisation puisqu'il mettra fin au clivage entre les responsabilités d'accueil du public, d'animation, de diffusion commerciale, de gestion courante et d'aménagement intérieur qui incombent déjà à l'établissement public et celles liées à la réalisation des travaux d'entretien ou de restauration, qui relèvent des services de l'Etat.

Le volume des travaux ne justifie cependant pas la constitution d'équipes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre internes au CMN dans l'ensemble des régions, sauf à risquer une dispersion peu efficace des compétences et des moyens ; mais leur centralisation au siège de l'établissement ou leur regroupement dans des ensembles inter-régionaux trop vastes seraient tout aussi inefficaces.

La mission suggère donc, au moins dans un premier temps, de ne constituer de véritables équipes intégrées que dans les quatre plus grosses régions en effectifs (Ile-de-France, Centre, PACA, Languedoc-Roussillon) et, dans les autres, de confier aux DRAC des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le compte de l'établissement public comme l'ordonnance du 8 septembre 2005 en ouvre la possibilité. La forme juridique du mandat, selon les dispositions de la loi MOP, paraît la plus appropriée ; dans ces mêmes régions, les SDAP territorialement compétents continueraient à assurer l'entretien.

Des aménagements à ce principe pourraient être opérés pour rattacher aux équipes régionales du CMN des monuments situés à la lisière de leur territoire, tels que le château de Pierrefonds dans l'Oise ou celui d'Angers en Maine-et-Loire ; à l'inverse, en Ile-de-France, la situation spécifique des domaines du Palais-Royal et de Meudon, comme celle du Palais de Chaillot, militent pour un maintien du mode actuel de la gestion des travaux par le SNT.

1.3. La réorganisation des services de maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture

1.3.1. La coexistence de plusieurs types d'opérateurs

Sur l'ensemble du territoire national, un peu moins de 400 édifices protégés au titre des monuments historiques sont aujourd'hui propriété de l'Etat et affectés au ministère de la culture. Les 9/10^{ème} de ces monuments sont affectés à la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) ; le reste relève des autres directions et abrite généralement des équipements à vocation culturelle (musées, archives, théâtres nationaux).

La moyenne annuelle des dépenses constatées sur la période 2000/2004 sur les édifices de la DAPA a été de 85 M€ en investissement et 11 M€ en entretien.

La maîtrise d'ouvrage de ces travaux est assurée actuellement par trois catégories principales de services :

- les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) des DRAC, qui assurent cette mission pour la quasi totalité des opérations dans les régions autres que l'Ile-de-France où cette responsabilité est partagée avec le SNT ;
- le service national des travaux (SNT), service à compétence nationale créé en 1990 pour assurer cette responsabilité au niveau national mais qui concentre aujourd'hui son activité presque exclusivement sur l'Ile-de-France ;
- l'EMOC, établissement public de maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture, qui assure au coup par coup, par voie de convention de mandat, les plus grosses opérations d'investissement (restauration de monuments historiques ou construction neuve), principalement en Ile-de-France mais également en région.

En sus de ces 3 services, il faut également mentionner certains grands établissements publics (Versailles, le Louvre, le musée du Quai Branly) qui disposent de leur propre service de maîtrise d'ouvrage et, demain, le CMN, qui a vocation à exercer cette compétence sur la petite centaine d'édifices dont il assure déjà aujourd'hui la gestion et l'ouverture au public.

1.3.2. La situation particulière de l'Ile-de-France

Le nombre et l'importance des monuments de la région ont amené en 1990 un partage de compétences entre les services de la DRAC, qui assuraient jusqu'alors l'ensemble des opérations de restauration, et le SNT nouvellement créé.

Si, durant quelques années et conformément à sa vocation d'origine, le SNT est intervenu sur l'ensemble du territoire national, les besoins particuliers de l'Ile-de-France l'ont amené progressivement à consacrer à celle-ci la presque totalité de sa capacité d'intervention, renforçant ainsi l'ambiguïté de sa position vis-à-vis de la DRAC.

Malgré plusieurs tentatives de clarification, notamment l'établissement de listes de monuments relevant en principe du SNT (grands domaines, édifices commémoratifs, résidences présidentielles et opérations interministérielles...), la situation a toujours été jugée peu lisible.

De plus, l'instruction des autorisations de travaux qui relève, en application des dispositions du code du patrimoine, de la responsabilité du préfet de région, a été jusqu'alors assurée par les services centraux de la DAPA, privant la DRAC de la connaissance des opérations souvent les plus importantes qui étaient engagées dans sa zone géographique de compétence et au détriment de sa responsabilité naturelle de coordination des activités culturelles de la région.

1.3.3. Propositions

L'abandon par le ministère de la culture de l'essentiel de la maîtrise d'ouvrage des opérations portant sur les monuments historiques qui ne lui appartiennent pas (ordonnance du 8 septembre 2005) et la décision de confier au CMN la responsabilité des travaux d'investissement et d'entretien sur les monuments historiques qui lui seront remis en dotation, sont l'occasion d'organiser une maîtrise d'ouvrage plus claire en matière de travaux sur les monuments historiques Etat / Culture.

Après avoir envisagé pour l'Ile-de-France deux solutions radicales qui laissent l'une et l'autre nombre de questions sans solution (retour au droit commun avec intégration du SNT au sein de la DRAC ou transfert au SNT des services de maîtrise d'ouvrage de la DRAC restant après réforme), la mission propose le dispositif suivant :

- conforter le SNT dans sa responsabilité privilégiée de maître d'ouvrage de droit commun des travaux sur les édifices d'Ile-de-France, protégés ou non au titre des monuments historiques, appartenant à l'Etat et affectés au ministère de la culture (travaux de restauration ou travaux neufs), à l'exception de ceux remis en dotation à un établissement public ayant vocation à exercer sa compétence de maître d'ouvrage (CMN, Versailles, Louvre...);
- maintenir exclusivement à la charge de la DRAC d'Ile-de-France les travaux sur les cathédrales de la région ainsi que sur les sites archéologiques restant à l'Etat à l'issue de la procédure en cours de transfert de propriété aux collectivités territoriales. En effet, il semble nécessaire de ne pas éloigner l'intervention sur les sites archéologiques des services scientifiques compétents dans ce domaine et présents au sein de la DRAC ;
- confirmer le statut de service à compétence nationale du SNT, afin de lui permettre d'intervenir à titre exceptionnel mais avec légitimité sur des monuments ou domaines situés dans l'aire, sinon administrative, du moins géographique de l'Ile-de-France (cas de Compiègne notamment, déjà en charge du SNT) ;
- revenir à un système conforme au droit commun pour l'instruction et la délivrance des autorisations de travaux au titre des monuments historiques : compétence du préfet de

région / DRAC. Certaines opérations pourraient toutefois, bien sûr, continuer à être traitées par l'administration centrale en application de la procédure d'évocation toujours possible, soit à titre ponctuel, soit pour certaines catégories limitées d'édifices pour lesquelles des impératifs de rapidité et de confidentialité l'imposeraient : travaux sur les édifices affectés à la présidence de la République par exemple.

Les modalités précises des relations DRAC/SNT dans ce domaine devraient être formalisées après concertation entre les deux services afin d'éviter les dysfonctionnements préjudiciables au bon déroulement des opérations.

Si une telle proposition ne va pas dans le sens de la réduction du nombre des opérateurs (mais est-ce le fond du problème ?), elle clarifie sensiblement les champs de compétences respectifs des différents maîtres d'ouvrage, elle restitue à la DRAC les compétences de contrôle scientifique et technique des opérations qui lui reviennent de plein droit et elle replace la conservation régionale des monuments historiques (CRMH) d'Ile-de-France dans la stricte moyenne nationale en terme de gestion de travaux sur les monuments (budgets comme effectifs).

En dehors, de l'Ile-de-France, il convient de réaffirmer la compétence naturelle des DRAC en matière de travaux (restauration ou travaux neufs) sur les bâtiments abritant des établissements du ministère de la culture. Il serait en effet paradoxal que ces services, quand ils disposent des compétences nécessaires, s'apprêtent à assurer une AMO pour le compte de propriétaires extérieurs et n'assurent pas cette maîtrise d'ouvrage sur les bâtiments qui abritent les propres services du ministère de la culture.

L'EMOC aurait naturellement vocation à rester l'opérateur exceptionnel pour les grands chantiers menés sur l'ensemble du territoire national.

1.4. Les conséquences sur les effectifs des services

Les trois séries de réformes évoquées plus haut (restitution de la maîtrise d'ouvrage au propriétaire, élargissement des missions du CMN, réaménagements de compétences entre services de maîtrise d'ouvrage) auront nécessairement des incidences en matière de personnels, que ce soit sur le volume global des effectifs du ministère de la culture ou sur leur répartition entre ses différents services et établissements.

1.4.1. Le transfert au propriétaire de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments classés

Seules les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) interviennent sur les monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat.

La mission a estimé les effectifs des DRAC concernés par les fonctions de maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques, pour l'essentiel regroupés au sein des CRMH, à 165 personnes environ en « équivalent temps plein » (ETP), dont quelque 65 (soit un peu moins de 40%) travaillent pour les monuments de l'Etat et une centaine (un peu plus de 60%) pour ceux dont l'Etat n'est pas propriétaire. Cette proportion rejoint celle des crédits consacrés respectivement à ces deux catégories d'édifices sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat.

En conséquence de ce qui est proposé au point 1 ci-dessus, le besoin d'effectif nécessaire pour l'AMO sera réduit :

- l'AMO gratuite se limitera dans la majorité des cas à la phase d'élaboration du programme de travaux ;
- l'AMO payante ne pourra être qu'exceptionnelle (d'autant qu'une grande partie des tâches de maîtrise d'ouvrage telles que la passation, le suivi et le règlement des marchés sont opérées de façon banale par les collectivités locales).

Une évaluation des besoins futurs à 20 ou 25 % des effectifs actuellement consacrés à la maîtrise d'ouvrage sur les monuments n'appartenant pas à l'Etat (Culture) paraît réaliste. La réduction affectera différemment les différentes professions : celles pouvant participer à l'élaboration des programmes de travaux seront relativement préservées, les autres plus fortement impactées.

L'exercice de la maîtrise d'ouvrage permettait dans une certaine mesure de se dispenser du contrôle scientifique et technique que doit continuer à exercer l'Etat. Ce besoin, limité, doit venir en déduction des réductions précédentes.

Au total, il faut envisager une réduction de 60 à 70 emplois (3 à 3,5 M€ par an).

1.4.2. Le transfert au CMN

Les transferts de personnels induits par l'élargissement des attributions de l'établissement public à la gestion des travaux de restauration et d'entretien sur les monuments nationaux concernent des effectifs plus limités que ceux mentionnés au point 2.1 ci-dessus si, comme il est proposé, on prévoit, au moins dans un premier temps, le maintien d'une AMO apportée au CMN par les DRAC dans les régions où la densité de monuments nationaux ne justifie pas la constitution d'équipes de maîtrise d'ouvrage propres à l'établissement.

Le volume à transférer peut être évalué à 33 personnes, dont environ 16 en Ile-de-France, 7 dans le Centre, 5 en PACA et 4 en Languedoc-Roussillon.

La provenance théorique de ces personnels se ventile ainsi entre les services d'origine : 11,5 viendraient des DRAC, 6 du SNT et 15,5 des SDAP.

Leur répartition par filière professionnelle serait de 5,3 emplois de conservateur ou architecte, 16,3 personnels techniques et 11,4 administratifs.

1.4.3. La réorganisation de la maîtrise d'ouvrage en Ile-de-France

Des redéploiements internes entre la DRAC d'Ile-de-France et le SNT doivent accompagner les réorganisations proposées au point 3 ci-dessus, puisque le SNT sera désormais l'opérateur de droit commun sur les monuments historiques affectés au ministère de la culture en Ile-de-France à l'exception des cathédrales (DRAC) et des monuments

nationaux (CMN). Les effectifs théoriquement à transférer de la DRAC vers le SNT restent à chiffrer mais seront très limités.

*

Au-delà de l'application mécanique des réductions ou transferts d'emplois à opérer, il est suggéré de profiter de l'occasion pour rééquilibrer les effectifs du ministère entre les DRAC (où se trouvent les marges de manœuvre liées à la restitution de la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires) et les SDAP, services situés à l'échelon départemental et dont la situation des effectifs est particulièrement tendue. Les perspectives de réorganisation des services déconcentrés du ministère actuellement à l'étude ne devraient pas avoir d'incidence sur cette question.

Il est donc proposé de ne pas réduire les effectifs des SDAP à hauteur de ce qui résulterait mécaniquement du transfert de la maîtrise d'œuvre de l'entretien au CMN (15,5 personnes environ) et, en contrepartie, de faire supporter aux DRAC un effort plus que proportionnel à leur contribution théorique (11,5 emplois).

2. LA MAÎTRISE D'ŒUVRE

2.1. Un objectif prioritaire : la maîtrise des coûts

2.1.1. Les procédures

Les propriétaires privés désormais maîtres d'ouvrage pourront passer leurs marchés sans application du code des marchés publics, ce qui conduira à une simplification notable des procédures.

Pour les propriétaires publics, l'exclusion des travaux sur les monuments historiques du champ de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (loi « MOP ») clarifie la situation. Il reste, bien entendu, les contraintes des marchés publics. On verra plus bas que ces contraintes peuvent s'aggraver, si l'on n'y prend pas garde, du fait de la liberté de choix du maître d'œuvre.

Par ailleurs, la lenteur des instructions étant une cause de dérive des coûts, il semblerait convenable de faire que les demandes d'autorisation de travaux auxquelles il n'est pas répondu dans un certain délai sont considérées comme acceptées. On propose de fixer ce délai à cinq mois.

2.1.2. Les composantes du prix des travaux : ne pas se tromper de cible.

2.1.2.1. Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

Le coût de la maîtrise d'ouvrage est, nous l'avons vu, très limité par rapport à celui des travaux. Celui de la maîtrise d'œuvre est plus important. Mais il ne constitue, lui aussi, qu'une petite fraction du montant total, de l'ordre du huitième. Toutes les enquêtes effectuées depuis une décennie ont montré que les honoraires de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques étaient de même ordre que ceux sur les travaux régis par la loi MOP ou que ceux des chantiers privés.

Ce n'est donc pas en manipulant à la baisse le barème des honoraires des architectes en chef des monuments historiques que l'on obtiendra une meilleure maîtrise des coûts.

Par contre, il ne serait pas déraisonnable d'envisager de changer la pente du barème en augmentant le taux pour les montants de travaux peu élevés et en le diminuant à l'inverse. Outre que cela rendrait mieux compte de la réalité des coûts de maîtrise d'œuvre, cela contribuerait à inciter aux solutions de restauration les plus économiques (voir ci-dessous).

2.1.2.2. Les études préalables

Le transfert de la maîtrise d'ouvrage au propriétaire doit probablement entraîner la disparition des études préalables faites sans perspective raisonnablement assurée de mise en chantier des travaux correspondants. C'est une source d'économies.

On pourrait la renforcer en décidant que les suppléments imposés par les services de l'Etat aux études préalables nécessaires à des travaux sont à la charge de celui-ci. Par supplément, on entend tout ce qui n'est pas indispensable aux travaux de stricte conservation projetés par le propriétaire.

Enfin, une règle devrait être posée pour le classement d'un monument. Une étude de diagnostic complète devrait être accomplie avant la décision de classement qui permettrait de connaître les besoins de restauration du monument de façon précise et d'alléger les études préalables futures. Cette étude serait à la charge du propriétaire lorsqu'il est demandeur du classement et à celle de l'Etat dans les autres cas.

2.1.2.3. Les travaux de restauration

La tentation est forte, dans les travaux de restauration, de rechercher une forme de perfection par un appel aux techniques et aux matériaux les plus proches de ceux utilisés pour la construction du bâtiment. Cela conduit à des travaux chers parce que les spécialistes de ces techniques sont rares et très qualifiés et parce que les matériaux sont coûteux.

Il existe pourtant souvent, au dire même des hommes de l'art, une grande diversité de solutions aboutissant à une fourchette de prix très ouverte.

De la même façon, il existe une variété importante de partis architecturaux pour un monument. Cela va jusqu'au choix entre le maintien du monument dans son état au moment du classement et sa restauration dans l'état de sa plus grande splendeur.

Il reste que l'éventail de ces choix est trop peu connu des propriétaires et que ceux-ci sont par conséquent trop soumis aux choix de leur maîtrise d'œuvre ou à ceux des services locaux de l'Etat autorisant les travaux.

Trois propositions peuvent permettre d'améliorer cette situation.

- La direction de l'architecture et du patrimoine devrait publier des documents, issus notamment de la jurisprudence de la commission nationale des monuments historiques, montrant la diversité des solutions acceptables pour chaque type de restauration (couverture, charpente, maçonnerie, sols, fondations, etc., pour différents types de bâtiments). Cela exige sans doute un gros travail qu'il faudrait vraisemblablement faire exécuter avec l'aide d'un prestataire extérieur, au moins dans un premier temps. Mais cela permettrait une efficacité très renforcée du financement des travaux dans la mesure où les propriétaires pourraient adapter leurs ambitions à leur moyens. Il va de soi que ces documents engageraient les services chargés d'autoriser les travaux.
- Les maîtres d'œuvre des travaux sur les monuments classés doivent avoir pour premier devoir la présentation au propriétaire de l'ensemble des solutions de restauration ainsi que les estimations de leurs coûts. Dans la mesure où l'Etat "précise les catégories de professionnels auxquels le propriétaire est tenu de confier la maîtrise d'œuvre des travaux" (article 7 de l'ordonnance), il pourrait faire de ce devoir une obligation professionnelle qu'il contrôlerait avec pour sanction éventuelle le retrait de l'habilitation.
- Un droit d'appel devrait être ouvert aux propriétaires concernant les conditions mises à l'autorisation de travaux par les services régionaux de l'Etat. Cet appel serait porté devant

la DAPA, qui pourrait, le cas échéant, saisir pour avis la commission nationale des monuments historiques.

On ne saurait trop insister sur cette question de la nature des travaux : c'est en fait la seule clé pour obtenir un meilleur rendement des crédits que l'Etat et les propriétaires consacrent aux travaux sur les monuments historiques.

2.2. La restructuration des métiers de la maîtrise d'œuvre

2.2.1. Les architectes en chef des monuments historiques (ACMH)

2.2.1.1. Recrutement et champ d'intervention des ACMH

Membres d'un corps d'une cinquantaine de personnes recrutées par un concours de haut niveau, ils ont aujourd'hui le monopole des travaux sur les monuments historiques appartenant à l'Etat (Culture) ou subventionnés par celui-ci.

La Commission européenne s'est saisie en 2004 de la question des ACMH avec deux critiques principales : la non ouverture du corps aux ressortissants de l'Union et l'existence d'un concours impliquant un numerus clausus interdisant l'accès à la restauration des monuments classés à des professionnels qualifiés non recrutés par ce concours. La France a répondu d'une part en annonçant une modification des textes concernant le premier point et d'autre part en défendant le monopole des ACMH sur la base de l'accomplissement d'un service d'intérêt général au profit d'une minorité de monuments historiques (ceux qui sont classés) à la conservation desquels l'Etat attache une particulière importance marquée concrètement par le subventionnement des travaux. La Commission n'a pas, à notre connaissance, réagi depuis.

L'ordonnance du 8 septembre 2005 prévoit dans son article 7 qu'un décret en Conseil d'Etat précisera les catégories de personnel auxquels le propriétaire d'un immeuble classé est tenu de confier la maîtrise d'œuvre. L'ordonnance a donc indiqué la possibilité pour l'autorité réglementaire de limiter le choix du propriétaire mais elle n'est pas allée plus loin que cette affirmation. Le champ du possible est donc largement ouvert.

La direction de l'architecture et du patrimoine, après de nombreuses discussions avec les ACMH, réfléchit à un dispositif que l'on résume ci-dessous.

- Le monopole des ACMH est étendu à tous les monuments classés : ceux de l'Etat hors Culture ; ceux non subventionnés.
- Le choix de l'ACMH est ouvert aux propriétaires autres que l'Etat. Pour celui-ci, c'est l'ACMH territorialement compétent qui est a priori maître d'œuvre avec des possibilités de changement.
- Le concours d'ACMH est ouvert aux ressortissants de l'Union. Un tour extérieur est prévu sous forme d'un recrutement sur dossier et entretiens appréciés par un jury.
- Le nombre des ACMH est augmenté de façon sensible.

La mission s'interroge sur le bien-fondé de ce dispositif.

L'extension du monopole aux monuments de l'Etat non Culture est parfaitement justifié car il met fin à une situation où l'Etat fragilisait sa propre position : s'il y a un besoin d'ACMH, on comprend mal que la moitié des monuments de l'Etat, dont une partie des plus prestigieux, peut se passer de ceux-ci.

Par contre, l'extension aux monuments non subventionnés paraît particulièrement contestable : l'Etat, qui ne participe pas au financement des travaux, est mal fondé à vouloir imposer que le maître d'œuvre soit pris parmi ses agents. Cette extension du monopole ne pourrait que relancer le contentieux avec la Commission européenne.

Au surplus, l'augmentation du nombre des ACMH est dangereuse dans la mesure où il n'est pas évident qu'elle corresponde à une augmentation du volume des travaux. On paupérisera un corps dont une partie des membres (de l'ordre d'un quart à un tiers) ne perçoit qu'un montant d'honoraires assez faible. On sera donc conduit à multiplier les vacations, pour des missions de surveillance notamment, donc à un besoin de crédit de fonctionnement s'imputant sur les dotations globales et donc sur les travaux.

C'est pourquoi, on propose ici un dispositif différent.

- Les travaux sur les monuments classés seraient réservés aux architectes, français ou étrangers, titulaires d'une qualification reconnue par l'Etat (ministère de la culture) : la qualité d'ACMH, un diplôme spécialisé et/ou une pratique attestée dans la restauration des monuments historiques.
- Pour les monuments de l'Etat, quel que soit leur affectataire, la maîtrise d'œuvre incomberait à un ACMH désigné avec l'accord du maître de l'ouvrage.
- Pour les monuments non Etat que celui-ci distingue par un niveau important de participation au financement des travaux, le propriétaire devrait choisir un ACMH sur la liste de ceux-ci. Par niveau important de participation, on propose de retenir l'exigence cumulée d'un taux de 30% au moins du montant des travaux et d'un montant en valeur absolue de 50 000 € au moins.
- L'effectif des ACMH serait progressivement réduit à une quarantaine de personnes.
- Le partage de compétences entre ACMH et ABF devrait évoluer. L'augmentation progressive de la part de l'entretien (l'un des objectifs retenus pour les indicateurs de la loi de finances) devrait être poursuivie jusqu'à 15 % au moins, transférant ainsi de petits chantiers des ACMH aux ABF. Par ailleurs, la surveillance des monuments sur lesquels les ACMH n'interviendraient plus devrait être transférée aux ABF.

2.2.1.2. Le choix du maître d'œuvre par les collectivités publiques autres que l'Etat

Si les propriétaires privés ne sont soumis à aucun formalisme, les collectivités publiques sont régies par le code des marchés publics. La passation d'un marché pour choisir

le maître d'œuvre à l'occasion de chaque chantier sera une procédure lourde et onéreuse. Il convient donc de prévoir un dispositif pour permettre au propriétaire public de s'attacher un maître d'œuvre pour une durée assez longue, de telle sorte qu'un programme de travaux puisse être conduit de bout en bout par un même architecte.

En se référant au dernier état du projet de nouveau code des marchés publics², on peut imaginer deux solutions :

- dans l'hypothèse où le programme de travaux est arrêté au moins dans ses grandes lignes, un marché ordinaire de prestation de services peut être passé pour une durée correspondant à celle prévue pour le programme ;
- dans l'hypothèse inverse, on pourrait utiliser un marché - cadre (l'actuel marché à bons de commande). Son inconvénient est d'être limité à quatre ans, durée un peu faible (cinq ou six ans seraient préférables). Il est cependant prévu que cette durée peut être dépassée dans des cas exceptionnels, justifiés notamment par l'objet du marché : la restauration d'un monument d'une certaine ampleur et d'une certaine complexité pourrait sans doute entrer dans ce champ.

Dans la plupart des cas, le choix d'une procédure adaptée pourrait être fait pour simplifier le formalisme. S'agissant de collectivités locales, le seuil au delà duquel ce choix n'est plus possible est fixé à 211 000 € HT, ce qui correspond à des honoraires sur des travaux d'environ 2 M€. La plupart des programmes de travaux ne dépassent pas ce montant.

Dans le cas où le propriétaire doit faire appel à un ACMH, les honoraires de ce dernier resteraient fixés selon le barème du décret de 1987. De ce fait, la rémunération du maître d'œuvre ne serait pas un critère de la consultation.

2.2.2. Les vérificateurs

2.2.2.1. Une profession réglementée et contingentée

Cette profession très particulière comprend aujourd'hui 15 membres, recrutés par un concours du ministère de la culture ouvert aux économistes de la construction spécialisés dans le domaine de la restauration des monuments historiques. Ils sont chargés par le ministre de la culture d'une compétence territoriale. Ils sont rémunérés par honoraires, fixés par un barème. Si aucun décret statutaire n'organise la profession (à l'exception du décret du 22 mars 1908, obsolète mais non abrogé), leur champ d'intervention est évoqué, selon un parallélisme rigoureux avec celui des architectes en chef des monuments historiques, par le décret du 5 mai 1987 et ses arrêtés d'application.

Ils sont donc, pour les opérations de restauration des monuments historiques classés dès lors que celles-ci font l'objet d'une aide financière du ministère de la culture, les partenaires imposés des architectes en chef des monuments historiques pour exercer certaines missions d'estimation et de contrôle des coûts, dévolues dans le cadre de la loi MOP aux économistes de la construction.

² Avant-projet n° 2 du 29 novembre 2005.

De plus, et en sus de leur mission réglementaire, ils interviennent fréquemment à titre privé en tant qu'économistes spécialisés pour assister les architectes en chef des monuments historiques dans l'évaluation des travaux de restauration, au stade des études préalables (EP) ou des projets architecturaux et techniques (PAT), dans leur aire de compétence territoriale comme à l'extérieur de celle-ci.

2.2.2.2. Une position ambiguë entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre.

Cette ambiguïté est inhérente à la réorganisation de leur profession dès 1987 et à l'évolution des services chargés de la maîtrise d'ouvrage au sein des DRAC depuis cette époque.

En effet, à la différence d'un économiste « classique » type loi MOP, leur mission réglementaire ne débute qu'après l'établissement de l'avant projet (EP) et du projet lui-même (PAT), c'est-à-dire au moment de l'établissement du dossier de consultation des entreprises (DCE), donc très tard dans le processus de maîtrise d'œuvre.

D'autre part, la progressive évolution des métiers techniques des cellules de maîtrise d'ouvrage des DRAC / CRMH (passage de professionnels de l'économie des monuments historiques à des professionnels de la conduite d'opération en lien avec l'évolution administrative en général et du Code des marchés publics en particulier), a fait des vérificateurs les seuls professionnels aujourd'hui compétents en la matière, les amenant à exercer de plus en plus de prestations pour le compte du maître de l'ouvrage alors que leur champ d'intervention relève, (et donc leur rémunération), théoriquement de celui de la maîtrise d'œuvre.

En tout état de cause, la question de leur indépendance est d'autant plus sensible qu'il s'agit là d'un domaine au champ extrêmement restreint, les professionnels privés du secteur travaillant pour la plupart au profit d'entreprises spécialisées dans la restauration des monuments historiques.

2.2.2.3. Propositions

Les réformes en cours qui touchent autant l'organisation de la maîtrise d'ouvrage que de la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques nécessitent que la situation actuelle des vérificateurs soit clarifiée.

Une première voie, soutenue par certains maîtres d'ouvrage et architectes en chef des monuments historiques, consisterait à revenir à un mécanisme de droit commun (type loi MOP) où la responsabilité économique serait intégrée entièrement à la mission de maîtrise d'œuvre de l'architecte. Outre le temps que prendrait la concrétisation de cette disposition qui ne pourrait intervenir que très progressivement en ne remplaçant pas les vérificateurs quittant leur fonction, elle semble ne pas offrir toutes les garanties de la neutralité qui peut être celle d'un agent recruté par l'Etat dans un domaine où les risques de collusion sont renforcés par le nombre extrêmement réduit de professionnels compétents.

Les préconisations de la mission sont les suivantes.

- Maintenir l'existence d'un nombre restreint de vérificateurs des monuments historiques recrutés par concours de l'Etat.
- Elargir leurs missions à l'ensemble des responsabilités classiques d'un économiste de la construction en adaptant à cet effet leur barème de rémunération. (sans incidence sur les coûts puisque ces prestations sont déjà exécutées et rémunérées), donc dès le lancement des études.
- Organiser leur champ d'intervention en stricte parallèle avec celui des architectes en chef des monuments historiques tel que précédemment évoqué, leur intervention n'étant obligatoire que là où l'est celle de l'architecte en chef des monuments historiques.
- Pour les monuments n'appartenant pas à l'Etat sur lesquels intervient un architecte en chef des monuments historiques, celui-ci proposerait au maître de l'ouvrage de faire équipe avec un vérificateur des monuments historiques choisi dans la liste des titulaires du titre.
- Enfin, et c'est une demande légitime des intéressés, supprimer l'appellation actuelle de « vérificateur » qui ne reflète que très partiellement la nature de leurs attributions et la remplacer par celle « d'économiste des monuments historiques ».

OBSERVATIONS DU MINISTERE ET REPONSE DE LA MISSION

Les observations formulées par la direction de l'architecture et du patrimoine dans le cadre de la procédure contradictoire ont été intégrées dans le corps du rapport.

Ministère de la Culture et de la Communication

Le Ministre

16 MAI 2006

Monsieur Jean-François COPÉ
Ministre délégué au budget et à la réforme
de l'Etat
Porte-parole du Gouvernement

CC/156404

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de la circulaire du 29 septembre 2005 du Premier ministre relative aux audits de modernisation, j'ai l'honneur de vous faire part des réflexions de mon département ministériel à la lecture du rapport d'audit consacré à la réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques, remis au début du mois d'avril. Les conclusions de la mission d'audit, résumées en dix propositions, ne soulèvent pas de difficultés pour la plupart d'entre elles, et correspondent au travail en cours pour la préparation des décrets d'application de l'ordonnance du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques.

Ainsi, comme le propose le rapport d'audit, la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration des monuments historiques des monuments gérés par le CMN sera assurée par l'établissement, qui pourra bénéficier de transferts de personnels actuellement chargés de ces travaux dans les services déconcentrés. Celui-ci pourra également bénéficier de l'assistance des services de l'Etat pour les travaux à conduire dans les régions les moins densément dotées en monuments et pour lesquels la création d'un service de travaux ne serait pas viable ; j'ai proposé en ce sens un amendement à l'article L.621-29-2 du code du patrimoine créé par l'ordonnance du 8 septembre 2005, à examiner dans le cadre du débat de la loi de ratification de cette ordonnance.

En revanche, je tiens à vous indiquer les réserves que soulèvent trois autres propositions de la mission d'audit qui ne sont pas conformes aux orientations de la réforme engagée par cette ordonnance.

En premier lieu, l'un des axes de cette réforme les plus attendus des parlementaires est la restitution aux propriétaires de monuments de la maîtrise d'ouvrage sur les travaux de restauration. Celle-ci s'accompagne de la possibilité pour les propriétaires publics et privés ne pouvant assurer eux-mêmes la maîtrise d'ouvrage, du fait de la faiblesse de leurs moyens ou de la complexité des travaux à mener, de demander l'assistance des services de l'Etat.

La définition des conditions d'accès à cette assistance à maîtrise d'ouvrage est le point clé de la mise en œuvre de ce volet de la réforme et le plus sensible pour les parlementaires, qui se sont fait l'écho des inquiétudes de plusieurs maires, relayés par différents préfets. Or, le rapport (proposition 7) préconise de limiter cette assistance à maîtrise d'ouvrage des services de l'Etat, dans des proportions telles que le dispositif perdrait toute souplesse et toute crédibilité. Il est en effet essentiel que les préfets de région, qui décideront de l'opportunité d'accorder aux propriétaires l'aide qu'ils demandent, puissent apprécier chaque situation au cas par cas en fonction des deux critères de moyens du propriétaire et de complexité des travaux posés par l'ordonnance.

Sur la base des conditions d'accès à l'assistance à maîtrise d'ouvrage ainsi limitées, le rapport conclut (proposition 8) à la possibilité de supprimer, à partir de 2008, 60 à 70 emplois dans les services de travaux et marchés des directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Cette estimation repose sur une évaluation particulièrement sommaire des attentes des propriétaires en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de la charge de travail des personnels concernés. J'entends faire analyser ce besoin de façon plus approfondie, tant auprès des directions régionales des affaires culturelles que de l'association des maires de France et vous ferai part de mes conclusions.

Cette proposition ne prend pas non plus en compte l'évolution des missions de ces services qui devront renforcer leur rôle de conseil des propriétaires en amont et de contrôle scientifique et technique des travaux de restauration. Dans cette réforme, l'Etat recentre en effet ses interventions sur ses missions régaliennes de protection, d'autorisation et de contrôle, dont la légitimité repose sur son expertise et sur ses capacités de conseil. La mise en œuvre de la réforme engendre donc des besoins nouveaux dans la filière technique et scientifique de la conservation des monuments historiques. Une partie de ces besoins pourra être satisfaite par redéploiement des personnels techniques des cellules travaux et marchés des DRAC, mais il faut envisager parallèlement un renforcement des personnels scientifiques et notamment des conservateurs du patrimoine de la filière des monuments historiques, que j'évalue pour ma part à un peu plus d'un conservateur par région, soit environ quarante personnes.

Il me semble donc très prématuré de tenter d'évaluer a priori un gain net de postes budgétaires, et il me paraît très inopportun qu'en réponse à l'effort fait pour engager une réforme de modernisation il puisse être préconisé, sans aucune analyse des redéploiements nécessaires et des besoins nouveaux qu'elle engendre, la suppression de 50% des effectifs actuels des services sur lesquels repose sa mise en œuvre.

Par ailleurs, les besoins en effectifs des autres services des directions régionales des affaires culturelles chargés du patrimoine sont suffisamment importants pour absorber par redéploiement les personnels qui seraient, à l'issue de la mise en place de la réforme, effectivement déchargés de leur tâches actuelles.

Enfin, le rapport préconise (proposition 9) de limiter l'intervention des architectes en chef des monuments historiques aux seuls monuments de l'Etat et aux opérations bénéficiant d'un financement du ministère de la culture supérieur à 30% du coût des travaux.

Cette proposition est en opposition avec les orientations de l'ordonnance et la logique de la réforme en cours, qui vise au contraire à donner un fondement objectif à l'intervention des architectes en chef des monuments historiques sur les travaux de restauration : leur intervention s'impose sur tout monument classé, sans condition liée à son affectation domaniale ou à l'origine du financement des travaux. La qualité de la restauration des monuments historiques repose très largement sur les qualifications exigées de ce corps d'architectes recrutés par l'Etat et sur leur connaissance très intime des monuments dont ils ont la charge.

La réforme engagée donnera en revanche plus d'autonomie au propriétaire et lui permettra de choisir librement son maître d'œuvre parmi les architectes en chef des monuments historiques, dont les conditions de recrutement s'ouvrent aux ressortissants européens et à un recrutement au tour extérieur d'architectes français ou étrangers justifiant d'une expérience dans ce secteur spécifique de la restauration.

Mais au-delà de cette ouverture nécessaire, je tiens à ce que la cohérence et la légitimité du régime de travaux spécifique des monuments historiques, que j'entends défendre pour ses qualités en le réformant pour le moderniser, soient renforcées par son application systématique à tous les monuments classés, permettant ainsi de mettre en balance les impératifs patrimoniaux pour justifier l'atteinte aux principes de la libre prestation de service. Celle-ci au demeurant très limitée au regard du volume de travaux et de la masse financière des travaux sur les monuments classés par rapport au volume global de l'activité de construction et de réhabilitation en général.

Telles sont les observations dont je tenais à vous faire part en réponse au rapport de la mission d'audit engagée sur la réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques. Compte tenu du caractère emblématique des propositions 7, 8, et 9 pour le contenu même de la réforme engagée depuis deux ans, et leur non conformité avec les objectifs de l'ordonnance 2005-1128 du 8 septembre 2005, je vous informe que je n'entends pas suivre les préconisations des rapporteurs sur ces trois sujets. Les autres propositions en revanche pourront être mises en œuvre dans le cadre des décrets d'application de l'ordonnance.

Je vous remercie de faire publier la présente note d'observation à la rubrique prévue à cet effet dans le cadre de la procédure contradictoire et vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



RenauD DONNEDIEU de VABRES