Cour des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DU PATRIMOINE MONUMENTAL

Rapport public thématique

Juin 2022

Sommaire

Procédures et méthodes 5

Synthèse 7

Récapitulatif des recommandations 11

Introduction 13

Chapitre I Une politique ancienne confrontée aux défis de la protection d'un vaste patrimoine 15

I - Une volonté continue de protéger les monuments hérités de l'histoire 15

A - Une préoccupation ancienne 15
B - L'extension continue du champ du patrimoine monumental 16

II - Un effort financier public dont l'ampleur est importante mais mal connue 20

A - Une dépense budgétaire soutenue dont la répartition est déséquilibrée 20
B - Le financement indirect par les incitations fiscales 28
C - Une connaissance de la dépense publique globale qui reste imprécise 31

III - Une organisation structurée mais un état du patrimoine qui reste préoccupant 37

A - Un pilotage opérationnel qui repose sur une organisation structurée et une expertise reconnue 37
B - L'état préoccupant d'un quart des monuments historiques 40

Chapitre II Des fragilités structurelles face aux nouveaux enjeux de la politique du patrimoine 43

I - Une nouvelle dynamique qui n'a pas produit tous les effets attendus 43

A - Une réforme importante de la chaîne de la conservation du patrimoine 43
B - Les résultats en demi-teinte des transformations de la chaîne de la conservation 45
C - La rationalisation et la simplification inachevées du corpus juridique 56

II - Un pilotage des ressources humaines et des filières qui n'est pas à la hauteur des enjeux 65

A - Des ressources humaines en tension 65
B - Un risque de perte de compétences 66
C - Des compétences en matière d'architecture patrimoniale qui doivent être renforcées 69
D - Développer la connaissance des filières économiques de la restauration du patrimoine 70

III - La politique de mise en valeur du patrimoine encore trop cloisonnée 71
A - Les difficultés du travail partenarial urbain et paysager autour du patrimoine 71
B - Des entrepreneurs patrimoniaux trop peu accompagnés 77

Chapitre III Une stratégie globale nécessitant des approches plus transversales 85

I - Le défaut d'animation par le ministère d'une politique partenariale et déconcentrée 85
A - Des stratégies régionales insuffisamment encadrées 85
B - La responsabilité de l'État en matière de cohérence de la mise en œuvre de l'inventaire 86
C - Faire du carnet sanitaire un outil d'amélioration du pilotage du bilan sanitaire et de la connaissance des monuments 87
D - Renforcer la qualité du pilotage budgétaire 89

II - La place du patrimoine monumental dans la société : une stratégie d'ensemble à conforter 92
A - La nécessité d'élaborer une stratégie nationale décloisonnée 92
B - Des coopérations à développer avec la société civile patrimoniale autour de l'exploitation des monuments 93
C - De nouveaux équilibre à rechercher suite à la crise sanitaire 95
D - Des changements d'usage des monuments historiques à soutenir davantage 97

Annexes 101

Réponses des administrations et organismes concernés 137

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques. Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des sept chambres 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.

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. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

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.

⁂

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la troisième chambre. Le contrôle a été notifié le 27 janvier 2021 au secrétaire général du ministère de la culture et au directeur général du patrimoine et de l'architecture, à la présidente de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, au président du Centre des monuments nationaux, à la directrice du budget, au directeur général des finances publiques, au directeur de l'immobilier de l'État, au président et à la directrice générale du GIE Atout France, au président et à la directrice générale de la Fondation du patrimoine. Un rapport d'observations provisoires a été délibéré par la troisième chambre le 22 novembre 2021 puis contredit avec les institutions et administrations concernées en décembre 2021 et janvier 2022. À la suite de cette contradiction, la troisième chambre a souhaité auditionner, en janvier et février 2022, le secrétaire général du ministère de la culture, le directeur général du patrimoine et de l'architecture, le président du Centre des monuments nationaux, le directeur de la législation fiscale et M. Stéphane Bern, chargé par le Président de la République d'une mission d'identification des monuments en péril et des trésors méconnus du patrimoine.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 23 mars 2022, par la troisième chambre, présidée par M. Jacques Tournier, président de section, et composée de MM. Olivier Mousson, Dominique Lefebvre, conseillers maîtres, Mme Jeanne-Marie Prost, MM. François de Saint-Paul, Vincent Peillon, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Emmanuel Roux, conseiller référendaire, Mme Anne Le Lagadec, conseillère référendaire en service extraordinaire, M. Maxime Nivelet, vérificateur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Michel Bouvard, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 14 avril 2022, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale, MM. Morin et Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, Mme Démier et M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune et Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, 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 également diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Née au XIX^{ème} siècle d'une volonté de sauver le patrimoine de la Nation, la politique de l'État en faveur du patrimoine monumental n'a cessé de s'étendre avec le développement des dispositifs juridiques amplifiant le champ des protections.

En effet, même si le rythme d'augmentation du nombre d'édifices couverts par le régime des monuments historiques *stricto sensu* (44 500 à ce jour) ralentit depuis vingt ans, l'ensemble des dispositifs créés au cours des deux derniers siècles (monuments historiques classés ou inscrits, abords, secteurs sauvegardés, sites patrimoniaux remarquables, etc.) a abouti à la protection de plusieurs centaines de milliers d'édifices et de leurs espaces environnants.

Une politique ancienne confrontée aux défis de la protection d'un vaste patrimoine

L'ampleur de cette politique se traduit par les moyens que l'État lui consacre. Essentiellement centrée sur la conservation, la dépense publique allouée au patrimoine monumental est significative. Elle s'établissait, avant la crise sanitaire, à plus de 1,3 Md€ et se répartissait à parts égales entre l'État et les collectivités territoriales. Entre 2019 et 2021, cet effort s'est trouvé sensiblement accru par la forte augmentation des crédits d'État alloués à de grands travaux, principalement sur des monuments de premier plan, ou inscrits dans le plan de relance. En outre, afin d'encourager les opérations de conservation de monuments appartenant à des propriétaires privés, l'État a de longue date développé une fiscalité appropriée et efficace.

Alors même que l'État et les collectivités territoriales peuvent se prévaloir de la constance de cet important effort, la dépense globale reste néanmoins mal appréhendée. En effet, le ministère de la culture ne dispose pas d'une connaissance exhaustive de la dépense consolidée de l'État. Le jaune budgétaire « *Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication* » est incomplet s'agissant des dépenses des autres ministères affectataires de monuments historiques et des aides de l'État dont bénéficient les collectivités territoriales au titre du patrimoine local. Quant à l'effort consenti par ces dernières, son estimation est encore plus imprécise et s'avère en outre irrégulière dans le temps.

La mise en œuvre de cette politique s'est également s'appuyée sur une organisation structurée, répartie entre administration centrale, services déconcentrés (directions régionales des affaires culturelles – Drac) et opérateurs (principalement le Centre des monuments nationaux – CMN et l'Opérateur pour les programmes immobiliers du ministère de la culture – Oppic) et une expertise scientifique et technique reconnue, tant en matière de maîtrise d'ouvrage que de maîtrise d'œuvre.

Néanmoins, en dépit de ces moyens, le dernier bilan de l'état sanitaire des monuments historiques effectué en 2018 a montré que près du quart d'entre eux est dans un état préoccupant.

Des fragilités structurelles persistantes face aux nouveaux enjeux de la politique du patrimoine

Une importante réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des opérations de conservation a eu lieu en 2009. Relevant traditionnellement de l'État pour tous les monuments classés, la maîtrise d'ouvrage des opérations de conservation incombe désormais à leur propriétaire, qu'il s'agisse de collectivités territoriales (51 % des monuments historiques) ou de propriétaires privés (43 %).

En matière de maîtrise d'œuvre, il a été mis fin à l'exclusivité dont bénéficiaient depuis l'origine les architectes en chef des monuments historiques sur l'ensemble des monuments classés. Ils n'ont en effet gardé l'exclusivité de la maîtrise d'œuvre que pour les monuments classés appartenant à l'État.

Les résultats de ces deux réformes très importantes sont décevants. En termes de volumes, la hausse des opérations de conservation, qui en était attendue, n'est pas démontrée, en particulier parce que les collectivités territoriales ont insuffisamment organisé l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage. De ce fait, le contrôle scientifique et technique assumé par l'État compense leurs carences et mobilise des ressources qui déséquilibrent les missions des Drac.

La réforme de la maîtrise d'œuvre a certes entraîné une hausse du nombre d'architectes du patrimoine mais leur inégale répartition territoriale et le caractère hétérogène de leur niveau technique constituent deux éléments de faiblesse. La réforme des interventions des architectes en chef des monuments historiques et, par ailleurs, la moindre disponibilité des architectes des bâtiments de France ont en outre abouti à fragiliser l'expertise architecturale et patrimoniale de premier niveau.

La modernisation des dispositifs juridiques de protection reste inachevée, alors que la réforme des sites patrimoniaux tarde à aboutir. Cette dernière devait permettre, grâce à la généralisation des périmètres délimités des abords et la fusion de tous les anciens espaces protégés en un seul dispositif, le « site patrimonial remarquable », de disposer d'outils uniformes et efficaces. Or, le processus de fusion s'accomplit à un rythme très lent et la superposition des statuts maintient une complexité dommageable. De ce fait, l'exercice des protections des monuments et des sites reste pointilliste, au détriment d'une démarche globale de mise en valeur.

Dans ce contexte, la fragilisation des ressources humaines en charge de la mise en œuvre de cette politique apparaît d'autant plus préoccupante. Les départs en retraite massifs des années à venir, alors que les concours sont organisés de manière irrégulière, le déficit d'attractivité, faute de rémunération suffisante et de perspectives de carrière, la part croissante prise par l'activité libérale des architectes en chef des monuments historiques ou encore le caractère excessivement administratif des tâches des architectes des bâtiments de France rendent nécessaire une réflexion sur le pilotage global des ressources humaines. Il convient que l'État agisse pour prévenir un appauvrissement des compétences techniques qui aurait de lourdes conséquences dans les années à venir. En outre, la formation initiale et continue des architectes habilités à intervenir sur les monuments historiques doit être renforcée, notamment par la création d'un véritable doctorat professionnel. Compte tenu de l'importance de la commande publique pour des travaux de conservation, et des risques avérés de goulets d'étranglement, il est également indispensable que le ministère dispose d'une prospective fiable sur les effectifs des filières métiers du patrimoine.

Une stratégie globale nécessitant des approches plus transversales

L'orientation dominante de la politique du patrimoine en faveur de la conservation et de la protection juridique des monuments et sites laisse trop peu de place à une approche intégrée passant par le conseil aux collectivités et la concertation avec les acteurs locaux. Une approche de ce type est pourtant essentielle pour des petites et moyennes villes anciennes dotées d'un patrimoine remarquable mais confrontées à de réelles difficultés économiques et sociales. L'État doit se mobiliser beaucoup plus fortement pour promouvoir des stratégies d'aménagement des quartiers urbains patrimoniaux.

En matière de mise en valeur, il est indispensable que l'État renforce son action sur le volet économique. Malgré les outils fiscaux avantageux dont ils bénéficient, la plupart des entrepreneurs privés qui exploitent des monuments ouverts au public éprouvent des difficultés à développer un modèle économique pérenne à partir d'une activité saisonnière. Ils doivent pouvoir compter sur des coopérations plus régulières, fluides et efficaces entre l'administration culturelle et les acteurs du développement touristique.

Condition indispensable d'une politique du patrimoine monumental efficace, les outils de pilotage sont nettement perfectibles. Ceci vaut aussi bien pour les politiques partagées avec les collectivités territoriales, en matière de protection et d'inventaire, que pour les compétences exercées par les Drac en lien avec l'ensemble des acteurs du patrimoine, notamment en matière d'allocation des aides de l'État et de conduite du bilan sanitaire. Le carnet sanitaire devrait ainsi être conçu comme un outil partagé pour la connaissance et le suivi des édifices protégés, quels que soient leurs régimes de propriété.

Néanmoins, de meilleurs outils et modalités de pilotage ne sauraient se substituer à une stratégie globale et transversale. La politique de l'État en matière de patrimoine monumental souffre d'un trop grand cloisonnement entre ses trois piliers, la protection, la conservation et la mise en valeur. Une politique du patrimoine doit être fondée sur une stratégie visant à promouvoir la place du patrimoine historique dans la société, à tous les niveaux et avec tous les acteurs. À cet égard, les effets de la crise sanitaire sur la fréquentation des lieux patrimoniaux créent un contexte nouveau pour repenser les liens que les Français ont toujours entretenus avec leur patrimoine et poursuivre les réflexions et actions émergentes sur la valorisation et l'usage des monuments, condition indispensable de leur conservation, et par conséquent de leur transmission aux générations futures.

Récapitulatif des recommandations

Le récapitulatif ci-dessous est organisé en quatre thèmes :

La dépense publique en faveur du patrimoine monumental

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)*.

6. Harmoniser les conditions de modulation des aides accordées par les Drac aux monuments historiques selon des critères préalablement définis et rendus publics *(ministère de la culture)*.

La protection des monuments historiques

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)*.

La conservation et la mise en valeur des monuments historiques

2. Effectuer un bilan de la réforme relative aux architectes en chef des monuments historiques et adopter en conséquence une gestion prévisionnelle des effectifs conforme aux objectifs recherchés *(ministère de la culture)*.

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)*.

4. Accélérer la mise en œuvre effective de la loi LCAP de 2016 visant les périmètres délimités des abords et les sites patrimoniaux remarquables *(ministère de la culture)*.

La fiscalité

5. Engager un travail interministériel d'évaluation des dispositifs fiscaux applicables aux monuments historiques *(ministère de la culture et ministère de l'économie, des finances et de la relance)*.

Introduction

Depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, la politique du patrimoine monumental s'est construite autour d'un corpus juridique visant la protection d'édifices exceptionnels dont l'importance historique, architecturale et symbolique justifiait une conservation pérenne. Toutefois, la notion de patrimoine monumental a progressivement recouvert une typologie plus large de bâtiments protégés et l'approche s'est étendue à leur insertion dans un environnement urbain ou paysager. Pour mettre en œuvre cette politique, l'État a développé trois grands modes d'intervention :

- une protection juridique conférant un statut à des monuments classés et inscrits puis à des sites patrimoniaux ;
- une politique de conservation qui institue des modalités spécifiques d'autorisation, de contrôle et de financement des travaux ;
- et enfin, des actions de mise en valeur à travers l'ouverture aux visites des monuments publics et le soutien aux activités économiques développés autour des monuments par les propriétaires publics et privés, afin de les aider à garantir la pérennité d'un édifice.

Cette politique a été marquée par trois vagues successives de réformes importantes. La première a été, en 2004, la décentralisation de l'Inventaire général, qui incombe désormais aux régions. Les réformes de 2005 et 2009 ont conduit à transférer à leurs propriétaires la maîtrise d'ouvrage des monuments classés n'appartenant pas à l'État, autrefois à sa main, et à en libéraliser la maîtrise d'œuvre, qui relevait auparavant exclusivement des architectes en chef des monuments historiques. Enfin, la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) a visé à rationaliser et à simplifier des dispositifs de protections relatifs aux monuments historiques et sites patrimoniaux. En 2017, la « *stratégie pluriannuelle en faveur du patrimoine* » (SPP) a souhaité orienter l'effort budgétaire vers les monuments protégés des petites communes ainsi que vers les monuments en péril de toutes les régions.

Soutenue de longue date par la dépense budgétaire et fiscale de l'État, qui dépassait ordinairement les 650 M€ par an, la politique en faveur du patrimoine monumental a bénéficié récemment d'un soutien aux grands travaux ainsi que du plan de relance, qui portent le montant des crédits qui lui sont alloués à un total de 1,3 Md€ en 2021.

Chapitre I

Une politique ancienne confrontée aux défis de la protection d'un vaste patrimoine

I - Une volonté continue de protéger les monuments hérités de l'histoire

A - Une préoccupation ancienne

La notion de monument historique est apparue pendant la Révolution française. En réaction au « vandalisme »[1] sur les châteaux et églises, symboles de l'Ancien régime, a émergé une volonté de mobiliser ce qui « fait » Nation, pour le mettre au service de la formation de l'esprit. Néanmoins, comme l'écrit l'historien André Chastel, « *il fallut un demi-siècle pour traduire sous une forme officielle l'intuition qu'il existe un patrimoine monumental essentiel à la conscience nationale* »[2]. Ainsi, en 1830, pour recenser les édifices et veiller à leur restauration, un poste d'inspecteur général des monuments historiques a été créé. Confié en 1834 à Prosper Mérimée, celui-ci a institué en 1837 la commission des monuments historiques, qui a publié en 1840 une liste de 934 édifices[3] dont le classement était considéré comme urgent, suivie en 1849 par une seconde inventoriant 3 000 monuments. Toutefois, les recommandations

[1] Abbé Grégoire, *Rapport sur les destructions opérées par le vandalisme et sur les moyens de la réprimer*, 24 août 1794. Les démolitions furent interdites par décret de la Convention et les objets intéressant les arts et l'histoire transférés dans les musées.
[2] J.-P. Babelon, André Chastel, *La notion de patrimoine*, Liane Levi, 2004.
[3] Cette liste comprenait des monuments préhistoriques, antiques et médiévaux.

de cette commission sont restées largement inopérantes, faute de toucher au caractère absolu de la propriété privée. Il a fallu attendre la loi du 30 mars 1887 pour donner au classement une portée juridique et établir une procédure de sélection des bâtiments et objets jugés d'intérêt national, les assortissant de droits et devoirs pour leur propriétaire.

Les bases du système d'intervention de l'État pour la protection et la sauvegarde de monuments historiques ont été instituées par la loi éponyme du 31 décembre 1913. Substituant l'intérêt public à l'intérêt national pour justifier le classement, celle-ci a établi un régime de servitudes sur les biens protégés et ouvert la possibilité de les classer en l'absence de consentement du propriétaire. En 1927, a été créé un second niveau de protection – l'inscription à l'Inventaire supplémentaire –, pour les immeubles ayant un intérêt suffisant pour être protégés. Amendée et complétée à plusieurs reprises, la loi a été insérée en 2004 dans le code du patrimoine mais ses deux premiers articles fondateurs restent inchangés[4].

La politique du patrimoine a suivi ensuite deux directions principales. D'une part, la protection et la conservation des monuments s'est progressivement étendue à leur environnement pour intégrer la notion de « *site* », d'« *abords* », de « *secteur sauvegardé* ». D'autre part, la notion de patrimoine a progressivement débordé le patrimoine monumental médiéval et classique pour s'étendre au patrimoine du XIX^{ème} siècle, du XX^{ème} siècle, puis au patrimoine naturel, rural, agricole, industriel.

B - L'extension continue du champ du patrimoine monumental

1 - Un périmètre aujourd'hui très large

Les deux dispositifs sur lesquels repose la protection du patrimoine monumental confèrent aux édifices concernés un statut exorbitant du droit commun en matière de droit de propriété[5].

Le dispositif du classement, aujourd'hui codifiée à l'article L. 621-1 du code du patrimoine est directement issu de la loi du 31 décembre 1913 qui reprenait elle-même la formulation de la loi du 30 mars 1887[6].

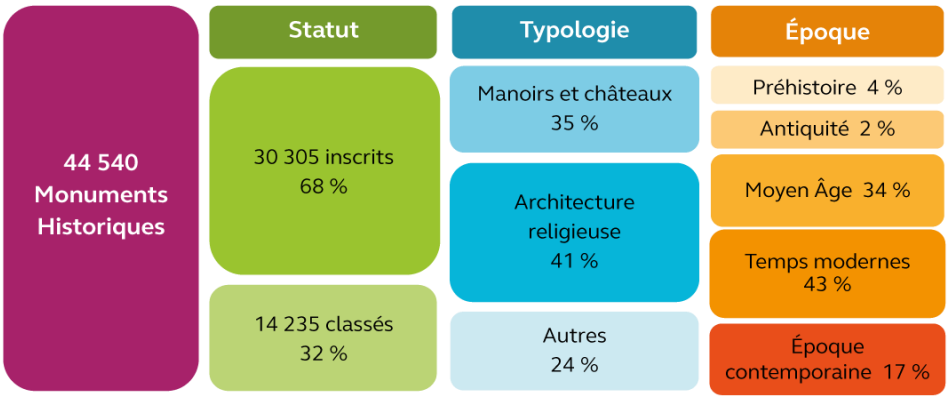
[4] [4] Articles L. 621-1 et L. 621-25 du code du patrimoine.
[5] Voir annexe n° 1.
[6] Art. L. 621-1 du code du patrimoine : « *Les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative* ».

En complément de la liste des monuments classés sur la base de cette procédure originelle, l'« inventaire supplémentaire » créé par la loi du 31 décembre 1913 avait alors pour objet d'inscrire, « dans les trois ans », les édifices ou parties d'édifices qui « *sans justifier une demande de classement immédiat, présentent cependant un intérêt archéologique suffisant pour en rendre désirable la préservation* »[7]. La démarche visait ainsi à repérer une liste d'édifices dont certains pourraient bénéficier ultérieurement d'un classement. En 1927, l'inventaire supplémentaire a perdu son caractère de liste fermée pour devenir un régime pérenne de protection pour des édifices dont l'intérêt ne justifie cependant pas un niveau de contraintes et d'aides financières analogue au classement.

Ces deux régimes de protection sont mis en œuvre selon une procédure centralisée pour le classement, déconcentrée pour l'inscription. Ils se traduisent par des servitudes qui limitent l'usage de la propriété privée, plus contraignantes pour le classement que pour l'inscription.

En 2020, on comptait 44 540 monuments historiques inscrits ou classés dont le tableau ci-dessous précise la répartition selon le statut, la typologie et l'époque. Sur cet ensemble de monuments historiques, 55 % sont des propriétés publiques (dont État : 4 % et collectivités territoriales : 51 %), 43 % privées et 2 % mixte.

Schéma n° 1 : répartition des monuments selon le statut, la typologie et l'époque



Source : ministère de la culture, bilan de la conservation 2020

[7] Loi du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques, article 2.

À ces 44 540 monuments classés ou inscrits, s'ajoutent les édifices situés dans leurs abords, au sein d'un « site patrimonial remarquable » ou d'un site classé ou inscrit au titre du code de l'environnement qui, du fait de leur localisation, bénéficient aussi d'une protection. Il faut aussi y ajouter les monuments situés à l'intérieur d'un « domaine national » et ceux labellisés par la Fondation du patrimoine. De même, les collectivités territoriales peuvent également décider de protéger des monuments, *via* le plan local d'urbanisme. Même s'il n'existe pas de décompte de l'ensemble des monuments ainsi protégés (mais selon des degrés différents), le ministère de la culture les estime à plusieurs centaines de milliers.

Le récent statut des domaines nationaux

La loi LCAP du 7 juillet 2016[8] a exprimé l'objectif d'une *« meilleure prise en compte du patrimoine historique de la Nation dans la politique immobilière de l'État en donnant une consistance juridique nouvelle aux domaines nationaux »*. Sont visés les anciens domaines de la Couronne, devenus ensuite *« palais nationaux[9] »*. Un nouveau régime de protection est inséré dans le code du patrimoine afin de *« garantir l'intangibilité, foncière, historique et paysagère de ces domaines, héritage du peuple français depuis des siècles[10] »*. Ce statut fait bénéficier chaque élément compris dans leur périmètre d'une protection au titre des monuments historiques : le classement pour les parties appartenant à l'État ou à ses établissements publics ; l'inscription pour les parties devenues propriété privée ou propriété d'une autre personne publique que l'État ou ses établissements publics, sauf pour les parties déjà classées. Les constructions nouvelles sont strictement réservées à l'accueil du public ou à une restitution architecturale, de création artistique ou de mise en valeur. L'exercice de délimitation des domaines nationaux est centralisé en raison de sa sensibilité[11] et prévoit l'arbitrage du Premier ministre ; c'est également un enjeu de politique immobilière de l'État.

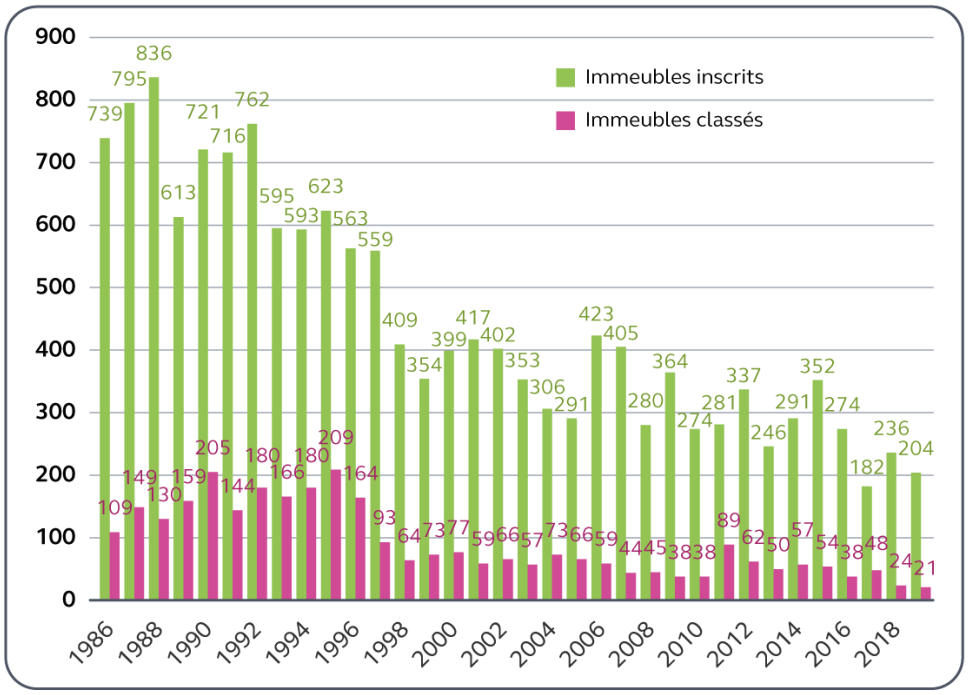
[8] Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.
[9] Voir annexe n° 15.
[10] Exposé des motifs du projet de loi LCAP.
[11] Comme en témoigne la reconstitution particulièrement délicate du domaine de Meudon, dans une zone urbaine qui a subi de nombreux aménagements au fil du temps. Ainsi, le financement du regroupement des différents sites de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (Onera) à Palaiseau dépend en partie de la cession de ses sites de Châtillon et Meudon et donc de l'inclusion ou non de ce dernier dans le périmètre du domaine national de Meudon.

2 - Un rythme des mesures de protections en diminution depuis 2000

La progression du stock de monuments historiques a connu deux accélérations : lors des années 1920 avec la mise en œuvre de la loi de 1913, qui s'est traduite par la protection de près de 8 000 monuments ; puis lors des trois décennies 1970, 1980 et 1990 au cours desquelles 15 000 édifices ont été inscrits ou classés suite à l'élargissement de la notion de patrimoine et son ouverture à de nouveaux types d'édifices et à de nouvelles époques, mais aussi du fait la déconcentration, en 1984, des décisions d'inscription.

Le nombre de nouvelles mesures de protection ralentit depuis 2000. Par rapport à une moyenne annuelle de 571 entre 1990 et 1999, il est tombé à 338 entre 2000 et 2009 et à 256 entre 2010 et 2019 (- 45 % en 30 ans). En 2020, 191 mesures ont été prises, dont 44 relatives à des extensions de protection pour des monuments inscrits et 30 au classement de monuments inscrits. Si, pour 2020, le contexte sanitaire n'est pas étranger à cette évolution, celle-ci s'inscrit néanmoins dans une tendance baissière qui reflète un choix de politique publique.

Graphique n° 1 : nombre annuel de mesures de protection d'immeubles depuis 1986



Source : ministère de la culture

II - Un effort financier public dont l'ampleur est importante mais mal connue

A - Une dépense budgétaire soutenue dont la répartition est déséquilibrée

L'effort financier public en faveur du patrimoine monumental est de grande ampleur. Pour l'apprécier, il faut prendre en compte non seulement les dépenses du ministère de la culture, mais aussi celles des autres ministères, les dépenses fiscales et la participation des collectivités territoriales (cf. tableau n° 1).

Si la dépense budgétaire du ministère de la culture est la mieux connue, celle des autres ministères n'est pas suivie correctement, la dépense fiscale est estimée de manière insatisfaisante et la dépense des collectivités territoriales ne fait pas l'objet d'une évaluation consolidée régulière.

En outre, pour porter une appréciation pertinente de l'effort public en « régime de croisière », il convient de faire mention à part, en 2020 et 2021, des crédits supplémentaires que l'État a mobilisés pour faire face aux effets de la crise sanitaire et considérer de ce fait l'exercice 2019 comme le dernier à être véritablement représentatif de la politique menée lors de la dernière décennie.

S'agissant des crédits qui relèvent du budget du ministère de la culture, leur répartition entre administration centrale, directions régionales des affaires culturelles (Drac) et établissements publics évolue de façon différenciée entre 2011 et 2019 (et encore plus en y incluant 2020) sans que leurs trajectoires respectives puissent être véritablement imputées à une stratégie préétablie, à moyen ou long terme.

Tableau n° 1 : vue d'ensemble de la dépense publique

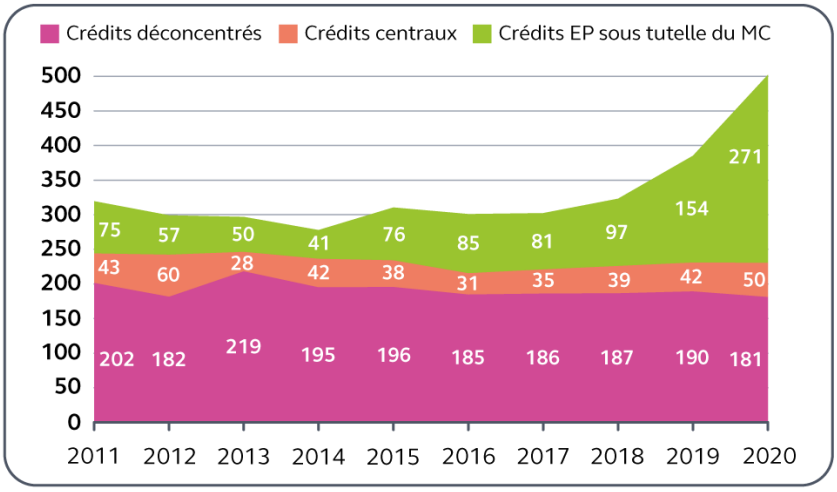
Dépense budgétaire et fiscale publique en faveur des MH et des espaces patrimoniaux (CP, M€)	**Exécution 2019**	**Exécution 2020**	**Exécution 2021**
*Ministère de la culture - Monuments historiques et patrimoine monumental (action 1 - P 175)**	385	502	687
Ministère de la culture - sites patrimoniaux et part enseignement École de Chaillot CAPA (fraction action 2 - P 175)	10	10	10
Ministère de la culture - dépenses de personnel (P 224)	*85*	*87*	*90*
Plan de relance secteur culture (P 363 compétitivité) ***CP votés***	-	-	**230**
Total ministère de la culture (hors dépenses éducatives)	**480**	**599**	**1 017**
Autres ministères propriétaires de monuments historiques (estimation)	*60***	*60***	*60***
DSIL et autres dotations territoriales (FNADT, DETR)	nd	nd	28
Plan de relance (P 362 Écologie) ***CP votés***	-	-	146
Total autres ministères	**60**	**60**	**234**
Dépenses fiscales directes MH + labels Fondation du patrimoine	84	*81*	*74*
Dépenses fiscales liées aux dons et mécénat (hors grands opérateurs)	*31*	*31*	*31*
Total dépenses fiscales	**115**	**112**	**105**
Total estimé de la dépense de l'État	*655*	*771*	*1 355*
Dépenses des communes pour l'entretien de leur patrimoine 2017 estimation	*310*	*310*	*310*
Départements (crédits d'intervention et patrimoine propre) 2017 estimations	*243*	*243*	*243*
Régions (crédits d'intervention principalement) 2017 estimations	*110*	*110*	*110*
Total collectivités territoriales	***663***	***663***	***663***
Total estimé de la dépense publique	*1 318*	*1 434*	*2 018*
Fonds européens : Feder et Interreg	Quelques millions d'euros par an		

Les chiffres en italiques correspondent à des estimations.
** Total de la dépense y compris fonds de concours pour Notre-Dame de Paris reversés à l'Établissement public nouvellement créé (total de 152 M€ de CP entre 2019 et 2021) et abondements FIP (7 M€ en 2020) et MPP (5,3 M€ en 2020).*
*** La dépense des autres ministères affectataires connait des variations importantes en fonction de la programmation des travaux.*
Source : Chorus, Rapports annuels de performance de la mission Culture, Direction du budget, DIE, Voies et moyens Tome 2 PLF 2021 et 2022, Jaune 2021 Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication

1 - Une volonté de rééquilibrage en faveur du patrimoine en région qui n'a pas abouti

a) Une dépense déconcentrée qui ne progresse pas

Graphique n° 2 : répartition de la dépense en faveur des monuments historiques (action 1 P 175, exécutés en CP, M€)



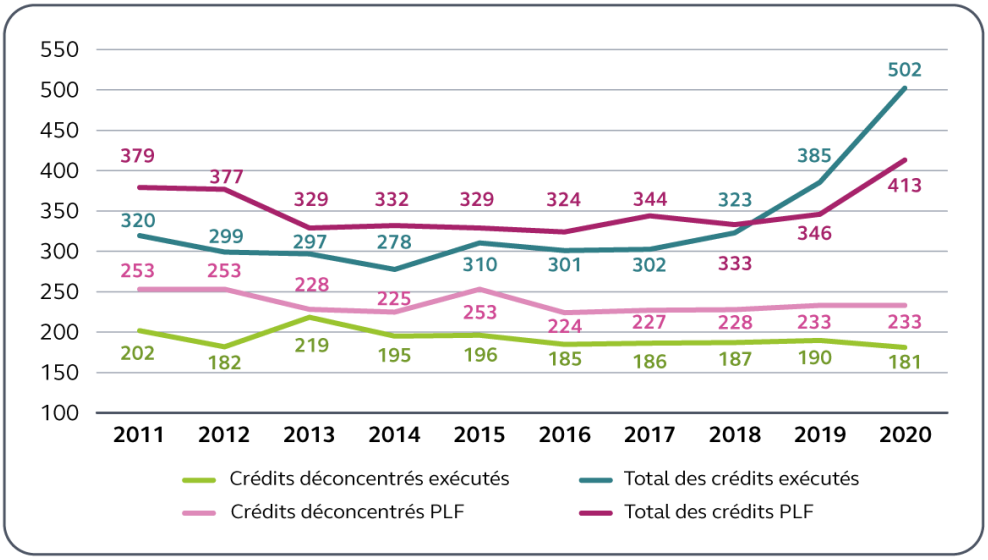
Source : RAP 2011-2020, retraitement Cour des comptes. Les crédits destinés aux établissements publics comprennent les fonds de concours de Notre-Dame

Le seul objectif clairement énoncé depuis 2017[12] consiste en un soutien plus affirmé à la restauration du patrimoine des petites communes. Cette stratégie est cependant démentie par l'exécution des crédits déconcentrés, qui sont passés de 202 M€ de CP en 2011 à 181 M€ en 2020. Même les crédits votés en loi de finances initiale ont tendance à diminuer, passant de 253 M€ à 233 M€.

Dans les années récentes, on observe en outre un décrochage significatif des crédits exécutés par rapport aux crédits votés à l'échelon déconcentré. Le ratio entre crédits exécutés et votés est d'environ 80 % pour les crédits déconcentrés contre 90 % au global.

[12] Stratégie pluriannuelle en faveur du patrimoine (SPP), 17 novembre 2017.

Graphique n° 3 : exécution des crédits totaux et des crédits déconcentrés – action 1 (CP, M€)



Source : PAP et RAP 2011 à 2020, retraitement Cour des comptes

La création du Fonds incitatif et partenarial (FIP) et l'intégration de la mission patrimoine en péril (MPP dite *mission Bern*) à la stratégie ministérielle ont été des réponses à la faiblesse des moyens des petites communes.

Le FIP est dédié prioritairement aux communes de moins de 2 000 habitants : à la condition d'un financement régional de 15 %, le taux de participation de l'État, en moyenne de 30 %, peut être porté jusqu'à 80 %[13]. Le FIP représente un engagement annuel de 15 M€.

La MPP invite le grand public à signaler les monuments en situation de péril et à jouer au « Loto du patrimoine[14] », lancé par la Française des Jeux à partir de 2018. Pour la restauration des monuments historiques sélectionnés par la MPP, les financements des Drac sont majorés à due concurrence des recettes fiscales du Loto du Patrimoine[15]. La MPP représente un engagement annuel public de 15 M€ depuis 2018.

[13] Fin 2020, 443 opérations d'entretien et de restauration étaient engagées à ce titre dans 14 régions (métropolitaines et Outre-mer) représentant 16 M€ d'autorisations d'engagements (AE) et 7 M€ de crédits de paiements (CP).
[14] Le loto a été créé par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2017.
[15] Les fonds récoltés par la Française des jeux ont été reversés à la Fondation du patrimoine (19,6 M€ en 2018, 19,2 M€ en 2019, 27,6 M€ en 2020 ; source FDP).

Ces deux nouveaux dispositifs importants pour le patrimoine monumental territorial n'ont cependant pas permis d'inverser la tendance à la diminution des dépenses déconcentrées.

b) Une nette progression des dépenses de grands travaux des établissements publics depuis 2016

Les dépenses de conservation des monuments historiques affectés aux opérateurs patrimoniaux de l'État, notamment au CMN, ont nettement progressé depuis 2016[16], passant de 87,7 M€ de crédits de paiement (CP) en 2016 à 159,9 M€ en 2020 et portent avant tout sur les grands travaux. Circonstanciels pour une part, ces chantiers sont le plus souvent situés en Île-de-France. Plusieurs font l'objet d'engagements et de dépenses à un niveau élevé : restauration et aménagement de l'hôtel de la Marine et du château de Villers-Cotterêts confiés au Centre des monuments nationaux (CMN), des quadrilatères Richelieu et des Archives nationales, travaux au sein des châteaux de Versailles et de Fontainebleau, rénovation du Grand Palais[17], etc. La restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, chantier majeur, est cependant entièrement financée par les souscriptions lancées après l'incendie (fonds de concours à hauteur de 152 M€ de crédits de paiement entre 2019 et 2021)[18]. Des crédits supplémentaires ont également été consentis pour la restauration des monuments nationaux du CMN et de Versailles notamment, hors grands travaux.

c) L'absence de correction de la distribution des aides par les crédits d'urgence et le plan de relance

Outre le soutien en fonctionnement aux monuments ouverts au public au titre de l'urgence (8,7 M€ en 2020, 60,8 M€ en 2021), la relance dans le domaine patrimonial a pris la forme d'une action volontariste en faveur de la restauration des monuments historiques en régions. Sont ciblées les cathédrales affectées aux Drac et les monuments n'appartenant pas à l'État mais subventionnés par les services déconcentrés. S'y ajoute la restauration jusqu'alors ajournée d'édifices ouverts au public et placés sous la responsabilité du CMN, ce qui porte à 119 le nombre d'opérations supplémentaires programmées en régions[19]. Des crédits (62 M€ d'AE) sont prévus pour abonder les schémas directeurs de très grands établissements (cf. tableau n° 2) ainsi que le chantier hors normes de Villers-Cotterêts (100 M€ d'AE en 2021).

---

[16] La progression a d'abord concerné les autorisations d'engagement puis de façon plus nette les crédits de paiement à partir de 2018.

[17] En 2021, 160 M€ supplémentaires ont été prévus par décret de transfert depuis le programme d'investissement d'avenir (PIA 3).

[18] Cour des comptes, *La conservation et la restauration de la Cathédrale Notre-Dame de Paris, Premier bilan*, Rapport public thématique, septembre 2020.

[19] Le nombre d'opérations suivies par les Drac et relatives aux cathédrales et aux monuments nationaux du CMN s'élevait à 1 159 en 2019 et 1 198 en 2020 (total hors MH n'appartenant pas à l'État). Si le plan de relance porte sur un nombre d'opérations limitées, il concerne des opérations au montant moyen élevé.

Tableau n° 2 : volet travaux MH du plan de relance (en M€)

Intitulé de la mesure P 363 Compétitivité – action 5 culture	AE 2021	CP 2021	CP 2022	CP 2023	CP 2020-2023
Plan cathédrales	80	30	40	10	80
Réinvestissement dans les monuments nationaux (CMN)	40	20	20		40
Restauration des MH non État	40	10	15	15	40
Accélération du chantier de restauration de Villers-Cotterêts	100	43	40	17	100
Soutien investissement EP dont Chambord (5 M€), Versailles (45 M€), CNAC-Georges Pompidou (5 M€), Universcience (7 M€)	62	37	25		62
Total	**322**	**140**	**140**	**42**	**322**

Source : direction du budget

Le plan de relance provoque une forte augmentation des crédits gérés par les Drac et du nombre et de l'importance des chantiers conduits ou contrôlés par les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) au titre du contrôle scientifique et technique (montant en progression de 94 %[20]), sans moyens humains additionnels. À cette progression très élevée de la commande publique culturelle s'ajoutent les crédits du plan de relance provenant d'autres ministères et portant sur des travaux de leurs édifices protégés, dont les CRMH doivent aussi assurer le contrôle scientifique et technique. Cet effort exceptionnel est porteur d'un risque de surchauffe et de désorganisation des services patrimoniaux[21].

2 - Un soutien financier centré sur la conservation des monuments historiques au détriment de la mise en valeur des sites

Les monuments historiques propriétés de l'État représentent 33 % des crédits dépensés en 2020, les monuments des collectivités territoriales 45 % et les monuments privés 22 %[22]. La part importante des financements alloués aux biens d'État s'explique par le poids des très grands monuments[23].

[20] Les montants votés d'AE gérés par les Drac représentent 258,15 M€ en LFI 2021. Quant au total des travaux votés du ministère et de ses opérateurs que sont amenés à contrôler les Drac, ils s'élèvent à 343,8 M€. Le plan de relance avec + 322 M€ d'AE représente ainsi un effort supplémentaire considérable en termes de contrôle scientifique et technique.

[21] Cour des comptes, Le soutien spécifique de l'État au patrimoine pendant la crise sanitaire, audit flash, septembre 2021.

[22] Bilan de la conservation des MH 2020 (DGPA).

[23] Cathédrales, grands domaines nationaux, Musée du Louvre, Versailles, Arc de Triomphe, Abbaye du Mont-Saint-Michel, Sainte-Chapelle, cité de Carcassonne, etc.

a) Une dépense concentrée sur la restauration de monuments

La dépense ministérielle consacrée aux monuments historiques[24] porte essentiellement sur des travaux de restauration. En 2020, 75 % des crédits de l'action 1 *Monuments historiques et patrimoine monumental* (374 M€ sur 502 M€) du programme 175 *Patrimoine*s finançait la restauration à travers l'investissement direct de l'Oppic ou des Drac maîtres d'ouvrage, les subventions aux travaux des collectivités territoriales et propriétaires privés, ou les dotations en fonds propres des opérateurs pour leurs investissements. L'entretien courant des monuments, qui a fait l'objet d'une prise de conscience dans la décennie 2000, a globalement progressé (26,6 M€ de CP hors opérateurs en 2020), mais est réalisé de façon inégale selon les régions[25].

Les autres dépenses recouvrent le pilotage d'ensemble assumé par la sous-direction des monument historiques de la direction générale des patrimoines et de l'architecture, la mission de l'Inventaire général du patrimoine culturel et deux services à compétence nationale : la médiathèque de l'architecture et du patrimoine (MAP) et le laboratoire de recherche des monuments historiques (LRMH)[26] soit 10,25 M€ en CP en 2020. S'ajoutent à ces montants les deux subventions pour charge de service public du château de Versailles et du CMN (80,3 M€ en AE=CP en 2020).

L'action 2, *Architecture et sites patrimoniaux* finance les études en sites patrimoniaux remarquables (SPR) pour l'élaboration de plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ou de plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP). Cette dépense est constante depuis plusieurs années, et ne dépasse pas 10 M€[27], un montant très faible par rapport à celui consacré aux monuments proprement dits.

Peu de crédits sont ainsi consacrés par le ministère à des travaux de mise en valeur des sites (places anciennes, éléments patrimoniaux remarquables, etc.). L'action de l'État demeure très en retrait par rapport à celle des collectivités territoriales sur les projets de mise en valeur d'ensembles urbains patrimoniaux, son rôle en matière de sites se concentrant principalement sur l'action réglementaire. Cette situation traduit le primat historique d'une approche centrée sur la conservation du monument.

[24] Les crédits « monuments historiques » correspondent à la sous-action 1 de l'action 1.
[25] Cf. annexe n° 5.
[26] La Médiathèque conserve la mémoire des travaux sur les monuments publics et privés et tient à jour les bases Mérimée et Palissy. Le LRMH apporte son appui sur l'analyse des matériaux constitutifs des biens immeubles ou mobiliers et sur la compréhension des processus d'altération.
[27] Source : RAP 2020.

Une conception plus intégrée du patrimoine : l'exemple allemand

Un peu plus d'un million de monuments et autres éléments de patrimoine culturel (*Denkmäler*) sont réglementés par des mesures de protection prises par les *Länder*, les communes, et, dans une moindre mesure, l'État fédéral. Les éléments protégés correspondent à des monuments historiques (*Baudenkmal*) ou à des secteurs (*Denkmalbereich)* comprenant plusieurs bâtiments présentant un intérêt patrimonial selon la loi de protection du patrimoine du *Land*, y compris les rues, espaces verts et plans d'eau y attenant. Parfois une vieille ville peut constituer en soi un *Denkmal*.

La catégorie du *Denkmalbereich* n'est pas équivalente aux « abords » français puisqu'elle crée un secteur entier protégé. Selon la loi en vigueur par exemple dans le *Land* de Berlin, les *Denkmalbereiche* et les *Baudenkmäler* sont juridiquement sur un pied d'égalité : ce ne sont pas seulement les façades qui sont protégées par la loi, mais aussi l'intérieur des bâtiments. Par ailleurs, les alentours immédiats au *Denkmal* sont eux aussi mentionnés dans la loi et ne peuvent faire l'objet de modifications qui pourraient porter atteinte à la spécificité et à l'image du *Denkmal*[28].

b) Les autres programmes du ministère de la culture

L'éducation au patrimoine est conduite depuis 2021 par la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle mais ne fait pas l'objet d'un suivi financier spécifique. La numérisation et la valorisation des patrimoines (1,8 M€ en 2020) et l'Institut national du patrimoine (5,94 M€ en 2020), qui forme aux métiers de la conservation et de la restauration, sont également pilotées par cette délégation.

La subvention pour charge de service public de l'Oppic (soit 12,2 M€ en AE=CP en 2021) relève du secrétariat général tout comme les dépenses de personnels en administration centrale et déconcentrée ou mis à la disposition d'établissements publics[29], estimées à 87,4 M€ en 2020.

[28] Ambassade de France en Allemagne, service de coopération et d'action culturelle, bureau des échanges artistiques, réponse à la Cour des comptes.
[29] Cette dernière catégorie de personnel ne concerne plus que 11 ETPT de la Capa et 136 ETPT mis à la disposition du château de Fontainebleau.

B - Le financement indirect par les incitations fiscales

Au-delà des subventions pour travaux, l'État a mis en place des dispositifs fiscaux pour encourager et favoriser la conservation du patrimoine ainsi que sa transmission – le législateur ayant en effet considéré que les contraintes relatives à la propriété et à la conservation d'un monument historique justifiaient un régime fiscal favorable.

1 - Des dispositifs à la fois avantageux et contraignants

a) Un régime fiscal atypique du fait de l'absence de plafond des charges déductibles

Les propriétaires de monuments historiques peuvent bénéficier de deux dispositions particulières au titre de l'impôt sur le revenu : la déduction des charges foncières du revenu global et l'imputation au revenu global du déficit foncier. Les deux dispositifs se complètent puisque l'un s'applique aux monuments ne générant aucun revenu et l'autre aux monuments générant des revenus (en distinguant, pour le premier dispositif, les monuments selon leur ouverture au public ou non et, pour le second dispositif, selon qu'ils sont occupés ou non par leurs propriétaires).

L'intérêt majeur de la fiscalité des monuments historiques réside dans un régime de déductibilité des travaux et charges[30] sans aucun plafonnement, alors même que la déduction de droit commun des déficits fonciers est plafonnée à 10 700 € par an. Ces dispositions sont d'autant plus profitables au contribuable que celui-ci est imposé dans les tranches les plus élevées et déduit des montants de charges importants[31].

[30] Sont déductibles à 100 % les travaux subventionnés par l'État, que le monument génère ou non des revenus, qu'il soit ouvert au public ou non. Pour les autres travaux ou charges déductibles, le taux de déduction est de 100 % lorsque le monument est générateur de revenus et n'est pas occupé par son propriétaire, de 25 à 100 %, selon la nature des dépenses lorsqu'il génère des recettes et est occupé, et de 100 % ou 50 % lorsqu'il ne génère pas de revenus, selon qu'il est ou non ouvert au public

[31] C'est pourquoi le bénéfice des avantages fiscaux a été assorti en 2009 de l'engagement du propriétaire de conserver la pleine propriété de l'immeuble pendant au moins quinze ans à compter de l'acquisition.

b) Des avantages fiscaux accordés également, sous certaines conditions, au patrimoine labellisé par la Fondation du Patrimoine

La Fondation du patrimoine est le seul organisme autorisé à octroyer un label pour des monuments n'ayant pas le statut de monument historique et qui sont visibles depuis la voie publique. Ce label confère une déductibilité fiscale de tout ou partie du montant de travaux à des propriétaires privés dont le monument est situé dans une commune de moins de 20 000 habitants, un site patrimonial remarquable ou un site classé et qui est visible depuis la voie publique. Pour être éligibles à la déduction, les travaux doivent recevoir un avis favorable de l'architecte des bâtiments de France[32] et être soutenus au moins à hauteur de 2 % par la Fondation. La déductibilité fiscale des travaux est de 50 % ou 100 %[33].

Toutefois si la condition de visibilité n'est pas remplie, le propriétaire peut également bénéficier du label en s'engageant à rendre le monument accessible au public. Prévue par une loi en 2020[34], cette disposition n'est cependant pas entrée en vigueur faute d'accord du ministère de la culture et du ministère des finances sur ses modalités pratiques. Il est à noter que cette disposition fait coexister la notion d'« ouverture au public » pour les monuments historiques et d'« accessibilité au public » pour les monuments labellisés par la FDP.

c) L'exonération peu utilisée des droits de mutation à titre gratuit

Pour faciliter la transmission d'un monument historique, la réglementation prévoit l'exonération, sous la condition notamment d'une ouverture au public, des droits relatifs à sa mutation à titre gratuit. Ce dispositif est à ce jour d'utilisation réduite : la DLF estimait à 90 le nombre de cas au moment de l'enquête[35]. La lourdeur de la procédure et sa centralisation ont sans doute constitué un frein au déploiement du dispositif. Le délai qui court entre la date de dépôt de la demande et la signature de la convention qui la ratifie peut-être très long. En 2019, la procédure a été toutefois allégée : seule est nécessaire la signature du ministre chargé de la culture, après avis conforme du ministre chargé du budget. Cette évolution législative[36] s'est accompagnée d'une déconcentration de la procédure.

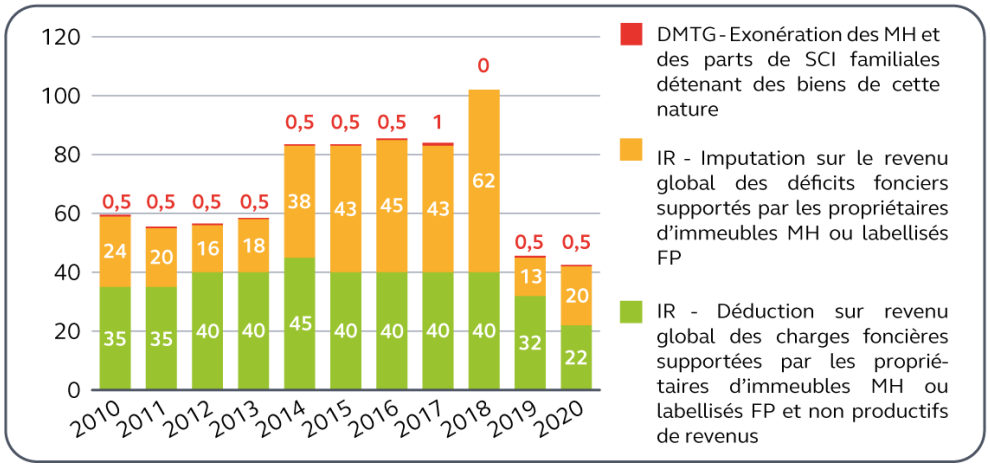
[32] L'architecte des bâtiments de France, au sein des Udap, délivre des avis et accords sur les travaux situés dans les espaces patrimoniaux ou sur le patrimoine labellisé.
[33] La déductibilité porte cependant sur une liste de travaux plus restrictive que pour les monuments inscrits ou classés sur lesquels pèsent d'autres contraintes.
[34] Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificatives - art 7 (V).
[35] La DGFiP a donné 84 avis favorables entre 1998 et fin 2018 (4 par an en moyenne).
[36] Article 120 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Toutefois, la durée indéterminée de la convention, l'engagement des héritiers à ne pas revendre le bien de leur vivant, l'application d'intérêts de retard aux droits de mutation dus à l'État en cas de rupture de la convention, ainsi que l'obligation d'ouvrir le monument au public sans limitation dans le temps, continuent sans doute de rendre le dispositif peu attractif. Le ministère de la culture considère comme trop contraignante l'obligation d'ouverture au public sans limitation dans le temps, et propose de la ramener à quinze ans[37].

2 - Des dépenses fiscales qui restent difficiles à évaluer

Les dépenses fiscales relatives à ces différents dispositifs demeurent, pour certaines, difficiles à évaluer précisément faute de pouvoir disposer à cet effet de données fiables.

Graphique n° 4 : dépenses fiscales au bénéfice des propriétaires de monuments historiques ou labellisés par la Fondation du patrimoine



Source : Cour des comptes d'après les données de la direction de la législation fiscale

La dépense fiscale la mieux appréhendée, qui est la plus faible en montant – en général inférieur à 0,5 M€ –, est l'exonération des droits de mutation à titre gratuit, directement calculée à partir des dossiers instruits. L'imputation sur le revenu global des déficits fonciers supportés par les propriétaires peut quant à elle être chiffrée à partir des données des

[37] Cette durée serait ainsi alignée sur la durée de détention à laquelle s'engagent les propriétaires pour bénéficier du régime de déduction des charges foncières.

déclarations de revenus fonciers où figure le déficit imputable au revenu global au titre de monuments protégés, permettant une simulation de l'impact à l'impôt sur le revenu. Ces dernières années, son montant est évalué à 13 M€, marquant une forte baisse entre 2018 et 2019[38].

En revanche, la déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'édifices non productifs de revenus, était jusqu'ici difficile à évaluer, les charges déclarées à l'administration fiscale étant mêlées à une dizaine d'autres déductions de nature diverses. En faisant l'hypothèse que les propriétaires concernés ont un taux marginal d'imposition supérieur à 35 %[39], l'ordre de grandeur des dernières années est évalué à 32 M€. En 2021, les charges liées aux monuments historiques apparaîtront directement, ce qui permettra de mieux appréhender la dépense imputable à cette fiscalité dérogatoire.

C - Une connaissance de la dépense publique globale qui reste imprécise

1 - L'absence d'évaluation consolidée de l'effort de l'État

a) Une comptabilisation lacunaire faute de nomenclature commune

Le ministère de la culture n'assure pas de coordination interministérielle de la dépense sur l'ensemble des monuments historiques appartenant à l'État et dont la charge est assumée par les ministères affectataires selon des modalités qui leur sont propres[40].

Le jaune budgétaire « *Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication* » fournit une indication, en réalité incomplète, des dépenses des autres ministères[41]. On peut estimer *a minima*

[38] Selon la DLF, les données déclaratives ne permettent pas de conclure sur l'origine de cette baisse mais il est vraisemblable que l'année blanche due à la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu l'explique au moins en partie.

[39] La DLF estime à cet effet que le coût des dépenses doit être relativement important et que, pour les engager, les propriétaires doivent disposer de revenus significatifs.

[40] Le ministère de la culture met en avant le relevé des décisions du conseil restreint sur l'architecture du 15 juillet 1975 pour écarter toute participation complémentaire à des dépenses d'autres départements ministériels, sauf dans le cadre des protocoles signés avec le ministère des armées et avec l'Institut et les Académies.

[41] Le jaune budgétaire propose un agrégat « Patrimoine ». Au titre du PLF 2021, il fait état de 278 M€ de CP ouverts par les autres ministères. Outre 69 M€ de CP pour des crédits de personnel, une très grande part de ces crédits sert en réalité à financer les dotations pour charge de service public des musées et institutions (archives) des ministères concernés.

à 47,5 M€ l'enveloppe consacrée au monuments historiques en 2021, répartie entre les ministères de la justice, des armées[42], de l'Intérieur, de la transition écologique, des Outre-mer, le Conseil d'État et les autres juridictions administratives. Le jaune budgétaire ne distingue cependant pas le montant des dépenses allouées aux monuments relevant des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou de leurs établissements (muséum d'histoire naturelle, musée des arts et métiers), de ceux qui relèvent de la mission *Pouvoir publics* (résidences présidentielles et du Premier ministre, palais des assemblées parlementaires[43]), pas plus que de la dépense en faveur des infrastructures de transport (gares, ponts) qui ont le statut de monument historique.

Il y a lieu de regretter qu'aucune concertation annuelle ne soit prévue pour mieux coordonner ces dépenses de l'État sur l'ensemble de son parc de monuments historiques.

b) Des crédits préfectoraux exécutés sans concertation avec les services de la culture

Plusieurs dotations et fonds ministériels ou interministériels (DSIL, DETR, FNADT[44]) permettent aux préfets de région et de département d'allouer des aides à l'investissement local en zone rurale[45]. Associées en règle générale à un projet de développement territorial, ces aides concernent rarement la restauration de monuments historiques, mais plutôt des dépenses d'aménagement d'un équipement patrimonial ou les abords d'un édifice. Ces fonds sont en outre souvent mobilisés pour le patrimoine religieux non protégé des petites communes rurales (églises, chapelles). Au titre de ce soutien, le ministère de la cohésion des territoires a également conclu un partenariat avec la Fondation du patrimoine en 2020 (1,3 M€ en AE et CP) pour les projets de réhabilitation patrimoniale de collectivités rurales, financé par le FNADT.

---

[42] Entre le ministère de la culture et celui des armées existe depuis 2005 un protocole Culture-Défense qui prévoit qu'à Paris le ministère des armées finance l'Oppic pour des travaux sur ses monuments à hauteur de 7 M€ et qu'en région les Drac financent en moyenne 5 M€ de travaux annuels pour le ministère des armées.

[43] L'Assemblée nationale prévoit par exemple une exécution de 25,5 M€ au titre des travaux sur le Palais Bourbon en 2021. La LFI 2022 prévoit 28,5 M€ de travaux.

[44] DSIL : Dotation de soutien à l'investissement Local ; DETR : Dotation d'équipement des territoires ruraux ; FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

[45] Programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* et programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire.*

On note cependant que, dans les années récentes, des compléments de subvention sont régulièrement sollicités pour des édifices protégés, classés ou inscrits et financés *via* la DSIL ou le FNADT. Au cours de la crise sanitaire, le ministère de l'intérieur a créé un abondement exceptionnel de DSIL[46] dont l'une des thématiques prioritaires concerne la « *préservation du patrimoine public historique et culturel, classé et non classé* »[47]. Une large publicité de cette mesure est faite dans les bilans de France Relance mais le montant alloué au patrimoine n'est pas identifié[48]. Le total estimé[49] de ces opérations soutenues par les préfectures en 2020 est de 27,5 M€. Parmi celles-ci, cinq monuments de premier plan en Bourgogne Franche-Comté[50] sont financés à hauteur de 2 M€ au total. L'intervention des crédits préfectoraux sur le champ des monuments historiques brouille la lisibilité d'ensemble et introduit des distorsions dans la comparaison des soutiens accordés par l'État à l'échelle régionale.

c) Le financement de la rénovation énergétique de monuments par le ministère de la transition écologique

Le programme 362 – *Écologie* du plan de relance finance également en 2021-2022 la rénovation énergétique de monuments historiques dont l'État est propriétaire. Ces opérations ne portent pas toujours sur le clos et le couvert, mais doivent être autorisée par les Drac et, le cas échéant, contrôlées par les CRMH.

Le ministère de l'économie et des finances a ainsi lancé en 2021 deux appels à projets sur des bâtiments protégés ou patrimoniaux. Parmi les opérations lauréates, on peut citer l'hôtel de Blossac à Rennes, le palais de la Porte Dorée et le Mobilier national à Paris, le Musée du Louvre, l'École nationale supérieure d'architecture de Versailles dans les Grandes écuries. La direction de l'immobilier de l'État (DIE) chiffre à 99,8 M€ les crédits alloués à des monuments de l'État et à 46,2 M€ les crédits destinés à des établissements publics nationaux relevant du patrimoine. Alors que ces financements concernent notamment des monuments dont le ministère de la culture et ses opérateurs sont affectataires, celui-ci n'a pas été associé à ces appels à projet, signe supplémentaire qu'il n'est pas vraiment reconnu comme chef de file en la matière.

---

[46] Création, par la LFR 3 de juillet 2020 d'une action 9 du programme 119 Concours financiers aux collectivités territoriales et leurs groupements, dotée de 950 M€ d'AE.

[47] Le cadre juridique applicable pour la part exceptionnelle de la DSIL est identique à celui de la part initiale et précisé à l'article L. 2334-42 du CGCT.

[48] Cartographie disponible sur le site de la DGCL.

[49] Faute de transmission du total des AE engagées, l'estimation a été réalisée par mots clés (château, église, abbatiale, collégiale, etc.).

[50] Basilique de Vézelay, pont Pierre-Perthuis, collégiale Avallon, maison Colette à Saint-Sauveur-en-Puisaye, église de Joigny pour plus de 2 M€.

2 - La connaissance de la dépense publique totale reste imprécise

Le ministère de la culture ne publie pas d'approche consolidée régulière qui s'étende à l'ensemble des collectivités publiques. De même les comparaisons européennes et internationales sont difficiles à établir tant les catégories utilisées à cet effet sont différentes d'un pays à l'autre.

a) La progression des dépenses patrimoniale des collectivités territoriales après une phase de déstabilisation

Le ministère de la culture ne dispose pas d'un système d'information lui permettant d'appréhender et de consolider, de façon régulière, l'effort consenti par les collectivités territoriales. En outre, le transfert à celles-ci de la maîtrise d'ouvrage intervenu en 2009 (cf. *infra*) a réduit d'autant ses sources d'information.

Les cofinancements des collectivités territoriales au titre de la conservation des monuments historiques subventionnés par l'État sont connus, ils sont passés de 132 M€ en 2007 à 92 M€ en 2019[51] mais les dépenses de conservation portant sur le patrimoine non protégé, le fonctionnement et les charges de personnels ne peuvent être qu'estimées en raison de nomenclatures dissemblables.

Le département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture (DEPS) réalise des enquêtes ponctuelles, la dernière remontant à 2017, à partir de données de 2014. L'Atlas régional de la Culture qu'il a aussi publié en 2018 estimait que les communes de plus de 3 500 habitants (et les groupements de communes comptant au moins une commune de plus de 3 500 habitants) consacraient 310 M€ à l'entretien de leur patrimoine culturel en 2016[52], soit encore 5 % des dépenses culturelles brutes de ces communes et groupements (7 586 M€).

Selon la même étude, les départements consacraient 243,2 M€ au patrimoine (hors musées), soit 17,7 % du total de leurs dépenses culturelles (1 368 M€). Les subventions représentent près de la moitié de l'effort consenti (113 M€) et sont généralement destinées aux communes de moins de 2 000 habitants dans un souci de solidarité territoriale. Les dépenses de personnels attachés aux patrimoines départementaux représentent plus de

[51] Les cofinancements des collectivités territoriales sont en retrait en 2020 (79 M€ en CP) en raison de la crise sanitaire qui a ralenti, dans un premier temps, la réalisation de travaux.

[52] Cette estimation doit être considérée avec circonspection, l'étude de 2017 sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales (DEPS) évaluant ce même agrégat à 390 M€. En l'absence de précision, ce second agrégat est ici considéré comme brut.

20 % (50 M€) du total. À des fins de cohésion sociale et de développement touristique, il peut arriver également que des petites villes au patrimoine exceptionnel soient accompagnées durablement[53].

La dépense départementale s'est redressée après la déstabilisation liée aux réformes territoriales entre 2012 et 2016[54] et le reflux succédant au plan de relance intervenu en 2009-2010, lesquels ont eu pour effet de pénaliser le soutien au petit patrimoine non protégé. Ce désengagement peut expliquer la mobilisation associative qui a suscité la naissance de la MPP et le renforcement de la Fondation du patrimoine. Cette dernière tend à conforter son assise auprès de ces grandes collectivités, en ayant noué un partenariat durable avec 70 conseils départementaux[55] .

L'étude de 2017 du DEPS précisait également que les régions consacraient moins du tiers de leurs dépenses culturelles au patrimoine, soit près de 226 M€. Pour autant, le mode d'enregistrement comptable ne permet pas de distinguer, parmi les dépenses d'entretien, d'investissement (les trois quart) et d'ouverture au public du patrimoine culturel, celles qui concernent les monuments, les archives, les bibliothèques ou les musées. Depuis, les régions ont conforté leur action en poursuivant leur effort auprès des communes et de leurs groupements pour la préservation du patrimoine non protégé[56] et en s'engageant de façon nouvelle aux côtés de l'État sur le terrain de la restauration des monuments inscrits et classés grâce à la création du Fonds incitatif et partenarial.

b) Le poids marginal des financements européens

Par ailleurs, il y a lieu d'observer que les monuments historiques bénéficient peu de financements de fonds européens. Les deux dispositifs d'intervention concernés[57] représentent 95,5 M€ de cofinancements européens sur 7 ans pour 234,3 M€ de dépenses éligibles (2014-2020). Le patrimoine

[53] Ainsi, le département de Seine-et-Marne participe annuellement à la mise en valeur de Provins à hauteur de 200 000 €.

[54] Ce redressement est confirmé par la *« Note de conjoncture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales et leurs groupements (2019-2021)* », cette publication n'apportant cependant pas de précisions nouvelles sur la dépense des collectivités territoriales consacrée ces dernières années au patrimoine monumental.

[55] Selon son rapport d'activité 2020, la Fondation du patrimoine a reçu en 2020 7,1 M€ des collectivités territoriales partenaires (70 départements et 9 régions).

[56] La progression annuelle des dépenses d'investissement régionales consacrée au patrimoine était déjà de 7,8 % par an entre 2010 et 2014.

[57] CI01_094 - Protection, développement et promotion des actifs culturels et patrimoniaux publics et CI01_095 - Développement et promotion des services culturels et patrimoniaux publics.

soutenu est toutefois plus large (industriel, naturel, immatériel, etc.) et concerne davantage les équipements culturels. Le Feder régionalisé peut cependant cofinancer des opérations de restauration telle que sur la cathédrale de Saint-Pierre en Martinique (3 M€), ou la réhabilitation de deux bâtiments militaires classés dans le parc de la Citadelle à Lille (0,66 M€). Davantage centré sur la mise en valeur des patrimoines naturels et culturels à travers un appui à l'aménagement d'itinéraires touristiques[58], le programme Interreg finance rarement des projets de conservation de monuments historiques.

La France consacre au patrimoine monumental des financements publics d'un montant plus élevé que les pays européens comparables

L'Union européenne ne publie pas de statistiques de la dépense publique sur le patrimoine, l'agrégat d'Eurostat comptabilisant l'ensemble des services culturels publics. La France avec 16,8 Md€ de services culturels en 2019 dépasse de très loin l'ensemble des autres pays. L'Allemagne seule peut se comparer avec 13,8 Md€, les pays suivants situant leur dépense entre 5,5 et 5 Md€ (Royaume-Uni, Espagne, Italie)[59].

En réalité, les politiques patrimoniales dans les principaux pays partenaires sont très dissemblables, ne serait-ce que du fait de leurs différences d'organisations institutionnelles[60]. Les financements privés peuvent y être très élevés (notamment au Royaume-Uni grâce au *National Trust* ou *via* la loterie nationale) et le bénévolat particulièrement actif[61]. Les monuments subventionnés sont aussi très dépendants de l'héritage culturel de chaque pays. Là où le Royaume-Uni privilégie l'intégrité paysagère de grands domaines, l'Allemagne ou l'Italie veillent à préserver des ensembles urbains cohérents. Aussi est-il très difficile d'établir des comparaisons susceptibles d'étalonner l'efficacité respective des différentes politiques nationales.

[58] Dans les Hauts-de-France, la coopération transfrontalière porte sur les littoraux (fortifications), les cimetières et sites de mémoire de la Première guerre mondiale, les musées de Belgique, France et Royaume-Uni.
[59] Source : Eurostat.
[60] Cf. annexes n° 2 et n° 6.
[61] Le *National Trust* compte 6 millions de membres et 53 000 bénévoles pour la mise en valeur des sites et édifices (rapport annuel 2019-2020).

III - Une organisation structurée mais un état du patrimoine qui reste préoccupant

Le ministère de la culture est le principal affectataire des monuments historiques appartenant à l'État (467 sur un total de 1273, soit 36,7 %), suivi du ministère des armées[62]. S'il convient de ne pas négliger le rôle des autres ministères, la politique de l'État en faveur du patrimoine monumental est essentiellement portée par le ministère de la culture et ses opérateurs concernés.

Celui-ci est ainsi responsable de la mise en œuvre du dispositif juridique institué à cet effet ou, lorsque les compétences en sont déléguées à d'autres, de son contrôle, de même qu'il lui incombe d'en promouvoir les évolutions nécessaires. À l'exception des dotations budgétaires directement allouées aux autres ministères affectataires de monuments historiques appartenant à l'État, il dispose de l'essentiel des crédits budgétaires que l'État alloue à cette politique et est en charge de procéder à leur répartition entre les acteurs qui y sont éligibles.

A - Un pilotage opérationnel qui repose sur une organisation structurée et une expertise reconnue

La chaîne du patrimoine fait intervenir une multiplicité d'acteurs qui est présentée à l'annexe 8. Principal d'entre eux, le ministère de la culture mobilise à cette fin, les différents niveaux de son organisation.

a) Au niveau central

Au niveau central, le pilotage opérationnel repose à la fois sur la direction générale du patrimoine et de l'architecture (DGPA) et sur le secrétariat général (SG). La DGPA exerce la tutelle « métier » de la politique du patrimoine par le biais du service du patrimoine et, en son sein, la sous-direction des Monuments historiques et des sites patrimoniaux qui comprend cinq bureaux[63]. Le secrétariat général exerce la tutelle « ressources » (humaines et budgétaires) à l'égard notamment des services déconcentrés et des opérateurs, et est en outre chargé de l'animation des services déconcentrés via la délégation à l'animation territoriale. La dualité des approches « métier » et « ressources » exige une coordination fluide et réactive entre la DGPA et le SG.

[62] Cf. annexe n° 7 présentant les données de la direction immobilière de l'État qui opère un décompte des bâtiments protégés

[63] Sites patrimoniaux et patrimoine mondial, protection, conservation des MH mobiliers, conservation des MH immeubles, expertise et métiers.

b) Au niveau déconcentré

La politique du patrimoine monumental au sein des Drac repose sur le service de la conservation régionale des monuments historiques (CRMH) et sur les unités départementales de l'architecture et du patrimoine (Udap). La CRMH pilote la politique du patrimoine monumental dans sa globalité. Au titre de ses missions, elle réalise la programmation budgétaire des opérations de conservation, instruit les demandes de protection, conduit le contrôle scientifique et technique (CST) des opérations de conservation autorisées et financées par l'État, exerce la maîtrise d'ouvrage des opérations pour les monuments de l'État relevant de la compétence des Drac[64] et contribue à la mise en valeur des monuments historiques situés dans son ressort. Lieu d'expertise reconnue, la CRMH réunit des compétences scientifiques et techniques incarnées notamment par les conservateurs du patrimoine, les ingénieurs des services culturels et du patrimoine (ISCP), et les techniciens des services culturels et des bâtiments de France (TESC ou TBF).

Relevant du code du patrimoine, de l'environnement et de l'urbanisme, les missions des Udap en matière patrimoniale s'inscrivent dans un cadre interministériel. Celles-ci sont compétentes pour tout ce qui concerne les abords des monuments historiques, les sites patrimoniaux et les sites inscrits ou classés, notamment pour leur création et extension et les autorisations de travaux demandés par les propriétaires. Au sein des Udap, les architectes des bâtiments de France (ABF) assument ces missions en relation avec les communes et les propriétaires privés. Ils contribuent également au contrôle scientifique et technique.

c) Les principaux opérateurs

Hormis les cathédrales, les monuments historiques de l'État les plus emblématiques sont sous la responsabilité d'établissements publics du ministère. Il s'agit d'établissements qui se confondent avec un monument (château de Versailles, Palais du Louvre, Grand Palais, etc.), ou

[64] Il convient toutefois de noter que dans le cadre du projet de reconstruction de la tour Nord et de la flèche de la basilique Saint-Denis, l'État a prévu en 2018 d'en déléguer par convention la maîtrise d'ouvrage (normalement relevant de la Drac Île-de-France) aux élus locaux en charge de la promotion de ce projet (association « *Suivez la flèche* »). Le code du patrimoine (art. L. 621-9-1) établit pourtant un lien direct entre responsabilité de la conservation et propriété *(« Le propriétaire ou l'affectataire domanial a la responsabilité de la conservation du monument historique classé ou inscrit qui lui appartient ou lui est affecté* »).

d'établissements qui assument une fonction de mutualisation en matière de gestion de monuments – le Centre des monuments nationaux (CMN) –, ou assurent une fonction d'opérateur technique – l'Opérateur pour les programmes immobiliers du ministère de la culture (Oppic).

- *Le Centre des Monuments Nationaux*

Ancienne « Caisse nationale des monuments historiques et des sites » ayant changé de nom en 2000, le Centre des monuments nationaux est en charge d'assurer la gestion et l'ouverture au public d'une centaine de monuments confiés par l'État. En 2007 il s'est vu en outre chargé de leur conservation. Cette nouvelle fonction de maîtrise d'ouvrage n'a depuis lors cessé de monter en puissance, d'abord avec des chantiers tels que la villa Cavrois, la Sainte-Chapelle, le dôme du Panthéon, puis récemment avec l'Hôtel de la Marine et le château de Villers-Cotterêts dont la restauration a été engagée en 2018[65]. L'importance prise par cette fonction au sein du CMN explique le nombre important de chantiers de restauration qui lui ont été confiés dans le cadre du plan de relance (14 chantiers, notamment : Pierrefonds, palais du Tau à Reims, cité de Carcassonne, château d'Angers, etc.).

- *L'Opérateur pour les programmes immobiliers du ministère de la culture*

L'Oppic est née en 2010 de la fusion de l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (Emoc) dédié à la politique des grands travaux (ex : Louvre) et du Service national des travaux (SNT) dédié aux monuments historiques dont l'État est propriétaire en Île-de-France (hors les cathédrales, sous la responsabilité de la Drac depuis 2009). Opérateur du ministère pour les projets essentiellement franciliens qui impliquent des travaux importants, l'Oppic peut intervenir comme mandataire ou comme maître d'ouvrage délégué. Il apporte également son assistance aux Drac quand la technicité requise dépasse les compétences dont celles-ci disposent.

[65] Cf. annexe n° 9.

B - L'état préoccupant d'un quart des monuments historiques

Lors du dernier bilan sanitaire conduit en 2018, le ministère de la culture a classé les monuments protégés selon quatre états sanitaires différents (« bon », « moyen », « mauvais », « en péril »).

Selon ce bilan, ce sont au global 23,3 % des monuments historiques qui sont classés en mauvais état ou en péril[66]. Le ministère fait néanmoins part de sa satisfaction en notant que « *les immeubles en état moyen ou bon représentent 76 % des immeubles protégés, ce qui est un ratio tout à fait remarquable.* » Il ajoute que « *la proportion des immeubles jugés, lors du précédent bilan de 2012, en état défectueux, en mauvais état ou en péril représentait un tiers du parc des immeubles inscrits ou classés. Elle est désormais ramenée à moins du quart sur deux catégories, mauvais état et péril (la catégorie « défectueux » ayant été intégrée dans celle « mauvais état »)* ».

Cette conclusion optimiste doit être prise avec prudence car l'enquête présente plusieurs limites pouvant conduire à une mauvaise estimation de l'état dégradé du patrimoine (voir ci-après). Les comparaisons entre les deux exercices (2012 et 2018) pourraient ainsi masquer une situation moins favorable.

Afin de rendre effectives les règles et servitudes de protection, des sanctions pénales et administratives sont prévues au cas où il y serait contrevenu, ces sanctions étant par ailleurs étendues aux immeubles situés dans les abords ou dans un site patrimonial remarquable. En dehors de ce dispositif de sanctions, des procédures de contrainte ont été prévues afin d'assurer la protection des monuments classés ou inscrits (classement d'office ou travaux d'office). La complexité de mise en œuvre de ces mesures coercitives en limite fortement l'application, qu'il s'agisse de l'obligation de suspendre des travaux, de procéder au classement d'office (disposition très peu mise en œuvre[67]) ou de procéder à des travaux d'office[68].

[66] Le détail du bilan sanitaire (dont celui des cathédrales) par type de propriétaires figure aux annexes n° 3 et n° 4.

[67] Huit décrets de classement d'office depuis 2011. Cinq entre 2014 et 2021, trois sur les deux années 2021 et 2022. Il est trop tôt pour dire si l'accroissement sur les deux dernières années traduit une volonté de l'État de se montrer plus interventionniste en la matière.

[68] À titre d'illustration, en Île-de-France, une seule procédure est actuellement en cours et vise le château des ducs d'Épernon à Fontenay-Trésigny (77) pour des travaux de mise en sécurité et de mise hors d'eau.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Née au XIX^{ème} siècle, la politique en faveur du patrimoine monumental a été en constante expansion, couvrant un champ de plus en plus large de monuments historiques et de sites patrimoniaux. Le ministère de la culture joue un rôle de premier plan dans la conduite de cette politique. Il dispose à cet effet d'une organisation structurée et experte, tant en matière de maîtrise d'ouvrage que de maîtrise d'œuvre, reconnue au niveau central (direction générale des patrimoines et de l'architecture) et déconcentré (conservation régionale des monuments historiques et unités départementales de l'architecture et du patrimoine).

Concentrée sur la conservation, la dépense publique allouée au patrimoine monumental est significative. Avant la crise sanitaire, elle s'établissait à plus de 1,3 Md€ et se répartissait à parts égales entre l'État et les collectivités territoriales. Cet effort récurrent s'est en outre trouvé sensiblement accru entre 2019 et 2021 avec la forte augmentation des crédits d'État inscrits dans le plan de relance et consacrés aux grands travaux, principalement en faveur d'édifices publics de premier plan. Le ministère de la culture ne dispose néanmoins pas d'une connaissance exhaustive de la dépense consolidée de l'État en faveur des monuments historiques. L'estimation est plus lacunaire encore concernant l'effort consenti par les collectivités territoriales.

En conséquence, la Cour recommande de :

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).*

Chapitre II

Des fragilités structurelles face aux nouveaux enjeux de la politique du patrimoine

I - Une nouvelle dynamique qui n'a pas produit tous les effets attendus

A - Une réforme importante de la chaîne de la conservation du patrimoine

1 - La libéralisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre

L'intervention des principaux acteurs de la conservation[69] a été profondément modifiée par trois décrets pris en 2009[70] qui ont aboli l'exclusivité que détenait l'État en matière de maîtrise d'ouvrage sur tous l'ensemble des monuments historiques et de maîtrise d'œuvre sur le classé.

[69] Cf. annexes n° 10 et 11 s'agissant des éléments techniques de la conservation.
[70] Décrets n° 2009-748, n° 2009-749 et n° 2009-750.

Jusqu'en 2009, l'État assurait la maîtrise d'ouvrage de tous les travaux portant sur des monuments historiques lorsqu'il participait à leur financement. Des représentants des collectivités territoriales ainsi que des associations de propriétaires privés considéraient cette situation comme anormale car les privant, bien que propriétaires, de la liberté conduire des opérations alors très encadrées par l'État. C'est pourquoi, l'ordonnance du 8 septembre 2005[71] a posé le principe selon lequel « *Le propriétaire ou l'affectataire domanial a la responsabilité de la conservation du monument historique classé ou inscrit qui lui appartient ou lui est affecté* »[72] et en est donc le maître d'ouvrage.

Concernant la maîtrise d'œuvre, l'obligation jusqu'alors en vigueur était de recourir à un architecte en chef des monuments historiques (ACMH) pour un bien classé n'a été maintenue que pour les biens d'État. Pour les autres monuments, le maître d'ouvrage a le choix entre un ACMH et un « architecte du patrimoine » (cf. *infra*). L'attributaire de la maîtrise d'œuvre dépend désormais de la nature des opérations, de la propriété des monuments et de leur statut au regard de la protection.

Tableau n° 3 : répartition de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques par type de travaux

		MOE sur MH	
Propriétaire	**Type travaux**	**Classés**	**Inscrits**
État	Entretien	ABF	ABF
	Réparation	Affectés au MC : ABF Affectés à un EP : ABF et AUE Patrimoine Affectés à un autre ministère : ABF, AUE ou AP	
	Modification	Architectes librement choisis par le maître d'ouvrage	
	Restauration	ACMH territorialement compétent	Tous les architectes
Autres propriétaires	Entretien		
	Réparation	AP	
	Modification	Architectes librement choisis par le maître d'ouvrage	
	Restauration	ACMH ou ADP	Tous les architectes

Source : Cour des comptes d'après les informations fournies par la DGPA

[71] Ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés.
[72] Article L. 622-24 du code du patrimoine.

2 - Le recentrage de l'État sur des fonctions d'assistance, de contrôle et de régulation

Cette réforme s'est accompagnée de deux transformations fondamentales s'agissant de modalités d'intervention de l'État[73] :

- d'une part, il peut, par voie de convention, exercer une assistance à maîtrise d'ouvrage, à titre gratuit ou onéreux pour permettre aux communes détentrices de monuments mais disposant de peu de ressources financières et techniques ;
- d'autre part, et surtout, il exerce le contrôle des opérations tout au long de la chaîne de la conservation.

Ce transfert de la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires, la libéralisation du choix du maître d'œuvre, le recentrage de l'État sur le contrôle scientifique et technique ont donc emporté une profonde réforme de la chaîne de la conservation. Si les intentions qui ont présidé à cette réforme sont claires et légitimes (volonté partenariale, partage de responsabilités, introduction d'une émulation entre architectes, passage de l'intervention directe à la régulation, etc.), leur impact n'a pas toujours été à la hauteur des attentes, et la chaîne de la conservation s'en est trouvée fragilisée.

B - Les résultats en demi-teinte des transformations de la chaîne de la conservation

1 - La qualité inégale de la maîtrise d'ouvrage

a) La maîtrise d'ouvrage au sein de l'État

Pour les ministères autres que le ministère de la culture, les bâtiments classés ou inscrits sont en général considérés comme des biens immobiliers parmi d'autres dont le statut de monument historique signifie surtout des contraintes dès lors qu'il s'agit d'y faire des travaux, de changer leur affectation ou de les céder. Les relations de ces autres ministères avec le ministère de la culture sont inégales. Régulières avec les Drac lors du contrôle scientifique et technique, des projets de changements d'affectation ou liés à des cessions (le plus souvent à des collectivités territoriales), elles restent, sauf exceptions, peu fréquentes avec la DGPA[74].

[73] L'État exerce la maîtrise d'ouvrage du patrimoine qu'il détient, soit par les Drac, soit par ses opérateurs (de manière directe ou déléguée, notamment à l'Oppic, cf. *infra*).
[74] Lorsqu'une une décision de cession d'un bien classé doit passer devant la commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA) ou lorsqu'existe un protocole spécifique qui associe le ministère de la culture aux opérations de conservation des monuments historiques dont le ministère est affectataire.

Concernant les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage au sein du ministère de la culture, il apparaît que les Drac pourraient davantage recourir à l'Oppic, non seulement quand la technicité requise excède les compétences disponibles[75], mais également lorsqu'elle touche à des domaines qui, tels que la sécurité, l'accessibilité ou les enjeux environnementaux sortent du cadre strict de la problématique des travaux sur monuments historiques.

Par ailleurs, la maîtrise d'ouvrage des Drac sur les cathédrales et sur les autres monuments dont elles sont affectataires est aujourd'hui exercée dans des conditions tendues du fait de l'augmentation des opérations liées au plan de relance (cf. *supra*), du poids du contrôle scientifique et technique (cf. *infra*) et de perspectives incertaines quant à la pérennisation en leur sein des compétences nécessaires (cf. *infra*). Générateur de risques sur les délais de réalisation des opérations, ce contexte pose la question de l'opportunité de maintenir la maîtrise d'ouvrage des Drac sur les cathédrales. Pour autant, il convient d'observer que le contrôle scientifique et technique est d'autant plus efficace et pertinent vis-à-vis des maîtres d'ouvrages que les agents qui l'exercent conduisent eux-mêmes des opérations.

b) L'exercice des missions de conservation des architectes des bâtiments de France dans des conditions qui ne sont plus satisfaisante

Précédemment chargés de la maîtrise d'ouvrage sur l'entretien de tous les monuments classés de leur circonscription, publics et privés les architectes des bâtiments de France ne gardent cette responsabilité que pour les cathédrales et les autres édifices classés affectés au ministère de la culture[76]. Les ABF participent désormais, dans la mesure de leur disponibilité, au contrôle scientifique et technique, lequel suppose de nombreuses itérations avec les propriétaires et leurs maîtres d'œuvre. Accaparés par leurs missions d'avis et de conseil, ils ne disposent ainsi que de peu de temps pour exercer leurs missions de conservation – situation aggravée par la multiplication des vacances de postes dans certaines régions (cf. *infra*).

Conscient de ce problème, le ministère de la culture a adressé une circulaire le 6 juin 2018 aux préfets et aux Drac suggérant des voies possibles d'amélioration du dialogue des ABF avec les élus.

[75] Ex : l'ouvrage d'art du pont transbordeur de Martrou à Rochefort, l'organisation du concours d'architecture pour la cathédrale d'Angers.
[76] Cf. annexe n° 12.

Les ABF sont également « responsable unique de sécurité » (RUS) contre le risque incendie et de panique dans les monuments dont ils sont les conservateurs. Revêtant une importance toute particulière pour les cathédrales, cette fonction a été renforcée sous l'effet du plan Vigipirate et, plus récemment, à la suite des incendies de Notre-Dame de Paris et de la cathédrale de Nantes. En particulier, le RUS doit s'assurer de l'existence et de la mise à jour régulière des documents réglementaires précisées par le plan d'action « Sécurité cathédrales » d'avril 2020 et du respect des procédures par les différents intervenants au sein des monuments.

Les ABF peuvent être domiciliés très loin des édifices religieux dont ils sont les RUS, ce qui rend leur astreinte peu opérante. En outre, la compétence sur les sujets de sécurité, alarme, circuits électriques, incendie ne fait pas toujours l'objet de formations appropriées.

Ce sujet prioritaire revêt une acuité particulière alors que le Plan cathédrales de « France Relance » prévoit une grande campagne de travaux jusqu'en 2023, lesquels peuvent être l'occasion de risques accrus.

c) Les petites communes souvent démunies face aux enjeux de la conservation de leur patrimoine

La problématique patrimoniale est particulièrement complexe à gérer pour les communes de 2 000 habitants, qui abritent 49,8 % du patrimoine national, dont la moitié environ leur appartient en propre.

Les moyens techniques et financiers dont disposent ces communes sont très souvent insuffisants pour faire face à la restauration de leurs monuments, notamment leurs églises (selon l'Association des maires de France, la restauration complète d'un monument historique coûte environ 5 M€). La conservation du patrimoine constitue dès lors un angle mort de l'action locale, sauf à ce que les services de l'État interviennent pour remédier à cette carence.

2 - Les interventions de l'État au-delà de ce qui était prévu

a) Un contrôle scientifique et technique qui se traduit souvent par un accompagnement approfondi du maître d'ouvrage

Le contrôle scientifique et technique encadre de façon précise et rigoureuse toutes les étapes du processus de conservation. Dès qu'un propriétaire manifeste l'intention de procéder à des travaux sur un bien

classé[77], l'État, garant de la qualité du monument, l'accompagne tout au long du projet et de sa réalisation. La CRMH peut à ce titre solliciter l'Inspection générale des monuments historiques (IGMH)[78] pour les opérations qui revêtent une importance ou complexité particulière[79].

La CRMH intervient en amont de l'autorisation de travaux pour aider un propriétaire à finaliser son « projet de programme » (elle fournit des informations relatives au bilan sanitaire, à la documentation existante, aux contraintes réglementaires, architecturales et techniques que le projet devra respecter), mais aussi au cours des travaux (qui peuvent soulever des questions non apparues lors de la phase du « projet de programme »). Elle joue un rôle important au cours de la phase conclusive (le paiement du solde étant notamment conditionné à la transmission d'un dossier permettant d'assurer la traçabilité et l'archivage des opérations).

L'État exerce donc une véritable mission d'accompagnement fondée sur le conseil et la proximité**.**

b) La nécessaire compensation par L'État des carences de certains maîtres d'ouvrage

Au vu de la difficulté pour beaucoup de propriétaires d'exercer la maîtrise d'ouvrage des opérations sur leur monument, le principe a été posé d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (Amoa) exercée par l'État à titre onéreux ou gratuit[80]. Cette disposition a eu néanmoins très peu d'effet[81]. De leur côté, certaines collectivités territoriales, le plus souvent les départements, ont entrepris de créer une offre d'assistance, initiatives qui sont restées limitées comme l'indique l'Assemblée des départements de France.

En outre, si l'apport des intercommunalités en matière d'ingénierie commence à se développer, notamment sur les procédures de marchés publics, selon l'Association des maires de France elle n'existe quasiment pas en matière de conservation patrimoniale. De même, l'offre privée d'Amoa peine à se développer et demeure au mieux embryonnaire, comme en région Grand Est.

---

[77] Pour les immeubles inscrits, le choix du maître d'œuvre est libre, ce qui réduit fortement le contrôle scientifique et technique. En revanche, en amont, le permis de construire est le plus souvent nécessaire, ce qui alourdit la procédure.

[78] Cf. annexe n° 13.

[79] L'IGMH peut faire intervenir un conservateur général des monuments historiques ou un ACMH pour renforcer la garantie de qualité et la pertinence des prescriptions fixées aux propriétaires. Ces saisines n'en restent pas moins à la main des CRMH et leur nombre décroit avec la baisse des effectifs de l'inspection (cf. annexe n° 14).

[80] Article L. 621-29-2 du code du patrimoine.

[81] Trois Drac (Bretagne, Hauts-de-France et Pays de la Loire) ont mis en place une offre d'Amoa qui demeure marginale. Malgré les besoins en la matière, le faible nombre de conventions s'explique par le fait que le ministère n'encourage pas ce dispositif compte tenu du manque de moyens humains pour pouvoir les mettre en place.

En réalité, l'État intervient pour compenser ce défaut de maîtrise d'ouvrage. L'examen des pratiques des Drac montre qu'entre les conseils et l'accompagnement lié au contrôle scientifique et technique et une Amoa non formalisée, la frontière est souvent mince au point de parler à ce titre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage « grise ». Cela se vérifie en général dans deux situations : soit lorsque la commune n'a aucune compétence en la matière, soit lorsque le démarrage d'une opération de conservation n'a pu se poursuivre dans de bonnes conditions. Il y a là un point aveugle de la réforme de 2009. Il convient d'engager une réflexion de fond pour corriger cette situation qui mobilise de manière excessive les services de l'État au détriment de leurs autres missions.

3 - Les risques de fragilisation de la maîtrise d'œuvre

a) L'évolution peu lisible des interventions des ACMH

Fonctionnaires d'État recrutés sur concours, les ACMH exercent une mission de service public tout en étant autorisés à exercer à titre privé. Au titre de leurs missions de service public :

- ils apportent leur concours au ministre pour « *protéger, conserver et faire connaître le patrimoine architectural de la France* » ;
- ils effectuent des missions de conseil et de surveillance sur un ou plusieurs monuments ou sur une circonscription territoriale ;
- ils assurent la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration sur les monuments classés appartenant à l'État.

Impliquant une responsabilité sur l'ensemble du domaine classé et inscrit, la deuxième mission, a été en grande partie vidée de sa substance par la fin de l'exclusivité des ACMH sur tout le patrimoine classé. La troisième mission est de ce fait devenue prépondérante, voire exclusive.

En tant que maîtres d'œuvre du patrimoine d'État classé, les ACMH interviennent selon un principe de territorialité. À l'issue d'un appel à candidatures, chaque ACMH se voit attribuer une ou plusieurs circonscriptions, un ou plusieurs monuments historiques. De fait, un ACMH peut conserver son portefeuille sans condition de durée. L'affectation d'une circonscription ou d'un monument n'entraîne toutefois par elle-même aucune commande de travaux. L'activité libérale, expressément prévue et autorisée par le décret statutaire, est donc intrinsèquement indispensable, *a fortiori* avec la fin de l'exclusivité sur l'ensemble du patrimoine classé.

b) L'évolution des modes d'intervention des ACMH du fait de la montée en puissance de l'activité libérale

En 2014, l'« observatoire de la réforme » qui a été mis en place estimait en 2014 que les ACMH avaient conservé 40 % du marché du classé hors État, accréditant une rapide diminution de leur activité sur ce plan.

La montée en puissance de l'activité libérale est particulièrement importante pour la nouvelle génération d'ACMH puisque, du fait de circonscriptions moins dotées en monuments historiques ou de l'absence d'études et de travaux sollicités par les Drac, la commande publique reste limitée. Ce changement de modèle conduit inévitablement à une diminution du temps disponible sur les opérations suscitées par l'État lorsque les circonstances font que celles-ci augmentent.

Plus généralement, la dimension territoriale des interventions des ACMH s'est trouvée fortement remise en question, s'agissant en particulier des missions statutaires de conseil et de surveillance. Avec un niveau de crédits de vacations quasiment nul pour ces missions (en 2020, leur montant total était 1 505 €), les missions régaliennes et statutaires des ACMH auprès des Drac ne sont en réalité plus assumées.

Face à ces constats, les marges d'évolution sont étroites : la fin de l'exclusivité de la maîtrise d'œuvre sur les monuments classés d'État n'est pas envisagée par le ministère de la culture pour des motifs légitimes de disponibilité et de réactivité d'une expertise publique. À l'opposé, le principe d'un renforcement substantiel des missions statutaires, notamment territoriales, achoppe sur la situation concurrentielle introduite entre les ACMH et les autres architectes du patrimoine (ces derniers étant nettement plus nombreux – 450 pour 32 ACMH[82] – et mieux répartis sur le territoire), ainsi que sur les effets de celle-ci sur la disponibilité des ACMH. En dehors d'une affectation d'astreinte en cas d'urgence, les missions territoriales de conseil et surveillance des ACMH ont perdu leur caractère impérieux.

L'économie générale de la réforme de 2009 et ses effets désormais perceptibles devraient conduire le ministère de la culture à améliorer les modalités de pilotage des ACMH. Ceux-ci pourraient se voir attribuer un portefeuille de monuments évoluant selon leur expérience et leurs moyens et pour une durée limitée (dix ans ou deux fois 6 ans non renouvelables). Une attention particulière devrait en outre être portée à la gestion des commandes publiques aux fins d'équilibrer l'activité sur les monuments classés de l'État et l'activité libérale. Il apparaît enfin nécessaire de gérer le corps de manière plus fluide en termes de renouvellement (cf. *infra*).

[82] Il faut toutefois tenir compte de la réalité des agences, la plus importante, dirigée par quatre ACMH, comptant 65 collaborateurs dont 32 architectes, étant atypique en termes de taille (l'agence qui arrive en seconde position compte 25 collaborateurs), et sachant que par ailleurs toutes les agences ne traitent pas que du monument classé.

c) Renforcer le profil des architectes du patrimoine

- *Des critères d'habilitation trop imprécis*

Pour exercer la maîtrise d'œuvre de monuments classés n'appartenant pas à l'État, un architecte doit être titulaire d'un diplôme de spécialisation et d'approfondissement (DSA) mention « architecture et patrimoine » ou de tout autre diplôme de niveau équivalent et « *justifier d'une activité professionnelle régulière dans le domaine de la restauration du bâti ancien pendant dix années* ».

Les critères cumulatifs du diplôme et des dix ans d'expérience sont imprécis. Prise à la lettre[83], l'exigence de dix années d'exercice pour concourir ne sont pas comptées à partir de l'obtention du DSA et s'applique aussi bien un architecte menant des opérations en son nom propre qu'un de ses collaborateurs[84]. Ces imprécisions emportent une certaine hétérogénéité de niveau entre les architectes du patrimoine. En outre, l'inégale couverture territoriale des architectes du patrimoine conduit les Drac à interpréter de manière souple ce critère et ainsi à autoriser des maîtres d'ouvrages à confier la maîtrise d'œuvre sur des monuments classés à des architectes qui n'ont jamais exercé sur le bâti ancien en leur nom propre mais uniquement au sein de d'agence d'ACMH ou d'architectes du patrimoine, sans avoir à apporter la preuve qu'ils ont conduit eux-mêmes de telles opérations.

d) Des pratiques économiques parfois discutables qui nécessitent la vigilance du contrôle scientifique et technique

La mise en concurrence des opérations sur les monuments classés n'appartenant pas à l'État a évidemment engendré une compétition par les prix, qui conduit souvent le maître d'ouvrage à choisir le candidat moins disant. Il en résulte, comme le reconnaît le ministère de la culture, une tendance générale à la baisse de la qualité des études préparatoires aux travaux, faisant peser le risque de commettre des erreurs dans les choix opérés pour la restauration. D'où l'importance du contrôle scientifique et technique auquel il revient de vérifier que la réglementation est bien appliquée.

[83] Décret n° 2009-749 du 22 juin 2009 relatif à la maîtrise d'œuvre sur les immeubles classés au titre des monuments historiques.

[84] Un architecte salarié d'une agence d'architecture dirigée par un ACMH ou un AP qui a participé pendant dix ans à des travaux de restauration de monuments historiques est habilité à concourir dès l'obtention du DSA de Chaillot.

Cette mise en concurrence rend également possible l'intervention de plusieurs architectes sur des parties distinctes d'un même monument, voire même entre la phase des études et la réalisation des travaux[85]. Outre les discordances d'approche, les surcoûts et l'allongement de délais qui en résultent, la pluralité ou la succession d'intervenants fait peser un risque de restauration inhomogène, se traduisant au final par une altération de l'édifice concerné. Afin d'assurer une continuité minimale dans la mise en œuvre des opérations sur les monuments historiques[86], le regroupement d'appels d'offres ayant pour but d'attribuer à un architecte plusieurs opérations pour un même monument pendant une durée minimale devrait donc être favorisé.

Les ruptures dans la chaîne de la maîtrise d'œuvre peuvent en outre être aggravées par une insuffisante communication de la documentation relative aux opérations passées. Ce risque est d'autant plus réel que la réforme a eu pour effet de rendre plus aléatoire la conservation des archives en matière de travaux.

En effet, les architectes du patrimoine n'ont aucune obligation en matière de transmission d'archives, la mémoire des travaux n'étant assurée que par le dossier documentaire des ouvrages exécutés (DDOE) qui doit être remis à la Drac par le maître d'ouvrage pour le paiement du solde de la subvention. La qualité des documents qui y figurent est variable, la Drac vérifiant avant tout l'existence du dossier pour le paiement du solde. Le risque est donc que la qualité de la transmission de la mémoire des opérations se soit dégradée depuis la libéralisation de la maîtrise d'œuvre. Une normalisation plus rigoureuse dans la restitution documentaire des travaux ainsi qu'une transmission systématique à la médiathèque de l'architecture et du patrimoine (MAP[87]) et un accès facilité en termes de consultation paraissent donc souhaitables.

[85] En effet, le code du patrimoine prévoit trois phases pour les opérations de restauration : les études d'évaluation, les études de diagnostic et la mission de maîtrise d'œuvre. Cette dernière comprend les études d'avant-projet et de projet, l'assistance au maître d'ouvrage pour la passation des contrats, la direction de l'exécution, l'assistance au moment de la réception. Le maître d'ouvrage peut donc faire appel à deux architectes distincts pour les études puis pour la mission de maîtrise d'œuvre.

[86] La continuité de la maîtrise d'œuvre est défendue par de nombreux architectes intervenant sur les MH au motif qu'il faut disposer du recul nécessaire pour savoir si les travaux effectués sur un monument sont les plus pertinents, sachant qu'il y a toujours plusieurs options de restauration.

[87] Service à compétence nationale rattaché à la DGPA.

4 - Les résultats décevants de la réforme de 2009

a) Un volume d'opérations en deçà des attentes

Les autorisations de travaux ont augmenté entre 2010 et 2019 de 52,5 %, soit 5 % par an.

Tableau n° 4 : évolution du nombre d'autorisations de travaux traitées entre 2010 et 2020

Nombre d'autorisations traitées				
2010	**2016**	**2019**	**2020**	**Évolution 2010 -2019 (en %)**
2 042	3 055	3 115	2 552	52,55 %

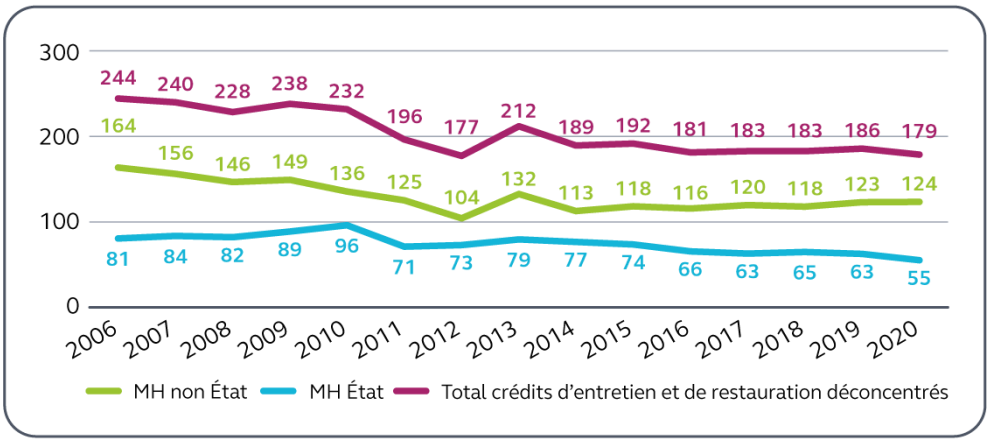
Source : CRMH

Toutefois, les évolutions par région sont trop contrastées pour que ces chiffres puissent être interprétés comme traduisant une réelle croissance du volume des opérations de conservation, d'autant plus que la méthodologie de recensement n'est pas homogène selon les régions. En effet, les autorisations de travaux couvrent à la fois les opérations sur le patrimoine classé, et les permis de construire, les déclarations préalables et les permis de démolir sur l'inscrit.

Par ailleurs, ces données incluent toutes les autorisations, y compris pour le patrimoine d'État. Dès lors que la réforme visait à accroître le volume des opérations hors État pour lesquelles le monopole de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre était considéré comme bridant les initiatives des propriétaires, cet indicateur agrégé n'est sans doute pas le plus pertinent pour en mesurer les effets.

Par ailleurs, bien qu'inspirée par le souhait de rééquilibrer l'action du ministère de la culture en faveur des monuments historiques n'appartenant pas à l'État, la réforme de la maîtrise d'ouvrage a entraîné un net tassement des sommes dépensées pour leur entretien et leur restauration, qui sont passées de 164 M€ en 2006 à 124 M€ en 2020.

Graphique n° 5 : exécution des crédits déconcentrés d'entretien et de restauration des MH*(en CP, M€)



**Hors monuments nationaux gérés par le CMN.*
Source : RAP 2006 à 2020 - retraitement Cour des Comptes

Le tableau ci-après montre également que la part des crédits alloués aux monuments historiques n'appartenant pas à l'État dans les crédits déconcentrés est restée stable entre 2006 et 2019, mais avec une diminution notable dans les années qui ont immédiatement suivi la réforme. Leur part relative n'a pas augmenté, sinon en 2020 à la faveur de la crise sanitaire, du fait de l'arrêt des chantiers de l'État pendant le premier confinement.

Tableau n° 5 : part des crédits d'entretien et de restauration déconcentrés selon la propriété (CP, en %)

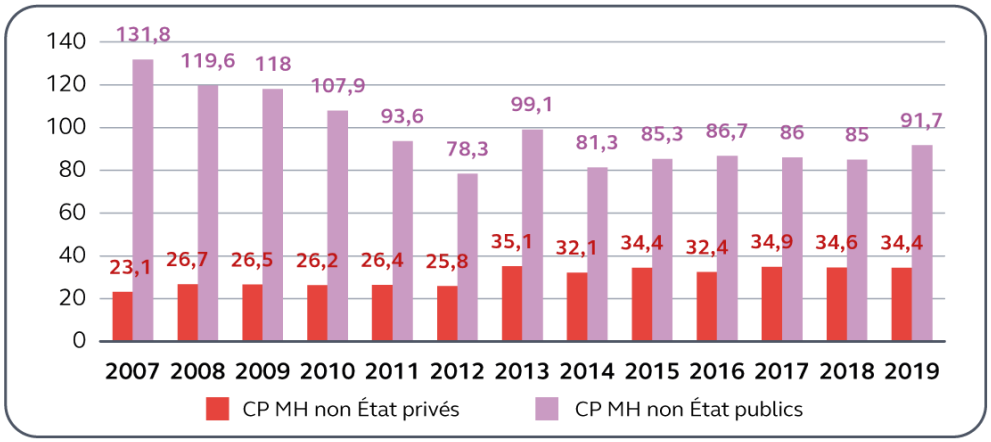
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Part des crédits MH non État dans le total des crédits déconcentrés	67	65	64	63	58	64	59	62	60	62	64	66	65	66	69
Part des crédits MH État	33	35	36	37	42	36	41	38	40	38	36	34	35	34	31

Source : RAP 2006 à 2020 - retraitement Cour des Comptes

La réforme a eu néanmoins un effet favorable pour les monuments privés (43 % des monuments historiques), la dépense les concernant passant de 23,1 M€ à 35,1 M€ entre 2007 et 2013. Depuis lors, la dépense

plafonne aux environs de 34 M€ mais représente une part croissante des crédits de conservation du ministère. Ces monuments absorbent désormais 19 % des crédits déconcentrés des Drac contre 10 à 11 % entre 2007 et 2010. Cette progression traduit le dynamisme des propriétaires privés.

Graphique n° 6 : évolution de la dépense de conservation Drac pour les MH non État (en CP, M€)



Source : Bilans annuels de l'exécution des crédits dédiés au ministère de la culture 2011-2020

b) Le risque d'effets négatifs à terme sur l'état sanitaire du patrimoine

L'État devant fortement compenser les carences de maîtrise d'ouvrage de collectivités territoriales, les agents des CRMH sont sous tension – ce que risque d'accentuer encore la relance importante des opérations relatives aux cathédrales. Aussi l'État devrait-il s'employer à inciter davantage les collectivités territoriales à développer une maîtrise d'ouvrage patrimoniale mutualisée.

Par ailleurs, avec la disparition des missions de conseil et de surveillance des ACMH, l'anticipation et la programmation des opérations de conservation par les CRMH sont devenues plus malaisées. Cette situation est d'autant plus problématique qu'elle s'inscrit dans un contexte de moindre disponibilité des ABF, que la sécurité des cathédrales va accaparer dans les années à venir. Il en résulte que le temps et les moyens alloués au suivi et à l'entretien du patrimoine risquent de diminuer. Or, le potentiel de dégradation d'un monument historique s'accroît fortement en l'absence d'entretien, donc son coût de restauration. Il est urgent que le ministère de la culture se penche sur cette question du suivi du patrimoine, notamment par le pilotage en continu du bilan sanitaire.

Enfin, l'hétérogénéité du niveau des architectes du patrimoine, les risques induits en matière de continuité d'intervention, l'inégale qualité de la transmission d'information, etc. sont susceptibles de créer des ruptures dans la chaîne de la conservation.

Pour parer aux effets négatifs qu'ils peuvent produire à terme, il convient donc de corriger les faiblesses et les angles morts induits par les réformes sur les différents maillons de la chaîne patrimoniale.

Une répartition efficace des rôles devrait distinguer ce qui relève de la maîtrise d'œuvre des opérations de conservation quand elles donnent lieu à autorisation de travaux, confiés aux ACMH et aux architectes du patrimoine, et ce qui concerne la conservation préventive, activité continue qui doit être porté par un architecte d'État fortement investi dans la dimension territoriale de la politique du patrimoine.

À ce titre, les ABF sont aujourd'hui un maillon fragilisé de la chaîne de la conservation du patrimoine. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les maîtres d'ouvrage ont besoin d'être accompagnés par l'État et que les ACMH n'assument plus de missions territoriales.

C - La rationalisation et la simplification inachevées du corpus juridique

1 - Une modernisation de la protection des monuments historiques qui n'est pas allée à son terme

L'absence de ratification de l'ordonnance de simplification sur le fondement de la loi LCAP. Ce texte avait notamment pour objet de préciser la notion d'« intérêt public » qui fonde la protection, de renforcer le caractère protecteur qui s'attache à l'inscription, d'harmoniser les régimes d'autorisations de travaux et de déroger, au moyen d'un référé, au caractère suspensif du recours contre la mise en demeure d'effectuer des travaux de conservation d'un immeuble classé. Néanmoins, pour des raisons qualifiées d'« administratives » par le ministère de la culture, aucun projet de loi de ratification n'a été déposé dans le délai prévu par la loi LCAP[88]. Les dispositions prévues par l'ordonnance sont donc devenues caduques, ce qui est regrettable dès lors qu'elles répondaient à une intention légitime d'harmonisation et de modernisation d'un corpus ancien. Cinq années s'étant écoulées depuis, il apparaît donc éminemment souhaitable de relancer ce processus d'évolution des textes.

[88] Aux termes de l'article 95 de la loi LCAP, un projet de loi de ratification devait être déposé dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Le risque d'atteinte au monument lors d'une division de la propriété

Des promoteurs spécialisés développent des projets immobiliers consistant à rénover et transformer un monument protégé, disposant de grandes surfaces habitables en copropriété, composée de plusieurs logements, généralement proposés avec des prestations haut de gamme et destinés à la vente comme un produit de défiscalisation. Entre 2009 et 2017, la déductibilité des charges liées aux travaux était soumise à un agrément fiscal « *lorsque l'intérêt patrimonial du monument et l'importance des charges relatives à son entretien le justifient* »[89]

En 2017, cette procédure d'agrément préalable a été supprimée, les projets n'en restant pas moins soumis aux procédures d'autorisations de travaux applicables aux monuments protégés ainsi qu'au contrôle scientifique et technique. Le projet de rénovation du château de Pontchartrain (78) et sa division en une centaine de logements fait ainsi l'objet d'une attention toute particulière de la CRMH Île-de-France[90].

Précédemment exception encadrée et soumise à agrément, la division d'un monument dans le cadre d'un projet de rénovation n'est désormais plus un obstacle au bénéfice des avantages fiscaux dans la mesure où il est créateur d'une part significative de logements (75 % des surfaces habitables). Il est trop tôt pour évaluer les effets de cette suppression sur la préservation de l'unité d'ensembles patrimoniaux. Elle implique en tout état de cause une vigilance accrue des Drac.

a) La lente réforme de la protection des abords des monuments

Afin de protéger l'insertion d'un monument historique dans son environnement immédiat, une protection des abords des édifices protégés a été instituée par une loi de 1943. Elle prévoit un régime d'autorisation préalable pour les travaux qui se situent dans un périmètre d'un rayon de 500 mètres autour du monument, assortie d'un avis conforme ou simple[91] par l'architecte des bâtiments de France selon que le projet se situe dans le champ de visibilité ou non du monument.

[89] Article 156 *bis* - V du code général des impôts introduit par la LFI pour 2009.
[90] Une extension des protections de plusieurs éléments architecturaux du château et du domaine est en cours, en accord avec le promoteur et propriétaire.
[91] L'avis simple ne liant pas l'autorité chargée de délivrer l'autorisation, sa portée juridique est incertaine.

La loi LCAP a transformé le régime des 500 mètres en créant la notion de « périmètre délimité des abords » (PDA), constitutif d'un ensemble cohérent avec le monument, participant de sa protection et de sa mise en valeur et à l'intérieur duquel tous les travaux sont désormais passibles d'un avis conforme. Précédé par des tentatives non couronnées de succès, il s'agit là d'un progrès qualitatif important de la règle qui prévalait depuis 1943.

L'enquête publique qui précède l'approbation d'un PDA peut être associée à l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme ou du document qui en tient lieu. C'est donc au gré des évolutions des documents d'urbanisme que les PDA des quelques 45 000 monuments classés ou inscrits vont peu à peu se substituer au périmètre automatique des 500 m. Fin 2020, le ministère indiquait que 2 509 PDA étaient actifs[92]. À ce rythme, il faudra plusieurs décennies pour couvrir tous les périmètres concernés, cette lenteur tenant selon le ministère au manque de moyens humains au sein des Udap.

En l'absence de PDA approuvé, les architectes des bâtiments de France continuent de vérifier les co-visibilités avec le monument lors de l'instruction de l'autorisation de travaux : en 2020, ils ont délivré 113 387 avis simples sur des bâtiments sans co-visibilité qui représentaient 24 % des dossiers traités par leurs services.

2 - Une rationalisation des sites patrimoniaux qui n'a pas encore abouti

a) Le souhait d'unification par la création des « sites patrimoniaux remarquables »

Un empilement d'outils juridiques

En 1962, la loi « Malraux » a créé les secteurs sauvegardés pour protéger les quartiers anciens « *lorsque ceux-ci présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie [de l'ensemble]* ». La délimitation d'un secteur sauvegardé est assortie d'un « plan de sauvegarde et de mise en valeur » (PSMV).

[92] « *L'état des lieux de la protection des sites patrimoniaux remarquables* », DGPA, 2021.

Postérieurement, la loi du 7 janvier 1983, dite loi « Deferre » a institué les « *zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager* » (ZPPAUP). La conception est proche de celle des secteurs sauvegardés – elle vise « *les quartiers et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique* » – mais le dispositif est plus souple : la ZPPAUP est créée à l'initiative de la commune et prend la forme d'un arrêté du préfet de département.

En 2010, la loi portant engagement national pour l'environnement[93] – dite « Grenelle 2 » – a instauré les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (Avap), appelées à se substituer à l'horizon 2015 aux ZPPAUP et assorties d'un objectif de développement durable. La création d'une Avap, toujours à l'initiative des communes ou de leurs groupements, doit déboucher sur l'élaboration d'un « plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine » (PVAP), annexé au PLU.

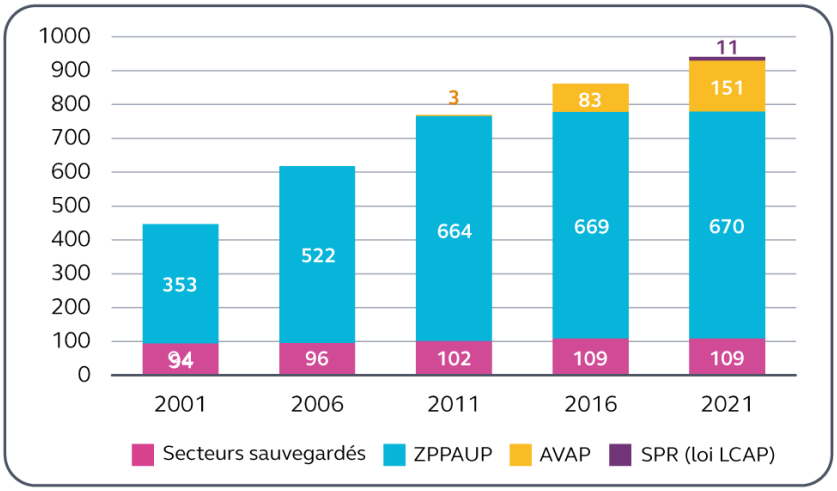
La volonté d'unifier les trois dispositifs précités s'est traduite, dans la loi LCAP, par la création du statut de « *site patrimonial remarquable* » (SPR). Alors que cette condition n'existait que pour les secteurs sauvegardés, la fixation du périmètre des SPR doit faire l'objet désormais d'un passage préalable devant la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA) et d'un arrêté ministériel avant l'élaboration puis l'approbation du PSMV ou du PVAP. Cette condition freine la transformation progressive de tous les anciens zonages en SPR[94] dotés d'un périmètre révisé et d'un outil de gestion modernisé.

Coexistent ainsi plusieurs générations de sites patrimoniaux réglementés : fin 2021, on comptait 109 SPR ex-secteurs sauvegardés, 151 SPR ex-Avap, 670 SPR ex-ZPPAUP et seulement 11 SPR créés en application des nouvelles dispositions de la loi LCAP.

[93] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

[94] Des petites communes, qui ne disposent pas de service d'urbanisme étoffé, et sont engagées dans une révision ou une modification de leur PLU sont en effet tentées de ne pas modifier un périmètre ancien de SPR qui aurait perdu de sa pertinence, afin de ne pas retarder leur projet urbain au regard du temps politique local.

Graphique n° 7 : évolution des protections arrêtées sur les espaces patrimoniaux (2001-2021)



Source : Cour des comptes d'après les bilans annuels des espaces protégés, ministère de la culture

Une adoption lente des plans de sauvegarde et de mise en valeur

Outre ce découplage de la procédure en deux étapes (fixation du périmètre puis approbation de l'outil de gestion), la rationalisation souhaitée par le législateur laisse néanmoins subsister les deux outils de gestion préexistants, PSMV ou PVAP, dont les effets ne sont pas également contraignants.

Outil le plus complet tout en restant facultatif, autrefois réservé aux secteurs sauvegardés de la loi Malraux, le PSMV se substitue au plan local d'urbanisme (PLU) pour la zone couverte. Ayant valeur de document d'orientation et de planification, il relève d'une procédure qui associe les services de l'État et les collectivités concernées et peut s'étaler sur près d'une décennie, du fait de la longueur des travaux de reconnaissance du patrimoine, voire plus en cas de blocage sur le projet d'ensemble. Dans l'attente de l'approbation du PSMV, les travaux sont instruits dans le cadre du PLU en vigueur et contrôlés par l'ABF, ce qui nuit au projet de mise en valeur urbaine.

Conduit sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité territoriale, le PVAP s'avère moins prescriptif. Avant tout protecteur et dépourvu de portée en termes de planification urbaine, il est simplement annexé au plan local d'urbanisme.

Opposant lenteur d'un côté, moindre portée réglementaire de l'autre, cette situation duale plaide soit pour une fusion des dispositifs et la création d'un outil intermédiaire de gestion (entre PSMV et PVAP), soit pour la fixation d'un délai d'adoption d'un PSMV, amendable au fur et à mesure de ses mises en révision, à l'instar de ce qui se pratique pour les PLU.

b) La révision en cours des sites inscrits

La protection des sites classés et inscrits[95] constitue un complément utile aux protections des abords et des sites patrimoniaux remarquables : alors que ces derniers concernent directement des bâtis patrimoniaux, ces sites sont d'un périmètre plus large et participent de la protection de « *l'esprit des lieux* » et des vues lointaines sur des monuments historiques ou des ensembles urbains remarquables. Ils englobent aussi des paysages urbains pittoresques ou des perspectives exceptionnelles comme à Paris.

Ces sites peuvent être inscrits sur une liste départementale ou classés par décision du ministre de la transition écologique après consultation de la commission supérieure des sites et du Conseil d'État. En 2020, on compte 2 693 sites classés sur l'ensemble du territoire pour 1,136 millions d'hectares (Mha), soit 1,8 % du territoire. Le dernier bilan effectué pour les sites inscrits en 2012 en dénombre 4 800, répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultra-marin, couvrant 1,68 Mha, soit 2,6 % du territoire.

En 2016, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages[96] a simplifié la procédure de classement des sites et articulé les effets de la protection à celle des monuments historiques. Ainsi les règles applicables aux sites classés ou inscrits au titre du paysage tout comme celle applicables aux SPR priment sur le régime des abords d'un monument historique. S'agissant des sites inscrits, la loi laisse aux collectivités territoriales la responsabilité de conduire les démarches de protection et de gestion de leur territoire.

En raison de la qualité inégale des sites inscrits, une revue générale a été engagée. Prévue pour être achevée avant 2026, elle offrait trois options : le classement ou le maintien sur la liste des sites inscrits ou une mesure de désinscription justifiée par « *l'état de dégradation irréversible ou l'existence d'une autre mesure de protection, de niveau au moins équivalent* ».[97]

---

[95] Ce régime de protection, créé en 1906 et précisé par la loi de 1930, concerne les sites *« dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général. » (*Article L. 341-1 du code de l'environnement)

[96] Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016.

[97] Art. L. 341-1-2 (I) du code de l'environnement.

Ces travaux ont abouti début 2019 à un projet de décret soumis à la consultation publique[98] qui prévoit la désinscription de 557 sites, soit 12 % des sites inscrits. 47 sites sont considérés comme irréversiblement dégradés (mitage, nouveaux quartiers pavillonnaires) et 510 sites peuvent être couverts par une protection de niveau au moins équivalent, liée à des quartiers anciens ou la présence de monuments historiques. Prévue avant la fin 2021[99], la publication de ce texte se heurtait à l'hostilité d'associations de défense de l'environnement et à la position ambigüe de nombre d'élus – qui souhaitent, même sur un espace dégradé, pouvoir requérir un avis simple de l'ABF qui ne les lie cependant pas. Le décret n° 2022-794 du 5 mai 2022 vient de procéder à une première désinscription de 30 sites inscrits irrémédiablement dégradés.

3 - Les difficultés d'exercice de la mission régalienne

a) Le foisonnement des protections, une charge élevée pour les Udap

La multiplicité des protections réglementaires, dont la rationalisation est loin d'être achevée, implique l'intervention des architectes des bâtiments de France et de leurs services (Udap). En principe, *via* leurs avis ou accords, ils contribuent à ce que s'opère une mise en valeur esthétique, paysagère et architecturale des espaces patrimoniaux. Ainsi délivrent-ils des avis simples ou conformes sur les projets privés ou publics de travaux dans les sites patrimoniaux remarquables, les sites inscrits ou classés ou aux abords d'un monument historique (principalement sur les aspects extérieurs mais leurs avis s'étendent aux intérieurs des bâtis dans les anciens sites sauvegardés). Cette mission représente une part considérable de l'activité des 700 agents des Udap qui ont ainsi rendu 459 869 avis en 2020[100].

Au regard de cette charge continûment croissante, les Udap, connaissent des difficultés en termes de gestion des ressources humaines amplifiées par d'importantes vacances de postes et une pyramide des âges laissant escompter un nombre élevé de départs à la retraite à brève échéance[101]. Indépendamment de cet enjeu lié aux moyens, la question est posée de l'étendue et des conditions d'exercice de cette activité.

[98] Le projet de décret soumis à consultation publique est consultable sur le site du ministère de la transition écologique.
[99] Échanges écrits avec le ministère de la transition écologique et solidaire.
[100] Cette charge grandissante a été encore alourdie par la crise sanitaire, les Français s'étant alors beaucoup préoccupés d'engager des travaux dans leurs résidences.
[101] Cf. annexe n° 16.

b) Des avis simples trop nombreux et aux effets juridiques incertains

Tandis qu'ils requièrent un temps d'instruction non négligeable, près de la moitié des avis (les avis simples) ne sont juridiquement assortis d'aucun effet contraignant[102]. Formulés sur des travaux en sites inscrits au titre des paysages et sur des bâtiments situés dans le rayon de 500 mètres autour d'un monument historique et qui sont hors du champ de visibilité de celui-ci (*cf. supra*), ils laissent en effet des pouvoirs d'appréciation élevés aux maires ou aux préfets de département qui peuvent passer outre, emportant des conséquences susceptibles d'être dommageables, comme en témoigne la dégradation parfois irrémédiable de plusieurs sites inscrits.

La loi Elan[103] de 2018 a également admis deux dérogations à l'avis conforme des ABF dans les sites patrimoniaux remarquables et aux abords de monuments historiques pour l'installation d'antennes-relais de radiotéléphonie mobile et les opérations de lutte contre l'habitat indigne, ce qui permet à l'autorité en charge de l'administration du droit des sols de passer outre à l'avis de l'ABF. Seule l'association en amont des ABF aux projets de réhabilitation ou de construction soutenus par l'ANCT et les services des directions départementales des territoires en charge de l'habitat peut prévenir les risques de conflits à propos de destructions d'édifices insalubres à caractère patrimonial.

44 500 édifices et 4800 sites inscrits représentant 2,6 % du territoire sont ainsi générateurs d'effets réglementaires incertains, et contribuent à créer une embolie des services. En l'état, le dispositif procédural ne paraît plus adapté aux réalités et aux enjeux de la mise en valeur urbaine et paysagère du patrimoine. S'il ne semble pas inconsidéré d'envisager, sous la forme préalable d'une expérimentation, de déléguer l'instruction de ces avis simples aux collectivités chargées de l'administration du droit des sols[104], il faudrait pour cela que les prescriptions sur le patrimoine paysager et monumental des PLU et PLUI deviennent plus précises et opérationnelles et les protections plus étendues sur les espaces patrimoniaux les plus pertinents.

---

[102] Cf. tableau en annexe n° 17 qui présente les différentes catégories d'avis et accords et la part des avis simples selon les Drac en annexe n° 18.

[103] Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

[104] Cette délégation serait d'autant plus pertinente que le remplacement progressif des périmètres de rayon de 500 mètres impliquant des avis simples par des périmètres délimités des abords assortis d'avis conformes intervient très lentement, de même que la suppression réglementaire de sites inscrits dégradés (cf. *supra*).

c) Les limites d'une approche pointilliste

Reposant sur une somme de décisions individuelles (avis et accords), la bonne insertion urbaine et paysagère des monuments et des ensembles patrimoniaux relève ainsi d'une action pointilliste dont les résultats ne sont que partiels.

En premier lieu, l'exercice de ces protections laisse de côté des pans entiers du patrimoine vernaculaire qui fait l'objet d'une moindre attention. Des séries ou ensembles architecturaux tels que des bâtis ruraux, villages de caractère, quartiers anciens dégradés, cités ouvrières, quartiers pavillonnaires des années 30, croix et calvaires etc. peuvent subir des atteintes irrémédiables. Seul le repérage dans les documents d'urbanisme peut garantir une conservation de ce patrimoine non protégé, d'où l'importance d'une instruction de qualité des projets de PLU et de schéma de cohérence territoriale (Scot) auxquels doivent aussi contribuer les Udap.

En second lieu, la protection et la mise en valeur du patrimoine monumental est rarement appréhendée dans une logique de projet global. Il semble ainsi important de trouver les voies et moyens de recentrer l'intervention des Udap sur les protections les plus importantes dans une perspective de projet urbain.

Les exigences de l'inscription au patrimoine mondial

La France a ratifié le 27 juin 1975 la convention de l'Unesco sur les biens du patrimoine culturel et du patrimoine naturel ayant une valeur universelle exceptionnelle[105]. À ce jour, elle compte 49 des 1 121 biens inscrits au patrimoine mondial : 42 biens culturels, 6 biens naturels et 1 bien mixte, ce qui la place au quatrième rang des États parties à la convention. Parmi les derniers sites français à avoir fait l'objet d'une inscription figurent des espaces où le patrimoine monumental et architectural occupe une place première (en 2015, les coteaux, maisons et caves de Champagne, en 2016 l'œuvre de Le Corbusier et en 2021, le phare de Cordouan, Nice la ville de villégiature d'hiver de la Riviera, Vichy, les grandes villes d'eau d'Europe).

[105] Article 11 de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (1972).

La loi LCAP vise à renforcer la portée de l'inscription au patrimoine mondial, la réglementation n'étant pas adaptée, notamment en matière d'urbanisme, aux biens étendus sur plusieurs communes, voire sur plusieurs régions (les fortifications de Vauban ou les chemins de Saint-Jacques de Compostelle, par exemple)[106].

La convention Unesco n'étant pas d'application directe en droit interne, le Conseil d'État a recommandé au Gouvernement de la transposer en droit français[107]. Ainsi, le code du patrimoine[108] s'applique à définir les notions de « zone tampon » et de plan de gestion associés aux biens inscrits au patrimoine mondial, conformément aux règles de l'Unesco. Obligatoire depuis 2007 pour toute nouvelle candidature, l'établissement d'un plan de gestion est désormais étendu à l'ensemble des monuments inscrits sur la liste du patrimoine mondial.

Ces modifications concourent à transformer la protection d'un patrimoine d'exception en un projet de mise en valeur territoriale. Les CRMH et les Udap sont conduites à adopter à cette fin des approches plus globales, marquées par un changement d'échelle et dotées de comités de pilotage associant une pluralité d'acteurs.

II - Un pilotage des ressources humaines et des filières qui n'est pas à la hauteur des enjeux

A - Des ressources humaines en tension

L'augmentation globale, constatée ces dernières années, des effectifs en charge du patrimoine monumental dans les Drac n'en appelle pas moins une appréciation nuancée.

Hors la diminution de 20 % des chargés d'études documentaires et de près de 40 % des adjoints administratifs, les services déconcentrés sont mieux dotés en 2020 qu'en 2010. Malgré la réduction du champ d'exercice de la maîtrise d'ouvrage, la mise en place du contrôle scientifique et technique a conduit l'État à augmenter le nombre de conservateurs et à ne pas fragiliser numériquement les ingénieurs des services culturels et du patrimoine (ISCP) et les techniciens des bâtiments de France (TBF).

[106] Les 45 biens français inscrits au patrimoine mondial sont dispersés sur le territoire de près de 700 communes (Cf. étude d'impact annexée au projet de loi LCAP).
[107] Avis du Conseil d'État (sections de l'intérieur et des travaux publics) n° 390.121 du 2 juillet 2015.
[108] Art. L. 612-1 du code du patrimoine.

Pour autant, en faisant intervenir les architectes du patrimoine, beaucoup plus nombreux que les ACMH, la réforme de la maîtrise d'œuvre a conduit à une multiplication des interlocuteurs et des réunions de chantier, sans compter l'augmentation des trajets dans le cadre des nouvelles grandes régions. Du fait de son extension à des activités d'assistance à maîtrise d'ouvrage (l'« AMOA grise »), la part prise par le contrôle scientifique et technique s'est avérée plus lourde que prévue, *a fortiori* avec la hausse des crédits de soutien aux travaux des propriétaires publics ou privés. En outre, la croissance importante des crédits pour la conservation des cathédrales (jusqu'à 50 % pour certaines DRAC) s'est faite sans moyens humains supplémentaires pour la maîtrise d'ouvrage. Enfin, les missions au titre de la politique du patrimoine se sont amplifiées depuis quelques années (politique des labels, mission « patrimoine en péril »), tandis que les activités de *reporting* sollicitées par l'administration centrale n'ont pas faibli et ont même été alourdies avec le plan de relance.

B - Un risque de perte de compétences

1 - En matière de maîtrise d'ouvrage

Au-delà de la charge du métier, plusieurs motifs d'inquiétude se font jour quant à la pérennité du potentiel de compétences : des rémunérations peu attractives (en comparaison notamment des collectivités territoriales, et même si le ministère a engagé une démarche de réduction des écarts avec les autres ministères[109]) ; les nombreuses vacances de poste dans certaines régions, en particulier pour les ABF ; les rigidités et le manque de perspectives de carrière (par exemple, quasi impossibilité pour un ingénieur du patrimoine de devenir conservateur du patrimoine). Ce sont autant de facteurs qui fragilisent les équipes patrimoniales et les rendent vulnérables dans la perspective de départs non anticipés. Ils alimentent une inquiétude sur la pérennité des corps techniques sans lesquels le contrôle scientifique et technique et la maîtrise d'ouvrage ne sont pas assurés.

En 2019, des travaux commandés par le ministère à un cabinet privé ont conduit à constater que le vieillissement des corps (les agents de moins de 40 ans sont moins nombreux que les agents de plus de 60 ans) augure un nombre important de départs à la retraite, que les concours organisés ne permettront pas de compenser. Ainsi, compte tenu du rythme et du volume de recrutement au moment de l'étude, le corps des chargés d'études documentaires devrait subir une baisse accrue de ses effectifs de 17 % d'ici 2025. Sur le même horizon, l'étude anticipe le départ de 36 % des effectifs des CRMH et de 33 % des effectifs des Udap.

[109] 26 M€ ont été consacrés à un plan de rattrapage indemnitaire entre 2018 et 2021.

La situation paraît encore plus préoccupante pour les ingénieurs des services culturels et du patrimoine (ISCP) et les techniciens des services culturels et des bâtiments de France (TSCBF), qui sont au cœur des missions du contrôle scientifique et technique assumées par les Drac, puisque peu de concours ont été organisés pour pourvoir au départ de 37 ISCP à l'horizon 2025 et de 47 TSCBF à l'horizon 2024.

Tableau n° 6 : évolution prévisionnelle des départs dans les corps techniques à l'horizon 2024

Corps	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Conservateur du patrimoine MH inventaire	1	0	6	3	2	2
AUE	10	10	10	2	4	2
CHDE	6	2	4	1	1	2
Ingénieur services cult. et pat.	12	7	8	8	4	8
Techniciens des s.c et des b.f.	13	10	8	16	14	12
Total tous corps	**42**	**29**	**36**	**30**	**25**	**26**

Source : ministère de la culture

Les travaux de gestion anticipée des emplois et des compétences (GAEC) alertaient donc le ministère sur les nombreux départs à la retraite à venir entre 2019 à 2025, estimés pour la filière patrimoine et architecture à 35 % des effectifs de 2018.

Hormis l'ouverture de 36 postes en 2019 au concours de TSCBF, les recrutements par concours de 1 ISCP en 2019 et 2 TSCBF en 2020 interrogent sur la réaction du ministère de la culture face à cette situation. Certes, entre 2019 et 2021, les départs d'ISCP et de TSCBF au sein des Drac ont été principalement compensés par l'embauche de contractuels ou d'agents venant d'autres structures du ministère. Cependant, les recrutements s'avèrent de plus en plus compliqués au regard du différentiel de rémunération avec les autres entités publiques pour des corps identiques.

Alors que le concours reste la première modalité de recrutement au sein des corps (48 %)[110], l'absence ou le nombre limité de places ouvertes entre 2019 et 2022 conduit le ministère à engager un effort sans précédent d'ouverture des concours pour faire face aux nombreux départs à la retraite prévus jusqu'en 2025, en particulier au sein des corps des ISCP (ouverture prévue : 20 places sur deux ans) et TSBF (35 places sur deux ans).

[110] Étude Gaec et cartographie 2018 des emplois en Drac.

Au regard de ces recrutements tardifs, le décalage entre l'importance des départs à la retraite et la croissance des opérations de conservation est porteur de risque quant à la capacité de l'État à assumer ses missions.

2 - En matière de maîtrise d'œuvre : la gestion du corps des ACMH

L'accès au corps des ACMH se fait par la voie de deux concours, sur épreuves ou sur titres. Pour se présenter au concours sur épreuves, il faut être architecte et titulaire d'un diplôme de spécialisation et d'approfondissement (DSA) mention « architecture et patrimoine » (soit *de facto* être passé par l'« école de Chaillot », cf. *infra*). Lors de la dernière vague de concours (2015), 10 candidats ont été admis (7 sur épreuves, 3 sur titres) – le jury ayant préconisé d'augmenter la sélectivité des candidats du concours sur titre afin d'homogénéiser le niveau entre les deux concours.

Ces concours sont très irréguliers. Avant 2015, les précédents concours avaient eu lieu en 1992, 1997 et 2004[111]. Cette situation pose problème s'agissant d'un très petit corps (actuellement 32 ACMH en activité) au sein duquel la question de la transmission des savoirs est majeure. Un concours est annoncé pour 2022, soit 7 ans après le dernier. Le nombre de postes ouverts serait du même ordre qu'en 2015.

Le pilotage et la gestion du corps des ACMH ne semblent pas non plus avoir été adaptés l'évolution de leur activité. Les concours sont trop irréguliers pour donner de la visibilité aux architectes du patrimoine qui souhaitent le devenir. L'attribution des circonscriptions relève d'une approche empirique, sans lien avec une vision prospective des opérations de restauration à programmer et sans que le ministère se préoccupe d'assurer la cohérence de leur répartition territoriale. De même, le défaut d'approche économique ne permet pas aux ACMH de planifier, dans la durée, les termes de l'équilibre entre activité publique et libérale.

Surtout, déjà peu nombreux, le corps va se réduire encore du fait d'une pyramide des âges très défavorable : 15 ACMH sur 32 ont plus de 60 ans, 10 plus de 63 ans. Entre 2021 et 2025 environ 1/3 du corps aura pris sa retraite. Le rythme irrégulier des concours, le caractère aléatoire du nombre de places, le niveau inégal entre les deux concours, le risque d'une diminution des candidats, sont des facteurs de fragilisation du corps des ACMH qui posent la question de son avenir, dès lors que son extinction ne paraît pas être à ce jour une option concevable.

[111] Ces délais tiennent selon la DGPA à la lourdeur et au coût du concours (150 000 €).

C - Des compétences en matière d'architecture patrimoniale qui doivent être renforcées

L'école de Chaillot[112] assure la délivrance du DSA « architecture et patrimoine » permettant à tout architecte de devenir architecte du patrimoine[113]. Elle accueille environ une cinquantaine d'architectes, pour un cursus de 2 ans. Dans la perspective du renouvellement de l'habilitation post-master prévue en 2022, l'École a engagé une modernisation du DSA afin de l'adapter aux nouveaux enjeux de la politique de conservation. Il s'agit en outre de prendre en compte les évolutions récentes des enjeux patrimoniaux : nécessité d'enrichir de la culture bâtimentaire, de mieux articuler la conservation et les nouveaux usages de mise en valeur, mais aussi de faire du DSA le départ d'une formation continue plus pratique et plus professionnalisante.

Si le processus de validation du « nouveau » DSA est en cours, la question doit être posée de son évolution vers un doctorat professionnel, ce qui rendrait le niveau des architectes du patrimoine plus homogène et plus en phase avec le concours d'ACMH. En outre, l'obtention du doctorat pourrait permettre de simplifier les conditions à remplir pour intervenir en tant que maître d'œuvre sur le patrimoine classé non État (la période des dix ans serait supprimée). Enfin, elle confèrerait aux architectes français intervenant dans le domaine du patrimoine un diplôme de même niveau que la plupart des architectes étrangers.

De même, au vu des liens étroits, sur le terrain, entre CRMH et ABF, il convient de développer les formations transverses aux professionnels de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. L'Institut National du Patrimoine[114] et l'École de Chaillot se sont engagés sur cette voie en créant un module d'une semaine, commun aux futurs conservateurs et aux futurs ABF. Il serait également utile que cette dernière puisse s'ouvrir aux ingénieurs et techniciens du patrimoine qui conduisent la maîtrise d'ouvrage État et sont au cœur du contrôle scientifique et technique.

[112] L'école de Chaillot est administrativement la direction de la formation de la cité de l'architecture et du patrimoine (Capa) sous tutelle de la DGPA. Elle est une école d'application pour les AUE et une école de préparation au concours d'ACMH.

[113] « Architecte du patrimoine » n'est pas un statut officiel, mais le titre que se donnent les architectes titulaires du DSA « architecture et patrimoine », diplôme post-master délivré depuis 2018 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

[114] Établissement du ministère de la culture, l'INP est l'école d'application des fonctionnaires conservateurs du patrimoine, recrutés sur concours pour l'État, les collectivités territoriales et la ville de Paris. L'INP forme également les restaurateurs du patrimoine qui ne sont pas fonctionnaires.

Il faut mentionner également la création par le CMN de « CMN Institut » qui est axée sur l'exploitation et la valorisation d'un site patrimonial ainsi que sur la conduite d'un chantier de conservation. L'intérêt d'une formation à caractère opérationnel est indéniable et devrait aussi profiter à l'ensemble des acteurs de la chaîne du patrimoine.

D - Développer la connaissance des filières économiques de la restauration du patrimoine

La progression rapide de la commande publique liée à la relance expose les filières économiques de la restauration du patrimoine au risque de manquer de personnels qualifiés pour en assurer l'exécution. Cette situation qu'il n'a pas forcément anticipée soulignent la nécessité, pour le ministère de la culture, de se doter des moyens de mieux connaître ces filières et leurs besoins de formation, que les travaux statistiques de la DEPS ne lui ont pas permis d'appréhender jusqu'à présent.

Depuis 2018 ont été créés trois campus des métiers et des qualifications labellisés « campus d'excellence », comprenant la thématique du patrimoine[115]. Réunissant des écoles, universités, centres de formation, entreprises et artisans de la filière, ils visent à préserver les savoir-faire d'excellence et répondre aux besoins de qualification à échelle régionale. Ne serait-ce qu'au regard de la dimension nationale de certains chantiers, il paraît opportun que le ministère de la culture puisse disposer d'une vision consolidée de ces initiatives.

À cet égard, on notera que le ministère de la culture travaille actuellement, en lien avec la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), à la création d'un observatoire de l'architecture afin de mieux connaître les métiers du conseil architectural, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. Il paraîtrait par ailleurs souhaitable qu'un contrat d'études prospectives (CEP) soit passé entre le ministère, la DGEFP, la direction générale des entreprises et le ministère de l'éducation nationale afin de mieux connaître les besoins nationaux de formation et l'état de l'offre correspondante.

[115] En 2018 ont été créés le campus de la Manufacture des Gobelins des métiers d'art et design, celui de Versailles pour les métiers du patrimoine et de l'artisanat d'art, en 2020, celui de Centre-Val-de-Loire des patrimoines, des métiers d'art et du tourisme.

III - La politique de mise en valeur du patrimoine encore trop cloisonnée

Ayant concentré ses interventions sur la protection et la conservation des monuments, le ministère de la culture paraît moins bien armé pour concourir, en lien avec les partenaires et les acteurs économiques intéressés, à l'élaboration de projets visant à permettre d'en assurer la mise en valeur.

A - Les difficultés du travail partenarial urbain et paysager autour du patrimoine

1 - La présence insuffisante des architectes des bâtiments de France auprès des élus locaux

a) Conforter le rôle de conseil des ABF auprès des maîtres d'ouvrage et des élus

Du fait du poids de leurs missions règlementaires, les ABF s'avèrent insuffisamment disponibles pour être « sur le terrain » et dialoguer avec les élus. Aussi leur participation aux missions les plus qualitatives aux côtés des acteurs municipaux (requalification d'un centre ancien dégradé, mise en valeur d'un monument à l'étape du projet opérationnel ou dans les documents d'urbanisme, réflexion sur la création et le périmètre d'un nouvel SPR, etc.) suppose-t-elle de leur part un engagement personnel intense, qu'ils partagent avec les conservateurs et ingénieurs des CRMH.

Pouvoir propre des ABF qui les expose vis-à-vis des municipalités, la délivrance des avis conformes est de surcroît d'un maniement délicat et nécessiterait sans doute une formation accrue, notamment au plan juridique, pour les aider à faire face aux contestations et aux recours dont leurs décisions sont souvent l'objet.

b) Les limites opérationnelles de la concertation institutionnalisée

Bien qu'ils engendrent un travail parfois lourd, les « porter à connaissance »[116] et surtout les avis circonstanciés des ABF sur les documents d'urbanisme permettent à tout le moins aux Udap de se tenir informées des projets d'urbanisme en cours dans les communes. Pour autant, les conditions dans lesquelles cette mission est assumée ne paraissent pas pleinement satisfaisantes, dans la mesure où, souvent, les Udap ne sont sollicités qu'à la fin de la procédure de création, de modification ou de révision des documents d'urbanisme.

Les marges d'intervention des ABF en sont réduites d'autant, ne leur permettant plus, par exemple, de proposer la création d'un périmètre délimité des abords en lieu et place du périmètre arbitraire des 500 mètres autour d'un monument historique. Il serait également utile qu'au-delà du relevé des servitudes d'utilité publique, un diagnostic patrimonial même succinct soit joint à leur porter à connaissance et qu'il donne lieu à des prescriptions soit dans le règlement écrit ou graphique, soit dans les orientations d'aménagement et de programmation du PLU.

La loi LCAP prévoit en outre que les collectivités comprenant des sites patrimoniaux remarquables se dotent « d'outils de médiation et de participation citoyenne ». Si ces instances apparaissent particulièrement utiles pour construire une politique partagée de mise en valeur des monuments dans les centres anciens réunissant élus et acteurs locaux du patrimoine, les conditions de leur mise en œuvre et de leur financement ne sont pas précisées. Il semble que, dans les grandes régions, la faisabilité d'une telle ingénierie participative dépasse les moyens humains disponibles. Il serait également opportun que soient fusionnées en une seule instance les divers comités de pilotage et de suivi travaillant sur la matière urbaine et patrimoniale (Actions Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, Patrimoine mondial ou Villes d'art et d'histoire etc.).

[116] Associé à la procédure d'élaboration ou de révision d'un document d'urbanisme, le « porter à connaissance » désigne la procédure par laquelle le préfet informe les communes ou leurs groupements compétents du cadre législatif et réglementaire à respecter ainsi que des projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants. Les Udap y contribuent par la liste mise à jour de l'ensemble des protections patrimoniales.

2 - La faible association du ministère de la culture aux projets de revitalisation des centres anciens

La France ne manque pas d'exemples de dynamiques territoriales fondées sur le patrimoine qui ont permis à des villes de gagner en attractivité avec des retombées économiques sur de nombreux secteurs (BTP, artisanat, commerces de centre-ville, activités touristiques, etc.). Le ministère de la culture s'est engagé sur la revitalisation des centres historiques à la suite du rapport « *Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés* » remis en 2016 par Yves Dauge[117]. Pointant des villes où des situations d'urgence sociale se combinaient avec une dégradation du bâti patrimonial, ce rapport plaidait en faveur d'un effort très conséquent et préconisait à cet effet la mise en place d'ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine et patrimoniale[118]. Les projets de revitalisation de centres anciens s'inscrivant dans ce type de perspective continuent cependant à n'accorder qu'un rôle trop limité à l'administration de la culture qui demeure garante, à l'échelle nationale, de l'application homogène des règles de protection et de conservation.

Les Drac sont rarement consultées dans les phases d'élaboration des programmes de revitalisation situés dans des SPR, à l'inverse d'autres partenaires (Anah, Banque des territoires, ANCT, etc.). Ce constat est valable pour toutes les actions qui ont été initiées ces dernières années sur ce thème, depuis l'appel à manifestation d'intérêt *Revitalisation* en 2014, les programmes *Action Cœur de Ville*[119], jusqu'aux *Petites Villes de Demain* et *Contrats de Relance et de Transition Écologique* de 2020. Près de la moitié des 4 000 actions engagées au niveau national par les programmes *Action Cœur de Ville* ont pourtant une dimension patrimoniale qui se retrouve dispersée dans les différents thèmes proposés : logements, commerces, espaces publics, équipements, cadre de vie.

De fait, les services des Drac sont généralement associés une fois les projets définis, dont certains développements peuvent parfois entrer en contradiction avec les servitudes patrimoniales approuvées par la collectivité qui les porte. C'est en particulier le cas dans des petites communes et intercommunalités où l'ingénierie fait défaut et où les chefs de projet « revitalisation » sont souvent trop peu formés aux enjeux architecturaux et culturels.

[117] Yves Dauge, rapport au Premier ministre, septembre 2016.
[118] Qui s'inspirent de la procédure de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale pour le logement des ménages défavorisés (Mous) concentrant des moyens coordonnés sur un quartier ou un immeuble.
[119] Ce programme concerne 222 villes dont 109 dotés d'un SPR et 32 en cours d'étude, 96 d'entre elles portent le label « Villes ou Pays d'Art et d'Histoire ».

Lors de la mise en œuvre récente du plan de relance, des ABF ont aussi été confrontés à des accords de financements préfectoraux sur des monuments historiques inclus dans des programmes de revitalisation (au titre de la DETR, de la DSIL, etc.), qu'ils jugeaient prématurés au vu de l'imprécision des avant-projets sommaires, sans toutefois pouvoir exprimer clairement leurs réserves dans un cadre interministériel[120].

Le patrimoine comme levier de redynamisation

Une étude « *Site patrimonial remarquable et redynamisation des cœurs de ville* » a rendu compte d'expérimentations conduites notamment à Autun, Fécamp, Figeac, Moulins et Périgueux[121]. Cette étude confirme que le PSMV ou un PVAP perfectionné peuvent constituer le document socle d'un projet de territoire à partir duquel greffer d'autres objectifs en termes d'urbanisme, de logements, de déplacements, de commerces, de transition énergétique, etc. Elle confirme également que le patrimoine constitue un levier d'attractivité et de dynamisme économique dès lors que lui sont consacrées un ensemble cohérent d'actions sur longue durée.

3 - L'effet insuffisamment incitatif des mesures fiscales associées aux centres anciens dégradés des villes en difficulté

Les SPR ex-secteurs sauvegardés sont assortis depuis 1977 d'un dispositif fiscal dérogatoire permettant aux ménages propriétaires d'immeubles anciens restaurés et mis en location pour de l'habitation de bénéficier pendant neuf ans d'une réduction d'impôt sur le revenu. Cette dépense fiscale appelée « nouveau Malraux » a été depuis élargie à tous les SPR, qu'ils correspondent à des secteurs sauvegardés ou à d'anciennes ZPPAUP ou Avap. La réduction d'impôt est de 30 % du montant des travaux (assortis d'un plafond de 400 000 € sur quatre ans) pour les SPR avec PSMV et de 22 % pour les SPR ex-ZPPAUP et Avap[122].

Favorable à la création de logements locatifs dans les centres anciens patrimoniaux, ce dispositif a représenté en 2020 une dépense fiscale de 31 M€ et a concerné 3 813 ménages. Marquant le pas récemment

[120] Réponses de trois Drac au questionnaire de la Cour.
[121] Étude publiée par l'association « Sites et Cités remarquables » (présidée par Martin Malvy) et le ministère de la culture en janvier 2021.
[122] Article 199 *tervicies* du code général des impôts. La création des Avap en 2010 a conduit à un découplage entre le régime fiscal dit « Nouveau Malraux » des secteurs sauvegardés d'une part et celui des Avap et ZPPAUP d'autre part.

(les bénéficiaires étaient encore au nombre de 9 165 en 2016), cette dépense fiscale produit des effets très inégalement répartis sur le territoire comme l'a montré un rapport inter-inspections[123] de 2018. Ce même rapport a également constaté que le dispositif bénéficiait davantage aux propriétaires de SCI qui opèrent ainsi un placement financier (91 % des bénéficiaires en 2016) qu'à des investisseurs directs motivés par la réhabilitation de centres anciens.

Pour certaines grandes villes telles que Nantes ou Bordeaux, le bilan du dispositif est positif, celui-ci ayant aidé à la création de logements locatifs dans d'anciens immeubles vacants. En revanche, il semble ne plus répondre aux attentes des petites et moyennes villes en déclin, en raison du prix de la réhabilitation, trop élevé au regard des montants des loyers qui peuvent être espérés en retour.

Une différenciation nette entre les villes sous pression immobilière et les petites villes en déprise pourrait être introduite dans le dispositif fiscal et la mesure élargie aux propriétaires occupants aux revenus modestes et aux commerces et à l'artisanat dans les secteurs les plus en difficulté. En effet, pour les villes en déprise marquées par une forte vacance de logements, l'enjeu du logement locatif paraît second par rapport à celui de la revitalisation. Une alternative pourrait consister à limiter le bénéfice de la dépense fiscale « nouveau Malraux » aux seuls SPR des villes les plus en difficulté afin de répondre à leurs enjeux spécifiques de protection du patrimoine et de développement local.

Afin de réussir la revitalisation des centres anciens, les aides doivent aussi être mieux coordonnées et rendues plus incitatives par une combinaison de mesures fiscales et de dispositifs de subventions du ministère de la culture, de l'Anah ou au titre des programmes *Action Cœur de Ville* et *Petites Villes de Demain*.

4 - L'absence d'une doctrine claire de l'État articulant protection du patrimoine et transition écologique

Sur les sujets les plus débattus à l'échelon interministériel, l'installation d'éoliennes à proximité de sites patrimoniaux ou le devenir des moulins banaux, il paraît indispensable de renforcer la doctrine partagée entre les ministères de la transition écologique et de la culture et son expression auprès des partenaires institutionnels et associatifs.

[123] *Évaluation et adaptation du dispositif « Malraux » aux enjeux des petites villes et des villes moyennes*, Rapport IGF/CGEDD/Igac, décembre 2018.

L'instruction des projets de parcs éoliens, susceptibles d'être visibles depuis des monuments historiques et des sites inscrits ou classés est chronophage pour les ABF (lecture des études d'impact, reconnaissances de terrain, etc.). Ceux-ci regrettent parfois de ne pas être suffisamment accompagnés par les services des Dreal sur un sujet qui relève des priorités du ministère de la transition écologique.

Sur cette question des éoliennes, il apparaît que les Udap manquent d'une doctrine ministérielle leur permettant de se positionner aussi bien face aux associations locales qui y sont opposés que face aux sociétés d'exploitation de parcs éoliens qui démarchent les communes[124]. Il arrive aussi que, certaines éoliennes soulèvent plus de difficultés paysagères pour les habitants du département limitrophe que de celui où elles sont implantées, sans que l'ABF du premier ne puisse formuler d'avis. Au mieux, les Drac ne peuvent que définir des positions communes à l'échelle du pôle Patrimoine d'une région.

Les difficultés ne sont pas moindres s'agissant du devenir de moulins d'époque médiévale, inscrits ou classés à ce titre. Le rétablissement de la continuité de certains cours d'eau[125] entraîne la destruction de chutes d'eau et une atteinte au patrimoine hydraulique à laquelle s'opposent fréquemment les propriétaires des moulins. Il faut souvent plusieurs années pour construire une solution qui concilie à la fois la préservation du patrimoine architectural et l'objectif écologique. En 2018, le comité national de l'eau, au terme d'une concertation ouverte au ministère de la culture et aux fédérations de propriétaires de moulins a proposé un « *plan d'action pour une politique apaisée de restauration de la continuité écologique* »[126] qui ne lève pas toutes les difficultés. Au regard de la complexité de certains projets sur lesquels les ABF sont consultés, des blocages rencontrés, des autorisations qui doivent être obtenues auprès des propriétaires, une réflexion juridique parait nécessaire autant que le perfectionnement de la doctrine commune aux deux ministères.

[124] Le ministère de la transition écologique précise toutefois dans sa réponse à la Cour que « *le guide [d'étude d'impact de l'environnement des projets éoliens] établit* [*également*] *des recommandations pour la prise en compte des enjeux et valeurs paysagers et patrimoniaux dans les études d'impact pour l'ensemble des sites et paysages : monuments historiques, sites patrimoniaux remarquables, sites classés, sites inscrits, etc.* ».

[125] La continuité écologique des cours d'eau classés en liste 2 au titre de l'article L. 214-17 du code de l'environnement doit être rétablie en vertu de la directive cadre sur l'eau.

[126] Cf. ecologie.gouv.fr.

Seuls les sites inscrits au titre du patrimoine mondial de l'Unesco, détiennent un statut prioritaire[127] justifiant la réalisation d'études d'aire d'influence paysagère (AIP), parfois cofinancées par le ministère de la culture. Généralement approuvées par arrêté préfectoral, les AIP formulent des recommandations sur des zones d'implantation préférentielle, définissent des zones d'exclusion ou de vigilance dont la portée réglementaire n'est qu'indirecte : elle repose sur leur mention dans des études d'impact ou leur statut d'annexes à des documents d'urbanisme ou de schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Les candidatures récentes et à venir de biens français ont intégré cette étape dès les premières phases du projet (phare de Cordouan, Cité de Carcassonne et ses châteaux sentinelles de montagne). Une autre méthodologie utilisée pour la cathédrale de Chartes consiste en l'approbation d'une directive[128] opposable juridiquement.

B - Des entrepreneurs patrimoniaux trop peu accompagnés

Avant la crise sanitaire, un peu plus de 1500 monuments historiques privés étaient fréquentés chaque année par environ 9 millions de visiteurs. Faiblement rentable, complexe à appréhender, cette activité ne fait pas l'objet d'un soutien très affirmé de l'État.

1 - Le caractère risqué de l'entrepreneuriat patrimonial privé est un défi faiblement appréhendé par l'État

a) La spécificité des monuments ouverts au public

Les monuments historiques se prêtent au développement d'entreprises culturelles et touristiques, dont la rentabilité demeure problématique, notamment en raison des coûts liés à la conservation. On peut distinguer deux grands modèles d'exploitation, selon que le monument vaut surtout de constituer un décor utile à des activités rentables ou qu'il est le support d'activités culturelles et artistiques[129].

[127] Guide d'étude d'impact de l'environnement des projets éoliens, déc. 2016/oct. 2020

[128] S'agissant de la cathédrale de Chartres inscrite au patrimoine mondial depuis 1979, un projet de directive de protection et de mise en valeur des paysages a été élaboré par l'État (Dreal) en concertation avec les collectivités territoriales concernées, en application de l'article L. 350-1 du code de l'environnement. Ce projet sera soumis à la consultation des ministères en charge de la culture, de l'urbanisme, des collectivités territoriales et de l'agriculture avant son adoption par décret en Conseil d'État.

[129] Cf. annexes n° 19 et n° 20 qui présentent quelques exemples d'entreprises patrimoniales et une typologie des modèles économiques.

S'agissant de la première catégorie pour laquelle le monument représente avant tout un cadre exceptionnel, le modèle d'entreprise repose sur la perspective d'équilibrer la charge supplémentaire née d'une installation dans un lieu assorti de sujétions coûteuses avec l'avantage compétitif qui en résulte. Parmi ces entreprises rentables, on relève des activités de séminaires, d'hôtellerie, de restauration mais aussi des activités de réceptions et d'événementiel (organisation de spectacles, de mariages, etc.). Ce type d'activités ne justifie pas de soutien public spécifique, sinon centré sur la conservation du monument.

Pour la seconde catégorie d'entreprises, le monument est le lieu d'activités culturelles ouvert au grand public depuis la visite simple jusqu'au spectacle son et lumière, etc., que viennent le cas échéant compléter des activités commerciales connexes. Si une majorité de propriétaires ouvrent leur monument pendant une durée limitée de l'année, souvent déterminée par des considérations fiscales, certains tentent de contrebalancer leur charge de conservation par une dynamique entrepreneuriale.

Pour être soutenable, ce modèle implique de développer une multi-activité et des ouvertures sur longue période. 48 entrepreneurs de monuments historiques et jardins historiques privés[130], regroupés sous l'appellation des *Audacieux du patrimoine* dégageaient par exemple un chiffre d'affaires de 33 M€ en 2018, avaient reçu 2 millions de visiteurs, dont 18 % d'étrangers et employaient en moyenne 6 salariés. La plupart du temps familiales, ces entreprises demeurent cependant risquées car dépendant d'une conjonction de facteurs : potentialités du monument, dynamisme des propriétaires, localisation à proximité d'une grande métropole qui permet de tempérer les contraintes de la saisonnalité, etc.

Certains propriétaires choisissent de confier l'exploitation de leur bien à l'un des opérateurs professionnels du secteur disposant des moyens en termes d'ingénierie de visites ou de communication susceptibles de développer la fréquentation. Si les activités d'exploitation sous ces conditions peuvent être rentables, ce modèle ne règle pas toutes les questions : la charge des travaux de restauration continue d'incomber aux propriétaires, tandis que la ligne de partage entre dépenses d'entretien et investissement est souvent difficile à définir contractuellement.

[130] Ils sont actuellement 60 à appartenir à ce groupe d'entrepreneurs, qui pour une majorité d'entre eux ont choisi de distinguer la personnalité morale de l'exploitation du monument (souvent une société) de sa propriété qui reste en nom propre ou en SCI.

L'action de l'État paraît d'autant plus légitime qu'elle permet de soutenir des activités entrepreneuriales qui favorisent l'accès des publics aux patrimoines et qu'elles ont un impact économique significatif. C'est dans cette optique qu'il a lancé, en 2019, un appel à projets « Réinventer le patrimoine » pour favoriser l'émergence d'activités de conseil destinées aux propriétaires de monuments historiques. De nouvelles sociétés proposent une ingénierie financière combinant plusieurs sources (subvention, fiscalité, mécénat, financement participatif, activités sur site), en complément d'une réflexion sur le projet culturel et le potentiel de valorisation économique du monument ; elles n'apportent cependant pas de solution clé en mains et ne lèvent pas tous les risques.

L'impact économique de l'ouverture au public des monuments n'est pas connu précisément

La fréquentation des sites privés est diffuse et modeste : 9 millions de visiteurs sont accueillis chaque année dans environ 1 500 à 2 000 monuments historiques privés[131]. Pour beaucoup d'entre eux, la fréquentation ne dépasse pas quelques milliers, voire quelques centaines de visiteurs par an.

Une statistique ancienne et fréquemment citée couvrant le champ plus large des monuments privés et publics ouverts au public évoque 33 000 emplois directs, dont beaucoup sont cependant saisonniers. Les monuments publics et privés seraient à l'origine de 280 000 emplois indirects essentiellement touristiques mais l'étude date de 2009[132].

Le secteur marchand des sites et monuments dégageait une valeur ajoutée de 392 M€ en 2019[133]. Il faut noter enfin que la gestion des sites et monuments historiques constitue, avec l'architecture, l'activité culturelle marchande la moins mal répartie sur le territoire national : 41 % du chiffre d'affaires national du patrimoine est réalisé en Île-de-France, contre 65 à 80 % s'agissant des secteurs du spectacle vivant, du livre ou de l'audiovisuel[134].

[131] Les données de La Demeure Historique sont imprécises. Le rapport IGAC/IGF 2020 *Modernisation de la notion fiscale d'ouverture au public* avance le chiffre de 1 500 monuments ouverts au public, corroboré par le recensement des déclarations d'ouverture de monuments privés par les Dirrecte cité dans le rapport.

[132] La Demeure historique, « *Une vraie stratégie pour les monuments historiques : ensemble, valorisons et innovons !* », 2018, citant l'étude nationale des retombées économiques et sociales de la Direction de l'architecture et du patrimoine de 2009.

[133] Valeur ajoutée de la gestion des sites et monuments historiques et des attractions touristiques similaires, code NAF 9103.Z en 2019, *Analyse de l'impact de la crise du covid-19 sur les secteurs culturels*, DEPS, 2020.

[134] Atlas régional, ministère de la culture 2018, données de 2015.

b) Une proposition d'un statut pour les propriétaires privés en butte à l'hétérogénéité du secteur

Sauf à trouver les moyens idoines de développer une activité entrepreneuriale connexe, la seule ouverture au public d'une résidence privée est rarement une activité rentable pour les propriétaires en nom propre, en indivision, ou en SCI non commerciale.

Ce constat a amené l'association *La Demeure historique* à considérer que la conjonction de l'obligation de conservation et de transmission du monument historique et de son ouverture au public, dans des conditions rarement réunies de rentabilité, est constitutive d'une mission d'intérêt général qui devrait être reconnue comme telle. L'association propose que soit instauré le statut de « conservateur bénévole » ou de « collaborateur d'un service public culturel »[135], emportant des effets favorables quant à l'estimation de la valeur vénale des propriétés (pour l'impôt sur la fortune immobilière ou les droits de succession) ou de leur valeur locative pour l'imposition locale, mais aussi quant aux conditions d'emploi de personnels. Le caractère déjà très favorable de la fiscalité des monuments historiques est néanmoins avancé par l'État pour ne pas donner suite à ces demandes.

Un tel statut serait dérogatoire par rapport à d'autres activités touristiques saisonnières qui subissent des contraintes similaires. De plus, il n'est pas sûr qu'une telle proposition soit aujourd'hui justifiée dès lors que des périodes d'ouverture annuelle nécessairement limitées[136] n'engendrent que peu de retombées économiques, notamment en termes d'emplois.

2 - Les questions sur la définition fiscale de l'ouverture au public

Malgré la complexité qui les caractérise, l'ancienneté et la stabilité des dispositifs fiscaux dont bénéficient les propriétaires de monuments protégés leur assurent une certaine sécurité juridique. Des associations de propriétaires expriment néanmoins le souhait de faire évoluer les dispositifs dans un sens plus favorable encore.

[135] Proposition formulée dans le rapport d'Albéric de Montgolfier du 8 octobre 2010 « *Rapport sur la valorisation du patrimoine culturel* », et reprise à l'identique dans le rapport IGF/IGAC de mars 2020 « *Modernisation de la notion fiscale d'ouverture au public pour les propriétaires privés de monuments historiques* ».

[136] Dans les faits, les propriétaires en nom propre ou SCI peuvent créer des associations pour pouvoir recruter des stagiaires et s'il ne leur est pas octroyé de numéro de SIRET, le caractère économique de leur activité est reconnu. Ils ont pu par exemple bénéficier d'aides transversales pendant la crise sanitaire.

Le ministère de la culture se montre ouvert aux préconisations formulées dans des rapports récents, en particulier celui de 2020 relatif à la modernisation de la notion fiscale d'ouverture au public[137] soulignant que cette notion *« diffère selon les trois dispositifs fiscaux [et] apparaît inadapté[e] aux pratiques actuelles de visite des monuments, qu'il s'agisse des conditions d'ouverture ou des modalités de cette ouverture »*.

Le rapport préconise ainsi trois évolutions : une obligation d'ouverture fixée uniformément à 50 jours par an, dont au moins la moitié sous forme de visite libre au cours de la période estivale ; une souplesse dans le décompte d'une journée d'ouverture[138]; la prise en compte, pour au moins 25 jours, de modalités particulières d'ouverture telles que les visites sur réservation, les visites éducatives, les spectacles et les événements ouverts au public, les activités commerciales (dans une limite de 10 jours par an et excluant les événements privés de type mariages ou séminaires).

Ces préconisations ne recueillent pas un avis unanime des parties intéressées. Le volume de 50 jours et les modalités de décompte[139] sont contestés par les associations de propriétaires. Quant à la réduction à 15 ans de l'obligation d'ouverture au public pour pouvoir bénéficier de l'exonération de droits de mutation à titre gratuit, le ministère des finances y est opposé au motif que la durée illimitée est la contrepartie d'une exonération totale qui n'existe que pour les monuments historiques. Si, sur ce point, une durée de 15 ans peut paraître insuffisante, le principe d'un assouplissement du régime actuel semble néanmoins recevable aux fins de faciliter la transmission des monuments tout en encourageant leur ouverture au public.

Il reste que, s'agissant de ces sujets fiscaux, les relations entre le ministère de la culture et le ministère chargé des finances ne sont pas satisfaisantes. Les évolutions des dispositifs fiscaux tout comme l'objectif de fiabiliser l'évaluation des dépenses fiscales et, plus largement d'en vérifier l'efficacité et l'efficience, butent sur un dialogue insuffisant.

[137] Rapport de l'inspection générale des affaires culturelles et de l'inspection générale des finances relatif à la modernisation de la notion d'ouverture au public.
[138] 6h d'ouverture par journée ou deux demi-journées de 3h sur deux jours distincts).
[139] Le débat porte notamment sur l'idée d'inclure des activités commerciales, la direction de la législation fiscale jugeant qu'elles ne sont pas de nature à garantir l'accès du public aux biens culturels et à en faciliter le contrôle.

3 - Un accompagnement insuffisant sur le volet du tourisme culturel

L'entrepreneuriat patrimonial pâtit de la fragmentation institutionnelle de l'action publique en faveur du tourisme patrimonial.

Centrées sur la gestion des opérations de protection et de conservation, les Drac se montrent encore peu présentes sur le volet de l'exploitation économique et leur préoccupation est avant tout scientifique et architecturale, sans pour autant méconnaître l'importance de l'éducation au patrimoine et de la médiation. Aussi ne développent-elles que rarement des projets territoriaux (au niveau d'une cité ou d'ensembles patrimoniaux caractéristiques d'une identité régionale, etc.) qui associeraient des gestionnaires privés. De leur côté, les acteurs de l'information touristique, offices intercommunaux et comité régionaux, travaillent plus avec les grands sites privés ou départementaux qu'avec des monuments plus modestes qui demeurent à l'écart des circuits de visite. Ainsi, les passerelles restent insuffisantes entre les « sachants », détenteurs de la connaissance et garants de la conservation, et les promoteurs d'une mise en valeur touristique qui ne disposent pas toujours des agents de médiation (animateurs, historiens, conservateurs) susceptibles de conforter la dimension culturelle de leurs propositions.

Une convention cadre relative au tourisme culturel a été signée en 2018[140] entre le ministère de la culture et le ministère chargé du tourisme. Si elle décline une stratégie très complète de coopération et de travail en transversalité, les réalisations relevant de l'application de cette convention cadre sont restées modestes[141]. Au regard de la désertion des touristes étrangers depuis les débuts de la crise sanitaire[142] et de la nécessité qu'ont les sites de se recentrer sur des publics de proximité, on peut regretter que le dialogue entre les administrations culturelles et les acteurs de la promotion touristique n'ait pas été renforcé.

[140] Convention cadre relative au tourisme culturel signée le 19 janvier 2018 lors du deuxième conseil interministériel du tourisme.
[141] Une mission « *Réinventer le patrimoine* » née fin 2019 et dotée d'1 M€ a lancé un appel à projets centré sur la réhabilitation et la transformation des sites à valeur patrimoniale et architecturale.
[142] Pour les monuments privés *La Demeure Historique* fait état d'une perte de 30 % du chiffre d'affaires en 2020 et presque totale jusqu'au 19 mai 2021.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les réformes intervenues en 2009 en matière de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre ont eu des résultats mitigés. Les collectivités territoriales ou propriétaires privés ont eu des difficultés à assumer leur nouvelle responsabilité de maître d'ouvrage, tandis que les acteurs de la maîtrise d'œuvre, certes plus nombreux du fait de la libéralisation des travaux sur les monuments classés n'appartenant pas à l'État, s'avèrent mal répartis et de niveau inégal. La rationalisation et la simplification du corpus juridique de la politique de protection du patrimoine restent inachevées, de même que la réforme des sites patrimoniaux. L'exercice des protections des monuments et des sites parvient donc difficilement à s'abstraire d'une approche réglementaire et pointilliste.

Les compétences que requiert l'animation de ces politiques sont plus difficilement réunies ; la question de l'attractivité sur les territoires se pose désormais avec acuité. Au regard de l'importance de la commande publique de travaux de conservation, il paraît aussi indispensable que le ministère dispose d'une prospective fiable sur les filières du patrimoine.

L'exercice régalien des protections ne laisse que trop peu de temps pour le conseil aux collectivités et la concertation visant l'aménagement des quartiers urbains patrimoniaux. Le ministère doit aussi renforcer son action sur le volet économique. Bien qu'accompagnés par des outils fiscaux avantageux, qui ne privilégient toutefois pas assez l'ouverture au public, les entrepreneurs devraient pouvoir compter sur des coopérations entre services culturels et acteurs du tourisme.

En conséquence, la Cour recommande de :

2. *effectuer un bilan de la réforme relative aux architectes en chef des monuments historiques et adopter en conséquence une gestion prévisionnelle des effectifs conforme aux objectifs recherchés (ministère de la culture) ;*
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) ;*
4. *accélérer la mise en œuvre effective de la loi LCAP de 2016 visant les périmètres délimités des abords et les sites patrimoniaux remarquables (ministère de la culture) ;*
5. *engager un travail interministériel d'évaluation des dispositifs fiscaux applicables aux monuments historiques (ministère de la culture, ministère de l'économie, des finances et de la relance).*

Chapitre III

Une stratégie globale nécessitant des approches plus transversales

I - Le défaut d'animation par le ministère d'une politique partenariale et déconcentrée

A - Des stratégies régionales insuffisamment encadrées

En matière de protection, il n'existe pas de politique appelée à être déclinée de manière homogène dans toutes les Drac. Les campagnes nationales sont rares. La dernière a concerné le patrimoine de la Grande Guerre, à l'occasion du centenaire de ce conflit.

Chaque Drac est en revanche invitée par le ministère à élaborer une stratégie régionale de protection, déclinée autour des grandes thématiques propres au patrimoine de sa circonscription[143]. L'analyse de ces stratégies régionales témoigne d'une implication importante des Drac pour appréhender la protection du patrimoine monumental dans toute sa diversité architecturale et historique. Toutefois, selon les CRMH, seul un tiers des actes de protection relève de ces stratégies régionales.

L'analyse des projets de protection présentés au sein des CRPA[144] montre que l'initiative de la protection relève principalement des propriétaires des monuments – personnes privées ou collectivités

[143] Cf. annexe n° 22.
[144] Cf. annexe n° 23.

territoriales qui expriment la volonté de protéger leur bien pour pouvoir bénéficier des aides, directes ou fiscales, de l'État – ou des associations de défense du patrimoine lorsque celles-ci perçoivent un risque d'atteinte à l'intégrité d'un édifice. Aussi les actions de protections ne s'inscrivent-elles pas forcément dans les éléments thématiques d'un cadrage régional.

En outre il convient d'observer qu'actuellement l'une des principales tâches des Drac en matière de protection consiste dans la mise à niveau des anciens arrêtés de protection, parfois mal définis, parfois insuffisamment étendus ou mêlant des arrêtés de classement pour certaines parties et arrêtés d'inscription pour d'autres et qui ont pour effet de rendre compliquée l'application des procédures liées aux différents régimes de protection. Répondant à la fois à un souci de renforcement de protections insuffisantes et à une volonté de simplifier le suivi des monuments protégés, ce lourd travail de rationalisation obère la capacité des Drac à initier des projets.

Si pertinentes soient-elles, les initiatives de stratégie thématique des Drac ne devraient pas dispenser le ministère de travailler à un cadrage stratégique national en matière de protection, aussi bien par grands thèmes que pour définir les tâches prioritaires des Drac, comme par exemple l'atteinte d'un objectif commun de mise à niveau des protections insuffisantes, le cas échéant assorti de cibles chiffrées.

La définition de ces orientations stratégiques nationales et régionales, puis leur formalisation, pourraient davantage impliquer la CNPA et les CRPA, d'autant qu'étant présidées de droit par un élu local, ces dernières sont sans aucun doute un lieu privilégié du dialogue partenarial entre l'État et les collectivités territoriales pour la politique de protection.

B - La responsabilité de l'État en matière de cohérence de la mise en œuvre de l'inventaire

Pris sous l'égide d'André Malraux, le décret n° 64-203 du 4 mars 1964 a créé « l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France ». Il s'agit avant tout d'une démarche scientifique visant à une connaissance générale et non sélective du patrimoine national. En 2004, la compétence en a été transférée aux conseils régionaux, l'État n'assurant plus qu'un contrôle scientifique et technique.

En 2014, une mission a été confiée à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des affaires culturelles afin de dresser un premier bilan décennal de ce transfert de compétence. Le rapport rendu public[145] est sévère. S'il salue les actions de valorisation des travaux d'inventaire conduits par l'ensemble des régions, il constate une diminution des moyens humains consacrés à cette mission, pointe les difficultés pour les services de l'État d'exercer le contrôle scientifique et technique prévu, constate la persistance de référentiels distincts entre l'État et les conseil régionaux et l'absence d'interopérabilité des systèmes d'informations documentaires[146] ainsi que de cadre institutionnel adapté à l'exercice d'une mission partenariale.

Aujourd'hui, de fortes disparités existent entre les régions. Si la dimension partenariale de la politique du patrimoine dépasse très largement la mission d'inventaire, la formalisation de conventions entre Drac et conseils régionaux est une pratique à généraliser sous l'impulsion de la Mission de l'inventaire général du patrimoine culturel (MIGPC), au sein de la DGPA, qui a toute légitimité pour le faire.

C - Faire du carnet sanitaire un outil d'amélioration du pilotage du bilan sanitaire et de la connaissance des monuments

Le bilan de l'état sanitaire du patrimoine est présenté au Parlement tous les cinq ans. Le bilan 2018 s'est fait dans des conditions méthodologiques meilleures qu'en 2012, sur la base d'un échantillon qui continue de progresser. En 2002 et 2007, il couvrait seulement les immeubles classés, à quoi s'ajoutait, en 2012, 47 % des inscrits, tandis que celui de 2018 couvrait 86 % de l'ensemble des monuments historiques. Le fait que l'état sanitaire soit meilleur qu'en 2012 alors que le nombre de monuments couverts a considérablement progressé est un signe encourageant.

Toutefois, le système d'information n'est pas précis s'agissant du niveau de dégradation des édifices. En outre, effectué sans sondage ni recours à des technologies de pointe, le constat d'état est strictement visuel. Il porte avant tout sur le clos et le couvert, même s'il peut s'étendre le cas

[145] Bilan de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel, rapport IGA-Igac de janvier 2015.
[146] Celle-ci a été depuis renforcée avec la création de la « plateforme ouverte du patrimoine ».

échéant à l'état apparent des structures et éléments porteurs visibles (murs de refend, piliers ou poutres). Il ne porte pas sur les installations techniques tels que les cheminées ou les canalisations d'arrivée ou d'évacuation des eaux. Les informations relatives aux installations techniques ne sont prises en compte que si, au préalable, un diagnostic a été réalisé et mis à disposition des services de l'État, au moment de l'évaluation[147]. Enfin, on peut s'interroger sur la qualité de l'information de l'État concernant la situation des monuments ne lui appartenant pas, dès lors que la réforme de 2009, en en confiant la maîtrise d'ouvrage à leurs propriétaires (cf. *supra*) et en affaiblissant les missions territoriales des ACMH, (cf. *supra*), a réduit la visibilité de l'État sur les monuments qui sont propriétés des collectivités territoriales ou privés.

La réalisation du bilan sanitaire est souvent vécue par les Drac comme une simple activité de *reporting* répondant à une commande de l'administration centrale. Elle est donc encore loin d'être considérée comme une démarche prospective permettant aux services de l'État de programmer les travaux, d'en établir les priorités et de disposer ainsi d'un outil facilitant leur suivi.

La nécessité de disposer d'une image fidèle de l'état du parc de monuments historiques commande d'améliorer les outils de ce recensement et de revoir les modalités de son pilotage. Il paraît en effet souhaitable que la démarche associe l'ensemble des acteurs de la chaîne patrimoniale et soit réalisée en continu afin que chaque monument puisse être doté d'une documentation complète et fiable constituant son « carnet sanitaire[148] ». Consignant l'état sanitaire du bâtiment dès la mise en œuvre de la décision de protection, ce document pourrait être introduit sur une plateforme numérique sécurisée, permettant ainsi à l'ensemble des acteurs de la chaîne du patrimoine, y compris les propriétaires, de le compléter de façon continue, à l'instar de ce qui se fait pour les objets mobiliers.

[147] Pour enrichir l'analyse, il sera pertinent de regarder si le lien pourrait être fait entre l'état du patrimoine et le fait que les MH concernés aient pu bénéficier de financements au titre des opérations d'entretien ou de restauration.

[148] L'idée du carnet sanitaire a été formulée dès 2002 dans le rapport de Jean-Pierre Bady et Marc Sanson : « *Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine (État, collectivités territoriales et secteur privé)* », ministère de la culture et de la communication, commission Patrimoine et décentralisation.

D - Renforcer la qualité du pilotage budgétaire

1 - Des procédures de programmation et d'exécution des crédits qui ont gagné en rigueur et rapidité

En concertation avec les Udap, la plupart des CRMH ont formalisé les procédures d'examen des demandes et d'attribution des aides de l'État aux travaux. La programmation des dossiers d'aides annuelles fait l'objet de réunions ouvertes aux collectivités territoriales ou à la Fondation du patrimoine, la fusion des régions ayant renforcé la dimension de coordination territoriale. Les CRMH veillent également à attribuer les aides rapidement après le début des opérations, une fois délivrée l'autorisation de travaux. La base subventionnable des opérations étant constituée à partir des devis d'entreprises issus des consultations et non sur estimatifs, l'allocation des ressources annuelles et la consommation de crédits de paiement s'en trouvent améliorées.

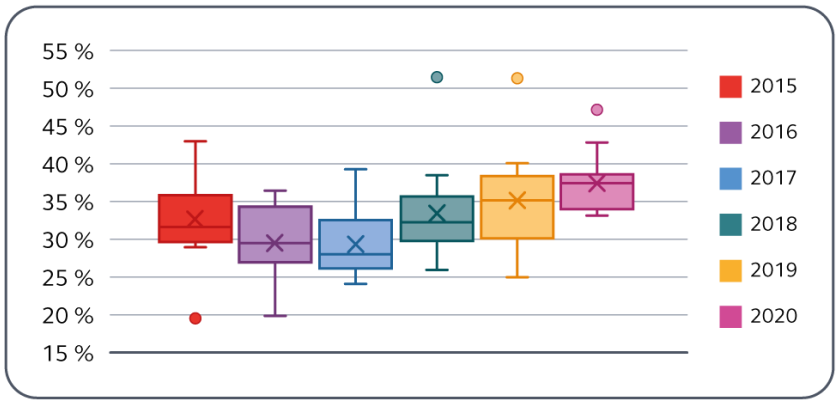
Toutefois, les particularités de la dépense patrimoniale (nécessité de réunir des devis précis, pluralité de financeurs, régime d'autorisations, étalement des opérations sur plusieurs années, etc.) ne garantissent pas la fluidité des procédures. Elles requièrent en effet une conjonction appropriée de la disponibilité des engagements juridiques et des crédits de paiement, de multiples pièces justificatives demandées par les services financiers des Drac et sont soumises à des contrôles qui peuvent être inutilement redondants. Conjugués à des redéploiements de crédits en faveur des établissements publics décidés au niveau central dès le début de l'année, ces contraintes administratives expliquent la sous-consommation des crédits déconcentrés observée dans certaines Drac. À cela s'ajoute la proportion très élevée de monuments privés, dont les cofinancements sont difficiles à trouver ou de monuments de collectivités territoriales pour lesquels les tours de table financiers sont difficiles à boucler.

Enfin, l'état par nature dégradé des monuments soutenus par la MPP ne facilite pas la programmation et l'exécution des crédits alloués à cette mission. Les chiffrages intervenant tôt dans le processus de sélection sont souvent sous-estimés, ce qui allonge le temps de la réalisation. De plus, le mode de financement du budget public par la levée, en fin d'année, de la réserve de précaution du programme 175 – *Patrimoines*, à due concurrence des recettes fiscales générées par le loto du Patrimoine, fait peser une incertitude sur le niveau de participation de l'État et obère la programmation de ces opérations.

2 - La nécessaire homogénéisation des aides aux travaux

Le taux de financement par l'État des travaux de restauration sur les monuments dont il n'est pas propriétaire est globalement à la hausse depuis 2017 mais n'est pas homogène sur tous les territoires.

Graphique n° 8 : taux de subvention consentis par les Drac aux MH n'appartenant pas à l'État



Source : bilans de conservation 2015-2020 - retraitement Cour des comptes
Lecture : la barre horizontale correspond à la médiane et les deux extrémités des boites aux limites des premiers et troisièmes quartiles. La croix correspond à la moyenne des taux. Les points isolés correspondent à des données atypiques (Nouvelle-Aquitaine 19,5 % en 2015, Bourgogne-Franche-Comté 51 % en 2018, Outre-mer 51,6 % en 2019, Pays de la Loire 47,2 % en 2020).

Depuis 2020, les Drac ont aussi été incitées à augmenter leur taux de subvention moyen (cf. tableau 7) afin de dépenser plus rapidement les crédits alloués pendant la crise sanitaire et de soutenir des propriétaires en difficulté. Certaines subventions allouées aussi bien dans le cadre du plan de relance que sur crédits ordinaires ont cependant atteint des niveaux tout à fait exceptionnels, allant même jusqu'à 100 %[149], ce qui peut paraître surprenant eu égard au code du patrimoine qui prévoit l'appréciation de la capacité contributive des propriétaires.

[149] Le château de Beaumesnil, propriété d'une fondation a été aidé dans le cadre du plan de relance à hauteur de 100 %. L'exploitation du château de Beaumesnil est pourtant confiée à une société commerciale (*Tous au château*).

Tableau n° 7 : écarts-types entre les taux de subventions pondérés des différentes Drac et DAC

Calcul pondéré par le poids régional des subventions de l'État	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Moyenne pondérée des taux de subvention Drac pour les monuments n'appartenant pas à l'État	31,25 %	29,88 %	29,55 %	32,85 %	33,54 %	37,04 %
Écart type absolu (points de pourcentage)	6,55	4,16	4,23	5,66	5,07	3,40

Source : bilan de conservation 2020 - retraitement Cour des comptes

Pour que l'égalité des usagers devant la politique du patrimoine soit garantie et que les différences de co-financement soient fondées sur des situations objectives, il est nécessaire que les critères de modulation des aides ainsi que leur encadrement soient précisément définis. Parmi les critères de modulation, le ministère de la culture pourrait retenir l'ouverture au public pour les monuments privés, l'utilisation à des fins d'équipements publics, le recours à un architecte du patrimoine dans le cadre de monuments inscrits, l'utilisation de matériaux ou de techniques spécifiques engendrant un surcoût, le fait que le monument soit situé dans une commune concernée par une action de revitalisation, etc.

Sous ces conditions, le maintien du plafond légal de 40 % qui est actuellement fixé pour les aides à destination des monuments inscrits pourrait être réinterrogé[150] au regard des enjeux de préservation du patrimoine, de l'état de dégradation et de l'absence de cofinancement pouvant justifier une intervention de l'État plus élevée. Cela permettrait d'éviter de devoir classer en urgence un monument dont l'intégrité est menacée[151], pour pouvoir en financer la conservation.

[150] Cette suppression avait d'ailleurs été prévue dans l'ordonnance d'avril 2017 qui est devenue caduque (cf. *supra*).
[151] La quasi-totalité des décisions de classement en 2020 ont concerné des biens inscrits.

II - La place du patrimoine monumental dans la société : une stratégie d'ensemble à conforter

A - La nécessité d'élaborer une stratégie nationale décloisonnée

Tel qu'il ressort dans les documents stratégiques du ministère de la culture[152], l'objectif de mise en valeur du patrimoine historique procède d'une formulation globale, qui s'inscrit en droite ligne de l'ambition de démocratisation culturelle exprimée par André Malraux d'« accroître l'accès du public au patrimoine national ». Cet objectif est aujourd'hui assorti d'indicateurs généraux portant sur la fréquentation, l'accessibilité des collections et la satisfaction du public. On le retrouve décliné dans les contrats passés avec les grands opérateurs du ministère. Mais sa réalisation relève aussi de l'action concourante des différentes structures du ministère : DGPA, délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle depuis janvier 2021, DEPS pour l'évaluation, etc., ce qui ne facilite pas l'émergence d'une stratégie d'ensemble.

La mise en valeur des grands monuments détenus par le ministère – en réalité surtout par ses opérateurs – ne pose pas en soi de difficultés. L'importance culturelle et le rayonnement de ces monuments, voire des collections qu'ils accueillent en leur sein et le souci d'amortir les charges qu'ils occasionnent par la génération de ressources propres ont de longue date conduit les pouvoirs publics à se préoccuper de leur présentation au public. En témoigne la politique de grands travaux qui ne sont engagés qu'à la condition de les avoir préalablement adossés à un projet d'exploitation du bâtiment restauré ou rénové, le montant de ces chantiers permettant de faire appel à toutes les compétences nécessaires pour élaborer des projets viables et pertinents. En témoigne tout autant l'action du CMN à qui il appartient, précisément, d'assurer avec la conservation des monuments dont il a la charge, aussi bien que leur mise en valeur culturelle et économique.

S'agissant des autres catégories de monuments historiques, l'action déployée par le ministère à l'échelle nationale relève pour une grande part d'opérations de mise en valeur symbolique (labellisations, journées thématiques, etc.), ou se manifeste à travers le soutien accordé aux

[152] Projets annuels de performance du programme 175 – *Patrimoines*.

associations de défense du patrimoine et par des actions de médiation[153] auprès du grand public lors de chantiers remarquables. En revanche, rares sont les coopérations d'envergure et de long terme entre les Drac et les opérateurs publics ou propriétaires privés de monuments allant au-delà de la promotion d'opérations nationales.

Le ministère a ainsi créé plusieurs labels : *Jardins remarquables* à partir de 2004 (450 ont été attribués), *Maisons des Illustres* à partir de 2011 (245), *Architecture contemporaine remarquable* qui a succédé en 2016 au *Patrimoine du XX*^{ème} *siècle* (1 400). Soulignant le caractère emblématique des édifices bénéficiaires de ces labels, cette politique vise à en accroître l'attractivité et à y multiplier les visites. Ces labels sont aussi le support d'opérations nationales ministérielles tels que *Rendez-vous aux jardins* ou coordonnées par les collectivités territoriales pour les *Villes et Pays d'art et d'histoire (79 pays et 123 villes)*.

À cette liste ministérielle viennent s'ajouter des marques ou des labels créés à d'autres échelles, aussi bien européenne que locales : *Patrimoine européen* (5), *Itinéraires européens* créés par le Conseil de l'Europe (27 itinéraires traversent la France), *Petites cités de caractère* et *Plus beaux villages de France*, créés par des associations de communes. La multiplicité est facteur de confusions lorsque les labels, leur signalétique et les protections s'empilent sur une même commune, et cela en dépit de l'attachement du ministère à la protection juridique des logotypes.

La politique de mise en valeur culturelle et historique paraît ainsi devoir passer d'une constellation d'actions à un projet national de découverte et d'éducation au patrimoine et de réflexion sur l'usage des monuments.

B - Des coopérations à développer avec la société civile patrimoniale autour de l'exploitation des monuments

Le monde associatif est un acteur de premier plan, tant pour le patrimoine vernaculaire que le « grand patrimoine ». Globalement bien aidé (l'État consacre près d'un million d'euros au soutien des grandes associations dont près de la moitié à la réalisation de chantiers), il complète l'action de l'État sur des édifices en péril, par l'appel aux dons et au mécénat ou par l'organisation de visites et de conférences destinés à sensibiliser les acteurs locaux sur l'intérêt de ce patrimoine.

[153] La médiation autour du patrimoine prend la forme de sessions éducatives pour des scolaires ou d'animations destinées au grand public notamment lors de chantiers (restauration de cathédrales par exemple).

Sites et Monuments ou la *Sauvegarde de l'Art Français* représentent la société civile « savante », mobilisée depuis plus d'un siècle pour la défense de patrimoines exceptionnels, paysagers ou religieux. Bien représentées dans les instances officielles, ces associations sont aussi tournées vers le mécénat. De leur côté, *La Demeure historique* et *Vieilles maisons françaises* s'attachent plutôt à accompagner les propriétaires privés de monuments historiques.

Il faut également mentionner l'*Union rempart* regroupant 170 associations et 10 000 adhérents « passionnés de vieilles pierres » qui organisent chaque année des chantiers de restauration (mobilisant 3 000 à 4 000 jeunes bénévoles, dont un public d'adolescents en difficulté). Les associations d'*Union Rempart* animent des villages autour du patrimoine le plus menacé, elles ont aussi développé un partenariat avec le groupement des entreprises des monuments historiques (GMH), afin de combiner chantiers professionnels et d'insertion.

Créée en 1996 et reconnue d'utilité publique La *Fondation du patrimoine* (FP) est de loin la fondation la plus active dans le domaine. Soutenue par l'État[154], elle l'est aussi par les départements et régions à hauteur de 5,1 M€ en 2020. Animée par les 650 bénévoles de ses délégations départementales, elle intervient essentiellement comme un instrument de financement de travaux. Ses ressources se sont significativement accrues ces dernières années (passées de 31,5 à 72,9 M€ entre 2017 et 2020), de même que sa notoriété sous l'effet du recueil de dons qu'elle a organisé pour la reconstruction de Notre-Dame de Paris, et en tant que délégataire de la gestion des fonds issus du Loto du patrimoine, pour les activités de restauration soutenues par la mission patrimoine en péril (MPP).

Au regard de l'expérience britannique du *National Trust*, la modestie de l'investissement de la société civile dans la vie des monuments justifie probablement que l'État développe une politique incitative en la matière. Les difficultés rencontrées par les sites patrimoniaux tant privés que publics pendant la crise sanitaire devraient conduire à encourager les initiatives coordonnées autour des sites et des monuments, faisant appel aux dons pour l'entretien des édifices, au bénévolat pour les visites et légitimées par la reconnaissance d'une utilité publique (sur le modèle par exemple d'*English Heritage* ou du *National Trust*). Par leur cotisation annuelle – donnant droit à des contreparties tels que l'accès gratuit aux monuments –, les adhérents à ces initiatives, dont les outils numériques facilitent en outre le développement, pourraient ainsi contribuer à financer leur exploitation voire même leur conservation.

[154] À travers la cession d'une partie du produit des successions en déshérence (7 M€ en 2020), la dépense fiscale liée aux dons et au mécénat (17,5 M€) et la déductibilité de montants de travaux sur les édifices bénéficiant du label de la Fondation (8,5 M€).

Les outils numériques et la financiarisation de la restauration et l'exploitation de monuments

Des acteurs émergents, proches de la sphère associative, proposent des financements participatifs utilisant les techniques du marketing numérique : réseaux sociaux, paiement en ligne sécurisé etc. Depuis 2017, une plateforme a également développé un système de rachat collectif de châteaux (trois à ce jour), par appel à l'investissement participatif auprès d'internautes. Ces techniques de financement ont cependant pour contrepartie des frais de gestion très élevés et peuvent entretenir une confusion auprès des donateurs sur la portée de leur participation. En outre, elles ne résolvent pas pour autant la question de l'exploitation d'un monument et soulèvent celle, nouvelle, du partage de la gouvernance entre les porteurs de projet et la plateforme financière.

C - De nouveaux équilibre à rechercher suite à la crise sanitaire

1 - Une démocratisation qui marque le pas

Chaque année, les Journées européennes du patrimoine recueillent un grand succès auprès du public. Lors de la 38ème édition, en 2021, 15 000 lieux ont été ouverts[155], attirant plusieurs millions de visiteurs. Ce succès témoigne du fort attachement des Français à leur patrimoine.

L'enquête sur les pratiques culturelles des Français confirme que la fréquentation des lieux patrimoniaux demeure élevée depuis 1973 : 44 % des Français âgés de 15 ans ou plus ont visité un lieu patrimonial en 2018 dont 34 % un monument historique dans l'année.

La fréquentation des monuments nationaux[156] a connu une hausse de 13,6 % entre 2012 et 2019 pour atteindre 11,2 millions de visites avant la crise sanitaire qui a affecté les exercices 2020 et 2021. Cette fréquentation n'en est pas moins fortement concentrée sur des grands monuments situés à Paris ou en Île-de-France. En 2019, parmi les 10 premiers monuments nationaux représentant 74 % du total des visiteurs, cinq d'entre eux sont situés à Paris (ordinairement six lorsque la cathédrale

[155] Les Journées européennes du patrimoine 2021 donnent lieu à 23 000 animations dont près de 1 000 dédiés au jeune public, 1500 premières ouvertures, 1 200 ouvertures exceptionnelles.

[156] Les monuments nationaux suivis par les Chiffres clés de la culture 2020 comprennent les 100 monuments du CMN et le Château de Chambord.

Notre-Dame de Paris est ouverte). Si on y ajoute les 8,2 millions de visiteurs du château de Versailles et les 540 000 du château de Fontainebleau, on mesure l'attraction indéniable des grands monuments franciliens, qui ont le plus souffert de la désertion des touristes étrangers en 2020 et 2021 (cf. annexe n° 23).

Il reste qu'au-delà de ces évolutions positives, la démocratisation de l'accès aux monuments marque le pas : parmi les employés et les ouvriers, elle a chuté de 10 points depuis 1973 (cf. tableau n° 8).

Tableau n° 8 : fréquentation d'au moins un MH dans l'année selon la CSP

CSP regroupés	1973	1981	1988	1997	2008	2018
Autres	28	29	25	27	27	29
Cadres	63	58	59	68	60	65
Professions intermédiaires	56	47	45	49	44	47
Employés et ouvriers	34	28	24	22	20	24
Ensemble	**32**	**31**	**28**	**30**	**29**	**34**

Source : pratiques culturelles des Français-DEPS-ministère de la culture, 2020. Enquête réalisée auprès de 9 234 personnes

Un constat similaire ressort de l'analyse de la fréquentation selon le niveau de diplôme. Les personnes sans diplôme ou ayant un diplôme de niveau CAP n'étaient plus que 13 % à avoir fréquenté au moins un monument dans l'année en 2018 contre 21 % en 1973, tandis que les personnes ayant suivi des études supérieures sont encore 55 % en 2018 au lieu de 64 % en 1973[157].

En dépit de la dimension grand public des monuments les plus spectaculaires, il est vraisemblable que la progression des tarifs observée ces dernières années constitue désormais un frein pour les familles les plus modestes (en 2020, le prix médian d'une visite est de 11 €). Pour les grands établissements publics, la politique tarifaire doit répondre à un double impératif contradictoire de démocratisation de l'accès et de développement des ressources propres, ce qui les conduit à augmenter prioritairement les droits d'entrée des monuments les plus visités par la clientèle étrangère. Ainsi, si le tarif moyen par visiteur du CMN était de 5,97 € en 2019, le plein tarif pour l'Arc de Triomphe est de 13 € en 2021 et celui du Château de Versailles de 20 €.

[157] Données également issues de l'enquête sur les pratiques culturelles des Français-DEPS-ministère de la culture, 2020, réalisée auprès de 9 234 personnes.

Il reste qu'au-delà des Journées du patrimoine, la gratuité occasionnelle est assez fréquente et la gratuité permanente vaut pour environ un tiers des visiteurs dans les monuments publics (dont les moins de 18 ans, les étudiants de moins 26 ans résidents de l'Union européenne). Ces dispositions ne s'appliquent cependant pas aux monuments privés.

2 - La nécessité de reconsidérer aujourd'hui les modalités de visite des monuments

La crise sanitaire a mis en difficulté les plus grands opérateurs monumentaux qui, en 2020 et 2021, ont perdu deux tiers de leur fréquentation, notamment étrangère. Contraints de se repositionner en direction des publics nationaux et de diversifier leurs ressources propres qui pouvaient atteindre 50 % avant la crise, ils ne peuvent pas, comme les musées, faire voyager des collections et percevoir des droits.

En réaction, les opérateurs de monuments cherchent à enrichir l'expérience de visite par divers moyens. Le CMN aménage avec soin les intérieurs (Hôtel de la Marine, chambre de l'évêque à Carouges, résidence impériale à Rambouillet) et propose des parcours immersifs avec son et lumière. Il envisage de proposer des prestations « hauts de gamme » à des horaires de faible fréquentation, supposant une annualisation du temps de travail, complexe à mettre en place. Les monuments privés ou appartenant à des collectivités territoriales les plus fréquentés proposent aussi des visites scénarisées, utilisant les ressources du numérique et de la réalité augmentée.

La recherche de nouveaux publics grâce à des visites virtuelles à distance se heurte, quant à elle, à la question du modèle économique. En effet, si le numérique peut apparaître comme une alternative à la visite *in situ* d'un édifice, l'attachement du public à la gratuité de ses usages réduit les perspectives de ressources qu'il pourrait permettre de dégager – sauf à proposer des prestations très élaborées, mais qui représentent des investissements coûteux avant de dégager des recettes.

D - Des changements d'usage des monuments historiques à soutenir davantage

Tous les monuments ne se prêtent pas à l'ouverture au public et à une exploitation culturelle et touristique, soit que leur intérêt historique ou leur attractivité soit trop mince, soit qu'ils n'aient pas l'ampleur permettant l'organisation de visites. Or, s'agissant des monuments détenus par des collectivités territoriales et qui ont perdu leur usage initial, l'installation d'équipements idoines peut représenter un investissement trop onéreux. Pour nombre d'élus, la question de trouver par exemple une nouvelle destination à des églises et chapelles désertées se pose avec beaucoup d'acuité.

1 - Des coopérations entre privé et public à évaluer

Certaines collectivités territoriales telles que la ville de Rouen[158] nouent des partenariats avec des porteurs de projet privés, développés dans un monument précédemment public, cédé ou occupé sur le mode du bail emphytéotique. L'engagement des collectivités concernées se traduit par la mise à disposition du bien ou par le financement des opérations de transformation. Ces initiatives permettent de maintenir un usage à des bâtiments pour lesquels une valorisation strictement culturelle paraît difficile. Le coût de ces opérations peut expliquer un nombre d'exemples encore limité. Le rôle des collectivités territoriales est alors essentiel pour imaginer un projet fédérateur autour d'un lieu et faire partager leur vision à des opérateurs privés ou publics[159].

De même, des initiatives se font jour pour reconvertir des monuments en « tiers-lieux » [160], accompagnées en ingénierie par Atout France.

Le château d'Haroué constitue enfin un exemple inédit de substitution de la puissance publique à un propriétaire privé défaillant via l'intervention du CMN. L'établissement public assure, par délégation de gestion, l'ouverture aux visites et l'entretien des intérieurs et des jardins. Il finance aussi la restauration des objets mobiliers exposés. Pour le CMN, la remise à niveau de l'édifice représente une charge élevée qui ne pourra pas être autofinancée par les recettes d'exploitation[161]. Une expérience similaire est en cours depuis plusieurs années au château de Maintenon entre le conseil départemental d'Eure-et-Loir et la famille propriétaire. Ces montages, qui s'expliquent par le caractère exceptionnel de ces châteaux liés à l'histoire de France, soulèvent toutefois la question de la légitimité d'une telle substitution et des termes de la contractualisation.

[158] L'église-brasserie de Saint-Nicaise de Rouen fait l'objet d'un projet de conventionnement entre la ville et une entreprise privée (voir annexe n° 19)

[159] Le CMN se positionne récemment sur la création de tiers-lieux patrimoniaux estimant qu'il faut sortir de la mono-activité culturelle et touristique.

[160] Le familistère de Guise qui ajoute un campus de formation au site patrimonial illustre par les aléas rencontrés (l'échec de la recherche d'un hôtel haut de gamme) la difficulté de faire émerger des projets sur mesure.

[161] De courte durée, la convention entre le CMN et les propriétaires du château d'Haroué engage l'établissement public dans des dépenses qui ne sont pas gagées sur des perspectives certaines d'ouverture au public sur le long terme.

2 - Le repositionnement des sites majeurs : une responsabilité ministérielle

Lorsqu'un monument exceptionnel se trouve sans emploi et justifie de voir son usage réinventé, la position du ministère de la culture apparaît très en retrait, en particulier lorsque le monument relève d'un autre ministère, à moins que, revêtant une dimension nationale et symbolique, le projet ne soit finalement confié au CMN comme le château de Villers-Cotterêts et l'Hôtel de la Marine. Les appels à manifestation d'intérêt sont de fait rarement conduits par le ministère, tandis que beaucoup de Drac estiment qu'il n'entre pas dans leurs missions de travailler en amont du changement d'usage. Aux côtés de l'inspection des patrimoines, elles repèrent en revanche les incompatibilités de certaines destinations puis accompagnent les porteurs de projet, une fois qu'ils ont été désignés.

Certains changements d'usage nécessitent l'association d'un grand nombre de partenaires et un portage politique au plus haut niveau pour espérer avoir les effets d'entraînement souhaités. Les lenteurs auxquelles se heurte la reconversion de la grande abbaye de Clairvaux, propriété de l'État et ancien centre pénitencier illustrent la difficulté de redynamiser le territoire en déprise de l'Aube grâce à un tel projet.

Par-delà l'existence d'un bureau en charge des grands projets, il serait opportun que le ministère de la culture s'implique davantage dans le repositionnement d'ensembles patrimoniaux exceptionnels par leur ampleur et leur portée symbolique. Après la période révolue de recours fréquents à des cessions, la recherche de projets sur mesure, viables et porteurs de sens pour un territoire doit être renforcée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Bien que chef de file d'une politique largement partagée, l'État doit pouvoir assumer un rôle accru dans la définition des orientations de la protection des monuments. Le carnet sanitaire pourrait être conçu comme réel outil de connaissance et de suivi des édifices protégés. Des marges de progression existent également sur le pilotage budgétaire afin de fonder plus solidement une hiérarchisation des aides de l'État.

Le ministère de la culture est invité à reconsidérer la place du patrimoine dans la cité, par des stratégies de découverte plus affirmées, à différentes échelles, et en lien avec le monde associatif. À cet égard, la crise sanitaire constitue une opportunité pour repenser le lien privilégié des Français à leurs monuments. Cette réflexion doit également s'ouvrir plus nettement à l'usage du patrimoine monumental.

En conséquence, la Cour recommande de :

6. *harmoniser les conditions de modulation des aides accordées par les Drac aux monuments historiques selon des critères préalablement définis et rendus publics (ministère de la culture) ;*
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).*

Annexes

Annexe n° 1 : les dispositifs juridiques de la protection.....102
Annexe n° 2 : la protection du patrimoine monumental à l'étranger.....104
Annexe n° 3 : le bilan sanitaire : état des immeubles protégés en 2018 (en % du total des immeubles analysés et évalués).....106
Annexe n° 4 : l'état sanitaire des cathédrales 107
Annexe n° 5 : les variations élevées des crédits d'entretien selon les régions 108
Annexe n° 6 : le soutien budgétaire et fiscal à l'étranger 110
Annexe n° 7 : répartition des monuments historiques appartenant à l'État 112
Annexe n° 8 : la chaîne du patrimoine et ses acteurs.....113
Annexe n° 9 : le chantier du château de Villers-Cotterêts 114
Annexe n° 10 : les opérations de conservation 115
Annexe n° 11 : principales règles relatives aux travaux (accord de l'État, subventions, compétences).....117
Annexe n° 12 : la participation des ABF aux missions de conservation 119
Annexe n° 13 : l'IGMH 120
Annexe n° 14 : le contrôle scientifique et technique : un processus très normé mais mis en œuvre de manière hétérogène 121
Annexe n° 15 : les domaines nationaux.....123
Annexe n° 16 : les Udap : des services déconcentrés sous tension.....124
Annexe n° 17 : les missions réglementaires d'un architecte des bâtiments de France 126
Annexe n° 18 : part des avis simples parmi les dossiers des Udap.....127
Annexe n° 19 : différents exemples d'entreprises patrimoniales.....128
Annexe n° 20 : typologie des modèles économiques fondés sur les MH..... 130
Annexe n° 21 : les stratégies régionales de protection conduites par les Drac.....131
Annexe n° 22 : rôle et bilan des instances du patrimoine : CNPA ET CRPA 132
Annexe n° 23 : fréquentation des monuments nationaux et du château de Chambord 135

Annexe n° 1 : les dispositifs juridiques de la protection

« Les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative. » Ces dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 621-1 du code du patrimoine sont directement issue de la loi du 31 décembre 1913 qui reprenait elle-même la formulation de la loi du 30 mars 1887, premier texte législatif relatif à la protection des monuments historiques. À l'origine, seule cette procédure de classement constituait un régime de protection mais la loi du 31 décembre 1913 a créé, en complément de la liste des monuments classés, un « *inventaire supplémentaire* ». Il s'est alors agit d'y inscrire, *« dans les trois ans »*, les édifices ou parties d'édifices qui *« sans justifier une demande de classement immédiat, présentent cependant un intérêt archéologique suffisant pour en rendre désirable la préservation* »[162]. La démarche visait ainsi à repérer une liste d'édifices dont certains pourraient avoir vocation à bénéficier ultérieurement d'un classement. En 1927, le processus d'inscription à l'inventaire supplémentaire a perdu son caractère de liste fermée établie en une fois pour devenir un régime pérenne de protection pour des édifices dont l'intérêt ne suffit pas à justifier un classement.

Les deux procédures, constituant deux niveaux hiérarchisés de protection, continuent ainsi de structurer ce régime juridique qui figure au code du patrimoine[163] .

Pour ce qui est des procédures, la demande de protection peut être formulée par le propriétaire du bien ou par toute personne y ayant intérêt, telles que collectivités territoriales ou associations de défense du patrimoine. L'initiative de la protection peut aussi venir des services de l'État, conservations régionales des monuments historiques (CRMH) ou Udap. Les dossiers sont instruits, au sein des CRMH, par des chargés de protection pour être soumis à la commission régionale du patrimoine et de l'architecture. Le dossier est d'abord examiné par la délégation permanente de la première section de la CRPA, compétente pour la protection des immeubles, qui peut émettre un avis défavorable ou décider de le soumettre en session plénière. En formation plénière, la CRPA peut alors rendre, à titre consultatif, un avis défavorable ou un avis favorable à l'inscription qui peut être assorti d'un vœu de classement. C'est ensuite au préfet de région,

[162] Loi du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques, article 2.
[163] Livre VI, titre II.

sur proposition du directeur régional des affaires culturelles (Drac), qu'il revient de décider d'un rejet de la demande de protection, ou de prendre un arrêté d'inscription au titre des monuments historiques et, le cas échéant, de transmettre à la direction générale des patrimoines (DGPA) un dossier de proposition de classement.

La procédure de classement suit la même logique mais relève directement du ministre : la décision de classement prise par le ministre l'est après consultation de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA). Le classement prend la forme d'un arrêté ministériel, après accord écrit du ou des propriétaires. En absence de celui-ci, une procédure de classement d'office peut être engagée, après avis de la CNPA Cette dernière doit prendre la forme d'un décret en Conseil d'État. La durée d'instruction d'une demande de protection en moyenne d'un an, peut dans certains cas se prolonger plusieurs années.

Bien que la procédure de classement relève d'une décision centrale et l'inscription d'une décision déconcentrée, elles ne sont pas juridiquement fondées sur la distinction entre un monument d'intérêt national et un monument d'intérêt local ou territorial.

En ce qui concerne les servitudes, le propriétaire d'un bien protégé au titre des monuments historiques a la responsabilité de la conservation de l'édifice. La servitude que constitue le classement ou l'inscription doit faire l'objet, dans le cadre d'une cession, d'une information du nouvel acquéreur. De même, le projet de cession doit faire l'objet d'une information aux services de l'État.

S'il existe un socle commun aux deux niveaux de protection, dès l'origine, la hiérarchie entre eux s'est traduite par des obligations différentes pour les propriétaires. Celles qui s'appliquent aux monuments inscrits sont plus légères que pour les monuments classés et l'administration ne peut s'opposer à des travaux qu'en engageant une procédure de classement. L'application des règles actuelles en matière d'opérations de conservation, qui traduisent dans les faits les contraintes spécifiques liées à la propriété d'un MH, et qui sont distinctes selon que le bien est classé ou inscrit.

Annexe n° 2 : la protection du patrimoine monumental à l'étranger

Les services de coopération et d'action culturelles (SCAC) placés auprès des ambassades de France aux États-Unis, en Allemagne, au Royaume-Uni, en Italie, en Espagne et en Belgique ont été destinataires d'un questionnaire relatif aux politiques en faveur du patrimoine monumental mises en œuvre dans leurs pays respectifs.

La répartition des compétences en matière de protection du patrimoine dépend de l'organisation politico-administrative de chaque État.

Dans les états fédéraux, la protection du patrimoine est avant tout une compétence des états fédérés. L'Allemagne et la Belgique se distinguent toutefois des États-Unis par le fait que la compétence relève exclusivement des *länder* et des régions, alors que Washington tient un registre national des édifices protégés. En Allemagne ou en Belgique, aucune liste nationale n'existe. L'articulation de deux niveaux de normes en matière de protection caractérise également le système espagnol qui voit coexister la législation nationale avec les règles propres aux communautés autonomes, et le système britannique. Outre-Manche, la politique de protection relève de chacune des quatre nations mais les régimes sont proches et font l'objet d'un pilotage national par le ministère chargé de la culture.

Si le nombre de degrés de protection est variable, chaque État étudié dispose d'une liste de monuments protégés.

La logique visant à inscrire sur une liste les édifices présentant un intérêt artistique et historique s'applique dans les six États. On ne retrouve plusieurs degrés de protection qu'au Royaume-Uni (3 niveaux) ou aux États-Unis. Comme la France, l'Allemagne offre des régimes de protection à des édifices et à des secteurs. Au Royaume-Uni, Angleterre et Pays de Galles protègent de manière quasi-automatique tout immeuble construit avant 1700 et qui subsiste dans un état proche de son état d'origine.

Les comparaisons statistiques entre États sont difficiles. Les 1,8 millions de biens du registre national des États-Unis, les quelques 500 000 immeubles protégés au Royaume-Uni ou le million d'édifices protégés par les *länder* allemands ne peuvent être comparés aux 45 000 bâtiments classés ou inscrits au titre des monuments historiques en France. Pour parvenir à établir des comparaisons, il faudrait y ajouter pour la France les monuments protégés au titre des « sites patrimoniaux remarquables », au titre des « abords », des domaines nationaux, ainsi qu'au titre des protections fixées par les documents d'urbanisme. Le

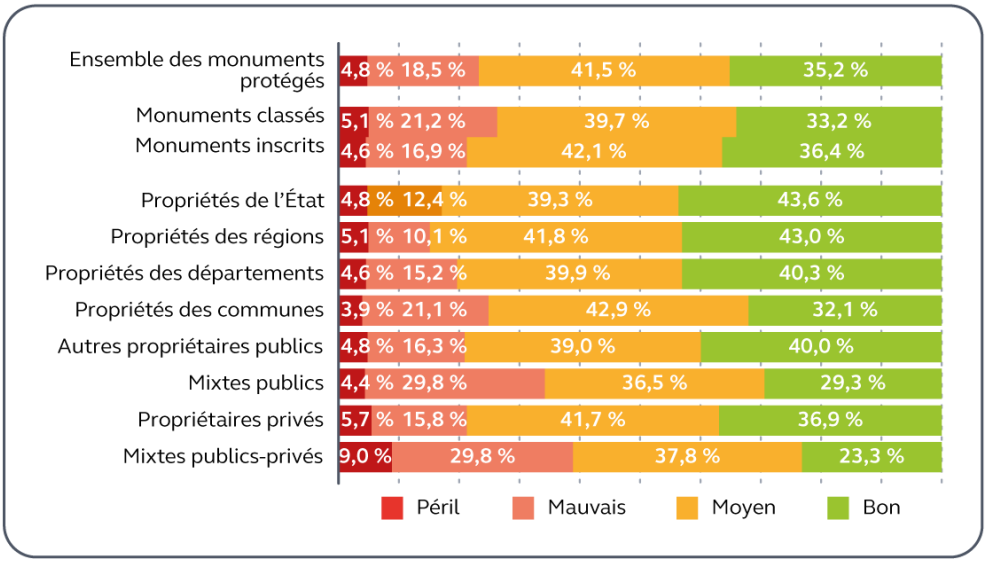
ministère de la culture n'a pas entrepris ce recensement mais considère qu'il aboutirait à inclure plusieurs centaines de milliers d'édifices dans le périmètre de la protection.

Partout, la protection soumet l'immeuble à un régime administratif d'autorisation pour les travaux

Dans chacun des six États étudiés, le dispositif juridique de protection d'un monument soumet son propriétaire à un régime d'autorisation pour y réaliser des travaux de restauration ou de modification et le place sous le contrôle potentiel des autorités compétentes.

Comme en France, les contraintes auxquelles sont ainsi soumis les propriétaires privés ouvrent droit à des financements publics et à des avantages fiscaux.

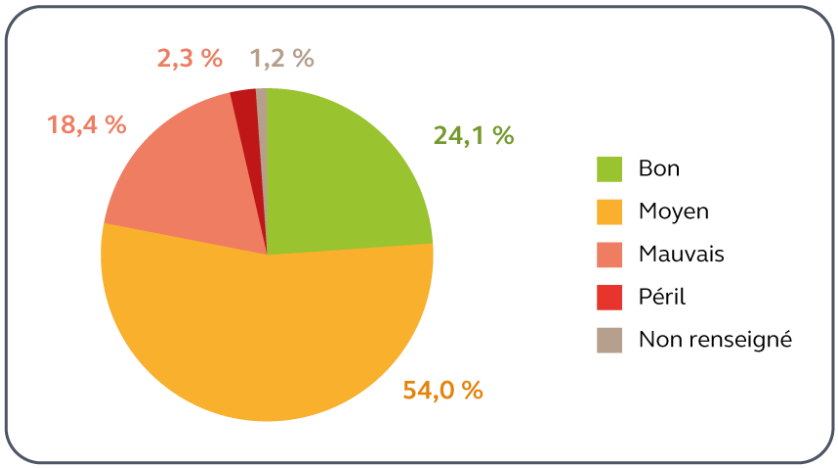
Annexe n° 3 : le bilan sanitaire : état des immeubles protégés en 2018 (en % du total des immeubles analysés et évalués)



Source : Bilan sanitaire 2018, ministère de la culture

Annexe n° 4 : l'état sanitaire des cathédrales

Graphique n° 9 : bilan sanitaire 2018 – état sanitaire des cathédrales



Source : Bilan sanitaire 2018 – Données complémentaires transmises par la DGPA

Si seulement deux cathédrales sont classées « en péril »[164], seize sont considérés comme en mauvais état.

S'agissant des avis rendus par les commissions de sécurité sur l'accès à ces cathédrales, la DGPA indique que «*10 désormais ont un niveau insuffisant (dont les 2 cathédrales fermées au public à la suite d'un incendie) ; 58 atteignent le seuil réglementaire ; 21 bénéficient d'un niveau de sécurité 'de référence'* ». Ce dernier niveau, cible pour l'ensemble des cathédrales, est ainsi atteint par 7 cathédrales de plus qu'en 2020.

Au 1er septembre 2021, 6 cathédrales[165] étaient sous avis défavorable des commissions de sécurité et 3 cathédrales[166] fermées au public pour des raisons de sécurité.

[164] Il s'agit de la cathédrale Notre-Dame-de-l'Assomption de Clermont-Ferrand (63) et de l'orangerie de l'ensemble cathédral de Luçon (85).
[165] Les cathédrales de Bourges, Carcassonne, Tulle, Sées, Aire-sur-l'Adour et Bayonne.
[166] Les cathédrales de Paris et Nantes à la suite d'incendies ; la cathédrale de Montauban à la suite d'un arrêté de péril de novembre 2020.

Annexe n° 5 : les variations élevées des crédits d'entretien selon les régions

Selon les régions, les crédits d'entretien peuvent être très différemment distribués entre les monuments de l'État affectés aux Drac et les monuments n'appartenant pas à l'État. Cela dépend bien entendu de la charge des édifices publics qui diffère d'une région à l'autre. Au regard cependant de la part des monuments affectés au ministère de la Culture (3,8 %) par rapport au total de monuments protégés par région, il est aisé de conclure que les crédits d'entretien visent en priorité les monuments dont chaque CRMH est maître d'ouvrage. Certaines Drac toutefois telles que la Nouvelle Aquitaine ou Provence-Alpes-Côte d'Azur accordent des montants de subventions élevés à d'autres propriétaires (qui s'ajoutent de surcroit à la participation de ces propriétaires collectivités territoriales et privés – cf. tableau 8).

L'entretien des monuments protégés qui constitue une dépense facultative est tributaire des moyens budgétaires. C'est en particulier le cas pour les petites églises protégées dont les communes ou groupements de communes sont propriétaires.

Tableau n° 9 : ratio crédits d'entretien/crédits de restauration en 2019 Drac métropolitaines

Drac métropolitaines	Crédits entretien/ restauration 2019
Auvergne-Rhône-Alpes	**10,6 %**
Pays de la Loire	**14,1 %**
Grand Est	**24,6 %**
Bourgogne-Franche-Comté	**8,9 %**
Bretagne	**13,8 %**
Hauts-de-France	**26,9 %**
Normandie	**19,5 %**
Île-de-France	**5,3 %**
Occitanie	**12,5 %**
Provence-Alpes-Côte d'Azur	**22 %**
Nouvelle-Aquitaine	**16,9 %**
Centre-Val de Loire	**10,2 %**

Source : DGPA, bilan 2019 de la conservation MH

Tableau n° 10 : crédits d'entretien engagés par les Drac métropolitaines en 2020 (en AE, milliers d'euros)

	Crédits d'entretien MH État	Crédits entretien MH non État	Crédits MH État/ crédits /MH non État
Île-de-France	2 547	354	**719 %**
Auvergne-Rhône-Alpes	1 600	672	**238 %**
Pays de la Loire	709	349	**203 %**
Grand Est	1 789	951	**188 %**
Bourgogne-Franche-Comté	1 086	765	**142 %**
Bretagne	643	511	**126 %**
Hauts-de-France	1 215	1 136	**107 %**
Normandie	1 221	1 246	**98 %**
Occitanie	957	1 134	**84 %**
Provence-Alpes-Côte d'azur	957	1 649	**58 %**
Nouvelle-Aquitaine	905	2 244	**40 %**
Centre-Val de Loire	nc	nc	
Total	**13 629**	**11 011**	**124 %**

Source : réponses Drac aux questionnaires de la Cour des comptes

Annexe n° 6 : le soutien budgétaire et fiscal à l'étranger

	Dépense budgétaire	Mesures fiscales /financements privés	Relance budgétaire et fiscale liée à la crise sanitaire
États-Unis	Subvention fédérale 2021 : 55,7 M$ aux *State Historic Preservation Offices (SHPO)* et 15 M$ au *Tribal Historic Preservation Office (THPO)* complétée par des abondements des États bénéficiaires + subventions fédérales sur des actions spécifiques : 29 M€ en 2021	Les crédits d'impôt aident au financement des travaux	Le « *Save Our Stages Act* » : 15 Mds$ (environ 12,3 Mds€) pour le secteur artistique et culturel
Royaume-Uni	Pilotage de la protection par le *Department for Culture, Media and Sports* Décaissement annuel du *National Lottery Heritage Fund* : 200 à 300 M£ par an + en Angleterre : dotation annuelle de 100 M£ à *Historic England*, une agence publique indépendante + 4 organismes équivalents existent pour les autres nations	Mécénat Fonds privés : *National Trust* (budget annuel : 700 M£) *English Heritage Trust* (précédemment aidé par *Historic England* vise l'autofinancement en 2023) *Landmark Trust*	Conséquence du Brexit : Le Royaume-Uni doit pallier la fin des financements européens (500 M£ sur 10 ans) et surmonter le coup d'arrêt donné à l'immigration dans les filières de la restauration du patrimoine Conséquence de la crise sanitaire : moratoire sur la privatisation de l'*English Heritage Trust* (+ crédits d'urgence 20 M£) Le *Culture Recovery Fund* a prévu quelques aides pour le patrimoine.
Allemagne	Financement des *Länder* principalement (80 % du total de l'aide publique) qui ont chacun une législation relative à la protection du patrimoine monumental. Le *Bund* apporte un soutien à la restauration de bâtiments particulièrement mémorables à valeur suprarégionale. Et le *Denkmalschutz-Sonderprogramme* créé en 2012 par le ministère délégué à la culture et aux médias : en 2021, somme record de 70 M€.	Oui (déduction du montant des travaux de l'impôt sur le revenu) Mécénat Fonds privés *Deutsche Stiftung Denkmalschutz* la plus grande initiative pour le patrimoine	Le gouvernement fédéral allemand n'a pas prévu d'aides spécifiques au domaine de la protection du patrimoine dans son programme d'aide au secteur de la culture et des médias né de la pandémie de coronavirus *Neustart Kultur* (doté de deux milliards d'euros)[167].

[167] Le budget total fédéral de la culture et des médias de 2021 s'élève à 2,14 Md€ en raison de la crise sanitaire (en augmentation de 66 %) auquel sont venus s'ajouter 2 Mds de crédits d'urgence.

	Dépense budgétaire	Mesures fiscales /financements privés	Relance budgétaire et fiscale liée à la crise sanitaire
Italie	Surintendances régionales, pas d'agrégat consolidé disponible.		La « régénération des villages historiques » bénéficiera de 2,7 Md€ dont 1 Md destiné à un plan national visant à relancer leur attractivité. 800 M€ sont de plus prévus pour assurer leur sécurité sismique, 300 M€ pour valoriser 110 parcs et jardins historiques et 600 M€ pour des travaux de restauration de leur patrimoine, notamment religieux (financements du Plan de relance pour l'Europe) Et dans le cadre du « plan national stratégique pour les grands attracteurs culturels », financement de deux projets patrimoniaux : valorisation des enceintes et du système de forts de Gênes (70 M€) création du premier auditorium de Palerme dans l'ancienne manufacture de tabac (33 M€).

Source : Réponses des SCAC au questionnaire de la Cour des Comptes – juin 2021 et Journal des Arts

Annexe n° 7 : répartition des monuments historiques appartenant à l'État

Ministères affectataires	**Nombre de monuments historiques**
Affaires sociales – Travail	2
Agriculture	2
Armées	521
Biens remis au Domaine	21
Culture	873
Divers	18
Économie - Finances	18
Éducation nationale - Enseignement supérieur	264
Intérieur	119
Justice	22
Multi-occupation	39
Services du Premier Ministre	15
Transition écologique	189
Total général	**2 103**

Source : Direction de l'immobilier de l'État

Annexe n° 8 : la chaîne du patrimoine et ses acteurs

Acteurs / Fonctions	Collectivités territoriales (CT) propriétaires privés (pp) associations	Drac	Ministère de la culture	Établissements publics patrimoniaux	Autres ministères
Pilotage politique			**DGPA**		
Pilotage RH et budget		**SECRÉTARIAT GÉNÉRAL**			
Connais-sance	Services Régionaux de l'Inventaire Sociétés savantes	Études ponctuelles avant protection	Inventaire général du patrimoine culturel		
Protection des monuments et des sites	**CT** : conduite de démarches de protection de sites accordées par l'État	**CRMH :** Instruction et mesures de protection CRPA **Udap :** autorisations de travaux	Définition des protections Animation de la CNPA Classement		**Ministère de la Transition Écologique** Protection des sites classés et inscrits au titre des paysages et mesures de classement Inspection des sites
Conservation	**CT et PP** : MOA MH non État **Fondation du Patrimoine / MPP** : Financements complémentaires	**CRMH :** MOA, AMOA,CST **ACMH** : maîtrise d'œuvre **Udap :** CST et sécurité des cathédrales		**Oppic et CMN et grands monuments pour eux-mêmes** : MOA	**Ministères et EP Propriétaires publics de MH** : MOA et financement
Mise en valeur des sites	**CT** : mise en valeur patrimoniale et revitalisation des centres anciens	**CRMH et Udap** animation des comités de pilotage des sites conseil aux communes	labels soutiens aux associations		**Ministères Intérieur et Cohésion des Territoires** : financement d'aménagements et de restaurations patrimoniales des territoires
Ouverture au public des monuments	**Entrepreneuriat** patrimonial public ou privé	Services patrimoniaux et transversaux des Drac		**Grands monuments** EP du ministère de la Culture	**Grands monuments** (ministère des Armées, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche etc.)
Éducation au patrimoine	**Associations**		Délégation à la transmission et aux territoires		

Annexe n° 9 : le chantier du château de Villers-Cotterêts

Ancienne demeure royale de François Ier où a été signée l'ordonnance rendant obligatoire l'usage du français dans les actes administratifs et de justice, le château de Villers-Cotterêts a connu de nombreux usages au cours des siècles. De sa destination première en allant jusqu'à abriter un hospice départemental pour les personnes âgées, le château a connu des atteintes importantes à son aspect originel. Un arrêté de classement partiel a été tardivement pris le 13 février 1997 pour assurer sa protection qui n'a pas empêché un état d'abandon depuis 2014.

En 2018, le président de la République a souhaité y implanter la future cité internationale de la langue française. Le CMN s'est vu confier la gestion de l'édifice ainsi que la maîtrise d'ouvrage pour conduire les travaux importants de conservation que le projet nécessite. Dès 2018, un diagnostic patrimonial a été établi par l'ACMH Olivier Weets. Le château est alors décrit comme « *dans un état sanitaire (…) très médiocre voire proche de la ruine* ». Les travaux doivent par conséquent concerner l'ensemble de l'édifice : réseaux et reprise en sous-œuvre, restauration du clos et du couvert du logis (avec en particulier la restauration de la chapelle dans son état d'origine du XVIème siècle), la confortation des structures de gros œuvre et de charpente existantes, les curages et démolitions de certains éléments modernes frappés par la vétusté et enfin les travaux d'aménagement du centre de la langue française.

Ce projet ambitieux, considéré comme le chantier du quinquennat du président de la République, a été présenté à la CNPA le 5 juillet 2019. Celle-ci a rendu un avis favorable assorti d'une opposition à la démolition de la tour des sanitaires du XIXe siècle. L'opération en cours doit se dérouler en quatre phases dont les travaux doivent être terminés de manière partielle à l'horizon de mars 2022 pour permettre l'inauguration du lieu. Les délais contraints associés à ce chantier ont pesé dans le choix du CMN comme MOA. Ce choix est la reconnaissance de l'efficacité et de la professionnalisation que cet EP a su développer en la matière.

Annexe n° 10 : les opérations de conservation

La protection du patrimoine confère un statut juridique dédié à un monument. La conservation concerne les opérations qui touchent à la matérialité du monument dans sa dimension patrimoniale. Le code du patrimoine (CP) recense essentiellement quatre types d'opérations qui entrent dans le cadre de la conservation : l'entretien, la réparation, la modification et la restauration. Le code ne définit pas précisément ces opérations (hormis pour la restauration qui comprend, à l'article R. 621-11, une liste des travaux nécessitant une autorisation préalable).

Pour en apprécier la portée il convient de se référer à l'annexe n° 1 de la circulaire relative au contrôle scientifique et technique des services de l'État sur la conservation des monuments historiques classés ou inscrits du 1er décembre 2009 dite (circulaire « CST »). Ce glossaire fait l'objet d'une publication et actualisation par la DGPA intitulé « Termes relatifs aux interventions sur les Monuments historiques ». En termes de sources, le glossaire se réfère aux définitions et normes fixées au niveau international par des organisations internationales (telles que *l'International Council of Monuments and Sites* – l'Icomos) ou des commissions de normalisation au niveau français (Afnor), européen (CEN), et international (ISO). Le glossaire du MCC prend ainsi pour référence ces travaux de normalisation concernant les définitions génériques (« Termes relatifs aux principes d'interventions sur le patrimoine culturel ») tout en renvoyant à la réglementation chaque fois que cela est prévu (« Termes relatifs aux interventions et/ou intégrés dans le code du patrimoine et la réglementation »). Aussi, compte de tenu de la dimension technique des opérations et de la pluralité des normes, il est permis de retenir les définitions suivantes pour les quatre opérations citées par le CP.

- Entretien : « actions périodiques de conservation visant à maintenir un bien dans un état approprié afin d'en préserver l'intérêt patrimonial ».
- Réparation : « Actions entreprises sur un bien ou une partie de celui-ci afin de lui restituer sa fonctionnalité et/ou son aspect » ; action de « rétablir l'aspect et la fonction d'origine des ouvrages encore en place, de stopper les altérations ou de traiter leurs conséquences ».
- Modification : « travaux qui ne sont ni d'entretien, ni de réparation, ni de restauration, c'est-à-dire les constructions et aménagements nouveaux réalisés dans ou sur un monument historique. Ils comprennent notamment les travaux de restructuration, d'aménagement, d'équipement, ou d'installations techniques ». Ces travaux ne touchent pas directement la dimension patrimoniale mais ont un impact sur cette dimension.

- Restauration : « Actions entreprises sur un bien en état stable ou stabilisé, dans le but d'en améliorer l'appréciation, la compréhension et/ou l'usage, tout en respectant et/ou en révélant son intérêt patrimonial et les matériaux et techniques utilisés ».

Les opérations de restauration s'inscrivent dans un cadre doctrinal dont la référence majeure reste aujourd'hui la « charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites » (dite « Charte de Venise ») adoptée par le II[ème] congrès des architectes et techniciens des MH en 1964 et par l'Icomos en 1965.

La doctrine de la conservation est loin d'être neutre sur l'ensemble de la politique du patrimoine car elle en guide les choix structurels.

Cette doctrine a essentiellement deux impacts majeurs sur la politique de conservation : le premier concerne le champ de ce qui doit être conservé, le second les formes que prend la conservation en particulier dans sa dimension de restauration.

Cette doctrine a bien évidemment évolué au fil du temps, oscillant entre des périodes de sélectivité et des périodes de recherche d'exhaustivité. Selon Jean-Pierre Bady[168], « *dans une première période, de 1837 à 1850, ont été en général réalisées avec peu de moyens des actions de peu d'envergure, qui s'assimilent davantage à des sauvetages qu'à des restaurations. (…). Les parties menacées des édifices furent détruites, la mutilation de l'édifice supprimant ainsi le danger* ». Entre 1851 et 1905 s'imposa la vision de Viollet-le-Duc : « *Restaurer un édifice, ce n'est pas l'entretenir, le réparer ou le refaire, c'est le rétablir dans un état complet qui peut n'avoir jamais existé à un moment donné* » (Dictionnaire de l'architecture).

Au début du vingtième siècle, au contraire, « *la préoccupation de la simple conservation l'a emporté sur la restauration exemplaire* ». Mais les dommages causés par les deux guerres mondiales ont revalorisé la restauration (cathédrale d'Arras, de Reims, quartiers anciens de Saint-Malo, Tours, Orléans). La loi Malraux et la loi-programme de 1962 ont entraîné la restauration d'édifices à l'échelle d'une ville et d'un nombre restreint d'édifices majeurs (Vincennes, Fontainebleau, Chambord, Louvre, Invalides, Versailles). Depuis 1970, la doctrine qui prévaut implicitement, dite de « sauvetage-transmission » est celle qui a été résumée par le ministère des affaires culturelles qui a succédé à André Malraux, Jacques Duhamel : « *Il vaut mieux sauver mille monuments, pour cinquante ans que cinquante monuments pour mille ans* ». Elle reste aujourd'hui le cadre doctrinal du ministère qui considère que sa mission est de léguer aux générations futures le patrimoine reçu des générations passées, donc de transmettre dans le meilleur état le nombre le plus important possible de monuments.

[168] *Les monuments historiques en France*, collection que sais-je, PUF, Paris, 1998.

Annexe n° 11 : principales règles relatives aux travaux (accord de l'État, subventions, compétences)

La réglementation des opérations de conservation est particulièrement complexe, notamment s'agissant des conditions d'interventions de la maîtrise d'œuvre.

La nature des opérations de conservation sur les monuments inscrits ou classés comporte d'abord des contraintes spécifiques en matière d'accord de l'État et de contrôle.

Pour les biens classés les travaux doivent faire l'objet d'une autorisation préalable. Pour les biens inscrits, les travaux ne peuvent être effectués sans l'accord de l'autorité administrative chargée des MH (permis de construire ou déclaration préalable).

Par ailleurs, l'État est autorisé à imposer des travaux aux propriétaires ou les faire d'office (cf. *supra*).

Enfin, les travaux, qu'ils portent sur des biens classés ou inscrits, sont exécutés sous le contrôle scientifique et technique (CST) de l'État (cf. *infra*).

En termes de subventions, l'article R. 621-82 du CP énonce que « *Lorsque l'État participe financièrement à des travaux d'entretien, de réparation ou de restauration d'un immeuble classé ou inscrit, l'importance de son concours est fixée en tenant compte des caractéristiques particulières de cet immeuble, de son état actuel, de la nature des travaux projetés et, enfin, des efforts consentis par le propriétaire ou toute autre personne intéressée à la conservation du monument* ».

La participation de l'État au financement de travaux dépend de la nature du bien. Pour un bien classé, la loi ne prévoit pas de maximum de participation.

Pour un bien inscrit, la loi limite à 40 % du coût total des travaux la subvention de l'État (L. 621-29 du CP). Les taux de co-financement peuvent être différents d'une région à l'autre.

En termes de compétences, les règles sont différentes selon les types de travaux, le caractère classé ou inscrit du bien, son propriétaire ou affectataire.

Pour l'entretien, *seuls sont concernés les biens de l'État* (classés ou inscrits). L'architecte des bâtiments de France (ABF) territorialement compétent détient le monopole sur les travaux en tant que « conservateur de l'immeuble » (ce qui peut parfois créer des problèmes de frontière entre l'ABF et l'ACMH entre l'entretien conservateur et les opérations de conservateur proprement dites).

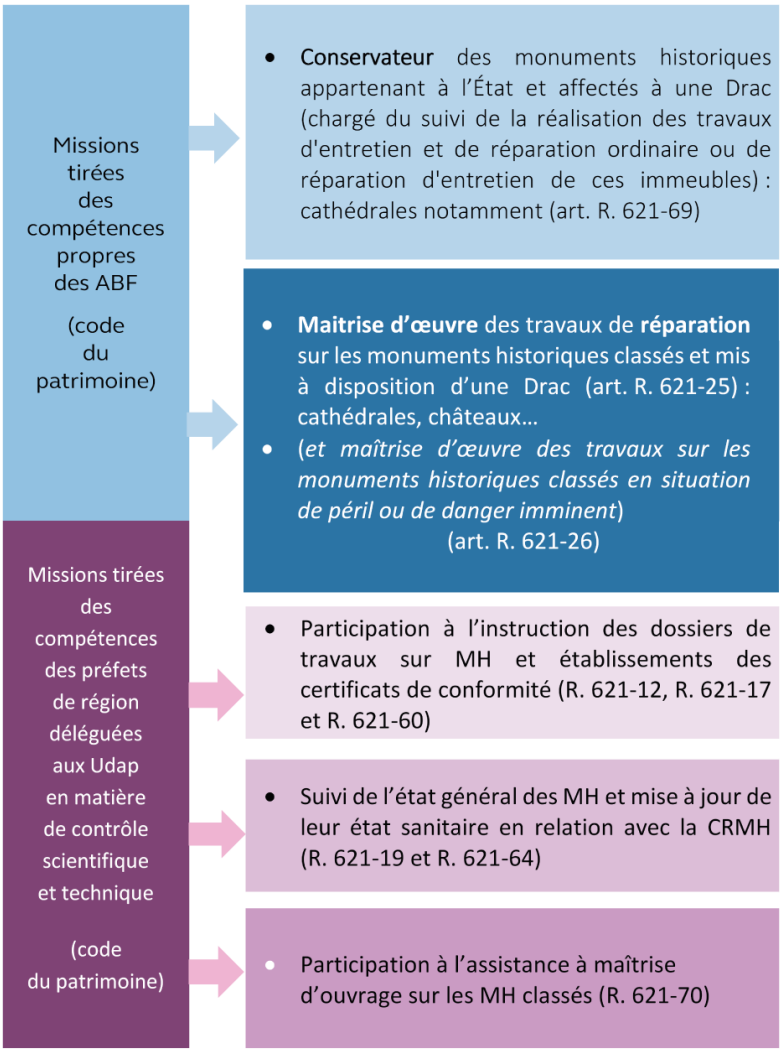
Pour la réparation, *seuls sont concernés les biens classés*. Lorsqu'ils appartiennent à l'État, il y a trois cas de figure : pour les biens affectés au ministère de la culture, l'ABF est compétent ; pour les biens affectés à un établissement public, l'ABF est compétent ainsi qu'un Architecte Urbaniste de l'État (AUE) spécialisé en patrimoine ; pour les biens affectés à d'autres ministères, outre l'ABF et l'AUE, les travaux de réparation peuvent être confiés à un « architecte fonctionnaire titulaire du diplôme de spécialisation et approfondissement en architecture mention « architecture et patrimoine » (« architecte du patrimoine » – AP – cf. *infra*). Pour les biens classés n'appartenant pas à l'État, les travaux de réparation sont confiés à un AP ou tout autre architecte titulaire d'un diplôme reconnu de niveau équivalent.

Pour la ou les modifications, *les règles ne concernent que le « propriétaire ou affectataire public »* (cela concerne donc aussi bien l'État qu'une collectivité locale). Si la modification est « accessoire » (donc si elle est réalisée dans le cadre d'un chantier de travaux existant), elle est réalisée par un ACMH ou un ADP. L'intervention d'un ACMH ou ADP signifie que la règle ne vaut que pour les biens classés d'État ou hors État. Lorsque la modification est « prépondérante » (quand elle est l'objet direct des travaux), le maître d'ouvrage choisit l'architecte « dans le respect des règles applicables » (ACMH si classé d'État, ACMH ou ADP si classé hors État, cf. *infra*).

Pour les opérations de restauration, *il faut distinguer selon que le bien est classé ou inscrit, pour les classés selon qu'il appartient ou non à l'État*. Pour le patrimoine inscrit, le maître d'ouvrage est totalement libre de son choix (ce qui peut se discuter au regard des enjeux patrimoniaux, cf. *infra*).

- Pour le classé d'État, le maître d'ouvrage ne peut faire appel qu'à un ACMH.
- Pour les biens classés n'appartenant pas à l'État, le maître d'ouvrage a le choix entre un ACMH et un ADP.

Annexe n° 12 : la participation des ABF aux missions de conservation



Source : Association nationale des ABF

Annexe n° 13 : l'IGMH

L'inspection générale des monuments historiques (IGMH) a été créée dès 1830 par François Guizot en 1830 contribuant de manière fondamentale à la politique de l'État. Elle a fait l'objet d'une importante réforme en 2014 en devenant le collège monuments historiques de l'inspection des patrimoines (qui regroupe toutes les missions d'inspection technique du ministère : MH, archéologie, inventaire, architecture et espaces protégés, archives, musées). Récemment (2021), l'Inspection des patrimoines a été intégrée dans la DIRI (Délégation à l'inspection, à la recherche et à l'innovation) placée auprès du DGPA. Les IGMH exerçant leurs missions au sein du collège MH interviennent dans les dossiers suivants : mise en place des domaines nationaux, projets de cession de MH, patrimoine mondial de l'Unesco, plan Sécurité cathédrales, et bien évidemment contrôle scientifique et technique.

Ils sont régulièrement sollicités par les Drac pour avis dans ce cadre. Ils apportent de ce fait une cohérence globale dans la mise en œuvre du CST, notamment pour tout ce qui concerne les choix et options en matière de restauration. L'intervention d'un IGMH, voire de deux (l'un conservateur général du patrimoine (CSVT), l'autre ACMH) pour les dossiers les plus complexes et sensibles qui nécessitent un examen par la CNPA (comme par exemple pour le projet de reconstruction de la tour et de la flèche de Saint-Denis ou encore les travaux de restauration du château de Villers-Cotterêts), est d'une très grande aide pour le CRMH du fait de la légitimité scientifique de l'IGMH. Les interventions duales (CSVT et ACMH) sont justifiées lorsque l'enjeu architectural nécessite une expertise technique approfondie.

S'ils peuvent être sollicités par les CRMH, les IGMH peuvent s'auto-saisir des cas des dossiers les plus complexes (dont ils n'ont de toutes façons pas connaissance autrement que par ouï-dire, les programmations des Drac en matière d'opérations ne leur étant pas communiquées officiellement).

Annexe n° 14 : le contrôle scientifique et technique : un processus très normé mais mis en œuvre de manière hétérogène

Les règles encadrant le CST sont fixées aux articles R. 621-11 à R. 621-44 du code du patrimoine.

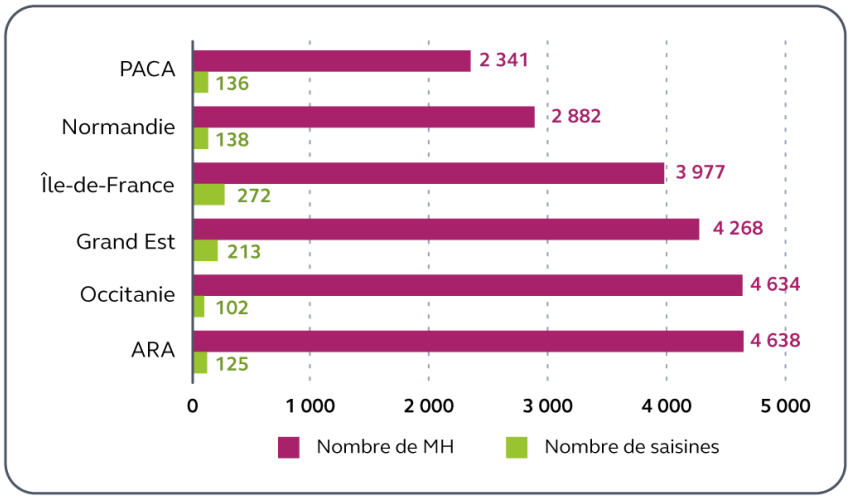
En dehors d'une circulaire de 2009 prise en application du décret créant le CST, il n'existe pas de documents complémentaires émanant de la tutelle pour cadrer et réguler davantage l'exercice du CST. Certaines Drac ont formalisé de manière claire et didactique les enjeux et les contraintes pour les maîtres d'ouvrage comme la Drac de Normandie qui a établi un guide.

Or, celui-ci comporte de nombreuses notions qui peuvent faire l'objet d'approches différentes d'une Drac à une autre, quand ce n'est pas le processus lui-même du CST qui peut varier fortement, que ce soit dans les relations entre la CRMH et les propriétaires à l'initiative des travaux ou dans les relations entre l'ensemble des intervenants étatiques de la chaine de la conservation (en particulier la MOA et la MOE). Cette situation est assumée par le ministère car relevant de la responsabilité des Drac dans la conduite de la politique du patrimoine. Néanmoins, un point mérite d'être relevé car potentiellement source d'inquiétudes pour le bon déroulement du CST. Il s'agit des interventions de l'Inspection générale des monuments historiques.

L'examen des missions sur les années 2017, 2018 et 2019 fait ressortir des situations atypiques. Ainsi, la CRMH d'Auvergne-Rhône-Alpes se classe au 6ème rang des sollicitations alors que la région est 2ème en termes de MH (125 saisines sur trois ans pour 4638 MH), la CRMH Occitanie se classe en 10ème position alors qu'elle est la 3ème région (102 pour 4634). *A contrario*, la CRMH de Normandie qui est la 9ème région en termes de MH est la 4ème en nombre de saisines (138 pour 2882). Il y a bien évidemment des spécificités qui peuvent expliquer ces décalages. À ce titre l'Île-de-France, 4ème en termes de MH (3977) est la 1ère en termes de saisines (272), la 2ème CRMH étant Grand Est (213 pour 4268). Ceci s'explique par l'importance des MH parisiens et franciliens. La CRMH PACA fait également partie des CRMH qui sollicitent le plus l'IGMH (5ème avec 136) alors qu'elle n'est que 11ème en termes de MH (2341). Certaines CRMH ont un recours plus important à l'expertise de l'IGMH alors que d'autres, pourtant plus dotées en MH, y ont moins recours (la situation d'Occitanie ne laisse en effet pas d'étonner).

Ce caractère aléatoire peut sembler préjudiciable à la conduite du CST dans les meilleures conditions. Une régulation plus importante de la DGPA paraît indispensable pour atténuer cet aspect discrétionnaire de la saisine.

Graphique n° 10 : comparatif entre le nombre de saisines et le nombre de MH par région (2019)



Source : Cour des comptes d'après DIRI/DGPA

En outre, l'analyse de l'évolution des interventions sur 2017, 2018 et 2019 soulève des questions en termes de dimensionnement et d'efficacité. Le nombre de missions est passé de 673 en 2017 à 553 en 2019, soit une baisse de 18 %.

Concernant les ACMH, qui interviennent de manière moindre que les conservateurs, le recul du nombre des avis est fort : de 314 en 2017 à 155 en 2019, soit une baisse de plus de 50 %[169]. Dans certaines régions ce recul est inquiétant : en Île-de-France, les avis sont passés de 56 en 2017 à 17 en 2019 (alors que les interventions des conservateurs généraux sont passées de 49 à 63), en Grand Est de 26 à 9 (les conservateurs de 37 à 69). Cette diminution interroge sur le nombre d'ACMH exerçant une mission d'IGMH. Sur les 6 ACMH exerçant la mission, quatre ont entre 63 et 67 ans, donc proche de la retraite. Cette mission, évaluée entre 25 et 30 % du temps de travail d'un ACMH (toutes activités comprises, statutaire et libérale – cf. *infra*), rémunérée autour de 1 700 € net/mois, peut clairement pâtir de la situation objective des ACMH en termes de disponibilité (analysée ci-après) et présenter un risque de fragilisation sur le contenu scientifique du CST.

[169] Certes toutes les interventions des ACMH ne se traduisent pas par des avis mais c'est leur diminution qui interroge.

Annexe n° 15 : les domaines nationaux

Un nouveau régime de protection a été inséré dans le code du patrimoine afin de « *garantir l'intangibilité, foncière, historique et paysagère de ces domaines, héritage du peuple français depuis des siècles* »[170]. La loi prévoit que *« la liste des domaines nationaux et leur périmètre sont déterminés par décret en Conseil d'État sur proposition du ministre chargé de la culture, après avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture et du ministre chargé des domaines* »[171].

Une première liste, établie par un décret du 2 mai 2017[172], inclut les domaines de Chambord, du Louvre et des Tuileries, et de Pau, le château d'Angers, les palais de l'Élysée et du Rhin à Strasbourg. Cette première liste vise les sites les plus « simples », ceux dont les périmètres sont clos ou dont les limites ne font pas débat.

Une deuxième liste de domaines nationaux a été établie par décret du 10 septembre 2021[173]. Elle comprend le Palais de la Cité, le domaine du Palais-Royal, le château de Coucy, le château de Pierrefonds et le château de Vincennes.

Elle devrait s'enrichir au gré de l'avancée des travaux de délimitation, pour inclure une vingtaine de sites parmi lesquels, les domaines de Versailles et Trianon, Fontainebleau, Saint-Germain-en-Laye, Marly, Saint-Cloud, Rambouillet, Compiègne, Meudon, ou encore de Malmaison.

[170] Exposé des motifs du projet de loi LCAP.
[171] Article L. 621-35 du code du patrimoine.
[172] Décret n° 2017-720 du 2 mai 2017 fixant la liste et le périmètre de domaines nationaux.
[173] Décret n° 2021-1174 du 10 septembre 2021 complétant la liste de l'article R. 621-98 du code du patrimoine et délimitant le périmètre de domaines nationaux.

Annexe n° 16 : les Udap : des services déconcentrés sous tension

Le rattachement des Udap[174] aux Drac est récent (2010). La relation hiérarchique n'est établie qu'entre chaque chef d'unité départementale et le directeur régional des affaires culturelles lui-même, les ABF conservant un ensemble de pouvoirs propres et ne dépendant pas hiérarchiquement d'un Drac adjoint ou d'un directeur régional de pôle Patrimoine. Un lent mouvement de rapprochement des politiques de protection de l'environnement et du cadre de vie de celles du patrimoine a conduit les services départementaux de l'architecture (qui avaient succédé en 1979 aux agences des Bâtiments de France nées dans l'immédiate après-guerre) à être administrativement rattachés à la direction générale des patrimoines à partir de 1996, tout en restant à la disposition du ministère chargé de l'environnement pour la délivrance des avis sur les sites classés et inscrits au titre du paysage. Les relations se sont intensifiées depuis lors entre ces services départementaux et les CRMH des Drac autour des monuments et des sites protégés, jusqu'à relever du quotidien.

Tableau n° 11 : emplois dédiés au patrimoine monumental

ETP Patrimoine monumental au 31 12 2020	
DGPA administration centrale	368
CRMH	340
Udap	693
Total ETP en centrale et en services déconcentrés	**1 401**
CMN (ETPT)	1 456

Source : secrétariat général du ministère de la Culture

Les Udap représentent près de 50 % des effectifs affectés aux MH et aux sites patrimoniaux du ministère de la culture. Quelle que soit la région, les services des Udap comportent les effectifs les plus nombreux des Drac.

[174] Décret n° 2015-1689 du 17 décembre 2015 portant diverses mesures d'organisation et de fonctionnement de l'administration territoriale de l'État. Les unités départementales de l'architecture et du patrimoine (Udap) ont succédé aux services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (Stap) rattachés aux Drac depuis 2010.

L'effectif moyen d'une Udap s'élève à un peu moins de 7 ETP à l'échelle nationale mais cette moyenne tient compte des régions ultramarines qui ont des effectifs plus faibles. Ces unités sont constituées de trois catégories d'agents : les ABF qui seuls signent les avis (en règle générale, ils sont de 1 à 3 par département[175]), les ingénieurs et techniciens des Bâtiments de France et les agents administratifs. Ces derniers enregistrent les demandes d'avis et d'autorisations et réalisent des instructions simples (piscines, abris de jardin, clôture, maisons de lotissement, etc.), les techniciens et ingénieurs réalisent des instructions nécessitant des recherches juridiques et des connaissances techniques, les ABF instruisent en priorité les dossiers les plus complexes, les permis d'aménager, etc. Les Udap contribuent également aux porter à connaissance[176] des documents d'urbanisme coordonnés par les directions départementales des territoires.

Les Udap tout comme les CRMH connaissent des difficultés en termes de gestion des ressources humaines, sous l'effet conjugué d'une charge de travail grandissante, d'une vacance de postes sensible et d'une pyramide des âges faisant apparaître une proportion très élevée de personnels proches d'un départ à la retraite. La période de fusion des régions a correspondu à une baisse des effectifs des Udap entre 2013 et 2017 de - 15 ETP. Ce sont toutefois les personnels de catégorie C qui en ont été les plus affectés (- 70 ETP)[177]. En septembre 2021, la prévision de vacances s'élève à - 43 ETP d'ici à juin 2022.

La pyramide des âges est particulièrement préoccupante pour les architectes urbanistes de l'État. La cartographie du cabinet *Bearing Point* en 2017 soulignait que 93 des 189 AUE exerçant en Drac (dont la très grande majorité dans les Udap) étaient âgés de plus de 50 ans, soit la moitié des effectifs. Cette situation n'a fait que s'aggraver du fait de la crise sanitaire, les filières LOLF techniques et scientifiques ministérielles étant directement concernées par le report des concours.

[175] Moyenne nationale : 1,82 AUE par département.

[176] Le préfet porte à la connaissance des collectivités territoriales engageant une procédure d'élaboration ou de révision de documents d'urbanisme, les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme dont les servitudes d'utilité publique et protections existantes en matière d'environnement et de patrimoine ayant une portée juridique certaine (art L. 121.2 et R. 121.1 du code de l'urbanisme).

[177] Diagnostic mené par le cabinet *Bearing Point*, 2017.

Annexe n° 17 : les missions réglementaires d'un architecte des bâtiments de France

MH et PATRIMOINE	
Avis simple	• dispositions fiscales propres aux SPR, aux DUP de restauration immobilière, • projet de protection d'un immeuble au titre des MH
Avis conforme	• dossiers de subventions de la Fondation du Patrimoine
Accord	• périmètres de délimitation des abords ou périmètre des 500 m avec co-visibilité
PAYSAGE	
Avis simple	• travaux en site inscrit, installation de camping en espaces protégés, installations classées • schémas ou directives de gestion agricoles
Avis obligatoire avant autorisation ministérielle ou du préfet de département	• travaux en site classé
Accord	• plans simples de gestion, démolition en site inscrit
URBANISME, ARCHITECTURE ET CADRE DE VIE	
Avis simple	• travaux sur immeubles en co-visibilité des MH non soumis à demande d'autorisation au titre de l'urbanisme • avis donné au maire sur immeubles en situation de péril ou d'insalubrité en espaces protégés • avis sur documents arrêtés (SCOT et PLU)
Consultation	• travaux situés à moins de 500 m d'un MH et hors co-visibilité et travaux hors site et hors abords
Accord	• travaux sur immeubles à moins de 500 m en co-visibilité des MH • travaux réalisés en SPR

Source : ANABF-retraitement Cour des comptes

Annexe n° 18 : part des avis simples parmi les dossiers des Udap

Régions	Total de dossiers 2020	Avis simples sur périmètre MH hors champ covisibilité	Avis sites inscrits	Proportion des avis simples sur périmètre MH hors champ covisibilité	Proportion des avis simples sur périmètre MH hors covisibilité + sites inscrits paysage
Auvergne-Rhône-Alpes	49 567	14 137	3 795	29 %	36 %
Bourgogne-Franche-Comté	25 202	7 085	1 552	28 %	34 %
Bretagne	32 256	6 030	4 842	19 %	34 %
Centre-Val de Loire	19 729	4 257	4 458	22 %	44 %
Corse	2 954	17	564	1 %	20 %
Grand Est	45 454	12 415	2 666	27 %	33 %
Hauts-de-France	35 525	11 043	3 970	31 %	42 %
Île-de-France	60 077	13 889	11 781	23 %	43 %
Normandie	26 809	6 236	2 557	23 %	33 %
Nouvelle-Aquitaine	59 343	9 492	10 137	16 %	33 %
Occitanie	40 987	11 282	1 738	28 %	32 %
Outre-mer	3 622	1 668	171	46 %	51 %
Paca	37 783	9 788	10 469	26 %	54 %
Pays de la Loire	24 583	6 048	2 151	25 %	33 %
Total	**463 891**	**113 387**	**60 851**	**24 %**	**38 %**

Source : Gestauran 2020 – retraitement Cour des comptes

Annexe n° 19 : différents exemples d'entreprises patrimoniales

Châteauform ou le château-décor pour des activités de séminaires haut-de-gamme

Les dirigeants de *Châteauform* plaident pour leur modèle économique qui libère le propriétaire de toute contrainte de gestion et affirment qu'au regard du succès des séminaires auprès d'une clientèle de cadres étrangers ou français, une fraction significative de la population a la possibilité de découvrir les monuments qui leur sont confiés (60 dans le monde). Les propriétaires s'en remettent à *Châteauform* pour la conduite des travaux de conservation des monuments et pour leur exploitation en activités de séminaires du lundi au vendredi, strictement fermées à toute autre forme de clientèle. *Châteauform* leur paie un loyer et eux-mêmes remboursent de façon lissée dans le temps le montant des travaux initiaux (en moyenne 7 M€). Les dimensions de mise en valeur culturelle, d'éducation au patrimoine ne sont cependant pas présentes dans ce modèle qui prive le propriétaire de la jouissance de son bien.

C'est un mode d'exploitation rentable qui ne justifie pas d'intervention publique spécifique, ce dont sont conscients les dirigeants. Ils estiment que ce mode d'exploitation permet d'entretenir de façon régulière et continue le monument historique sans être contraints d'avoir recours à des travaux lourds de restauration après des décennies de négligence.

La multi-activité, clé du succès du _château de Gizeux_

Le château de Gizeux en Indre-et-Loire constitue une illustration de cette logique : à côté de la visite libre, le propriétaire en nom propre propose des visites guidées, des activités ludiques, des journées festives, des soirées de dégustation, un salon de thé, une boutique et six chambres d'hôtes. En parallèle le château commercialise sa production viticole et de viande au domaine. Cette offre de produits multiples permet d'assurer l'entretien du château qui a reçu 11 000 visiteurs par an en 2019. Pour l'essentiel le chiffre d'affaires est retiré de la vente des billets (40 %) et de l'hébergement (40 %), le reste par les activités de restauration et de boutique. Les travaux de restauration sont subventionnés par l'État et cofinancés pour partie par du mécénat.

Kléber Rossillon, une société qui a professionnalisé la gestion de sites

Kléber Rossillon, créé en 1995 est un opérateur culturel privé qui gère douze sites classés monuments historiques, sites naturels et jardins historiques classés dont dix appartiennent à des propriétaires publics dans le cadre de délégations de service public et plus rarement d'un bail emphytéotique, ou d'autorisations d'occupation temporaire. Le risque financier d'exploitation au château de Langeais, de Murol ou de Suscinio etc. est reporté sur ce délégataire. L'opérateur propose une « expérience immersive » prenant en considération l'histoire du monument, sa localisation, son architecture. Il présente des activités variées, expositions temporaires, visites théâtralisées de la Tour de Crest, animations du village médiéval du domaine de Suscinio etc.

En 2019, la société a accueilli 1,7 millions de visiteurs pour un chiffre d'affaires de 17 millions d'euros. La source principale de revenu provient des ventes de la billetterie, à laquelle s'ajoute les recettes générées par les boutiques-souvenirs, les points de restauration, ou encore l'organisation d'évènements privés (mariages, séminaires). Les recettes tirées des sites de *Kléber Rossillon* permettent une autonomie financière totale dans leur exploitation et leur entretien.

Tous au château, un opérateur qui mise essentiellement sur l'animation

La famille Guyot s'est spécialisée dans l'animation de châteaux **(**La Ferté-Saint-Aubin, Beaumesnil, Bridoire, Marzac, Vaux, Saint-Brisson sur Loire) complétée par de l'hébergement et/ou des activités de réception. Elle se substitue aux propriétaires pour l'exploitation, réalisant des économies d'échelle dans la production de ses animations et ses actions de communication par une gestion mutualisée.

Annexe n° 20 : typologie des modèles économiques fondés sur les MH

	Activités	Forces	Faiblesses	Opportunités	Risques
MH sans hébergement et avec une offre culturelle	Ouverture classique par le propriétaire	Fiscalité favorable au titre de l'IR (y compris pour les SCI familiales) et des droits succession	Revenus faibles	Multi-activités (boutique, salon de thé/restauration etc.)	Saisonnalité
	Monument animé par le propriétaire ou animation déléguée	Fiscalité favorable au titre de l'IR (y compris pour les SCI familiales) et des droits succession	Revenus modérés à moyens	Notoriété/ marque/ Scénographie/ Outils numériques	Saisonnalité
MH sans hébergement avec évènementiels	Réceptions/ Événementiels	Faible coût d'investissement	Revenus faibles pour le propriétaire	Passer d'une clientèle familiale à *corporate*	Dégradations rapides si non exclusivité
Monument avec hébergement	Activité de séminaires	Revenus élevés	Charges conservation	Clientèle *corporate*	Localisation
	Hôtellerie classique	Revenus moyens à élevés	Charges de conservation	Expérience client exceptionnel	Localisation
	Maison d'hôte/location	Activité pouvant constituer un complément de revenu	Revenus modérés à moyens/charges de conservation	Expérience client exceptionnel	Saisonnalité

Source : Cour des comptes

Annexe n° 21 : les stratégies régionales de protection conduites par les Drac

Régions	Stratégies mises en œuvre
Auvergne-Rhône-Alpes	Les fermes du plateau ardéchoix Les églises dites « sardes » Les moulins
Bourgogne-Franche-Comté	Climats de Bourgogne dans le cadre de la candidature à l'UNESCO Les édifices en bois de Haute Saône Les édifices liés à la gastronomie Le patrimoine hospitalier Les monuments du XX^{e} siècle
Bretagne	Les phares Les fortifications littorales Les églises et les châteaux du XIX^{e} siècle
Centre-Val de Loire	La statuaire publique Les charpentes à la Philibert Delorme
Grand Est	Architecture à pans de bois Les fortifications de Vauban Le patrimoine thermal
Normandie	Les phares Les maisons métalliques Le patrimoine de la ville du Havre Le patrimoine militaire fortifié Le patrimoine de la Seconde guerre mondiale
Nouvelle-Aquitaine	Le patrimoine rural Les bassins à flots de Bordeaux Les églises du XIX^{e} siècle
Occitanie	Les phares Les caves coopératives Architectures de terre crue Les temples protestants Le patrimoine scolaire
Pays de la Loire	Architecture viticole Architecture du XIX^{e} et XX^{e} siècle Les équipements industriels
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Les phares Le patrimoine fortifié Les chapelles des pénitents Les jardins de rocailles des Bouches-du-Rhône Les églises anglicanes Les palaces de la Côte d'Azur

Source : Cour des comptes d'après les informations recueillies auprès des CRMH

Annexe n° 22 : rôle et bilan des instances du patrimoine : CNPA ET CRPA

Placée auprès du ministre de la culture, la commission nationale du patrimoine et de l'architecture est composée de 225 membres, répartis en sept sections, représentant l'État, des élus nationaux et locaux, les associations et fondations dans le domaine du patrimoine ainsi que des personnalités qualifiées. Elle est présidée par un parlementaire[178] pouvant être remplacé par le directeur général des patrimoines ou son représentant en cas d'empêchement.

Parmi ses principales missions, la CNPA est consultée pour la « *création, la gestion, et le suivi de servitudes d'utilité publiques et de documents d'urbanisme institués dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel* ». Elle peut être saisie pour avis sur les études et les projets de travaux et sur toute question relative au patrimoine et à l'architecture. Elle rend un avis simple sur les projets de classement des immeubles et objets ou ensemble mobiliers au titre des monuments historiques et sur la protection des secteurs publics sauvegardés.

Cette instance se réunit régulièrement dans l'année et de manière croissante depuis sa création à l'exception de l'année 2020 en raison de la crise sanitaire (voir tableau ci-dessous). Les procès-verbaux relatent des débats nourris, la CNPA n'hésitant pas à rendre des avis négatifs ou critiques, lesquels ne sont néanmoins pas contraignants.

Tableau n° 12 : statistiques relatives à la CNPA

	2018	2019	2020
Nombre de séances	24	23	17
Nombre d'avis rendus	124	170	104
dont avis sur des protections d'immeubles, de SPR	*47*	*62*	*55*

Source : bilan 2020 réalisé par le ministère de la culture

En revanche sa mission d'« *évaluation des politiques de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel* »[179] n'apparaît pas clairement dans ses travaux. Or cette mission d'évaluation devrait être pleinement exercée. La qualité des membres de la commission doit lui permettre de jouer un rôle utile en la matière.

[178] Entre 2016 et 2020 par le sénateur Jean-Pierre Leleux, depuis novembre 2020 par le sénateur Albéric de Montgolfier.
[179] Article L. 611-1 du code du patrimoine.

Les CRPA ont les mêmes attributions que la CNPA au niveau régional. Elles se prononcent pour avis simple sur les inscriptions au titre des monuments historiques et saisissent la CNPA pour les procédures de classement. Elles sont composées de 3 sections elles-mêmes disposant de deux instances : la délégation permanente et la séance plénière à l'exception des instances d'outre-mer qui ne disposent que d'une seule section. Les CRPA de Guadeloupe, de Saint-Martin et Saint-Barthélemy n'étaient toujours pas installées en 2020.

Les CRPA sont placées auprès du préfet de région, qui désigne leur président parmi les élus, et sont composées de représentants de l'État, d'élus locaux et nationaux, du secteur associatif et des fondations dans le domaine du patrimoine ainsi que de personnalités qualifiées.

À l'instar de la CNPA, les CRPA se réunissent pour la plupart régulièrement et ont une activité dynamique. En effet, malgré la crise sanitaire qui a conduit à une diminution du nombre de réunions en 2020, les CRPA se sont réunies 89 fois toutes instances confondues et ont rendu 1 622 avis (voir tableau ci-dessous). La fréquence est moindre pour les CRPA ultra-marines[180]. On relève qu'en 2020 461 avis portaient sur des mesures de protection dont un quart (25,2 %) défavorables.

Les bilans annuels réalisés par le ministère de la culture se cantonnent à un strict état statistique en l'absence de toute analyse. Ces bilans gagneraient à être davantage tournés vers les aspects qualitatifs des décisions de protection (par exemple, en précisant les avis rendus dans le cadre des stratégies régionales) afin d'accompagner un pilotage stratégique de la protection des MH.

Tableau n° 13 : statistiques relatives aux CRPA

	2018	2019	2020
Nombre de séances	NC	151	89
Nombre d'avis rendus	NC	3 832	1 622
Vœux de classement pour des immeubles	NC	68	56
dont avis sur des protections d'immeubles, de SPR	NC	625	461
dont avis défavorables	NC	180	116

Source : bilan 2020 réalisé par le ministère de la culture

[180] Celle de Mayotte ne s'est pas réunie en 2020.

Alors que le projet de loi déposé par le Gouvernement visait avant tout à rationaliser les commissions consultatives compétentes en matière de patrimoine, les débats parlementaires ont contribué à renforcer la diversité de sa composition et une certaine indépendance vis-à-vis de l'administration.

De l'avis unanime des acteurs rencontrés, la participation de personnalités qualifiées et de représentant du secteur associatif contribue au dynamisme de ces commissions et à la richesse des débats. Le fait d'avoir confié la présidence a des élus permet de dépasser les seuls impératifs de protection afin de prendre en compte également les enjeux territoriaux, de développement économique ou encore, d'aménagement urbain. Cette diversité d'acteurs et ce positionnement des élus à la présidence de ces instances ont permis que celles-ci ne soient pas considérés comme de simples « chambres d'enregistrement » conduites par l'administration.

La dynamique introduite par cette réforme aurait été complète si en cohérence, la suppléance de la présidence de la CNPA et des CRPA était assurée par un élu ou à une personnalité qualifiée de la société civile.

Par ailleurs, si les règlements intérieurs des commissions permettent souvent l'audition de toute personne extérieure, il faut relever la faiblesse que représente l'absence des maîtres d'ouvrage pour les dossiers les concernant au sein des instances lors des débats et des votes qui ont lieu à huis clos. L'invitation du propriétaire devrait être systématisée afin d'éclairer les membres en amont du vote.

Après cinq années d'existence, la rationalisation a eu l'effet positif de simplifier la comitologie, il conviendrait néanmoins de prévoir dans le code du patrimoine qu'en cas d'empêchement du président de la CNPA ou de la CRPA, la présidence de la séance soit exercée par un autre élu ou une personnalité qualifiée. La présence des propriétaires au sein des instances lors de la présentation d'un dossier les concernant pourrait également être mieux garantie.

Annexe n° 23 : fréquentation des monuments nationaux et du château de Chambord

Ville	Lieu	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2020/2019
Paris	Arc de triomphe	1 765 350	1 342 360	1 596 610	1 698 140	1 606 710	428 642	**- 73 %**
Mont-Saint-Michel	Abbaye	1 265 990	1 174 120	1 245 390	1 396 530	1 479 290	496 995	**- 66 %**
Paris	Saint-Chapelle	903 050	910 890	1 060 340	1 270 490	1 375 610	269 434	**- 80 %**
Chambord	Château	783 350	728 130	916 890	886 090	1 130 850	575 900	**- 49 %**
Paris	Panthéon	667 830	597 760	726 620	859 800	875 670	223 217	**- 75 %**
Carcassonne	Château et remparts	538 870	550 720	549 020	597 210	621 150	266 751	**- 57 %**
Paris	Tours de la cathédrale	475 060	407 780	436 210	476 320	*	-	
Paris	Conciergerie	420 340	355 730	390 880	440 490	455 910	137 068	**- 70 %**
Azay-le-Rideau	Château	214 550	219 770	280 840	307 290	310 320	149 069	**- 52 %**
Angers	Château	201 160	201 780	211 580	219 500	247 740	126 481	**- 49 %**
Aigues-Mortes	Tours et remparts					191 600	110 917	**- 42 %**
Total top 10		**7 235 550**	**6 489 040**	**7 414 380**	**8 151 860**	**8 294 250**	**2 784 474**	**- 66 %**
Total monuments nationaux		**9 993 790**	**9 100 340**	**10 286 640**	**11 056 700**	**11 194 490**	**4 085 900**	**- 64 %**

**En raison de l'incendie de la cathédrale le 15 avril 2019, les tours fermées à la visite ne font plus partie du top 10.*

Source : Centre des Monuments Nationaux - rapport d'activité 2020 / DPP-Direction générale des Patrimoines / DEPS, ministère de la culture, 2019

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier Ministre	141
Réponse du président du Centre des monuments nationaux	145
Réponse du président de la Fondation du Patrimoine	146

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Le rapport public thématique mentionné en objet appelle de ma part les observations suivantes.

Je salue tout d'abord le travail de la Cour, qui, à travers de nombreux entretiens et échanges, a dressé un bilan des réformes qui ont été engagées dans le domaine des monuments historiques et des sites patrimoniaux depuis une vingtaine d'années.

L'institution d'un diplôme de niveau « doctorat » pour l'accès des architectes à la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration sur les immeubles classés, à laquelle le ministère de la Culture réfléchit depuis plusieurs années, facilitera la sélection des maîtres d'œuvre et l'organisation des concours d'architecte en chef des monuments historiques (ACMH). Ce nouveau diplôme se substituera aux « dix années d'activité professionnelle régulière dans le domaine de la restauration du bâti ancien », aujourd'hui exigées par le droit du patrimoine, pour la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration sur les immeubles classés et pour le concours sur titre d'ACMH.

S'agissant du patrimoine « vernaculaire », non protégé au titre des monuments historiques, si les crédits consacrés par l'État à sa restauration ont été transférés aux départements par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le Gouvernement étudiera la possibilité de compléter les dispositifs de protection existants, notamment au titre du code de l'urbanisme, dans le cadre des documents d'urbanisme.

Concernant enfin le projet de reconversion de l'abbaye de Clairvaux, j'estime que le sujet a été pris en main sans retard. D'importants travaux ont été conduits sur les bâtiments déjà confiés au ministère de la Culture. Alors que le départ définitif des services pénitentiaires est prévu en 2023, un groupe de travail a été constitué avec les collectivités animé par un chef de projet, et une étude de diagnostic sanitaire a été réalisée par l'architecte en chef des monuments historiques. Un appel à manifestation d'intérêt pour la valorisation de ce site sera lancé en juillet 2022 afin d'identifier les partenaires, publics ou privés, qui redonneront vie à cet ensemble historique exceptionnel, conformément au voeu de l'État et des collectivités territoriales.

S'agissant des sept recommandations de la Cour, je souhaite apporter les éléments de réponse suivants.

Recommandation 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.

Je partage l'objectif d'une consolidation de la dépense totale de l'État en faveur du patrimoine. Le préalable nécessaire à cette consolidation sera l'harmonisation des nomenclatures des ministères et l'interopérabilité des systèmes d'information financiers. Un chantier interministériel devra être lancé pour permettre de dessiner les étapes de cette mise en commun, qui devra impliquer également la direction générale des collectivités locales en ce qui concerne les dépenses des collectivités territoriales.

En 2021, 9,4 M€ ont été engagés pour soutenir des projets relevant du patrimoine au titre du programme 362 (dotation régionale d'investissement « relance ») et 4,3 M€ de crédits pour soutenir des projets relevant du patrimoine au titre du programme 112 ***(FNADT).***

Recommandation 2 : Effectuer un bilan de la réforme relative aux architectes en chef des monuments historiques et adopter en conséquence une gestion prévisionnelle des effectifs conforme aux objectifs recherchés.

La gestion du corps des ACMH par le ministère de la Culture permet la prise en charge des besoins de maîtrise d'œuvre des travaux de restauration des monuments historiques de l'État dans la mesure où la périodicité de l'organisation du concours ***ACMH*** *résulte de la pyramide des âges de ce corps. Le ministère de la Culture s'est ainsi assuré de maintenir le nombre d'ACMH entre 30 et 40. Le concours de 2015 a permis de pourvoir 10 postes, compensant les départs en retraite intervenus auparavant et, par anticipation, ceux des années suivantes. Il en sera de même du concours qui s'ouvrira en 2022.*

Recommandation 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.

*La mission de conseil qu'exercent les architectes des Bâtiments de France (****ABF****) auprès des propriétaires de monuments historiques est d'une très grande importance. Elle ne peut toutefois s'exercer au détriment de celles que le code du patrimoine confie aux* ***ABF****, lesquels sont chargés de délivrer accord ou avis sur les projets de travaux en abords de monuments historiques ou dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR), de conserver les monuments historiques appartenant à l'État (ministère de la Culture) et d'exercer la maîtrise d'œuvre des travaux d'entretien et de réparation sur ces monuments.*

Recommandation 4 : Accélérer la mise en œuvre effective de la loi LCAP de 2016 visant les périmètres délimités des abords et les sites patrimoniaux remarquables.

*Je partage la volonté de poursuivre avec volontarisme la mise en œuvre des périmètres délimités des abords (**PDA**) et des sites patrimoniaux remarquables (SPR). Ces procédures impliquent cependant la consultation des parties prenantes, notamment à travers des enquêtes publiques, qui sont nécessairement source de délais. Au 31 décembre 2020, 2509 périmètres délimités des abords (PDA) étaient recensés. Par ailleurs, les unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP), et en leur sein les **ABF**, doivent concilier l'accompagnement de ces procédures complexes avec leurs autres missions prévues par la loi (instruction des procédures d'urbanisme).*

Recommandation 5 : Engager un travail interministériel d'évaluation des dispositifs fiscaux applicables aux monuments historiques.

Je suis favorable à cette recommandation.

Recommandation 6 : Harmoniser les conditions de modulation des aides accordées par les Drac aux monuments historiques selon des critères préalablement définis et rendus publics.

En 2014, la direction générale des patrimoines a établi, en liaison avec les services déconcentrés, des préconisations pour l'attribution des subventions allouées aux propriétaires de monuments historiques pour leurs travaux de restauration. Ces préconisations sont consultables sur le site Intemet du ministère de la Culture. Les critères sont notamment l'urgence sanitaire de l'opération, les capacités contributives du porteur de projet, la participation éventuelle d'autres financeurs, l'ouverture au public, etc.

Les subventions concernant les immeubles inscrits sont limitées par la loi à 40 % du montant des travaux. S'agissant des immeubles classés, il n'existe pas de limite théorique particulière. En pratique, les subventions pour les immeubles classés varient généralement entre 30 à 50 % du coût des travaux, les subventions pour les immeubles inscrits entre 10 à 20 % (hors dispositifs spécifiques, comme le Fonds incitatif et partenarial pour les monuments historiques des communes à faibles ressources).

Il ne me semble pas nécessaire que le ministère de la Culture donne des consignes plus précises concernant la modulation des taux. En effet, conformément au principe de déconcentration, les DRAC sont les mieux à même d'apprécier les variations que justifient les situations particulières au niveau local, en fonction des enveloppes budgétaires dont elles disposent.

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

Le carnet sanitaire « type » a été élaboré par le ministère de la Culture à partir de la norme européenne de 2012 sur l'évaluation et le rapport sur l'état sanitaire du patrimoine culturel bâti. Ce cadre a été fixé dans l'application AgrÉgée, commune aux services centraux et déconcentrés du ministère, et permet un enrichissement facile par les services, au gré de leurs déplacements. Le constat s'effectue par observations visuelles et sans démontage ou analyse particulière, les investigations plus poussées étant réservées à la phase de diagnostic.

L'application AgrÉgée sera prochainement modernisée et le module relatif à l'état sanitaire sera amélioré à cette occasion. L'application prévoit que le constat effectué puisse être envoyé au propriétaire, avec ou sans images.

Le renseignement de l'état sanitaire des 44 000 immeubles protégés (classés ou inscrits) au titre des monuments historiques en France représente toutefois une charge de travail considérable pour les agents des DRAC (unités départementales de l'architecture et du patrimoine ; conservations régionales des monuments historiques).

La Cour propose enfin (p. 63), pour permettre aux agents des unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP), et notamment aux ABF, de se consacrer à d'autres tâches, de transférer l'instruction de l'avis « simple » de l'ABF, en abords de monument historique ou en site inscrit, aux collectivités chargées de l'administration du droit des sols. Je ne partage pas cette proposition.

S'agissant des avis en abords de monuments historiques, c'est l'ABF qui doit déterminer la « covisibilité » et indiquer si le projet relève le cas échéant d'un accord de sa part. Donner cette compétence à la collectivité reviendrait à lui confier le soin de décider de la consultation ou non de l'ABF. De manière générale, il ne semble pas pertinent de confier à l'autorité appelée à se prononcer in fine l'émission d'un avis dont le sens peut contrarier le projet qu'elle souhaite autoriser. En outre, peu de collectivités disposent de services dotés des compétences équivalentes à celles des UDAP et ABF.

Enfin, même s'il n'est pas obligatoirement suivi, l'avis « simple » de l'ABF possède une force de conviction, susceptible de permettre d'éviter des erreurs en matière d'urbanisme. Les avis qu'émettent les ABF sur les projets, reposant notamment sur une analyse circonstanciée de leur compatibilité avec le site et l'esprit des lieux, participent en outre

pleinement à leur préservation sur le temps long. Le ministère chargé de l'environnement poursuivra la démarche prévue à l'article L.341-1-2 du code de l'environnement, prévoyant de hiérarchiser les sites inscrits en mettant fin à l'inscription de sites couverts par une autre mesure de protection de niveau au moins équivalent, ou en état de dégradation irréversible.

Ceci permettra de limiter les superpositions de servitudes et de concentrer les efforts de l'État sur les paysages remarquables, à valeur patrimoniale. Un premier décret de désinscription vient de paraître le 5 mai 2022. Les réflexions sur la charge de travail des ABF devront tenir compte de la nécessité de ne pas affaiblir le niveau de protection des sites.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX

Vous avez bien voulu me transmettre pour observations le rapport thématique que la Cour entend consacrer à la politique de l'État en faveur du patrimoine monumental.

Ce dernier n'appelle qu'un commentaire de la part du Centre des monuments nationaux.

Le partenariat conclu par l'établissement avec les propriétaires du château de Haroué est analysé comme ayant réalisé une « substitution de la puissance publique à un propriétaire privé défaillant ».

Cette analyse me parait aller au-delà de l'objet dudit partenariat, qui ne porte que sur l'organisation des visites du château, à l'exclusion de tout démembrement du droit de propriété, que la famille de Beauvau-Craon continue d'exercer intégralement, ce qui dément la qualification de « propriétaire privé défaillant ».

Comme le relève la Cour, ce partenariat inédit s'explique par le caractère exceptionnel du château, de ses collections et des souvenirs historiques qui lui sont attachés. Son caractère expérimental ménage le voeu, exprimé par le rapport, d'une évaluation à opérer de ce type de coopération, étant seulement observé à ce stade qu'aucun dispositif spécifique n'existe à ce jour en France pour assurer la pérennité de grands ensembles patrimoniaux détenus en mains privées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION DU PATRIMOINE

Vous avez bien voulu nous transmettre le rapport public thématique intitulé La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental.

Permettez-nous tout d'abord de vous remercier, ainsi que les membres de la Cour, pour la qualité de nos échanges et pour l'appréciation positive que vous portez sur l'action et le fonctionnement de la Fondation du patrimoine.

Avant d'entrer dans le détail des sujets analysés dans le rapport, nous souhaiterions vous préciser que la Fondation du patrimoine, organisation philanthropique s'appuyant sur l'engagement de 900 bénévoles, veille à travailler en étroite coopération avec l'ensemble des acteurs publics et privés concernés par la politique patrimoniale, à commencer par le ministère de la Culture.

Le patrimoine constitue un levier de développement économique, de création d'emplois et d'insertion socio-professionnelle, d'attractivité territoriale et de cohésion sociale, aux potentiels aujourd'hui insuffisamment exploités et valorisés. Dans le cadre de ses actions comme avec l'ensemble de ses partenaires publics et privés, la Fondation du patrimoine s'emploie à faire de ces dimensions, des éléments de choix prioritaires dans les projets qu'elle soutient. Ainsi, l'augmentation continue des ressources de la Fondation, en dehors des fonds issus du Loto du patrimoine ou de la collecte pour Notre-Dame de Paris, s'explique par une progression du mécénat des entreprises, de legs et d'une hausse des montants reçus au titre des successions en déshérence. Ces ressources nouvelles sont prioritairement consacrées au financement de projets répondant à un impact plus marqué en termes de retombées sociales, économiques ou environnementales.

⁂

Concernant le label de la Fondation du patrimoine, notamment évoqué dans le cadre des incitations fiscales, nous souhaitions vous apporter quelques précisions. À la suite de la modification législative du champ d'application sur le plan typologique et géographique du label de la Fondation du patrimoine, l'absence de mise à jour de la doctrine fiscale depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi il y a presque 2 ans crée des incertitudes pour les propriétaires qui sollicitent le label. Il nous semble impératif d'apporter les modifications imposées par les exigences de clarté du droit. En revanche, la Fondation du patrimoine considère que la loi est d'ores et déjà applicable de plein droit, afin de permettre à davantage de

biens patrimoniaux de bénéficier de cette déduction fiscale. Les dispositions législatives sont en effet suffisamment précises pour s'imposer aux dispositions réglementaires éventuellement contraires, sans que soit nécessaire l'adoption d'un décret d'application. C'est notamment le cas de l'ouverture du champ d'application du label aux biens désormais « rendus accessibles au public ». Si cette possibilité ne figure pas dans l'article 41 I bis de l'annexe 3 du CGI celui-ci n'ayant été comme le BOFIP pas encore toiletté, il appartient à la Fondation qui délivre le label d'apprécier les conditions d'accès du public répondant aux objectifs poursuivis par le législateur et adaptées à la nature des biens en cause. Par comparaison, la notion antérieure de visibilité depuis la voie publique résultant de l'article 156 du CGI avait été introduite dans l'article 41 I bis de l'annexe 3 du CGI sans aucune précision supplémentaire.

Par ailleurs, nous souscrivons à l'analyse qui est faite dans le rapport de maintenir la distinction entre les notions d'ouverture au public pour les monuments historiques et d'accès du public pour les biens labellisés par la Fondation du patrimoine car la différence entre les dispositifs et les mesures fiscales qui les accompagnent sont suffisamment substantielles pour maintenir une distinction réelle et concrète entre les contreparties ou exigences imposées aux propriétaires privés bénéficiant de ces dispositifs fiscaux. En effet, les subventions apportées aux propriétaires d'immeubles labellisés par la Fondation du patrimoine, de 2% minimum du coût des travaux, sont bien moindres que celles dont les propriétaires d'immeubles protégés au titre des monuments historiques bénéficient, autour de 20% en moyenne pour les immeubles inscrits et 30-35% pour ceux classés, et ce, pour des programmes de travaux souvent plus conséquents (en moyenne, les propriétaires bénéficiant du label de la Fondation s'engagent pour une tranche de travaux limitée, à hauteur de 55 000 € en moyenne).

Enfin, le rapport souligne le niveau d'interventions croissant de l'ensemble des professionnels du patrimoine, notamment ceux des services déconcentrés du ministère de la Culture. Dans ce domaine, la Fondation du patrimoine est tout à fait disposée à réfléchir de concert avec les autorités compétentes pour envisager des mesures de simplification dans les projets qu'elle anime ou qu'elle soutient. À titre d'exemple, les architectes des bâtiments de France (ABF) sont sollicités pour les dossiers de labels délivrés par la Fondation du patrimoine et interviennent dans de nombreux cas concomitamment ou corrélativement à l'examen du même dossier dans le cadre des demandes de permis de construire et de déclarations préalables en secteurs patrimoniaux remarquables et abords de monuments historiques. L'harmonisation des processus de travail et des exigences de dossier pourrait être de nature à réduire le temps consacré

par les ABF à cette activité tout en simplifiant les procédures pour les propriétaires. La réduction des délais de traitement par les UDAP, qui est très variable selon les territoires (de 1 à 6 mois) constitue également un objectif important dans un contexte de tension sur les devis et les délais d'approvisionnement.

Concernant la mission sur le patrimoine en péril, nous tenons, en premier lieu, à redire notre satisfaction de pouvoir assurer le succès de cette initiative. Le soutien populaire grandissant du Loto du patrimoine, renforcé par l'implication de Stéphane BERN, permettent de donner une visibilité forte à la cause patrimoniale dont l'ensemble des acteurs privés comme publics bénéficient directement et indirectement. Les sommes récoltées dans le cadre de cette opération permettent de renforcer les moyens mis à disposition du patrimoine protégé et non protégé dans l'ensemble des départements français. L'objectif fixé par la convention de partenariat conclue entre le ministère de la Culture, la Fondation du patrimoine et la FDJ (« convention relative à l'utilisation des recettes issues des jeux exploités par la Française des jeux affectées à la Fondation du patrimoine » signée le 22/02/21) de privilégier « les zones rurales et petites agglomérations, dans un objectif de revitalisation des territoires et cœurs de ville » est bien rempli puisque 55% des projets soutenus sont situés dans des communes de moins de 2 000 habitants et 32% dans des communes comptant jusqu'à 20 000 habitants. À ce jour,

La Fondation du patrimoine a engagé 83 M€ des fonds du Loto du patrimoine (hors autres financements de la Mission Patrimoine) en faveur de projets protégés au titre des monuments historiques et de patrimoine non protégé. Sur cette somme, 20,8M€ ont financé des projets pour des monuments historiques situés dans des communes rurales (moins de 2000 hab.), 17M€ à des monuments historiques dans des bourgs et petites villes (entre 2000 hab. et 20 000 hab.) et 9,5M€ dans de plus grandes villes (plus de 20 000 hab.). Ainsi, en partenariat avec l'État et le ministère de la Culture, la mission pour le patrimoine en péril opérée par la Fondation du patrimoine participe de la restauration et de la valorisation du patrimoine territorial.

Il convient de préciser que la Fondation du patrimoine n'exerce pas cette activité en tant que « délégataire de la gestion des fonds issus du Loto du patrimoine pour les activités de restauration soutenues par la MPP » (p. 94). En effet, cette opération ne repose pas sur une délégation contractuelle de service public, la convention conclue entre l'État, FDJ et la Fondation du patrimoine se limitant à déterminer les modalités d'intervention conjointe des partenaires à cette opération (notamment, les modalités d'instruction partagée des dossiers avec les DRAC, ou encore

de validation commune des supports de communication). L'opération repose en effet sur une affectation par la loi des sommes recueillies par FDJ au titre du Loto du patrimoine (article 90 de la loi n°2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017). Ce dispositif législatif est à cet égard comparable à celui prévoyant l'affectation à la Fondation du patrimoine du produit des successions en déshérence (article 143-7 du Code du patrimoine). Enfin, il est important de préciser que la Fondation du patrimoine, que nous représentons, reste entièrement décisionnaire des projets proposés par le comité de sélection susceptibles de recevoir une aide au titre du Loto, comme du montant de celle-ci, décisions qui sont prises au regard du besoin de financement exprimé et de la maturité du projet (art. 3 et 4 de la convention). De même, si l'ensemble des fonds n'étaient pas consommés à la fin de la convention, elle pourrait soutenir des projets qu'elle accompagne, l'article 9 stipulant que « les ressources non consommées ou reversées [au fonds géré par la Fondation] pourront être utilisées pour des opérations de soutien au patrimoine conformes à l'objet social de la Fondation du patrimoine ».

Ainsi, l'étroite coopération et les relations partenariales mises en place avec le ministère de la Culture, qui constituent un prototype particulièrement efficace de partenariat public-privé, ne font pas pour autant de la Fondation du patrimoine un opérateur de l'État.

Le succès de la mission sur le patrimoine en péril a permis de mettre davantage en lumière, l'effet de levier économique et de redynamisation territorial du patrimoine. Les collectivités locales participent d'ailleurs activement de ce succès et de ce développement. Malgré cet engagement, force est de constater que les budgets sont insuffisants au regard des besoins, en matière de patrimoine protégé mais plus encore en matière de patrimoine non protégé. À ce sujet, il serait d'ailleurs intéressant de prolonger les études sur l'état sanitaire des monuments historiques en fonction de la densité de population du territoire concerné. Trop souvent, les territoires ruraux ou les moins favorisés ont davantage besoin de crédits publics. Or l'adéquation entre besoins et ressources affectées n'est pas toujours linéaire. Une réflexion sur une meilleure allocation des dotations en fonction de l'impact socio-économique territorial attendu des projets pourrait être une piste de travail partenarial comme souhaité dans le rapport.

La Fondation du patrimoine tient à faire connaître sa grande satisfaction quant au déploiement de programmes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires comme « Action cœur de villes » ou « Petites villes de demain » (PVD). Dans le cadre d'un partenariat avec le ministère de la Culture et du ministère de la Cohésion des territoires, le Fonds

National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT) a permis de soutenir financièrement 10 projets patrimoniaux dans des communes de moins de 20 000 habitants afin de faire du patrimoine un levier de développement touristique et d'attractivité économique (7 communes du programme PVD figuraient parmi les 10 lauréats du prix « Engagés pour le patrimoine »). Fort de son expérience de terrain et de son réseau de bénévoles qui maille le territoire, la Fondation du patrimoine ne peut qu'inciter les pouvoirs publics à poursuivre et amplifier ce type d'actions.

Afin d'aider les petites communes à conduire davantage de projets en matière de patrimoine, la règle d'autofinancement minimal obligatoire de 20% du montant des autres financements publics imposée aux collectivités pourrait être simplifiée. Celle-ci s'avère complexe à calculer (l'interprétation actuelle impose de calculer de manière circulaire le montant minimal d'autofinancement à partir du total des fonds apportés par des structures publiques, y compris celui de la commune) et ne comporte pas d'incitation forte à mobiliser plus de financements privés, ceux-ci n'étant pris en compte ni dans la base ni dans l'apport de la commune. Ainsi, il serait beaucoup plus facile de calculer la proportion de 20% à partir du montant de travaux et d'inclure dans les financements apportés par la commune les aides qui lui ont été accordées par des mécènes ou donateurs de la Fondation du patrimoine ou d'autres organisations non lucratives. Alternativement, la règle devrait être supprimée pour les plus petites communes rurales, ce qui allégerait ainsi les tâches de l'administration préfectorale chargée aujourd'hui d'instruire des demandes de dérogation.

Le développement de ces actions favorables au patrimoine et à l'attractivité des communes doit intervenir, comme vous le soulignez à juste titre, par un nécessaire renforcement des logiques partenariales dans le champ patrimonial. La Fondation du patrimoine est tout à fait disposée à accompagner ce mouvement aux côtés des pouvoirs publics, que cela soit au niveau du ministère de la Culture, des collectivités comme d'opérateurs ou d'établissements publics comme le Centre des monuments nationaux (CMN). Les besoins en matière de restauration, protection, valorisation du patrimoine sont importants. Le renforcement d'une logique partenariale efficace ne peut qu'être de nature à soutenir les mises en chantier au service de l'attractivité des territoires.

La Fondation du patrimoine soutient, enfin, les pistes de réflexion qui visent, dans cette logique partenariale, à favoriser la coopération en matière de maîtrise d'ouvrage car, là encore, les besoins d'accompagnement et de conseils des collectivités, en particulier rurales, sont insuffisamment couverts et doivent être renforcés.

A travers la création du Portail du patrimoine, la Fondation du patrimoine a souhaité, à la place qui est la sienne, initier une partie de la réponse en souhaitant précisément orienter les porteurs de projets privés et publics, en particulier les collectivités, vers les bons acteurs et interlocuteurs locaux et nationaux. Cette initiative soutenue par les ministères de la Culture et de la Cohésion des territoires et de nombreux autres acteurs du patrimoine (la Cité de l'architecture et du patrimoine, la Fédération nationale des CAUE, l'association Petites Cités de Caractère, l'Ecole d'Avignon, l'Union Rempart, ...) est un exemple de ce que différents partenaires peuvent construire au service du patrimoine.