

Cour des comptes



LA CONSERVATION ET LA RESTAURATION DE LA CATHÉDRALE NOTRE-DAME DE PARIS

Premier bilan

Rapport public thématique

Septembre 2020

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Liste des recommandations	19
Introduction	21
Chapitre I La cathédrale Notre-Dame de Paris : des compétences et des usages partagés	23
I - Un enchevêtrement de propriétés, héritage de l'histoire	23
II - Un lieu de culte	24
III - Un monument historique : l'organisation des visites payantes des tours et du Trésor	25
IV - Les règles spécifiques relatives à la sécurité incendie et leur mise en œuvre	27
Chapitre II Les travaux d'entretien et de restauration antérieurs à l'incendie	33
I - Un état préoccupant de la cathédrale	33
A - Des équipes en charge de l'entretien et de la restauration de la cathédrale faiblement dimensionnées	33
B - Des travaux limités depuis le début des années 2000	35
C - Un état fortement dégradé	36
II - Le lancement d'un chantier pluriannuel de restauration, accéléré grâce au mécénat	37
A - Une reprise des travaux de restauration à compter de 2016	37
B - Un financement assuré grâce au mécénat	38
III - La situation au 15 avril 2019, jour de l'incendie	41
A - L'avancement des travaux à la date de l'incendie	41
B - La restauration des œuvres	43
Chapitre III L'incendie du 15 avril 2019 : la mobilisation pour la sauvegarde du monument	45
I - La mobilisation immédiate des services de l'État	45
A - La réorganisation des services de l'État pour engager les travaux d'urgence	46
B - Les relations entre les différents services de l'État	47
C - L'incidence du sinistre sur le Centre des monuments nationaux	48

II - Les marchés passés par la DRAC IDF pour les travaux de sauvegarde.....	49
A - Une interprétation souple du régime de l'urgence impérieuse.....	49
B - La fixation tardive de la rémunération du maître d'œuvre.....	51
III - Une absence très anormale de toute enquête administrative.....	55
Chapitre IV La souscription nationale : résultats et modalités d'emploi	59
I - Un cadre législatif spécifique	61
A - Des collecteurs limitativement désignés par la loi.....	62
B - Une souscription nationale fiscalement encouragée	63
II - Les résultats de la souscription nationale.....	65
A - Un total de 824,756 M€ au 31 décembre 2019, apportés par 338 086 donateurs.....	65
B - Les résultats des différents réseaux de collecte.....	72
C - Une collecte assurée essentiellement par voie numérique	88
III - Les modalités de reversement par les collecteurs à l'État du produit des dons	88
A - Les conventions-cadres du 29 juillet 2019.....	88
B - Une mobilisation des dons collectés dès le 29 juillet 2019 pour assurer le financement des travaux d'urgence	93
IV - Le maintien des obligations de transparence incombant aux organismes collecteurs	95
A - Les obligations d'information liées à l'appel public à la générosité.....	95
B - Les obligations consenties contractuellement.....	99
Chapitre V L'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale : mise en place et financement.....	105
I - La phase de préfiguration	106
A - La mission du préfigurateur.....	106
B - Les dépenses engagées	107
II - La création de l'établissement public.....	108
A - Les missions, l'organisation et les ressources de l'établissement	108
B - Les budgets arrêtés pour 2019 et 2020.....	112
C - Le dimensionnement des effectifs de l'établissement.....	114
III - L'exercice de la tutelle administrative et le financement de l'établissement	116
Annexes	123
Réponses des administrations et organismes concernés	161

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.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six 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, et 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 statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant 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.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou le 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 accompagnent toujours le 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. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*

**

La présente enquête a été pilotée par **une formation inter-chambres (FIC)** créée par arrêté du 25 septembre 2019 et chargée de réaliser périodiquement une enquête sur les opérations de reconstruction de la cathédrale Notre-Dame de Paris et leur financement, qui réunit les première, troisième, quatrième et cinquième chambres de la Cour.

La FIC a procédé fin 2019 et au premier trimestre 2020 à un contrôle des services du ministère de la culture chargés des travaux de restauration de la cathédrale, de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage mis en place au 1^{er} décembre 2019 pour leur succéder conformément à la loi du 29 juillet 2019 dans cette mission, et des organismes désignés par ce même texte pour assurer la collecte des dons au titre de la souscription nationale qu'il organise : le Centre des monuments nationaux, la Fondation de France, la Fondation du patrimoine, la Fondation Notre Dame et la direction générale des finances publiques, sur le fondement des articles L. 111-3, L. 111-9 et L. 111-10 du code des juridictions financières.

*

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 20 juillet 2020, par la formation inter-chambres, présidée par M. Antoine Durrleman, président de chambre maintenu, et composée de M. Denis Soubeyran, Mme Catherine Périn, M. Henri Guaino, M. Hervé-Adrien Metzger, M. Jean-Yves Bertucci, M. Philippe Duboscq, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Michel Bouvard, conseiller maître, en tant que rapporteurs, Mme Isabelle Latounerie-Willems, conseillère maître, Mme Jeanne-Marie Prost, conseillère maître en service extraordinaire, M. Guillaume Valette-Valla, conseiller référendaire, assistés de Mme Faziha Meziane Boutemeur, vérificatrice des juridictions financières, et, en tant que contre-rapporteur, M. Michel Clément, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 24 juillet 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

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

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le rapport intitulé : *La conservation et la restauration de la Cathédrale Notre-Dame de Paris : Premier bilan.*

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'économie, des finances et de la relance, à la ministre de la culture ainsi qu'aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, MM Barbé, MM. Courtois, Diricq, Lefebvre, Guédon, Antoine, Guérault, Mme Bouygard, MM. Glimet, de Nicolay, Miller, Rolland, Chatelain, Fulachier, Soubeyran, Appia, Mme Hamayon, M. Bichot, conseillers maîtres, MM. Bouvier, Richier, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Moati, présidente de chambre et M. Durrleman, rapporteur général adjoint de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Bouvard, conseiller maître, rapporteur général, Mme Prost conseillère maître en service extraordinaire, Mme Latournerie-Willems, conseillère maître, rapporteures, et de M. Clément, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de Mme Le Sueur, substitut général.

M. Lefort secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 22 septembre 2020.

Synthèse

L'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris, survenu au soir du 15 avril 2019, a suscité une intense émotion, à la hauteur de l'importance de ce monument dans l'histoire de France mais aussi de sa notoriété dans le monde.

Un monument à la gestion complexe et aux responsabilités enchevêtrées, notamment en matière de sécurité incendie

L'enquête de la Cour a mis en évidence l'éclatement des compétences au sein d'un édifice affecté au culte mais aussi fréquenté par des millions de visiteurs.

Les visites du Trésor donnent lieu à la perception d'un droit d'entrée sans que cette organisation et la répartition du produit des recettes aient fait l'objet de convention permettant la mise en conformité avec les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques. À cela s'ajoute un héritage historique également spécifique dans l'organisation de la propriété foncière entre l'État et la ville de Paris et dans l'origine et la propriété des objets contenus dans la cathédrale, au dénombrement incertain.

L'enchevêtrement des responsabilités en matière de sécurité, et plus particulièrement de la sécurité incendie, apparaît également d'une grande complexité. L'absence d'anticipation de l'échéance de la convention qui organise la sécurité incendie entre l'architecte des bâtiments de France, le recteur de la cathédrale et le Centre des monuments nationaux et de celle du marché de prestations de sécurité incendie témoigne en tout état de cause d'une insuffisante vigilance portée à ces questions.

Un état du monument préoccupant conduisant à un ambitieux programme de travaux interrompu par l'incendie

La cathédrale n'avait bénéficié que d'un programme de travaux limité à 16 M€ entre 2000 et 2016. Cette enveloppe d'1 M€ par an en moyenne s'avérait très insuffisante au regard de son état préoccupant et des urgences patrimoniales identifiées en 2014 et 2015 et chiffrées à 87 M€, dont 59,5 M€ à court et moyen termes.

Ce constat a incité à la mise en place en 2016 d'un programme de restauration de 58 M€ sur dix ans pour traiter les besoins les plus urgents, rendu possible par l'apport du mécénat privé dans le cadre d'un partenariat établi en mai 2017 entre le ministère de la culture et la Fondation Notre Dame. La complète mise en œuvre de ce programme, en cours de réalisation lors de l'incendie, était toutefois conditionnée à la capacité pour la fondation de mobiliser 2 M€ de dons par an.

Une mobilisation des services de l'État, mais une absence très anormale d'enquête administrative

Au lendemain de l'incendie, confrontée aux conséquences de l'incendie menaçant de ruine la cathédrale, la direction régionale des affaires culturelles d'Île-de-France (DRAC IDF), dont la direction était vacante, s'est immédiatement mobilisée. Elle a bénéficié dans un premier temps de l'aide de différents services du ministère de la culture, avant de procéder à un nombre de recrutements externes limité. Parallèlement, la maîtrise d'œuvre a été fortement renforcée. Après résiliation des marchés en cours, devenus sans objet, de nouveaux marchés, indispensables à la sauvegarde de Notre-Dame, ont été passés de gré à gré, le plus souvent avec les mêmes entreprises, sous le régime de l'urgence impérieuse. La rémunération de la maîtrise d'œuvre a pu être tardivement arrêtée en juin 2020, en revenant sur une demande présentée par celle-ci fortement dérogatoire.

Aucune enquête administrative n'a été lancée par le ministère de la culture pour déterminer d'éventuelles défaillances dans l'organisation administrative de la maîtrise d'ouvrage et dans la conduite du chantier par le maître d'œuvre. Ce dernier ne s'est porté partie civile dans l'instruction ouverte par le procureur de Paris dès le soir de l'incendie que très tardivement, en juin 2020, à l'issue de l'enquête de la Cour.

Une collecte d'un montant de 824 M€, au retentissement international exceptionnel

La souscription nationale annoncée par le Président de la République le soir même de l'incendie, et organisée par la loi du 29 juillet 2019, a permis de recueillir dans les tout premiers jours un nombre considérable de dons spontanés. Cette dynamique de collecte s'est à nouveau manifestée en fin d'année, grâce en particulier à l'emploi de supports numériques diversifiés et au paiement en ligne. Cet exceptionnel élan de générosité des donateurs individuels a été complété par des apports de mécénat des entreprises dont l'importance très majoritaire en montant apparaît complètement inédite : au 31 décembre 2019, 331 762 particuliers avaient fait un don en moyenne de 196,50 € et 6 012 entreprises avaient apporté un mécénat en moyenne de 17 304 €.

Bien que lancée dans un cadre national, la souscription ouverte a suscité aussi un afflux inattendu de dons en provenance de près de 140 pays étrangers, soit directement, soit par l'intermédiaire de fondations américaines, ce qui témoigne du retentissement mondial de l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris : leur montant total atteint 30,285 M€ et représente 16,38 % des fonds reçus au 31 décembre 2019¹.

Outre le Trésor public, la loi avait désigné quatre collecteurs : le Centre des monuments nationaux, la Fondation de France, la Fondation du patrimoine et la Fondation Notre Dame, dont les réseaux se sont révélés très complémentaires. Les deux derniers organismes ont concentré en particulier la plus grande part des dons, par les particuliers s'agissant de la Fondation du patrimoine et par les entreprises et grands donateurs s'agissant de la Fondation Notre Dame.

Au 31 décembre 2019, les résultats de la souscription nationale s'élevaient à 824,756 M€, soit un montant sans précédent, de très loin supérieur notamment aux produits des appels à dons lancés lors du tsunami de décembre 2004 en Indonésie (328 M€) et du séisme survenu à Haïti en janvier 2010 (123 M€), qui avaient suscité également un très fort mouvement de générosité. Au total, 338 086 donateurs avaient versé au 31 décembre 2019 184,398 M€ et s'étaient engagés sur des promesses de dons de 640,358 M€.

¹ Par ailleurs, une collecte a été effectuée en 2019 par la fondation charitable américaine *Friends of Notre-Dame* d'un montant de 8 millions de dollars US, dont le versement sera effectué à la Fondation Notre Dame après signature de la convention de subvention (*grant agreement*) en cours de rédaction. Cette somme n'est pas prise en compte dans le résultat de celle-ci, mais viendra s'ajouter aux financements réunis par cette dernière.

Une exigence de transparence dans l'emploi des fonds à respecter

L'importance des promesses de dons constitue une singularité forte de la souscription nationale. Elle témoigne de la mobilisation d'entreprises et de grands mécènes pour accompagner dans la durée la reconstruction de la cathédrale au-delà des seuls travaux de sauvegarde et de conservation engagés en urgence à compter du 16 avril 2019. Malgré les conventions passées par les organismes collecteurs pour sécuriser ces apports avec les grands mécènes, le risque ne peut être complètement écarté que la crise économique déclenchée par l'épidémie de Covid-19 ne fragilise la réalisation de certaines promesses de dons enregistrées.

Les dons des particuliers pourront bénéficier du régime fiscal dérogatoire (déduction de 75 % de leur montant dans la limite de 1 000€) instauré par la loi jusqu'au 31 décembre 2019. Il n'est pas encore possible de déterminer son incidence en termes de dépense fiscale pour l'État (de l'ordre de 48 M€ au maximum) ni celle des apports en mécénat des entreprises qui se prolongeront au demeurant dans les années à venir, selon les engagements pris, en fonction des progrès du chantier.

Sur les 184,398 M€ effectivement collectés au 31 décembre 2019, 71,8 M€ ont été reversés avant la fin de l'année par les différents collecteurs, à l'exception notable de la Fondation de France, et dès la promulgation de la loi du 29 juillet 2019 pour la majeure partie, aux deux fonds de concours créés par décret dès le 16 avril 2019, selon des modalités définies par des conventions-cadres et leurs avenants financiers. Ces versements ont permis de refinancer les crédits budgétaires *stricto sensu* engagés pour les premiers travaux d'urgence, y compris des crédits déconcentrés de la DRAC prévus pour les opérations de restauration en cours de Notre-Dame. Les premiers chantiers d'urgence immédiate ont donc été intégralement financés par les donateurs qui ont aussi permis d'assurer la poursuite des travaux de sauvegarde et de conservation, estimés initialement à 65 M€ en mai 2019 et évalués désormais à 165 M€ en juillet 2020.

La loi du 29 juillet 2019 souffre de deux faiblesses, relevées par la Cour, qui en rendent la mise en œuvre complexe et peuvent être sources de difficultés en l'absence d'une clarification rapide. Ces difficultés ont trait, d'une part, au coût de l'organisation de la collecte et, d'autre part, à la nature des dépenses pouvant être financées par le produit de celle-ci.

Ainsi, les conventions-cadres entre le ministère et les organismes collecteurs, qui diffèrent entre elles, bien que portant sur le même objet (la sauvegarde et de la reconstruction de Notre-Dame de Paris), prévoient contractuellement la possibilité d'imputer sur les dons collectés, d'une part, des frais de gestion au bénéfice des institutions concernées, selon des modalités variables, d'autre part, les frais de maîtrise d'ouvrage des travaux de conservation et de restauration supportés par l'État. Ces dispositions conduisent à s'interroger sur le respect des engagements du Gouvernement devant le Conseil d'État sur la gratuité des opérations de collecte, même si la Cour observe que les fondations ont appliqué des frais réduits et inférieurs à leurs pratiques ordinaires. Surtout, le financement de la maîtrise d'ouvrage par les dons apparaît en contradiction avec les termes mêmes de la loi, qui réservent « exclusivement » l'utilisation des fonds collectés à des travaux, sans préjudice de leur emploi partiel pour la restauration des seuls objets mobiliers appartenant à l'État et la formation aux métiers du patrimoine.

Les modalités très générales d'information définies dans ces conventions apparaissent peu à même de permettre aux organismes collecteurs de remplir avec le degré de précision et la régularité indispensables leurs obligations tant législatives que contractuelles en termes de compte rendu aux donateurs de l'emploi de leurs dons. L'importance en nombre comme en montant des dons reçus de France comme de l'étranger, et notamment de deux fondations charitables américaines, nécessite pourtant une transparence complète et une information en continu dans les emplois des fonds reçus et reversés aux fonds de concours mis en place par l'État.

L'absence de réunion avant le 17 juillet 2020, soit quinze mois après l'incendie et le lancement de la souscription nationale, du comité de suivi des travaux institué par les conventions passées avec les collecteurs, apparaît à cet égard anormale, tout comme la mise en place tardive fin juin 2020 par l'établissement public du comité des donateurs, institué par son décret constitutif. La régularité des réunions de ces comités et la précision des informations délivrées sont indispensables pour permettre aux collecteurs d'informer les donateurs de manière précise de l'emploi des fonds. À défaut, le risque existe que la confiance du public ne s'érode, avec pour conséquence une incidence sur la concrétisation des promesses de dons et la mobilisation de ressources de mécénat à l'étranger.

Le choix d'un établissement public spécifique financé exclusivement par les dons pour conduire les travaux

Le chef de l'État a nommé, dès le 17 avril 2019, un représentant spécial pour la sauvegarde et la restauration de Notre-Dame, le Général Georgelin, qui s'est vu par la suite confier la mission de préfiguration de l'établissement public créé par la loi pour assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux, puis en a été nommé président. La phase de préfiguration a permis la mise en place dans de bonnes conditions de l'établissement public dès le 1^{er} décembre 2019 après la parution du décret du 28 novembre précisant son organisation et son fonctionnement et le transfert à son profit de la maîtrise d'ouvrage du chantier de restauration du monument.

Le décret constitutif du nouvel établissement lui confie des missions larges, institue une gouvernance marquée par le poids à tous les niveaux de son président exécutif, et prévoit son financement pour l'essentiel par des ressources de la générosité publique, soit par reversement sous forme de subventions des dons collectés dans le cadre de la souscription nationale et transférés à des fonds de concours, soit directement collectés par l'établissement. Le conseil d'administration, réuni pour la première fois le 3 décembre 2019, a mis en place le cadre des emplois, dont le plafond a été fixé à 39 personnes, sans que le mode de détermination de cet effectif cible apparaisse clairement établi.

Un budget pour les seules charges de fonctionnement a été voté pour le mois de décembre 2019, les dépenses du chantier étant assurées par la DRAC, à partir des crédits reçus des fonds de concours, jusqu'au terme de l'année budgétaire. Le budget 2020 comprend des dépenses de fonctionnement arrêtées sur un effectif en année pleine alors que les recrutements ne seront effectués que progressivement. Il intègre par ailleurs le versement d'un loyer pour les locaux occupés cité Martignac dans le VII^{ème} arrondissement de Paris, en dérogation avec la pratique habituelle à cet égard pour les établissements publics à caractère administratif.

L'intégralité du budget de l'établissement étant assurée par des dons, tant pour le fonctionnement que pour les investissements, l'établissement doit se doter rapidement d'une comptabilité permettant de retracer précisément l'emploi des fonds, notamment afin de pouvoir rendre compte aux donateurs.

Ainsi, il n'est pas prévu dans ces premiers budgets, à la différence des autres établissements de maîtrise d'ouvrage de l'État, notamment dans le secteur de la culture, de subvention de fonctionnement sur crédits budgétaires proprement dits du ministère de la culture. La complète débudgétisation qui en résulte est très discutable dans son principe s'agissant d'un établissement public mais également et plus substantiellement par rapport à la lettre de la loi du 29 juillet 2019 qui réserve exclusivement aux travaux l'emploi des fonds collectés. L'accord conventionnel donné non sans réticence par certains organismes collecteurs pour l'imputation de tout ou partie des frais de maîtrise d'ouvrage sur les dons reçus, l'un d'entre eux s'y étant cependant totalement opposé, ne suffit pas à justifier que toutes les dépenses de fonctionnement de l'établissement public, de l'ordre de 5 M€ par an en routine, soient financées par la collecte issue de la souscription nationale. Ce mode de financement paraît d'autant moins fondé que certaines des missions qui sont attribuées à l'établissement public, et qui ont vocation à mobiliser près du quart de ses effectifs, ne relèvent pas en tant que telles de la conservation et de la restauration de la cathédrale, notamment la valorisation de ses abords.

C'est au regard de l'exigence primordiale d'une transparence complète et continue dans l'emploi des fonds issus d'un immense élan de générosité du public, des personnes les plus modestes aux plus grandes fortunes, des particuliers comme des entreprises de toute taille, pour contribuer personnellement à la conservation et à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, comme à l'aune des résultats obtenus, que la Cour, de manière régulière, appréciera le choix effectué par les pouvoirs publics d'avoir créé un établissement spécifique pour mener à bien l'opération, à tous égards emblématique, de reconstruction de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Liste des recommandations

1. Engager, sans attendre la réouverture de la cathédrale, les discussions entre l'ensemble des parties concernées par la propriété et le fonctionnement du monument, afin notamment de mettre en œuvre les dispositions de la convention du 18 octobre 2019 conclue entre le ministère de la culture et le Centre des monuments nationaux (*Ministère de la culture, Centre des monuments nationaux*).
2. Procéder au récolement de l'ensemble des objets contenus dans la cathédrale de manière à préciser la répartition des responsabilités pour leur restauration (*Ministère de la culture*).
3. Diligenter une enquête administrative sur les circonstances dans lesquelles est survenu l'incendie du 15 avril 2019 ; à défaut, dégager sans délais avec l'ensemble des parties prenantes concernées, au-delà des seuls services du ministère, les enseignements à tirer opérationnellement sur tous les plans de ce sinistre (*Ministère de la culture*).
4. Mettre en place au sein de l'établissement public une comptabilité analytique permettant de donner à chacun des organismes collecteurs des dons une information détaillée sur l'emploi des fonds issus de la souscription nationale et répondant aux obligations de la législation française sur la générosité publique ainsi qu'aux règles spécifiques des fondations étrangères (*Ministère de la culture, Établissement public*).
5. Apporter directement sur crédits budgétaires à l'établissement public chargé des travaux de conservation et de restauration de Notre-Dame une subvention annuelle pour charges de service public destinée à financer l'ensemble de ses charges de fonctionnement (*Ministère de la culture*).

Introduction

L'incendie survenu le 15 avril 2019 dans la cathédrale Notre-Dame de Paris a suscité une intense émotion en France, comme dans le monde entier. Au-delà de l'importance de sa dimension religieuse, la notoriété de ce monument, l'un des plus connus et visités de France, et sa place particulière dans notre histoire, marquée notamment par les célébrations qui s'y sont déroulées lors de grands événements, ont donné à cette catastrophe un écho sans précédent.

Dès le 16 avril 2019, le Président de la République a annoncé le lancement d'une souscription nationale permettant de recueillir les dons des particuliers et des personnes morales et a fixé un objectif ambitieux de reconstruction dans un délai de cinq ans. La loi du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet a par la suite précisé le cadre et les modalités retenus pour la conduite des travaux et leur financement.

Par un communiqué du 24 avril 2019, la Cour des comptes a annoncé qu'elle engagerait, sans attendre la fin des travaux, un contrôle de la collecte, de la gestion et de l'emploi des fonds mobilisés pour la reconstruction de la cathédrale. Ce contrôle, donnant lieu régulièrement à publication, a vocation à durer jusqu'à la fin des opérations de reconstruction.

Dans une première partie, ce rapport présente les modalités de gestion de la cathédrale, marquées par une répartition des compétences historique et complexe.

Dans une deuxième partie, ce rapport fait le point sur les travaux de restauration entrepris antérieurement au 15 avril 2019, dont l'accélération avait peu auparavant été décidée par l'État dans le cadre d'une convention avec la Fondation Notre Dame.

Dans une troisième partie, sont examinés la manière dont les services de l'État ont géré les suites de l'événement exceptionnel que constitue l'incendie, l'incidence de ce dernier sur les travaux alors en cours ainsi que les mesures d'urgence mises en œuvre pour assurer la sauvegarde de l'édifice dans une situation d'extrême urgence ainsi que leur financement.

Dans une quatrième partie, sont analysés les résultats de la souscription nationale au 31 décembre 2019, terme du dispositif fiscal spécifique mis en place par la loi, l'organisation de cette souscription entre les différents collecteurs, l'origine des dons (personnes physiques/personnes morales, France/étranger) et leur répartition en montant comme leur évolution dans le temps.

Une dernière partie est consacrée à la mise en place, à compter du 1^{er} décembre 2019, de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, auquel la loi a confié le soin d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux.

Bien entendu, l'enquête de la Cour n'a pas eu pour objet de déterminer les causes et les responsabilités dans l'origine de l'incendie, qui font l'objet d'une enquête judiciaire, ni de se prononcer sur l'option en définitive retenue le 9 juillet 2020 d'une reconstruction à l'identique de la cathédrale, notamment pour ce qui est de sa charpente et de sa couverture, ainsi que de sa flèche.

Chapitre I

La cathédrale Notre-Dame de Paris : des compétences et des usages partagés

I - Un enchevêtrement de propriétés, héritage de l'histoire

Comme le montrent les plans en annexe 3, la cathédrale et les dépendances et espaces qui la jouxtent relèvent de l'État ou de la ville de Paris, selon une répartition complexe.

La cathédrale Notre-Dame de Paris (parcelle cadastrale AX 2) et sa sacristie attenante appartiennent à l'État en application de l'article 12 de la loi du 9 décembre 1905, dite de séparation des Églises et de l'État. Le terrain d'assiette (parcelle AX1) du presbytère et du jardin attenant est propriété de la ville de Paris. Cette dernière se trouve également propriétaire du terrain environnant la cathédrale (parcelle AX3) et notamment du parvis, exception faite de celui de la sacristie, qui est propriété de l'État.

L'ensemble constitué par la cathédrale, la sacristie, le presbytère et le jardin y attenant est affecté, depuis le décret du 4 juillet 1912, à l'administration des Beaux-Arts et relève en conséquence du ministère de la culture.

Historique du site de la cathédrale Notre-Dame de Paris

L'emplacement de l'ancien palais archiépiscopal (bâtiments, cour et jardin) a été cédé par l'État à la ville de Paris, conformément aux dispositions de la loi du 8 juin 1837 et selon les modalités d'un procès-verbal du 12 août 1842. En 1869, le service des cultes a fait édifier sur ce terrain devenu propriété de la ville, mais au frais de l'État, le presbytère, affecté au logement du curé de Notre-Dame. Un arrêté préfectoral du 7 août 1889 a régularisé cette situation et confirmé les droits de la ville sur ce terrain en prévoyant le versement par l'État à la ville d'un loyer annuel de 20 francs.

Le représentant du service des cultes a, par procès-verbal du 7 novembre 1908, fait remise au domaine de l'État du presbytère, du jardin et de la cour entourant l'immeuble en application de l'article 1^{er} de la loi du 2 janvier 1907 et de la circulaire du ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes du 18 janvier 1907.

Quant à la sacristie attenante à la cathédrale, son inclusion dans la parcelle de la ville est antérieure à la loi de 1905, puisqu'elle se trouve sur le terrain cédé par l'État en 1842.

II - Un lieu de culte

L'État est le propriétaire de la cathédrale Notre-Dame de Paris, en application de l'article 12 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État, comme de 86 autres cathédrales. Son affectation à l'exercice public du culte catholique a été fixée par l'article 13 de cette même loi et par celle du 2 janvier 1907 concernant l'exercice des cultes, dans son article 5.

L'organisation du culte et des espaces qui lui sont affectés relève de la compétence exclusive du clergé, mais la cathédrale accueille aussi des activités culturelles qui sont subordonnées à l'accord du desservant. Le presbytère de Notre-Dame, propriété de l'État, fait l'objet d'une convention spécifique d'occupation par l'archidiocèse, signée le 10 avril 1998 avec le Centre des monuments nationaux, qui en fixe les conditions d'occupation jusqu'au 31 décembre 2021.

III - Un monument historique : l'organisation des visites payantes des tours et du Trésor

Avant l'incendie, la cathédrale Notre-Dame de Paris était l'un des monuments historiques les plus fréquentés de France et d'Europe. En 2018, 13 millions de personnes l'avaient visitée. L'accès au monument était gratuit, à l'exception de deux parties : les tours et le Trésor.

Le Centre des monuments nationaux (CMN)², établissement public de l'État sous la tutelle du ministère de la culture, organisait la visite payante des tours de la cathédrale. L'intervention du CMN s'inscrivait dans le cadre d'une convention du 10 avril 1998 par laquelle l'État lui confiait la gestion d'une centaine de monuments dont les cathédrales, avec la mission d'organiser ou de faire organiser des visites de certaines parties de ces dernières. En 2018, 476 000 personnes avaient été accueillies dans les tours de Notre-Dame. Dix-neuf agents, représentant douze équivalents temps plein (ETP), étaient affectés par le CMN à cette activité.

Par ailleurs, la visite du Trésor de la cathédrale, qui donnait également lieu au versement d'un droit d'entrée, était assurée par l'Association diocésaine, la boutique du Trésor étant gérée pour sa part par l'association Maurice de Sully.

La loi de 1905 dispose dans son article 17 que « *la visite de ces édifices [du culte] et l'exposition des objets mobiliers classés ne peuvent donner lieu à aucune taxe ou redevance* ». En 2006, constatant l'absence depuis très longtemps d'une base légale à la perception de droits de visite dans les cathédrales, le législateur a introduit dans le code général de la propriété des personnes publiques une disposition clarifiant les conditions de l'utilisation des édifices du culte à des fins non cultuelles : son article L. 2124-31³ prévoit ainsi que les conditions et les modalités des visites d'édifices affectés au culte sont fixées par un accord conclu entre la

² Anciennement Caisse nationale des monuments historiques et des sites (CNMHS).

³ « *Lorsque la visite de parties d'édifices affectés au culte, notamment de celles où sont exposés des objets mobiliers classés ou inscrits, justifie des modalités particulières d'organisation, leur accès est subordonné à l'accord de l'affectataire. Il en va de même en cas d'utilisation de ces édifices pour des activités compatibles avec l'affectation culturelle. L'accord précise les conditions et les modalités de cet accès ou de cette utilisation. Cet accès ou cette utilisation donne lieu, le cas échéant, au versement d'une redevance domaniale dont le produit peut être partagé entre la collectivité propriétaire et l'affectataire* ».

collectivité publique propriétaire et l'affectataire culturel, cet accès ou cette utilisation donnant lieu, le cas échéant, au versement d'une redevance domaniale dont le produit peut être partagé entre eux⁴.

Cependant, au moment de l'incendie, les dispositions de l'article L. 2124-31 du code général de la propriété des personnes publiques n'avaient toujours pas été mises en œuvre pour l'organisation des visites payantes du Trésor de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Ce n'est que postérieurement à la catastrophe que la convention du 10 avril 1998 a été remplacée par une nouvelle convention entre l'État et le CMN, en date du 18 octobre 2019. Celle-ci est venue utilement préciser, dans son article 6, les droits et obligations respectifs du CMN et de l'affectataire culturel, s'agissant spécifiquement des édifices affectés au culte et appartenant à l'État. Lorsque des parties de l'édifice ne sont pas ouvertes à la visite par le CMN, un document contractuel entre ce dernier et le prestataire doit formaliser cette situation. Il a été indiqué à la Cour que dans plusieurs cathédrales, pour des raisons historiques ou de méconnaissance des conventions, l'organisation de visites par des partenaires associatifs ou communaux et la perception des recettes en découlant intervenaient hors de toute formalisation. C'est notamment le cas à Notre-Dame, s'agissant de l'Association diocésaine pour la visite du Trésor et de l'association Maurice de Sully pour la gestion de sa boutique.

Le cadre plus précis apporté par la convention du 18 octobre 2019, complété par un document de gestion élaboré conjointement par le ministère de la Culture, le CMN et la conférence des évêques de France et diffusé en avril 2019 à l'ensemble des directions régionales des affaires culturelles, devrait permettre une normalisation des situations existantes. Il importe que ces dispositions puissent être prises en compte dans les meilleurs délais s'agissant de Notre-Dame de Paris, compte tenu notamment des expositions de certaines des pièces du Trésor qu'il pourrait être envisagé d'organiser avant sa réouverture au public.

⁴ Sur l'ensemble de ces questions, cf. circulaire du ministère de l'intérieur du 25 mai 2009 relative aux édifices du culte : propriété, construction, réparation et entretien, règles d'urbanisme et fiscalité. Cette circulaire a été actualisée le 29 juillet 2011 à la suite de plusieurs décisions du Conseil d'État. Cf. également circulaire interministérielle intérieur/culture du 21 avril 2008 relative à l'utilisation des édifices du culte appartenant à l'État à des fins non culturelles.

Les objets contenus dans la cathédrale

L'inventaire des objets contenus à l'intérieur de la cathédrale, qu'il convient de distinguer des immeubles par destination, sculptures et orgues, comprend trois ensembles : un premier ensemble de 942 pièces (tableaux, objets sacerdotaux, reliquaires, sculptures, etc.) dont 136 ont fait l'objet d'une mesure de protection individualisée au titre des monuments historiques ; un second, constitué par le chasublier, comprenant 153 pièces de vêtements sacerdotaux ; un troisième réunissant des pierres et des fragments de statues. La propriété de ces objets relève, selon les cas, de l'État, du diocèse, des ecclésiastiques, de l'association de musique sacrée, ainsi que de la ville de Paris. Une partie de ces objets sont regroupés au sein du Trésor de la cathédrale. S'y ajoute le mobilier ordinaire de la cathédrale.

L'étude d'impact de la loi du 29 juillet 2019 fait état de 2 000 pièces répertoriées, alors que le dossier établi par la préfecture en date du 29 novembre 2019⁵ en mentionne 1 300, l'écart provenant partiellement du caractère incomplet de l'inventaire des objets lapidaires. Une partie de ces objets sont regroupés au sein du Trésor de la cathédrale.

Il convient ainsi de compléter l'inventaire général des objets mobiliers de la cathédrale, établi en 2016, afin de procéder au récolement précis de l'ensemble des objets qui y étaient déposés, compte tenu notamment de l'incidence en termes de répartition des responsabilités de restauration, notamment entre l'État, la ville de Paris et le diocèse.

IV - Les règles spécifiques relatives à la sécurité incendie et leur mise en œuvre

Une convention relative à l'organisation de la sécurité incendie à la cathédrale Notre-Dame de Paris a été signée le 19 décembre 2014 entre l'État, représenté par l'architecte des bâtiments de France (ABF), conservateur du monument, le recteur de la cathédrale et le Centre des monuments nationaux (CMN).

L'architecte des bâtiments de France, conservateur de la cathédrale, est désigné comme le responsable unique de sécurité ; le clergé, en tant qu'affectataire culturel, est en charge de la sécurité pour ce qui concerne son activité ; le CMN assure la sécurité dans les espaces qu'il ouvre au public pour le circuit des tours.

⁵ Dossier établissant le bilan de l'action de la Préfecture de Région avant le transfert au nouvel établissement public.

La convention de 2014 définit les modalités du partenariat conclu entre l'État, le clergé et le CMN pour la gestion du système de sécurité incendie (SSI). Des travaux de modernisation de ce dernier ont été engagés en 2013, à la suite de la validation en mai 2011 par la préfecture de police de Paris du dossier de travaux d'amélioration de la sécurité incendie, établi par l'architecte en chef des monuments historiques.

Sur le plan financier, la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) d'Île-de-France (IDF) assure la présence quotidienne toute l'année au PC de sécurité d'un agent formé SSIAP 2⁶ de 7h30 à 23h00 et d'un gardien de nuit de 23h à 7h30⁷. La DRAC finance également, sur le budget du conservateur du monument, l'entretien et la maintenance du SSI. En cas d'absence du gardien de Notre-Dame, la DRAC passe une commande complémentaire à l'entreprise assurant le SSI pour la présence en substitution d'un agent de 23h à 7h30. Le coût de cette prestation est financé à 50 % par l'État et à 50 % par le clergé⁸.

Les marchés de prestations de sécurité incendie passés par la DRAC

Une attention particulière a été portée par la Cour aux marchés de sécurité incendie et d'assistance à personnes. Le premier a été notifié le 17 décembre 2013 pour une durée d'un an pour un montant annuel de 243 691 € HT, le second, le 22 décembre 2014 (pour une durée d'un an renouvelable une fois), pour un montant annuel de 290 487 € HT.

⁶ La formation SSIAP 2, chef d'équipe de service de sécurité incendie et d'assistance à personnes, est fixée par arrêté du 2 mai 2005 modifié relatif à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur. Elle intègre une formation au pilotage d'équipe en cas de sinistre feu et une connaissance de l'entretien des systèmes de sécurité incendie. Elle est sanctionnée par un diplôme.

⁷ Agent logé par nécessité absolue de service.

⁸ La Cour a constaté qu'aucun titre de recettes n'a été émis pour le remboursement des prestations complémentaires commandées dans ce cadre. Même si le montant concerné est modeste (5 531 € TTC), il s'agit là d'un manquement au regard des stipulations de la convention.

Un dernier marché, relatif à la maintenance du système de sonorisation de sécurité incendie et des moyens de secours (prestation de maintenance préventive systématique) a été notifié le 12 mai 2016 (signé pour un an, reconductible pour la même durée, pour un montant de 1 400 € HT pour la maintenance de la baie de sonorisation et de 2 700 € HT pour la maintenance du système de sécurité incendie).

Le marché de sécurité incendie et d'assistance à personnes notifié en décembre 2014 à la société Elytis a été lancé pour une durée d'un an, à compter du 13 janvier 2015, reconductible pour la même durée, « *sans que sa durée ne puisse excéder le 12 janvier 2019* ». Le marché étant à bons de commande, il ne pouvait en effet dépasser une durée de quatre ans⁹, « *sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par leur objet ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure à quatre ans* ».

Or, après la conclusion d'un premier avenant signé le 13 mars 2015 modifiant le prix unitaire de la partie à bons de commande relatif au remplacement du gardien - ce dernier étant substitué à un agent SSIAP 2 (chef d'équipe de service de sécurité incendie et d'assistance à la personne) au lieu d'un agent SSIAP 1 (agent de service de sécurité incendie et d'assistance à la personne) du fait de sa « *bonne connaissance des lieux* » - , un deuxième avenant a été signé le 18 janvier 2019 afin de prolonger le marché jusqu'au 30 juin 2019.

Cet avenant n° 2 a été passé dans des conditions juridiquement discutables. Il ne précisait pas les motifs de cette prolongation, et notamment si un cas exceptionnel la justifiait conformément à la réglementation applicable. Il a porté le montant du marché de 234 474 € HT à 290 487 € HT, soit une augmentation de 19,5 %, susceptible de l'exposer à un recours en annulation comme bouleversant l'économie générale du contrat.

Le marché à bons de commande de sécurité incendie et d'assistance à personnes ne pouvant être prolongé sauf cas exceptionnel dûment justifié, la DRAC IDF était tenue de lancer un nouveau marché avant la date du 12 janvier 2019, ce qui n'a pas été le cas. Elle a indiqué que, faute d'anticipation de son arrivée à échéance, le marché avait été reconduit au-delà des quatre ans afin d'avoir le « *temps de procéder à une nouvelle consultation sans solution de continuité de prestations* ». Ainsi, des bons de commande ont été émis pour un montant de 25 733 € jusqu'à sa résiliation, intervenue par courrier du 14 juin 2019.

⁹ En application de l'article 77-II du code des marchés publics issu du décret n° 2006-1975 du 1^{er} août 2006.

Le clergé assure, quant à lui, la présence durant les heures d'ouverture au public d'un agent formé pour les combles, la sacristie, la nef, la crypte Soufflot, le presbytère, ainsi qu'en cas de manifestations culturelles exceptionnelles, hors horaire d'ouverture du circuit des tours dans la zone des tours et beffrois.

Enfin, le Centre des monuments nationaux assure la présence, durant les heures d'ouverture au public (manifestations ou mécénats), d'agents formés pour les tours et beffrois. L'agent du CMN étend sa mission au beffroi Nord (exclu du circuit des tours).

La convention entre l'architecte des bâtiments de France, le recteur de la cathédrale et le Centre des monuments nationaux, signée le 19 décembre 2014 pour une durée de quatre ans à compter du 13 janvier 2015, soit jusqu'au 13 janvier 2019, a été prolongée d'un an par avenant signé le 19 décembre 2018, soit jusqu'au 13 janvier 2020. La DRAC a indiqué que cette prolongation avait été décidée dans l'attente d'une redéfinition de l'organisation à mettre en place en cohérence avec la passation d'un nouveau marché pour la sécurité incendie de la cathédrale. Le fait que cette échéance n'ait pas été mieux anticipée, tout comme celle du marché relatif aux prestations de sécurité incendie qui en dérivait, témoigne d'une insuffisante vigilance portée à ces questions. Si elle est devenue sans objet pour la durée du chantier, il conviendra qu'une nouvelle convention soit mise en place ultérieurement, tenant compte pleinement des leçons tirées de la catastrophe du 15 avril 2019, au regard notamment de l'organisation de la sécurité incendie de la cathédrale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion de la cathédrale Notre-Dame de Paris s'inscrit dans une organisation complexe, issue principalement des textes législatifs régissant les rapports entre l'Église et l'État, mais aussi de son importance particulière dans le patrimoine national puisqu'il s'agit d'un des principaux monuments historiques du pays, ouvert aux visiteurs du monde entier.

Les visites font intervenir plusieurs acteurs et donnent lieu pour certaines parties à la perception d'un droit d'entrée sans que cette organisation et la répartition du produit des recettes aient fait l'objet de convention permettant la mise en conformité avec les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques.

À cela s'ajoute un héritage historique également spécifique dans l'organisation de la propriété foncière avec la ville de Paris et dans l'origine et la propriété des objets contenus dans la cathédrale, au dénombrement incertain.

Enfin, la répartition des responsabilités en matière de sécurité, et plus particulièrement de la sécurité incendie, apparaît également d'une complexité susceptible de la fragiliser. Elle devra, le moment venu, être organisée de manière plus claire et structurée.

La fermeture de la cathédrale offre en tout état de cause l'opportunité au ministère de la culture d'engager, sans attendre sa réouverture, avec l'ensemble des parties prenantes une clarification des responsabilités de gestion du site, afin d'en asseoir juridiquement le cadre et d'en préciser les modalités.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. engager, sans attendre la réouverture de la cathédrale, les discussions entre l'ensemble des parties concernées par la propriété et le fonctionnement du monument, afin notamment de mettre en œuvre les dispositions de la convention du 18 octobre 2019 conclue entre le ministère de la culture et le Centre des monuments nationaux (Ministère de la culture, Centre des monuments nationaux) ;*
 - 2. procéder au récolement de l'ensemble des objets contenus dans la cathédrale de manière à préciser la répartition des responsabilités pour leur restauration (Ministère de la culture).*
-

Chapitre II

Les travaux d’entretien et de restauration antérieurs à l’incendie

I - Un état préoccupant de la cathédrale

A - Des équipes en charge de l’entretien et de la restauration de la cathédrale faiblement dimensionnées

Les règles générales en matière d’entretien et de restauration des cathédrales

Les travaux d’entretien et de restauration des cathédrales et de leurs dépendances affectées au ministère de la culture sont réalisés sous la maîtrise d’ouvrage des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), par délégation du préfet de région.

Les travaux d’entretien sont conduits par l’architecte des bâtiments de France (ABF) compétent, qui exerce également les fonctions de conservateur du monument¹⁰. L’ABF désigné comme conservateur par le préfet de région (article R.621-69 du code du patrimoine) est notamment le responsable unique de la sécurité de l’édifice (cf. *supra*).

¹⁰ Les ABF appartiennent au corps des architectes urbanistes de l’État (AUE). Les AUE portent le titre d’ABF lorsqu’ils relèvent de la spécialité patrimoine et sont affectés dans les unités départementales de l’architecture et du patrimoine.

Les travaux de restauration relèvent de la responsabilité des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) territorialement compétents, qui en assurent la maîtrise d'œuvre¹¹. S'agissant des travaux de restauration d'un édifice classé au titre des monuments historiques appartenant à l'État, pour lesquels l'ACMH n'est pas en situation de concurrence¹², les honoraires sont déterminés à partir d'un barème fixé par arrêté ministériel (arrêté du 1er février 2011).

Les travaux d'aménagement liés à la liturgie sont financés par le clergé affectataire et effectués sous sa maîtrise d'ouvrage directe, sous le contrôle de l'État. Les travaux d'aménagement des circuits de visite relèvent du CMN, si celui-ci en est le gestionnaire, mais restent de la compétence de la DRAC si le gestionnaire est un tiers.

Pour ce qui est de la cathédrale Notre-Dame de Paris, cette répartition des compétences définissait l'organisation suivante :

- au sein de la DRAC d'Île-de-France, les travaux de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris relevaient de la conservation régionale des monuments historiques. L'équipe de maîtrise d'ouvrage¹³ des travaux y était composée du conservateur régional des monuments historiques, de trois agents du bureau de la conduite des opérations, chargés du pilotage des travaux, et d'un agent chargé du suivi scientifique des travaux de restauration des objets ;
- par arrêté n° 2013-099 du 7 juin 2013 du ministre de la culture, la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration de la cathédrale a été confiée à M. Philippe Villeneuve, architecte en chef des monuments historiques. Celle-ci s'est exercée à compter du 10 octobre 2013 pour les nouvelles études et les tranches de travaux qui ne seraient pas en cours d'exécution à cette date sur la cathédrale ;
- la conservation du monument et les travaux d'entretien étaient de la compétence du pôle 75 du Service métropolitain de l'architecture et du patrimoine. Deux agents y sont affectés à Notre-Dame : un architecte des bâtiments de France, conservateur du monument et responsable unique de sécurité (Mme Christelle Dupas), et un technicien des services culturels et des bâtiments de France.

¹¹ Les ACMH ont le statut de fonctionnaire de l'État, bien qu'ils ne perçoivent pas de traitement, car ils sont recrutés par concours et sont affectés dans une circonscription départementale ou à un monument. Ils sont principalement rémunérés par les honoraires perçus sur les travaux.

¹² Il a été mis fin en 2005 au monopole des ACMH pour la restauration des édifices classés au titre des monuments historiques appartenant à des propriétaires privés ou à des collectivités territoriales.

¹³ Au 1^{er} janvier 2019.

Le faible dimensionnement de ces équipes, de grande qualité, contraste avec l'importance de la cathédrale et son état préoccupant.

B - Des travaux limités depuis le début des années 2000

Après la restauration du massif ouest de la cathédrale (tours, façade et portails) dans les années 1990, les travaux de restauration réalisés entre 2000 et 2016, à l'occasion notamment de son jubilé¹⁴, ont représenté un montant total de 16,1 M€, soit un peu plus de 1 M€ en moyenne annuelle.

**Tableau n° 1 : récapitulatif des travaux réalisés entre 2000 et 2016
(en M€)**

restauration de la tour nord	4,614
restauration crête de faitage	1,845
restauration pinnacule suite tempête 1999	1,307
protection contre la foudre	
mise en sécurité	3,400
restauration de la porte rouge	0,500
mise aux normes électricité	0,189
nouvel ovoïde assainissement	0,770
confortement des beffrois	0,675
modernisation et relevage de l'orgue	1,250
mise en accessibilité de la cathédrale	0,300
travaux couverture	0,551
gros entretien sur le bourdon Emmanuel	0,085
restauration de l'ancien positif de l'orgue	0,079
étude sacristie	0,079
étude diagnostic de la flèche	0,031
étude arcs boutants murs gouttereaux	0,068
étude flèche et statues	0,076

Source : DRAC

L'État assure chaque année, par ailleurs, un montant annuel d'environ 600 000 € de travaux d'entretien (hors mise en sécurité), concernant, outre de nombreuses réparations courantes, l'accessibilité, la rénovation du réseau primaire, l'orgue, les cloches du beffroi et les études relatives à la flèche, la croisée et la couverture en plomb.

¹⁴ Fondée en 1163, la cathédrale a célébré ses 850 ans en 2013.

Ces montants étaient très loin d'être à la hauteur des responsabilités qui incombaient à l'État en tant que propriétaire au regard des enjeux posés par la dégradation de l'état de la cathédrale, qui exigeait des travaux urgents et importants.

C - Un état fortement dégradé

Deux documents permettent de disposer d'une vue exhaustive de l'état dégradé de la cathédrale en 2014-2015 après plusieurs années de sous-investissement, des travaux nécessaires et des enjeux financiers :

- en juillet 2014 un bilan sanitaire général établi par M. Benjamin Mouton, architecte en chef des monuments historiques en charge de la cathédrale de juillet 2000 à octobre 2013, complété en septembre par une évaluation budgétaire réalisée par M. Philippe Votruba, économiste et ancien vérificateur des monuments historiques, a dressé un inventaire très approfondi et précis des désordres de toute nature affectant la cathédrale selon leur gravité et le degré d'urgence des interventions à réaliser, en vue d'alimenter la programmation des années à venir ;
- en juillet 2015, un « rapport sur l'état de la cathédrale Notre-Dame de Paris » établi par M. Philippe Villeneuve, nouvel architecte en chef des monuments historiques de l'édifice, recense les dégradations constatées et récapitule les études de diagnostic réalisées entre 2004 et 2015. Il conclut que *« l'état de la cathédrale Notre-Dame de Paris est aujourd'hui préoccupant. Aujourd'hui les désordres s'étendent et s'accroissent occasionnant des pertes irréversibles de sculptures et de décors, fragilisant les structures et finalement offrant une image quelque peu délabrée d'un édifice pourtant emblématique »*.

Ces documents mettent en évidence un besoin total de travaux chiffré à 86,99 M€ en valeur septembre 2014, dont 12,840 M€ pour remédier à des dégradations avec un caractère d'urgence à court terme et 46,712 M€ pour des restaurations d'urgence de moyen terme.

Seules ces deux premières catégories de travaux ont pu être prises en considération dans le programme décennal rendu possible par le mécénat de la fondation Notre Dame, programme qui au demeurant ne prenait pas en compte l'évolution des prix à prévoir sur une telle période.

II - Le lancement d'un chantier pluriannuel de restauration, accéléré grâce au mécénat

A - Une reprise des travaux de restauration à compter de 2016

À partir de 2016, un programme important de travaux de restauration a été engagé, dont certains présentaient un caractère d'urgence. C'est le cas notamment des arcs-boutants du chevet, pour lesquels les études avaient commencé dès 2014-2015.

Les travaux programmés par le ministère de la culture comprenaient :

- la restauration de la flèche (partie haute et basse), évaluée à 11 M€ ;
- la restauration de l'ensemble du chœur (et arcs-boutants), évaluée à 31 M€¹⁵ ;
- la restauration de la statuaire de la sacristie, évaluée à 5 M€ ;
- la restauration de la culée¹⁶ n°10 du chevet (compte tenu de désordres apparus nécessitant une intervention urgente), prévue pour 0,62 M€ ;
- la restauration du grand comble, évaluée à 9,5 M€.

Au total, le programme ainsi identifié représentait, selon les chiffrages de la DRAC au printemps 2018, une dépense évaluée à 58 M€, proche de l'estimation de 59,5 M€ faite en 2014 pour les travaux urgents à court et moyen termes.

Ces chantiers importants devaient s'échelonner dans le temps. Ainsi, les travaux dans le chœur ne pouvaient être envisagés qu'une fois achevés ceux prévus sur la flèche. Leur aboutissement était prévu en 2028, soit un rythme annuel de financement de 6 M€, à comparer à 1 M€ par an en moyenne sur les quinze années précédentes. Cette accélération des travaux était permise par un recours important au mécénat qui venait compléter un effort de l'État encore en deçà des besoins.

¹⁵ Compte tenu du montant élevé des travaux, ceux-ci avaient été découpés en neuf phases à réaliser sur plusieurs années (cf. *supra*).

¹⁶ La culée est le massif de maçonnerie qui contient la poussée transmise par un arc-boutant.

B - Un financement assuré grâce au mécénat

1 - Un mécénat de la Fondation Notre Dame déclenchant une mobilisation de crédits budgétaires supplémentaires

En 2017, la Fondation Avenir du patrimoine à Paris (FAPP), fondation abritée au sein de la Fondation reconnue d'utilité publique Notre Dame, qui gère notamment un fonds spécifiquement affecté au soutien des projets de restauration de la cathédrale Notre-Dame, a souhaité apporter son concours, sous forme de mécénat, à la réalisation du programme de restauration.

Un accord-cadre de mécénat financier « *en vue de l'accélération de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris* » a été conclu à cet effet le 9 mai 2017 entre le ministère de la culture, la FAPP et sa fondation abritante, la Fondation Notre Dame¹⁷. Cet accord, signé au palais de l'Élysée en présence du Président de la République, a essentiellement une portée symbolique et manifeste surtout une intention, en même temps qu'il consacre l'importance des travaux. Il « *a pour fonction de définir les principaux termes et conditions de la convention de mécénat qui sera signée entre les parties* ». Les travaux identifiés comme prioritaires¹⁸ représentent un montant global estimé à 60 M€.

La FAPP se propose de centraliser la collecte des financements privés venant de donateurs tant français qu'étrangers en amplifiant la recherche de dons qu'elle avait déjà amorcée à travers, d'une part, l'ouverture en avril 2017 d'une ligne de dons en son sein pour recueillir des dons privés français¹⁹ et, d'autre part, la conclusion d'une convention de mécénat avec la fondation américaine « *Friends of Notre-Dame de Paris* », créée en 2016 et reconnue en qualité de fondation charitable par l'administration fiscale des États-Unis en mai 2017. Ainsi, la centralisation des fonds avait déjà pris forme, au sein de la FAPP, à travers le « *fonds dédié spécifique* » dit « *Fonds Cathédrale Notre-Dame de Paris* ».

¹⁷ En tant que fondation sous égide, la FAPP ne dispose pas de la personnalité morale ; les conventions sont dès lors signées par la fondation abritante, la Fondation Notre Dame.

¹⁸ Restauration de la flèche (phase 2) ; restauration de l'ensemble du chœur ; restauration des arcs boutants de la nef, y compris les murs gouttereaux et vitraux ; restauration de la statuaire de la sacristie ; restauration du portail du transept ; restauration du chemin de ronde (garde-corps et fleurons – en architecture, éléments décoratifs en forme de fleur).

¹⁹ Ligne de dons ultérieurement ouverte aux donateurs étrangers hors ceux des États-Unis.

L'accord-cadre prévoit (article 2.1) que l'État maintiendra son engagement budgétaire en faveur de la restauration de la cathédrale à un niveau annuel minimum de 2 M€, et l'augmentera chaque année du même montant que celui qui sera apporté par la FAPP, dans la limite de 2 M€. L'apport annuel de l'État était donc compris entre 2 et 4 M€ en fonction de la capacité de levée de fonds de la fondation. Ce mécanisme original d'intéressement budgétaire à la réussite du mécénat conduit à un engagement de l'État aléatoire dans son principe, dans la mesure où le financement des travaux prévus était dépendant de la capacité de la FAPP à mobiliser effectivement sa contribution de 2 M€ par an.

La convention-cadre de mécénat financier, signée le 25 septembre 2018 entre l'État, la Fondation Notre Dame et la FAPP (le « *mécène* ») et *Friends of Notre-Dame de Paris*, s'est substituée par la suite à l'accord-cadre de mai 2017. Elle en reprend et développe tous les éléments, en particulier les engagements financiers de l'État et la centralisation des financements privés par le « *mécène* ». Elle prévoit (article 3) que pour chaque projet de restauration portant sur les travaux identifiés comme prioritaires, une annexe spécifique précise les conditions particulières de sa réalisation, notamment sa description détaillée, le montant du projet et celui de la contribution du mécène, le calendrier prévisionnel des travaux et l'échéancier des paiements. Les parties conviennent d'un « *principe général de transparence du financement des travaux de restauration de la cathédrale* » (article 5.1). Un comité de suivi (article 4) comprenant six membres²⁰ délibère, pour chaque projet, des besoins financiers, des calendriers d'appel de fonds et du montant des collectes, ainsi que sur l'avancement du programme de mécénat.

Le même jour est signée une annexe entre les mêmes parties relatives à la restauration de la culée 10, pour un coût évalué à 620 000 €. Elle dispose que le mécène financera les travaux dans la limite de 50 % de leur coût ; un premier appel de fonds, de 10 % du montant estimé, soit 31 000 €, est prévu à la signature ; la durée prévue des travaux est de six mois, pour une livraison en mars 2019.

En réalité, ces stipulations n'ont connu qu'un commencement d'exécution en raison de l'incendie.

²⁰ Trois pour l'État, deux pour le mécène (FND et FAPP), un pour *Friends of Notre-Dame de Paris*.

Un mécénat réorienté à la suite de l'incendie

De fait, l'appel de fonds de 31 000 € effectué par la DRAC auprès de la Fondation Notre Dame le 8 mars 2019 n'a pas été honoré en raison de l'incendie. Le comité exécutif de la FAPP a décidé, le 4 juin 2019, « l'annulation de l'engagement de restauration de l'arc-boutant n° 10 à hauteur de 310 K€ ». Par ailleurs, une seule réunion du comité de suivi s'est tenue, le 12 décembre 2018, pour faire le point de la collecte, en France et aux États-Unis, ainsi que de l'avancement des travaux.

L'incendie de la cathédrale, qui a profondément remis en cause le programme initial des travaux de restauration, a conduit à la signature, le 11 juin 2019, d'un avenant à la convention-cadre de mécénat financier. Cet avenant a pour objet d'étendre l'objet de la convention aux travaux de sécurisation et de stabilisation, dont certains d'ailleurs étaient déjà achevés puisque le programme initial avait commencé avec la dépose des statues de la flèche le 11 avril 2019.

Le mécène, avec le soutien de *Friends of Notre-Dame de Paris*, « propose que les fonds récoltés avant le sinistre puissent également financer les travaux de sécurisation et de stabilisation ». L'annexe A1, relative à des travaux qui n'ont plus lieu d'être (la culée n° 10), est résiliée. Les travaux de restauration des statues de la flèche et de sécurisation immédiate et de stabilisation sont chiffrés à 7,6 M€, dont 1,5 M€ pour les statues. L'État s'engage à apporter 4 M€ pour financer ces travaux en 2019, tandis que le mécène apportera 3,6 M€ « qui sont la résultante de fonds collectés avant l'incendie », provenant à parts égales du fonds dédié « *Notre-Dame de Paris* » de la FAPP (donateurs français et étrangers) et de *Friends of Notre-Dame de Paris*, selon les modalités stipulées par la convention signée le 7 septembre 2017 entre la FAPP et sa correspondante américaine.

La contribution de *Friends of Notre-Dame de Paris* au financement de la restauration des statues est avalisée dans une convention-cadre de soutien financier (« *Master grant agreement* ») du 12 février 2020, entrée en vigueur rétroactivement le 16 avril 2019. Quoique sa date d'effet soit postérieure à l'incendie, son objet est, en réalité, mixte : la « subvention » de 1 743 228 € versée à la Fondation Notre Dame le 11 juin 2019 a en effet pour objet la « restauration des statues de la flèche et premiers travaux de sécurisation de la cathédrale Notre-Dame de Paris ». Cet apport complète celui du fonds dédié spécifique de la FAPP pour constituer la contribution de 3,6 M€ prévue par l'avenant précité à la convention-cadre de mécénat financier, signé le 11 juin 2019²¹.

²¹ La répartition du financement des 3,6 M€ entre la FAPP et *Friends of Notre-Dame de Paris* est la suivante : pour la restauration des statues, respectivement 1 315 034,27 € et 184 965,73 € ; pour les premiers travaux de sécurisation, respectivement 541 737,17 € et 1 558 262,83 €.

Une autre fondation sous égide de la Fondation Notre Dame a entendu également contribuer aux travaux de restauration antérieurs à l'incendie : la fondation Frédéric de Sainte-Opportune est intervenue en complément du Fonds Cathédrale géré par la FAPP. À la différence de ce fonds, cet apport n'est pas issu d'une collecte, mais de l'emploi des revenus d'une dotation privée abritée par la Fondation Notre Dame. Cet apport, décidé le 19 septembre 2018, était destiné à financer la restauration de la statue de Jude. Conformément au principe de centralisation des financements privés édicté par l'accord-cadre de mai 2017, et afin que la DRAC conserve un seul interlocuteur pour l'ensemble de la restauration de la cathédrale, cet apport a été versé au fonds dédié spécifique de la FAPP au début du mois d'avril 2019, en prévision de la signature, alors considérée comme prochaine, d'un avenant concernant les statues de la flèche.

2 - Les autres apports de mécénat

La Mission catholique polonaise en France avait souhaité contribuer au projet de nettoyage et de restauration du décor peint de la chapelle Saint Germain, car c'est dans cette chapelle que sera installée la vierge de Notre-Dame de Czestochowa offerte à la cathédrale par la Mission catholique polonaise.

La convention signée le 20 août 2018 prévoit que la mission financera les deux tiers du projet, à hauteur maximale de 110 000 €. Le solde, soit 50 000 €, est apporté par l'association Hubert et Isabelle d'Ornano pour la Pologne à travers une convention « miroir » signée le même jour.

III - La situation au 15 avril 2019, jour de l'incendie

A - L'avancement des travaux à la date de l'incendie

L'analyse des marchés et des paiements met en évidence la montée en puissance à partir de 2018 des travaux qui concernent en particulier la flèche et la culée n° 10 (travaux urgents de consolidation).

Elle est par ailleurs révélatrice des difficultés dans l'estimation des coûts par la maîtrise d'œuvre et du petit nombre d'entreprises ayant répondu à l'appel à concurrence pour un nombre significatif de lots tel que présenté en annexe n°7.

Tableau n° 2 : engagements et paiements par chantier à la date du 15 avril 2019 (en M€)

	Flèche	Arcs boutants	Culée 10	Sacristie	Chapelle St Germain	Total
<i>Engagés</i>	3,791	0,655	0,502	0,255	0,134	5,331
<i>Payés</i>	1,916	0,465	0,188	0,076	0,089	2,374

Source : DRAC IDF

Les différents chantiers de restauration étaient au 15 avril 2019 dans des degrés d'avancement très différents :

- la dépose pour restauration des statues de la flèche venait d'être réalisée, après achèvement du montage de l'échafaudage permettant d'y accéder ;
- le chantier des arcs-boutants était encore à la phase des études ;
- les travaux urgents sur la culée 10 étaient en cours mais avaient pris du retard, un avenant de prolongation jusqu'au 9 août 2019 ayant dû être signé le 20 mars 2019 ;
- les études sur la sacristie venaient de débuter ;
- la rénovation de la chapelle Saint-Germain constituait un chantier très ponctuel, d'un montant limité et intégralement financé par un mécénat dédié (cf. *supra*).

Aucun marché n'était ainsi achevé à la date du 15 avril 2019.

La résiliation des marchés en cours à la suite de l'incendie

L'incendie a eu pour conséquence de mettre fin aux marchés signés par la DRAC IDF. Celle-ci a adressé un courrier de résiliation pour motif d'intérêt général à l'ensemble des titulaires des marchés afférents à l'entretien et à la restauration de la cathédrale ainsi qu'à la sécurité incendie de cette dernière, signés entre 2013 et 2019 (avant le 15 avril 2019). En l'absence de faute du titulaire d'un marché et en application des différents cahiers des clauses administratives générales (CCAG) applicables aux marchés de fournitures courantes et de services, de travaux et de prestations intellectuelles, le représentant du pouvoir adjudicateur peut en effet mettre fin, à tout moment, à l'exécution des prestations d'un marché pour un motif d'intérêt général. Dans ce cas, le titulaire a le droit d'être indemnisé du préjudice qu'il subit du fait de cette résiliation dans les conditions prévues par ces différents CCAG.

Les indemnités au titre des résiliations de marchés, versées par la DRAC à leurs titulaires, s'élèvent à un total de 4 761 €. Ce montant est très faible au regard du montant des marchés et la part des prestations et travaux restant à réaliser dans le cadre de ces derniers, pour certains, jusqu'en 2021. De fait, certains titulaires ont renoncé explicitement à percevoir leurs indemnités de résiliation. La majorité n'a pas transmis à la DRAC IDF, malgré sa demande, le décompte des prestations et travaux réalisés à la date de la notification de résiliation de leurs marchés. Le fait que les marchés aient été résiliés mais que les décomptes n'aient pas été finalisés réserve les droits de l'État à être indemnisé par elles au titre de leurs responsabilités professionnelles et contractuelles au cas où elles apparaîtraient engagées.

B - La restauration des œuvres

Au moment de l'incendie, parmi les œuvres recensées au sein de la cathédrale, seule une huile sur toile de la première moitié du XVII^{ème} siècle, représentant Saint Thomas d'Aquin (*Fontaine de sagesse* ou *Le Triomphe de Saint Thomas d'Aquin*), était en restauration pour un montant de 18 300 €.

CONCLUSION

La cathédrale a bénéficié d'un programme de travaux limité de 16 M€ au total entre 2000 et 2016, très insuffisant au regard de l'état fortement préoccupant de la cathédrale mis en évidence en 2014-2015.

Ce constat a incité à la mise en place en 2016 d'un programme amplifié de travaux de restauration de 58 M€ sur dix ans, destiné à permettre de réaliser les travaux d'urgence patrimoniale à court et moyen termes alors identifiés.

Ce changement d'échelle a été rendu possible, mais était aussi conditionné, par un apport de mécénat privé de 2 M€ par an, dans le cadre d'un partenariat avec la Fondation Notre Dame. Organisé autour d'un mécénat national et international, notamment avec la fondation américaine Friends of Notre-Dame de Paris, ce partenariat n'avait toutefois donné lieu à aucun versement des mécènes à la date de l'incendie, même si le programme de travaux qu'il contribuait à financer avait connu un début d'exécution, manifesté notamment par le montage d'un échafaudage de grande ampleur autour de la flèche.

Chapitre III

L'incendie du 15 avril 2019 :

la mobilisation pour la sauvegarde

du monument

L'engagement exceptionnel de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris a permis de sauver la cathédrale Notre-Dame malgré la violence de l'incendie et les œuvres qu'elle contenait ont pu être mises immédiatement à l'abri. Mais la sauvegarde du monument, extrêmement fragilisé, a nécessité au-delà une mobilisation immédiate des services du ministère de la culture.

I - La mobilisation immédiate des services de l'État

L'incendie du 15 avril 2019 a eu pour conséquences immédiates une réorganisation des services de l'État pour faire face à cette situation et, après la dénonciation des marchés en cours devenus sans objet (cf. *supra*), assurer la passation de nouveaux marchés sous le régime de l'urgence impérieuse et prendre en compte la situation particulière créée par la pollution au plomb provoquée par l'incendie de la toiture.

A - La réorganisation des services de l'État pour engager les travaux d'urgence

La maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser postérieurement à l'incendie est restée de la compétence ordinaire de la DRAC d'Île-de-France jusqu'au 1^{er} décembre 2019, date de la création de l'établissement public prévu par la loi du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, qui en a dorénavant la responsabilité. Dans les semaines qui ont suivi immédiatement l'incendie, elle a pu bénéficier de l'aide apportée par la direction générale des patrimoines (DGP)²² et par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic)²³, alors que le poste de directeur de la DRAC IDF était vacant depuis le mois de février 2019 et l'est resté malgré le contexte jusqu'au 1^{er} septembre 2019. L'intérim a été assuré par la directrice adjointe.

Un plan d'action pour Notre-Dame a été établi dès le 4 juin 2019, tirant les conséquences de l'absence de compétence juridique de l'administration centrale pour assurer la maîtrise d'ouvrage d'un tel chantier et confirmant l'exercice de celle-ci par la DRAC. La maîtrise d'œuvre a été alors élargie à un groupement de quatre architectes en chef des monuments historiques²⁴.

Le plan d'action a fixé pour objectif le recrutement pour le 15 juillet au sein de la DRAC de huit agents ETP, dans le respect de son plafond d'emplois²⁵. Ces huit emplois se répartissaient entre deux ingénieurs travaux pour piloter les opérations du chantier, deux agents administratifs chargés de passer les marchés et de vérifier leur régularité juridique, trois agents administratifs chargés de la gestion budgétaire et financière ainsi que de l'exécution des dépenses, et un technicien spécialiste de la question du plomb. L'ensemble de ces agents avaient vocation à être transféré ensuite à l'établissement public dont la création avait été annoncée pour assurer la maîtrise d'ouvrage de la restauration de la cathédrale.

²² Interventions du chef du service du patrimoine et du sous-directeur des monuments historiques.

²³ Mise à disposition temporaire de deux agents.

²⁴ Mme Charlotte Hubert et MM. Rémi Fromont, Pascal Prunet et Philippe Villeneuve, architectes en chef des monuments historiques. Mme Hubert s'est retirée par la suite du chantier.

²⁵ 11,5 emplois n'étaient pas pourvus en son sein à cette date, dont un en cours de recrutement parmi les sept postes du bureau de conduite des opérations de la conservation régionale des monuments historiques.

Il a été procédé en juillet au recrutement de trois agents en renfort : deux ingénieurs du patrimoine et une responsable administrative et financière. Compte tenu de la vacance du poste d'ingénieur d'opération en cours de recrutement, le renfort réel a donc été de deux personnes. En raison de la création en cours de l'établissement public, il a été décidé par la suite de suspendre les recrutements de l'équipe renfort afin de permettre à ce dernier de procéder directement à la constitution de son équipe, aucune candidature n'ayant, par ailleurs, été reçue pour les deux postes de techniciens-chargés d'opération.

Les trois personnes recrutées n'ont finalement pas intégré les équipes de l'établissement public. En revanche, deux agents de la DRAC²⁶ ont rejoint ce dernier au 1^{er} janvier 2020.

B - Les relations entre les différents services de l'État

Si la gestion du chantier dans la période antérieure à l'incendie relevait entièrement de la DRAC IDF, le préfet de région a été conduit, au regard des circonstances exceptionnelles, à coordonner directement l'action des différents services de l'État en tenant une réunion hebdomadaire et à assurer les relations avec différents interlocuteurs extérieurs, qu'il s'agisse de l'archevêché, de la ville de Paris et des acteurs économiques locaux concernés. Un rapport détaillé a été établi à la date du 30 novembre 2019, faisant le bilan de l'action ainsi menée par la préfecture d'Île-de-France. Cette intervention s'est avérée essentielle, notamment dans la gestion des conséquences de la pollution au plomb, nécessitant un dialogue soutenu aussi bien entre les services de l'État : DRAC, inspection du travail, Agence régionale de santé (ARS) qu'avec la ville de Paris, propriétaire du parvis et responsable des établissements scolaires et services sociaux de proximité.

²⁶ Le chef du bureau de la conduite des opérations et une gestionnaire administrative et financière.

Le risque sanitaire soulevé par la présence de plomb

En application des dispositions du code de la santé publique et du code du travail, différentes dispositions ont été prises pour assurer la sécurité sanitaire des riverains comme des travailleurs du chantier et des élèves fréquentant les écoles du quartier. Leur mise en place a eu pour conséquence une suspension temporaire du chantier par le préfet de région du 25 juillet au 19 août 2019, les premières mesures de sécurité liées à la présence de plomb ayant été prises dès le 18 avril. Plus de 1 000 dépistages individuels ont été effectués et 300 prélèvements au sol pris en charge par l'ARS et le laboratoire d'analyse de la préfecture de police. La ville de Paris a procédé à sa charge à la décontamination des écoles et équipements publics. Les dépistages ont révélé la présence d'une quantité de plomb dans le sang, supérieure à la norme pour 12 enfants, sans qu'il soit établi que cette présence soit liée à l'incendie, des cas de saturnisme étant détectés chaque année à Paris. Les prélèvements ont exclu rapidement un risque sanitaire lié à la présence de plomb dans l'air. En revanche, ils ont confirmé la présence de poussière de plomb au sol en quantités importantes dans la cathédrale et sur le parvis, qui a été fermé au public.

En l'absence de dispositions réglementaires spécifiques c'est le protocole prévu pour l'amiante qui a été mis en œuvre sur le chantier, dont la pertinence et le coût ne peuvent être évalués à ce stade.

C - L'incidence du sinistre sur le Centre des monuments nationaux

Les 19 agents du CMN affectés à la visite des tours de Notre-Dame ont été répartis par l'établissement public dans les autres monuments parisiens relevant de sa gestion à Paris et en région²⁷.

La perte d'exploitation pour l'exercice 2019 a fait l'objet d'une compensation dans le cadre du dégel des crédits du ministère de la culture : sur l'exercice 2020, 3 M€ en AE et CP lui sont versés à ce titre, sous forme d'une subvention d'investissement pour faciliter la mise en œuvre de ses différents chantiers.

²⁷ Les postes budgétaires libérés par la fermeture du circuit des tours seront affectés à l'exploitation de l'Hôtel de la Marine, dont l'ouverture est prévue au printemps 2021.

II - Les marchés passés par la DRAC IDF pour les travaux de sauvegarde

A - Une interprétation souple du régime de l'urgence impérieuse

Dès le 18 avril 2019 (soit trois jours après l'incendie), la DRAC a adressé une lettre de commande standardisée à chaque entreprise afin de formaliser l'engagement de celle-ci sur les prestations à réaliser durant les premières semaines après l'incendie.

Début mai 2019, ces commandes ont été formalisées avec l'appui de la mission achat du ministère de la culture. La procédure lancée a été fondée sur l'article R. 2122-1 du code de la commande publique permettant la conclusion de marchés de gré à gré en cas d'urgence impérieuse. La cathédrale Notre-Dame menaçait, en effet, ruine et avait fait l'objet immédiatement après l'incendie d'un arrêté de péril par le préfet de police (arrêté n° 2019-00373 du 18 avril 2019).

L'incidence de l'arrêté de péril pris par le préfet de police sur les marchés lancés par la DRAC en urgence impérieuse

L'arrêté n° 2019-00373 du 18 avril 2019, pris au regard de la situation de la cathédrale et de l'échafaudage installé pour la restaurer, qui interdit l'accès à la cathédrale et l'occupation de celle-ci, fonde l'application des articles L. 2122-1 et R. 2122-1 du code de la commande publique relatifs à la passation d'un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse, résultant de circonstances extérieures et que l'acheteur ne pouvait pas prévoir, ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées.

L'arrêté de péril trouve également à s'appliquer en cas de danger ponctuel imminent pour la santé publique (article L. 1311-4 du code de la santé publique) : or, la pollution au plomb du chantier constituait un risque sanitaire.

La passation des marchés relatifs à la sauvegarde de la cathédrale sous le régime de l'urgence impérieuse est ainsi corrélée à l'existence de l'arrêté de péril. Si l'existence de cet arrêté de péril peut justifier la prolongation du régime dérogatoire aux règles de publicité et de mise en concurrence, un retour aux dispositions de droit commun d'appel à concurrence est souhaitable dans l'intérêt des finances publiques. Le préfet de la région Île-de-France, compétent pour la passation de ces marchés au titre de la DRAC, n'est toutefois pas compétent à Paris pour la levée de l'arrêté de péril, qui relève du préfet de police.

Cependant, comme l'a indiqué la direction générale des patrimoines dans un courrier du 7 juin 2019 à l'équipe de maîtrise d'œuvre, si certains travaux relèvent de l'urgence impérieuse (à savoir les principaux travaux relatifs à l'opération de consolidation, tels que la mise sur cintres des arcs-boutants du chœur, la mise en place des platelages²⁸ supérieurs et inférieurs permettant de délester les voûtes des gravois²⁹ accumulés, la vérification de l'état de stabilité et leur mise sur cintres), d'autres, moins directement liés à la consolidation immédiate de l'édifice, tels que la mise en place du parapluie définitif ou encore le nettoyage et la dépollution des chapelles et du déambulatoire de la cathédrale, relèvent de procédures usuelles de marchés et doivent faire l'objet de mises en concurrence.

Dans un premier temps, la DRAC a établi de fait des devis pour les prestations « *les moins directement liées à l'urgence impérieuse* ». Lors d'une réunion tenue le 4 septembre 2019 avec la préfecture de région, il a été cependant décidé que tous les travaux à engager devaient être considérés comme liés à l'urgence impérieuse et qu'à ce titre, les marchés devaient être lancés sans publicité ni mise en concurrence préalables. Il a été également décidé qu'il pouvait être fait appel à des sous-traitants, alors que cela avait été initialement exclu afin de réduire les indices de majoration (30 %) à appliquer en ce cas.

Pour les travaux les plus importants, les prestataires retenus dans le cadre des marchés de gré à gré relevant de l'urgence impérieuse étaient antérieurement titulaires des marchés résiliés, et notamment la société Europe Échafaudage, la société Le Bras et la société Pierre Noël.

Le contrôle des devis présentés par les entreprises soumissionnaires

Le préfet de région a explicitement demandé un strict contrôle des devis. La DRAC IDF a passé à cet effet un contrat avec un économiste de la construction, ancien vérificateur des monuments historiques ayant déjà travaillé sur la cathédrale. Au regard de la procédure d'urgence impérieuse selon laquelle ont été lancés les marchés après l'incendie du 15 avril 2019, la Cour a examiné le contenu exact de la mission confiée à l'économiste.

Cette initiative apparaît pertinente. Toutefois, si l'analyse des rapports de présentation rédigés par la maîtrise d'œuvre pour justifier la commande des prestations dans le cadre de l'urgence impérieuse mentionne la validation des devis correspondants par l'économiste, il apparaît que toutes les commandes effectuées dans ce cadre n'ont pas systématiquement fait l'objet d'un tel rapport comme prévu et que les montants proposés n'ont qu'en partie été revus à la baisse.

²⁸ Planchers de charpente.

²⁹ Débris provenant de matériaux, gravats.

La direction générale des patrimoines a précisé que la mission de l'économiste avait pour finalité d'identifier, « *dans la mesure du possible, en France* », des situations comparables pour expertiser des prix proposés par les entreprises dans leurs devis.

Pour améliorer le dispositif de contrôle, et après mise au point d'un cahier des charges, cette mission d'économiste a été par la suite confiée à une société spécialisée le 28 novembre 2019.

De fait, si l'essentiel des 243 devis transmis à la Cour a bien fait l'objet d'une vérification des prestations et des quantités par l'économiste retenu par la DRAC, un faible pourcentage d'entre eux a été revu à la baisse par ce dernier (32 sur 154 visés, soit 20,77 %). Ce n'est qu'à l'issue de l'intervention de la société qui lui a succédé que des devis (39 devis modifiés sur 88 visés, soit 43,82 %) ont été plus fréquemment revus à la baisse.

Les marchés passés sous le régime de l'urgence impérieuse avaient une durée maximum de six mois. Néanmoins, plusieurs d'entre eux ont été prolongés pour la même durée, pour se terminer en 2020. Par courrier adressé au préfet de région en date du 24 octobre 2019, la DRAC Île-de-France a, en effet, fait part de la difficulté qu'elle rencontrait : leur prolongation était nécessaire afin d'éviter toute discontinuité au moment de leur transfert au nouvel établissement public créé par la loi. Les marchés passés par elle ont été de fait, pour l'essentiel, transférés à l'établissement public à compter du 16 décembre 2019. Sur un total de 35 012 366 € TTC de marchés transférés, 19 213 062 € TTC restaient à cette date à régler.

B - La fixation tardive de la rémunération du maître d'œuvre

La détermination de la rémunération de la maîtrise d'œuvre a été confrontée au caractère partiellement inopérant de l'arrêté du 1^{er} février 2011 qui encadre la rémunération des architectes en chef des monuments historiques pour leurs activités d'études, de conseil et de surveillance ainsi que le barème applicable aux opérations de maîtrise d'œuvre des travaux de restauration sur les monuments historiques classés appartenant à l'État.

Les modalités de rémunération des ACMH

Un arrêté du 1^{er} février 2011 détermine la rémunération des architectes en chef des monuments historiques pour leurs activités d'études, de conseil et de surveillance ainsi que le barème applicable aux opérations de maîtrise d'œuvre des travaux de restauration sur les monuments historiques classés appartenant à l'État.

Il prévoit qu'au-delà d'un montant de travaux supérieur à 50 M€ HT, les honoraires du maître d'œuvre sont négociés avec le maître d'ouvrage.

Conformément à ce texte, la rémunération de la mission de base de maîtrise d'œuvre est calculée par application d'un taux au montant HT du coût prévisionnel des travaux. Ce taux est calculé en fonction du montant des travaux et de la complexité du projet. Le niveau de complexité (0,85 ; 1 et 1,15) peut être modulé de plus ou moins 0,075.

L'arrêté ajoute que dans « *certaines conditions tout à fait exceptionnelles* », le coefficient de complexité retenu après application de la modulation susvisée, peut être majoré. Cette majoration doit cependant « *faire l'objet d'une argumentation détaillée et chiffrée et ne peut être retenue qu'après approbation de l'administration centrale du ministère maître d'ouvrage et après avis du directeur général des patrimoines au ministère chargé de la culture* ».

M. Philippe Villeneuve, ACMH compétent pour les travaux de restauration sur la cathédrale par son arrêté de nomination du 7 juin 2013, a été chargé d'assurer la maîtrise d'œuvre des travaux de mise en sécurité et de consolidation avec l'appui au début de trois autres ACMH, missionnés par le directeur général des patrimoines (Mme Charlotte Hubert et MM. Rémi Fromont et Pascal Prunet), puis, après le retrait de Mme Hubert, de ces deux derniers.

Il a demandé que pour la phase de travaux correspondant à la sécurisation et à la consolidation de la cathédrale, sa rémunération prenne en compte le niveau de complexité maximum (1,15), l'application de la modulation du niveau de complexité la plus forte (+ 0,075) ainsi qu'une majoration de 60 % pour l'ensemble de la mission. Il invoquait à l'appui de cette demande « *le régime mixte de l'urgence impérieuse et de l'urgence simple, le caractère emblématique de la cathédrale Notre-Dame, les contraintes liées aux objectifs fixés par le Président de la République, les contraintes liées à la présence massive de plomb, la forte médiatisation du chantier et le nombre important d'acteurs qu'il fédère* ».

Si la direction générale des patrimoines (DGP) reconnaissait dans une note du 24 juillet 2019 que la « *soudaineté de la mise en place de cette importante opération, potentiellement au détriment d'autres, est une caractéristique importante de ce chantier* », elle indiquait néanmoins qu'il « *est extrêmement rare qu'une majoration supplémentaire soit demandée* ».

À la suite d'une réunion du 18 octobre 2019 entre la DGP et M. Villeneuve, ce dernier a proposé, par courrier du 30 novembre 2019, un taux de majoration de 30 % (en sus des coefficients maximum de niveau de complexité et de modulation de ce niveau), pour les travaux de sécurisation et de consolidation de la cathédrale Notre-Dame de Paris³⁰.

Par courrier du 13 décembre 2019, la DGP lui a en définitive fait connaître que, s'agissant de ces travaux, il ne pouvait être fait application de l'arrêté du 1^{er} février 2011 : « *compte tenu des prestations mises en place dans le cadre de ces travaux d'urgence, qui ne couvrent qu'une partie des missions de la maîtrise d'œuvre et de l'impossibilité à ce jour de fixer précisément le montant des travaux à réaliser pour cette phase, l'utilisation du barème applicable aux seules opérations de restauration n'est pas envisageable* ». Elle a invité alors le maître d'œuvre à négocier le montant de ses honoraires directement avec l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, maître d'ouvrage des travaux depuis le 1^{er} décembre 2019.

La négociation menée entre la maîtrise d'œuvre et l'établissement public a tardivement abouti à la signature le 11 juin 2020 d'un avenant financier au marché de maîtrise d'œuvre, après consultation du conseil d'administration, fixant sa rémunération de manière forfaitaire en se référant à des taux journaliers et des temps passés. Son montant a été ainsi fixé à 3,6 M€ HT hors prime d'assurance pour l'ensemble des ACMH intervenant sur le chantier et leurs collaborateurs jusqu'au terme des travaux de sécurisation prévu dorénavant en août 2021, soit une rémunération d'un niveau moindre que celui demandé initialement en fonction du montant des travaux et assorti de majorations très dérogatoires.

³⁰ Par note du 22 octobre 2019, la DRAC signalait le fait que l'assiette des travaux retenue par M. Philippe Villeneuve pour sa rémunération comprenait toutes les installations de chantier et les installations spécifiques liées au risque de pollution au plomb alors même que la maîtrise d'œuvre a délégué leur conception et leur coordination à la société Europe Échafaudage et que ces bases-vies ont un usage « *plus large que les seuls travaux (accueil du clergé, des intervenants scientifiques et de la maîtrise d'ouvrage notamment)* ».

Le caractère forfaitaire de la rémunération de la maîtrise d'œuvre apparaît de fait d'autant plus pertinent que le coût des travaux a dû être fortement réévalué à la hausse à déjà trois reprises.

Un coût des mesures de sauvegarde de la cathédrale réévalué fortement à la hausse

Le budget prévisionnel des travaux de mise en sécurité et de consolidation de la cathédrale, évalué initialement en mai 2019 à 65 M€, a été réévalué à 85 M€ fin juillet 2019.

Cette nouvelle estimation a dû être à son tour fortement révisée plusieurs fois à la hausse compte tenu des éléments suivants :

- la pollution au plomb qui a conduit à la fermeture du chantier du 22 juillet au 19 août 2019 puis à la mise en place de mesures rigoureuses de protection des ouvriers et compagnons intervenant sur le chantier. Un chiffrage des surcoûts liés à ces mesures est en cours ;
- le régime de l'urgence impérieuse lié à l'arrêt de péril, qui limite la mise en concurrence dans les marchés ;
- la nécessité apparue en cours de chantier de travaux complémentaires, ce dernier n'ayant pu en effet faire l'objet des études préalables habituelles ;
- l'épidémie de Covid-19 qui a conduit à un nouvel arrêt du chantier du 15 mars au 27 avril 2020, avant un redémarrage très progressif.

La mise en sécurité complète de l'édifice, préalable indispensable à sa restauration, est désormais prévue à ce stade en août 2021, mais ce calendrier apparaît non totalement dénué de risque de glissement vers le début de l'automne.

Cette prolongation des délais s'accompagne d'une nouvelle progression du coût des travaux de sauvegarde. Après avoir été réévalués à 135 M€ au 2^{ème} trimestre 2020, ces derniers sont désormais estimés à 165 M€ en juillet 2020, à comparer aux 65 M€ de l'estimation initiale.

À l'été 2020, les montants totaux déjà engagés s'élevaient, selon l'établissement public, à 91 M€.

Au terme des travaux de sauvegarde, il appartiendra en tout état de cause à l'établissement public de négocier un nouveau contrat de rémunération de la maîtrise d'œuvre pour les travaux de restauration proprement dits.

Le montant de ces derniers n'a pas encore fait l'objet d'estimation prévisionnelle, dès lors que la décision d'une restauration à l'identique n'est intervenue que le 9 juillet 2020. Une étude d'évaluation et de diagnostic en vue des travaux de restauration a été confiée par l'établissement public, le 22 juin 2020, à M. Villeneuve et différents co-contractants, avec remise prévue la mi-octobre.

III - Une absence très anormale de toute enquête administrative

Bien qu'au moment de l'incendie la maîtrise d'ouvrage du chantier, exercée par la direction régionale des affaires culturelles, et la maîtrise d'œuvre, assurée par un architecte en chef des monuments historiques ayant le statut de fonctionnaire de l'État, relèvent directement de ses services, le ministère de la culture n'a pas jugé utile de lancer une enquête administrative, parallèlement à l'enquête judiciaire immédiatement diligentée par le procureur de Paris lors de la survenue de l'incendie.

Le ministère paraît avoir considéré qu'une telle enquête, pourtant usuelle et immédiate dans toute administration après un incident grave indépendamment de toute enquête judiciaire éventuelle, aurait pesé sur l'engagement des équipes concernées pour faire face à l'urgence de sauvegarder la cathédrale. Pourtant, elle aurait pu utilement permettre de protéger ces agents dès lors qu'elle n'aurait pas identifié d'éventuelles défaillances dans l'organisation administrative de la maîtrise d'ouvrage et dans la conduite du chantier par le maître d'œuvre. En tout état de cause, elle était d'autant plus indispensable que le choix a été fait par le ministère de confier la responsabilité des travaux de conservation et de restauration aux mêmes équipes pour l'essentiel que celles qui conduisaient le chantier en cours.

La Cour relève au surplus que le ministère ne s'est porté partie civile que très tardivement dans l'instruction judiciaire immédiatement diligentée dès le soir de l'incendie par le procureur de la République.

Cette décision n'est intervenue, en effet, que le 11 juin 2020, au moment où la Cour achevait son enquête.

Elle a constaté, par ailleurs, que le ministère n'a pas encore organisé de retour d'expérience complet et approfondi avec toutes les parties prenantes concernées par l'incendie du 15 avril 2019 pour tirer sur tous les plans concernés toutes les leçons de cette catastrophe. Un plan d'action « sécurité cathédrale » a certes été diffusé aux DRAC le 17 octobre 2019 mais de caractère relativement général et essentiellement sous forme de rappel d'obligations règlementaires et de bonnes pratiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Confrontée aux conséquences de l'incendie menaçant de ruine la cathédrale, la DRAC IDF, dont la direction était vacante, s'est immédiatement mobilisée. Elle a bénéficié dans un premier temps de l'aide de la direction générale des patrimoines (DGP) et de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (Oppic), avant de procéder à un nombre de recrutements externes limité, en lien avec le représentant spécial du Président de la République. La coordination des services de l'État et des relations avec les partenaires par le préfet de la région Île-de-France, notamment dans le dossier complexe de la pollution au plomb, a permis de gérer au mieux les conflits de compétence pouvant exister et d'assurer la sécurité du chantier et des riverains.

Parallèlement, la maîtrise d'œuvre a été renforcée à l'initiative de la direction générale des patrimoines. Après que les marchés en cours, devenus sans objet, ont été dénoncés sans contestation ni, dans la plupart des cas, demande d'indemnités de résiliation, de nouveaux marchés, indispensables à la sauvegarde de Notre-Dame, ont été passés de gré à gré, le plus souvent avec les mêmes entreprises, dans le cadre de l'urgence impérieuse. L'arrêté de péril, pris par le préfet de police de Paris qui en a la compétence, étant toujours en vigueur, des marchés ont été passés sous ce régime durant la totalité de la période précédant la transmission de la maîtrise d'ouvrage à l'établissement public. Un économiste de la construction est intervenu, pour répondre à la demande du préfet de région d'un strict contrôle des devis, dont une proportion limitée a cependant été revue à la baisse avant l'intervention d'une société spécialisée.

La rémunération de la maîtrise d'œuvre a été fixée tardivement, de manière forfaitaire eu égard à l'inadaptation des dispositions tarifaires réglementaires à un chantier hors normes, à un niveau moindre que celui qui aurait résulté de la proposition initiale de celle-ci, fortement dérogatoire. Le caractère forfaitaire de la rémunération de la maîtrise d'œuvre apparaît de fait d'autant plus justifié que le coût de ces derniers a dû être fortement réévalué à la hausse à déjà trois reprises, passant de 65M€ en mai 2019 à 165 M€ en juillet 2020, dans un contexte de lourdes contraintes sanitaires pesant sur le chantier et conduisant à retarder son achèvement, aujourd'hui prévu non sans volontarisme en août 2021.

La Cour considère très anormal que le ministère de la culture n'ait pas jugé utile, contrairement aux règles qui s'imposent à toute administration après une catastrophe grave, de lancer une enquête administrative, parallèlement à l'instruction judiciaire ouverte dès le soir de l'incendie, à laquelle, au demeurant, elle ne s'est portée partie civile que très tardivement, le 11 juin 2020, soit quinze mois après le sinistre et à l'issue du contrôle de la Cour.

Diligenter une enquête apparaît d'autant plus nécessaire que le choix a été fait de confier la responsabilité des travaux de conservation et de restauration aux mêmes équipes pour l'essentiel que celles qui conduisaient le chantier en cours.

La Cour a constaté, en outre, que le ministère n'a toujours pas organisé de retour d'expérience complet et approfondi avec toutes les parties prenantes concernées par l'incendie du 15 avril 2019, et pas seulement ses seuls services, pour tirer sur tous les plans toutes les leçons de cette catastrophe, ce dont le plan d'action « sécurité cathédrale » du 17 octobre 2019 ne saurait tenir lieu. L'incendie survenu le 18 juillet 2020 à la cathédrale de Nantes, dont la toiture avait déjà brûlé en 1972 lors d'un chantier de restauration, atteste, si besoin était, de l'urgence d'un retour d'expérience complet, approfondi et partagé.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 3. diligenter une enquête administrative sur les circonstances dans lesquelles est survenu l'incendie du 15 avril 2019 ; à défaut, dégager sans délais avec l'ensemble des parties prenantes concernées, au-delà des seuls services du ministère, les enseignements à tirer opérationnellement sur tous les plans de ce sinistre (Ministère de la culture).*
-

Chapitre IV

La souscription nationale : résultats et modalités d'emploi

Témoignage de sa place particulière pour les différents gouvernements de la France³¹, la cathédrale Notre-Dame a, depuis le XIX^{ème} siècle, été l'objet de dispositions législatives spécifiques afin d'ouvrir des crédits pour sa conservation et sa restauration.

Alors que de longs travaux préparatoires accompagnés de devis et de projets de plans avaient précédé l'examen des projets de loi précédents, les circonstances particulières nées de l'urgence ont conduit le Gouvernement à déposer un projet succinct et à organiser une brève discussion parlementaire du projet de loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet.

³¹ Ainsi que le mentionne l'exposé des motifs de la loi du 19 juillet 1845 qui ouvre un crédit pour sa restauration, « *la cathédrale de Paris, l'une des créations les plus remarquables du moyen-âge en France, l'une des plus intéressantes du point de vue de l'art et des souvenirs historiques, a gravement souffert des injures du temps et de l'action inintelligente, non moins désastreuse, par conséquent de la main des hommes. À l'intérieur, la majesté de la superbe église, la savante harmonie de ses proportions, saisissent, l'âme tout d'abord, inspirant un sentiment soudain de religieuse admiration ; mais, bientôt, la froide nudité de ces hautes murailles, le délabrement de ses vastes nefs, [...] attristent les regards attentifs, choquent et irritent le goût* ».

**Un projet de loi instituant une souscription nationale
marqué par l'urgence³²**

Le Gouvernement a saisi le Conseil d'État d'un projet de loi dès le 18 avril 2019. L'avis du Conseil est intervenu le 23 avril, veille de la présentation du texte en Conseil des ministres. Examiné selon la procédure accélérée, le texte a été définitivement adopté le 16 juillet 2019.

La célérité de l'élaboration et de l'examen de ce texte répondait à la volonté de mener à bien, dans le délai des cinq années annoncé par le Président de la République, les travaux de restauration et de conservation de la cathédrale Notre-Dame.

Ainsi que le relevaient le Conseil d'État puis les assemblées parlementaires, les éléments d'analyse présentés, notamment en termes d'incidence budgétaire, étaient limités : *« Il n'existe en effet à ce jour ni diagnostic même provisoire des dommages causés par le sinistre, ni une première appréciation de la nature et des montants des travaux à mener, et moins encore de présentation des partis architecturaux qui seront retenus, notamment en ce qui concerne la future charpente et la flèche ».*

Par le passé, des souscriptions nationales ont été ouvertes tant par des lois que par décrets. Le Gouvernement justifiait l'ouverture de la souscription nationale par la loi par sa « *volonté de conférer une dimension solennelle à la collecte des fonds* ». En l'espèce, le projet de loi ne se bornait toutefois pas à instituer une souscription nationale mais comportait plusieurs dispositions qui relèvent du domaine de la loi comme la réduction fiscale spécifique à laquelle ouvre droit un don fait par un particulier pour la reconstruction de Notre-Dame.

³² Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté en urgence le 18 avril 2019 au regard de l'article 4 du projet du Gouvernement qui accorde aux collectivités territoriales la faculté de verser des dons pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame. Un avis favorable tacite est né au terme du délai de 72 heures prévu à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

I - Un cadre législatif spécifique

Par-delà sa portée symbolique, la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet comporte les principales mesures suivantes, qui sont, à plusieurs titres, originales³³:

- elle ouvre une souscription nationale, placée sous la haute autorité du Président de la République, qui vise non à édifier un monument mais à restaurer un édifice, de surcroît affecté à l'exercice du culte³⁴ ;
- elle accorde aux collectivités territoriales la faculté de verser des dons pour ces travaux de restauration ;
- elle met en œuvre un dispositif de collecte inédit, justifié selon le Gouvernement par le nombre et l'importance des dons attendus : outre le Trésor public, quatre organismes - un établissement public (le Centre des monuments nationaux) et trois fondations reconnues d'utilité publique (la Fondation de France, la Fondation du patrimoine et la Fondation Notre Dame) - sont habilités à collecter les dons, avant de les reverser à l'État ou à l'établissement public désigné pour conduire les travaux de restauration ;
- elle prévoit un dispositif fiscal spécifique et temporaire, applicable uniquement aux versements effectués entre le 16 avril et le 31 décembre 2019 de nature à stimuler la générosité des particuliers. Est porté en effet à 75 % le taux de réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons versés dans le cadre de la souscription, dans la limite de 1 000 € ; en l'absence de ces dispositions, un taux de 66 % s'appliquerait. Aucun régime particulier n'a en revanche été mis en place pour inciter au mécénat des entreprises en faveur de la restauration de la cathédrale.

³³ Elle habilite également le Gouvernement à prendre, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, des ordonnances lui permettant, d'une part, de créer un établissement public de l'État afin de concevoir et réaliser les travaux, d'autre part, de déroger, pour des motifs d'urgence, à plusieurs législations.

³⁴ Article 1^{er}. Les lois du 7 septembre 1948 relative à l'érection d'un monument commémoratif au général Leclerc et du 11 décembre 1952 relative à l'édification de deux monuments à la mémoire du général Mangin, instituant une souscription nationale à cet effet, indiquaient que la souscription nationale était ouverte « par les soins du Gouvernement ». Quant à la souscription en faveur de la Polynésie française, la loi du 11 juin 1983, issue d'une proposition de loi, la plaçait sous la haute autorité du président du Sénat et du président de l'Assemblée nationale. Conformément à l'annonce faite par le Président de la République le soir même de l'incendie, la souscription nationale est placée sous sa haute autorité. Si cette disposition apparaît dépourvue de toute portée normative, elle présente une forte charge symbolique.

**Des possibilités de dérogation au droit commun
en matière de voirie, d'environnement et d'urbanisme
pour faciliter les travaux de restauration**

Afin de faciliter la réalisation des travaux de restauration de Notre-Dame de Paris en adaptant le droit applicable aux caractéristiques exceptionnelles du chantier, la loi du 29 juillet 2019 (article 11) habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, toutes dispositions relevant du domaine de la loi de nature à faciliter la réalisation, dans les meilleurs délais et dans des conditions de sécurité satisfaisantes, des opérations de travaux de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, et d'aménagement de son environnement immédiat.

Ces ordonnances peuvent prévoir des adaptations ou dérogations aux règles en matière de voirie, d'environnement et d'urbanisme³⁵, en particulier en ce qui concerne la mise en compatibilité des documents de planification, la délivrance des autorisations nécessaires ainsi que les procédures et délais applicables. Aucune ordonnance n'a été en définitive prise par le gouvernement avant l'expiration, au 30 juillet 2020, du délai d'habilitation ouvert par la loi.

A - Des collecteurs limitativement désignés par la loi

L'article 3 de la loi du 29 juillet 2019 énumère limitativement les organismes appelés à participer à la souscription nationale : outre le Trésor public, pour les personnes qui souhaiteraient effectuer un don directement auprès de l'État, ils comprennent le Centre des monuments nationaux et trois fondations reconnues d'utilité publique : la Fondation de France, la Fondation du patrimoine et la Fondation Notre Dame³⁶.

Le nombre limité d'acteurs désignés pour participer à la souscription nationale s'explique notamment par la volonté de sécuriser la collecte. Le choix de ces acteurs en particulier s'appuie sur la taille, les compétences et l'habitude qu'ont notamment les trois fondations précitées à gérer d'importantes campagnes de dons. L'étude d'impact de la loi indique ainsi que « *le choix de ces organismes tient à leur objet adapté ou à leur position d'organismes référents pour un tel projet* ».

³⁵ Le champ des ordonnances était initialement étendu aux règles des marchés publics dans le projet de loi présenté par le Gouvernement.

³⁶ Le ministère de la culture peut également conventionner directement avec certains mécènes ou collectivités, de même que l'établissement public.

B - Une souscription nationale fiscalement encouragée

Il n'existe pas de cadre général pour l'organisation d'une souscription nationale. Aucun texte ne vient en préciser le régime. L'octroi d'un avantage fiscal n'est pas une caractéristique nécessaire d'une souscription nationale.

1 - Une majoration exceptionnelle du taux de réduction d'impôt des particuliers

L'article 5 de la loi du 29 juillet 2019 constitue le cœur de l'engagement de l'État aux côtés des « donateurs particuliers » afin de « *permettre un accompagnement adéquat du mouvement de solidarité nationale* ». Selon les termes de l'étude d'impact, l'importance symbolique et historique de la cathédrale Notre-Dame de Paris et « *l'ampleur des dépenses de restauration occasionnées par le violent incendie [...] nécessitent d'aller au-delà du dispositif d'incitation fiscale de droit commun* ».

Le versement fait jusqu'au 31 décembre 2019 à l'un des organismes collecteurs désignés par la loi ouvre ainsi droit au donateur à une réduction d'impôt sur le revenu d'un montant égal à 75 % du don, dans la limite du plafond de 1 000 € par an. Cette majoration est exceptionnelle à double titre :

- en premier lieu, le taux de réduction d'impôt fixé à 75 % est sensiblement plus élevé que le droit commun (66 %), même s'il existe un précédent dans le domaine humanitaire. L'article 200 du code général des impôts prévoit déjà depuis 1989 (amendement dit Coluche) un tel taux « *pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins (...) à des personnes en difficulté* » », mais avec un plafond sensiblement inférieur (546 € pour 2019) ;
- en second lieu, pour accroître le caractère incitatif de la disposition comme l'indique l'étude d'impact, le plafond de 1 000 € constitue, comme pour celui prévu pour les actions humanitaires, un plafond autonome dont il n'est pas tenu compte pour la détermination du plafond de 20 % du revenu imposable prévu à l'article 200 du code général des impôts (CGI).

Ainsi, par son taux comme par le caractère autonome de son plafond, la majoration exceptionnelle et temporaire instituée par la loi est proche de l'avantage fiscal associé aux dons effectués par les particuliers au bénéfice d'organismes s'occupant de personnes démunies, mais son plafond est près de deux fois plus important. Pour un don de 1 000 €, la réduction d'impôt atteint ainsi 750 € contre 666 € dans le régime de droit commun.

Tableau n° 3 : simulation de l'avantage fiscal né de dons effectués dans le cadre de la souscription nationale

<i>Montant du don «Notre-Dame »</i>	<i>Taux de la réduction d'impôt</i>	<i>Montant de l'avantage</i>
1 000 €	75 %	750 €
2 000 €	75 % jusqu'à 1 000 €, 66 % au-delà	1 410 €

Source : Cour des comptes

Le taux applicable à la réduction d'impôt dont bénéficient les entreprises en application de l'article 238 *bis* du CGI³⁷ dans le cadre du régime du mécénat d'entreprises n'a en revanche pas été modifié pour les versements destinés à contribuer au financement de la restauration de la cathédrale.

Le Gouvernement a en effet souhaité encourager les dons des particuliers et, par l'adoption d'un plafonnement de l'avantage fiscal, limiter la contrepartie fiscale aux dons des « grands donateurs ».

2 - Une majoration seulement temporaire

Cette majoration exceptionnelle ne vaut que pour les versements effectués entre le 16 avril et le 31 décembre 2019. Les dons versés avant le 16 avril, lendemain de l'incendie, sont soumis au régime de droit commun (réduction d'impôt sur le revenu de 66 % du montant du don). Il en va de même pour les dons versés depuis le 1^{er} janvier 2020, même si la souscription nationale demeure toujours ouverte. La loi n'a pas prévu en effet une date de clôture pour cette dernière, qui sera fermée par décret, non intervenu à ce jour.

³⁷ On désigne par mécénat d'entreprise un dispositif figurant à l'article 238 *bis* du code général des impôts qui prévoit que les dons de mécénat des entreprises ouvrent droit à une réduction d'impôt sur les sociétés égale à 60 % du montant des versements, pris dans la limite de 20 000 € ou de 5 pour mille du chiffre d'affaires lorsque ce dernier montant est plus élevé. Depuis la loi de finances pour 2000, le taux de réduction d'impôt a été ramené à 40 % pour la fraction de dons supérieure à 2 M€.

3 - Une application rétroactive

Les dons et versements effectués dès le 16 avril 2019 peuvent bénéficier du dispositif fiscal spécifique institué par la loi du 29 juillet 2019³⁸. La date du 16 avril 2019 correspond au lendemain de l'incendie de la cathédrale et de l'annonce par le Président de la République de l'instauration d'un dispositif spécifique visant à accompagner l'élan de générosité des donateurs.

Sur le plan pratique, les modalités de perception de l'avantage fiscal par les donateurs ne présentent pas de spécificités par rapport aux dons effectués dans le cadre de l'article 200 du CGI. Ainsi, pour l'ensemble des dons effectués au cours de l'année 2019, la réduction d'impôt sur le revenu, associée, est déduite de l'impôt dû au titre des revenus 2019 au moment de sa liquidation, soit en août 2020.

Compte tenu de sa spécificité, le don effectué dans le cadre de la souscription nationale ne sera en revanche pas pris en compte dans le mécanisme d'acompte prévu à l'article 1665 *bis* du CGI dans le cadre de la mise en place du prélèvement à la source. Celui-ci vise expressément les donateurs réguliers, c'est à dire ayant au moins versé des dons lors des deux dernières années fiscales dans le cadre des dispositifs existants (articles 199 et 200 du code général des impôts).

II - Les résultats de la souscription nationale

A - Un total de 824,756 M€ au 31 décembre 2019, apportés par 338 086 donateurs

La souscription nationale a rencontré un succès exceptionnel auquel la mobilisation des différents canaux de collecte, très complémentaires, a apporté une contribution majeure.

³⁸ La Fondation du patrimoine a indiqué que les dons effectués le jour même de l'incendie ont été datés du 16 avril.

1 - Les dons et promesses de dons collectés

Les travaux de la Cour ont permis d'identifier un montant total de dons au titre de la souscription nationale de 824,756 M€ au 31 décembre 2019³⁹, selon la répartition suivante :

- dons effectivement encaissés : 184 398 287 €, soit 22,36 % du total ;
- promesses de dons : 439 357 882 €, soit 53,27 % du total ;
- promesses de dons directs à l'établissement public : 201 000 000 €, soit 24,37 % du total.

Le tableau ci-après présente les résultats de la collecte selon les institutions qui ont bénéficié de dons et de promesses de dons (hors établissement public).

Tableau n° 4 : résultats de la collecte (en €)

<i>Collecteurs</i>	Montants collectés au 31 décembre 2019	Promesses de dons (entreprises et collectivités)	Promesses de dons (fondations abritées)
<i>Fondation du patrimoine</i>	87 099 391 €	140 717 882 €	s.o.
<i>Fondation Notre Dame</i>	51 376 380 €	282 340 000 €	15 000 000 €
<i>Fondation de France</i>	29 965 882€	----	800 000 €
<i>CMN</i>	7 659 634 €	s.o.	s.o.
<i>Ministère de la Culture</i>	7 550 000 €	500 000 €	
<i>Trésor Public</i>	747 000 €		s.o.
Total	184 398 287 €	423 557 882 €	15 800 000 €

Source : Cour des comptes à partir des données provenant des collecteurs

³⁹ Les travaux de la Cour n'ont pas permis de trouver la concrétisation de l'annonce d'une contribution de 20 M€ au titre du fonds de solidarité des départements d'Île- de- France. Quant à la promesse de don de 50 M€ de la ville de Paris, il apparaît que cette somme ne sera finalement pas affectée aux travaux de sauvegarde et de reconstruction de Notre-Dame, mais au financement des travaux de réaménagement de ses abords, dont le parvis, propriété de la ville. Ces sommes ne figurent donc pas dans la collecte totale recensée par la Cour.

Ce montant n'intègre pas non plus la collecte de 8 M de dollars US effectuée en 2019 au bénéfice de la sauvegarde et de la restauration de Notre-Dame par la fondation charitable *Friends of Notre-Dame* dont la convention de soutien financier est en cours de rédaction (cf. *supra*).

Il convient d'ajouter les promesses de dons - soit 200 M€ au total - apportées par la Fondation Bettencourt-Schueller, la société Téthys et le groupe l'Oréal directement à l'établissement public⁴⁰. Le département du Morbihan a lui aussi fait le choix de lui verser sa contribution de 1 M€.

2 - Le nombre et la répartition des donateurs (hors promesses de dons)

L'élan de générosité suscité par l'incendie se marque aussi dans le nombre de donateurs : au total 338 086 dons ont été effectués pour la reconstruction de la cathédrale, dont 331 762 en provenance de particuliers avec un don moyen de 196,50 €, et 6 012 d'entreprises, avec un montant de mécénat en moyenne de 17 304 €.

Comme le montre le tableau suivant, les différents canaux de collecte ont été cependant très inégalement attractifs, tant pour les particuliers que pour les entreprises.

Tableau n° 5 : nombre et répartition des donateurs par collecteur

<i>Collecteur</i>	Total	Particuliers	Entreprises	Collectivités
<i>Fondation du patrimoine</i>	236 468	98,3 %	1,6 %	0,1 %
<i>Fondation Notre Dame</i>	56 447	97,6 %	2,3 %	0,1 %
<i>Fondation de France</i>	11 142	98,7 %	1 %	0,3 %
<i>CMN</i>	33 734	98,4 %	1,5 %	0,1 %
<i>Ministère de la Culture</i>	6		100 %	
<i>Trésor Public</i>	289		100 %	

Source : Cour des comptes à partir des données transmises par les collecteurs

Comme le met en évidence le tableau ci-après, si en nombre de dons les particuliers sont les plus nombreux, en montant les entreprises ont logiquement apporté la majorité des sommes collectées.

⁴⁰ Selon la répartition suivante : Téthys 50 M€ ; L'Oréal 50 M€ ; Fondation Bettencourt-Schueller 100 M€.

**Tableau n° 6 : répartition des dons versés par type de donateur
(en € et %)**

<i>Collecteur</i>	Particuliers	Entreprises	Collectivités/ associations	Nationale	Étrangère
<i>Fondation du patrimoine</i>	44 162 776	41 733 925	1 202 790	74,1 %	25,9 %
<i>Soit</i>	50,7 %	47,9 %	1,4 %		
<i>Fondation Notre Dame⁴¹</i>	13 920 000	27 196 021	10 260 196	92,3 %	7,7 %
<i>soit</i>	27 %	53 %	20 %		
<i>Fondation de France⁴²</i>	2 355 575	27 067 416	542 891	91,2 %	8,8 %
<i>soit</i>	7,9 %	90,3 %	1,8 %		
<i>CMN</i>	4 737 566	1 426 451	1 495 617	92,2 %	7,8 %
<i>soit</i>	61,9 %	18,6 %	19,5 %		
<i>Ministère de la Culture</i>	s.o.	6 550 000	1 000 000	79 %	21 %
<i>soit</i>		86,7 %	13,3 %		
<i>Trésor public⁴³</i>			168 454	24 %	76 %
Total	65 175 917 35,5 %	103 963 813 56,5 %	14 669 948 8 %		

Source : Cour des comptes à partir des données des collecteurs

⁴¹ Les dons collectés par la Fondation Notre Dame ne prennent pas en compte les huit millions de dollars US, rassemblés en 2019 par la fondation charitable américaine *Friends of Notre-Dame*, dont le versement n'interviendra qu'après la convention de mécénat (*grant agreement*) en cours de rédaction (cf. *supra*).

⁴² Les dons collectés incluent les sommes rassemblées par la fondation charitable américaine *Friends of Fondation de France* pour laquelle la convention de mécénat a été approuvée.

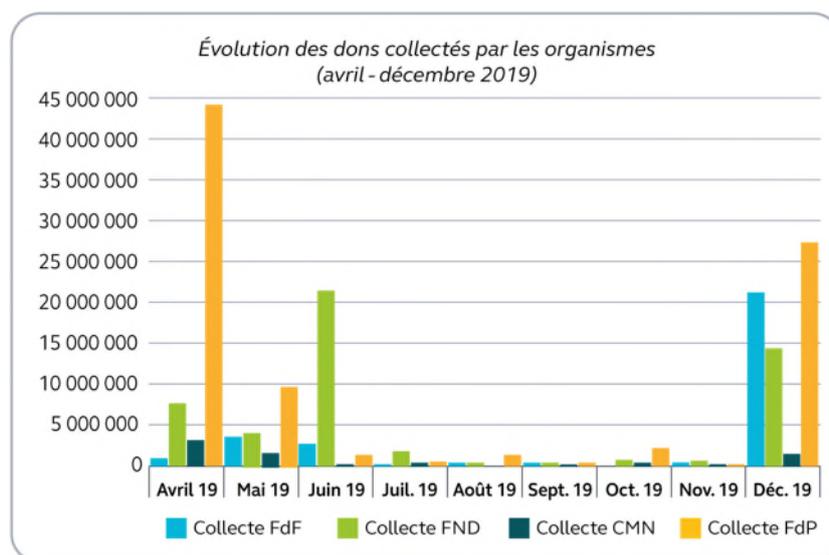
⁴³ La répartition des montants entre particuliers et entreprises n'est pas disponible pour le Trésor public : ceci concerne 578 546 € non affectés entre les deux rubriques et qui en conséquence ne sont pas intégrés dans les totaux (mais inclus dans le total général du tableau n° 11).

Ce tableau met en évidence le considérable retentissement international de l'incendie de la cathédrale. Les dons en provenance de l'étranger ont contribué pour une part très significative au résultat de la souscription nationale. Leur montant total atteint 30,285 M€ et représente 16,38 % des fonds reçus au 31 décembre 2019. La Fondation du patrimoine a reçu des dons en provenance de 138 pays (cf. annexe 5) et la Fondation Notre Dame d'une centaine.

3 - La concentration temporelle des dons

Le calendrier de la collecte, que retrace le graphique ci-après, fait apparaître une forte concentration des dons en avril et mai 2019, liée notamment aux dons des particuliers, qui met en lumière l'ampleur exceptionnelle des dons spontanés. Le rebond du mois de décembre est lié à la fin de la déductibilité fiscale à hauteur de 75 % des dons des particuliers et à la clôture des comptes pour les entreprises mécènes, dans un contexte où certains collecteurs ont, sur cette période, diffusé des messages sur les réseaux sociaux rappelant la situation de la cathédrale et faisant appel à dons.

Graphique n° 1 : cinétique des dons collectés



Source : Données collecteurs, retraitement Cour

L'analyse de la dynamique de la collecte de la Fondation du patrimoine montre son importance immédiatement après l'incendie, puis en fin d'année compte tenu des apports en mécénat des entreprises et de l'aspect fiscal lié à la fin du régime exceptionnel de déduction pour les particuliers.

La concentration des dons des particuliers sur les premiers jours suivant l'incendie (à mi-mai, le flux de dons étant devenu extrêmement faible) et le débat apparu sur le risque d'un effet d'éviction des dons au détriment du patrimoine local⁴⁴, ont conduit la fondation à annoncer, de sa propre initiative, fin mai l'arrêt de sa collecte pour Notre-Dame. Elle a alors réorienté certains donateurs vers d'autres collecteurs (Centre des monuments nationaux et Fondation Notre Dame). Sa collecte a toutefois fortement repris en fin d'année, comme c'est traditionnellement le cas, pour des raisons fiscales.

Pour la Fondation de France et la Fondation Notre Dame, on note un tassement plus tardif, à compter de la fin juin⁴⁵. Il ne semble pas dans ces conditions que la décision prise soudainement par la Fondation du patrimoine d'arrêter sa collecte ait eu un effet dissuasif à l'égard de l'ensemble des donateurs. La ville de Lyon, qui s'apprêtait à voter un don de 200 000 €, est toutefois revenue sur son projet.

Le rebond observé en juin pour la Fondation Notre Dame, et en décembre dans chacune des deux autres fondations, est dû à la comptabilisation de dons importants émanant de grands donateurs dans le cadre d'opérations de mécénat : famille Arnault et LVMH et groupe Pinault en juin, chacun pour 10 M€ ainsi que 0,3 M€ de la Fondation Michelin, versés à la Fondation Notre Dame ; en décembre, un versement de 10 M€ de la région Île-de-France à la Fondation Notre Dame, et de BNP Paribas et Capgemini, respectivement pour 20 M€ et 1 M€, à la Fondation de France.

*

**

⁴⁴ À cet égard, on peut noter que la collecte de la Fondation du Patrimoine pour ces missions habituelles, hors Notre-Dame, n'a pas souffert en 2019 de l'opération exceptionnelle « Rebâtir Notre-Dame ».

⁴⁵ De fin juin à fin novembre 2019, le montant total cumulé de la collecte a progressé d'à peine 5 % pour la Fondation de France et de moins de 8 % pour la Fondation Notre-Dame.

L'élan de générosité du public à la suite de l'incendie de la cathédrale Notre-Dame apparaît ainsi d'une ampleur sans aucun précédent.

Le tsunami intervenu au large de l'Indonésie le 26 décembre 2004 avait eu également un intense retentissement dans l'opinion publique française et avait provoqué un afflux immédiat et inédit de dons. Selon l'enquête menée par la Cour auprès d'une trentaine d'organismes, 328 M€ avaient été ainsi collectés fin 2005⁴⁶. Le tremblement de terre survenu à Haïti le 12 janvier 2010 a par la suite aussi suscité une mobilisation considérable. Les appels à dons alors lancés ont permis de collecter 123 M€, selon une enquête de la Cour auprès d'une soixantaine d'organismes⁴⁷. Même si les données analysées ne présentent pas un caractère totalement exhaustif, les sommes ainsi collectées lors de ces deux catastrophes sont très loin des résultats de la souscription nationale.

Par rapport à ces deux collectes, l'origine des dons apportés pour la conservation et la reconstruction de la cathédrale apparaît très différente. Les fonds apportés pour secourir les victimes du tsunami provenaient pour 66 % des particuliers, pour 20 % des entreprises et pour 14 % de collectivités publiques. Pour le séisme d'Haïti, les proportions ont été sensiblement analogues, s'établissant respectivement à 70 %, 16,4 % et 12,7 %. Les dons encaissés au 31 décembre 2019 (184 398 M€) sont en revanche issus pour 35,3 % de leur montant des 331 762 particuliers qui ont contribué à la souscription nationale, de 56,4 % d'entreprises et de 7,9 % de collectivités publiques. Les promesses de dons émanant très majoritairement d'entreprises, leur part a mécaniquement vocation à s'accroître à mesure de la réalisation de leurs engagements.

L'importance des promesses de dons (439,35 M€ auprès des organismes collecteurs et 201 M€ auprès de l'établissement public), dont le versement se fera à mesure de l'avancement du chantier et de ses besoins de financement, constitue à cet égard une singularité très forte des résultats de la souscription nationale. Pour le tsunami, la Cour avait constaté au contraire que sur la période 2006-2008, la collecte n'avait que faiblement progressé, d'environ 10 %. Pour Haïti, elle notait également que la quasi-totalité des ressources avait été obtenue l'année même du séisme.

⁴⁶ Cour des comptes, *L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004*, janvier 2007, et *L'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami*, janvier 2011, disponibles sur www.ccomptes.fr.

⁴⁷ Cour des comptes, *L'aide française à Haïti après le séisme du janvier 2010*, janvier 2013, disponible sur www.ccomptes.fr.

La Fondation Notre Dame et l'établissement public ont indiqué à la Cour qu'ils ont continué à recevoir un flux de nouveaux dons en 2020. Au 31 mars 2020, 6,464 M€ supplémentaires avaient été ainsi apportés pour la restauration de la cathédrale.

Les différents canaux de collecte ont contribué par la mobilisation de leurs réseaux, complémentaires, à la réussite de la souscription, dans des proportions toutefois variables.

B - Les résultats des différents réseaux de collecte

1 - La Fondation du patrimoine

Reconnue d'utilité publique, la Fondation du patrimoine, créée par la loi du 2 juillet 1996, a pour mission de contribuer à la conservation et à la valorisation du patrimoine national, mobilier et immobilier, et tout particulièrement du patrimoine « non protégé », en mobilisant à cet effet initiatives et financements, notamment privés.

Dès le soir du 15 avril, elle a lancé de sa propre initiative une collecte auprès du grand public et mis en place en urgence dans la nuit une plate-forme de dons dédiée et multi-supports (ordinateur, tablette, mobile). Le bulletin de souscription définissait ainsi l'objet de la collecte : « *Sauvons la cathédrale Notre-Dame* ». Une structure de gestion de crise a été organisée pour faire face à l'afflux immédiat des dons : 80% des fonds levés en ligne, notamment auprès des particuliers, l'ont été dans les quatre premiers jours.

Au 31 décembre 2019, la Fondation du patrimoine avait reçu des promesses de dons pour un montant de 227,817 M€, dont 87,099 M€ (soit 38,2 %) provenant de 236 468 donateurs étaient encaissés à cette date, 140,718 M€ restant à recevoir. Ces montants représentent plus du quart (27,6 %) du résultat total de la souscription nationale.

Avec 236 468 dons effectivement reçus sur un total de 338 082 pour la souscription nationale, la Fondation du patrimoine a été l'organisme de collecte de loin le plus attractif. Elle a été choisie par plus de deux donateurs sur trois (69,94 %), essentiellement des particuliers (232 452).

Tableau n° 7 : répartition des dons encaissés par la Fondation du patrimoine au 31 décembre 2019 (en €)

<i>Type de donateurs</i>	Montant	En % du total	Nombre de dons	Montant moyen du don
<i>Entreprises</i>	41 733 925	47,9 %	3 770	11 070
<i>Particuliers</i>	44 162 776	50,7 %	232 452	190
<i>Collectivités</i>	1 202 790	1,4 %	246	4 889

Source : Fondation du Patrimoine

La collecte s'est répartie globalement, pour ce qui est de son montant, pratiquement à égalité entre les entreprises et les particuliers, grâce notamment aux actions de communication et de collecte tout support mises en place immédiatement par la Fondation, avec l'appui du mécénat de compétences que lui ont apporté de nombreuses entreprises du secteur de la communication.

La répartition des dons par montant, pour les particuliers, que retrace le tableau suivant, confirme l'importance des petits dons - moins de 100 € - qui représentent 37,2 % du total des dons des particuliers dont le montant moyen atteint 190 €. 782 donateurs (soit près de 14 %) ont, à l'inverse, dépassé le plafond de 1 000 € de la déduction fiscale de 75 %.

Tableau n° 8 : distribution des dons des personnes physiques par montant (en €)

	Nombre dons	Montant	% des dons
<i>< 100</i>	178 400	8 168 304	37,25 %
<i>>100 - 500</i>	30 858	7 216 648	32,9 %
<i>>500 - 1 000</i>	4 439	3 533 783	16,12 %
<i>>1 000</i>	782	3 010 330	13,72 %

Source : Fondation du Patrimoine

S'agissant du mécénat des personnes morales françaises, leur apport, que décompose le tableau qui suit, a été inférieur à 1000 € dans la quasi-totalité des cas. 71 contributeurs ont en revanche versé des contributions supérieures à 50 000 €, pour un montant total de près de 40 M€.

Tableau n° 9 : distribution des dons des personnes morales France par montant (en €)

	Nombre dons	Montant	% des dons
< 1 000	3 209	734 664	1,7 %
>1 000 – 50 000	276	2 201 813	5,2 %
>50 000	71	39 664 244	93,1 %

Source : *Fondation du Patrimoine*

Comme le fait apparaître le tableau ci-après, la Fondation a été bien identifiée par les donateurs internationaux, notamment des particuliers issus de 138 pays (cf. annexe 5). Le quart de sa collecte, soit 22,5 M€, lui a été apporté par 17 845 particuliers étrangers, 96 % de ce montant ayant été versés par des donateurs résidant en dehors de l'Union européenne. En particulier, 13 donateurs qataris ont apporté 20 M€. Viennent ensuite, comme principaux pays donateurs, les États-Unis (3 349 dons pour 484 934 €), l'Allemagne (2 117 dons pour 226 037 €), le Royaume-Uni (2 292 dons pour 180 203 €), la Belgique (1 139 dons pour 153 542 €), la Suisse (971 dons pour 365 611€) et le Canada (571 dons pour 74 757 €).

L'apport d'entreprises situées à l'étranger a été en comparaison marginal en nombre et en montant. Les contributions reçues sont issues de 74 pays, principalement des États-Unis, du Japon, de Suisse, de Chine et d'Allemagne.

Tableau n° 10 : ventilation des dons par origine géographique (en €)

<i>Origine</i>	Montant	En % du total	Nombre de dons	Montant moyen du don
Nationale	64 564 190	74,1 %	218 163	296
<i>Dont entreprises</i>	41 397 931	47,5 %	3 310	12 507
<i>Dont particuliers</i>	21 963 469	25,2 %	214 607	102
<i>Dont collectivités</i>	1 202 790	1,4 %	246	4 889
Étrangère	22 535 301	25,9 %	18 305	1 231
<i>Dont entreprises</i>	335 994	0,4 %	460	730
<i>Dont particuliers</i>	22 199 307	25,5 %	17 845	1 244

Source : Fondation du Patrimoine

Les dons des particuliers étrangers, d'un montant moyen de 1 244 €, ont été très supérieurs au don moyen des souscripteurs nationaux (102 €).

Comme le fait apparaître le tableau suivant, cinq dons ont à eux seuls représenté, avec un montant global de 20,5M€, 91 % de la collecte internationale.

Tableau n° 11 : distribution des dons hors France par montant (en €)

	Nombre dons	Montant	% des dons
< 1 000	18 201	1 493 323	6,7
>1 000 – 50 000	99	531 411	2,3
>50 000	5	20 510 567	91

Source : Fondation du patrimoine

Les dons non encore encaissés au 31 décembre 2019, soit un montant de 140,718 M€, représentent plus de 60 % de la collecte (61,76 %). Ces promesses de dons constituent près du tiers (32 %) du total des dons restant à recevoir par les différents collecteurs. Cette situation n'est pas dénuée de fragilité dans un contexte économique que l'épidémie de Covid-19 a totalement bouleversé. La Fondation indique cependant qu'il s'agit de promesses fermes ayant fait l'objet de conventions qui sécurisent les engagements pris⁴⁸.

⁴⁸ Sur l'ensemble des promesses de dons, seuls deux engagements de mécénat pour un montant total de 12 M€ restent à conventionner.

Les abandons de revenus et de recettes

La loi du 29 juillet 2019 encourage l'abandon exprès de revenus ou produits effectué en vue de la restauration de la cathédrale en les intégrant dans le régime fiscal spécifique qu'elle institue.

Au 31 décembre 2019, aucune somme n'était encore encaissée à ce titre par la Fondation du patrimoine. De nombreux artistes et maisons d'éditions ont dédié leurs droits d'auteurs à la fondation pour la restauration de Notre-Dame, deux conventions étant déjà signées. La première avec la Monnaie de Paris constitue le principal produit puisqu'à cette date 32 099 médailles avaient été vendues pour un montant reversé à la fondation de 481 592 € ; la seconde avec le groupe Pèlerin-Bayard presse pour un montant estimé de 33 000 €. Des conventions étaient en cours de signature avec Robert Laffont (édition française de Ken Follet), Équateurs (S. Tesson), Harmonia Mundi et Universal. Les deux premières devraient donner lieu à des versements de droits d'auteur pour respectivement 24 830 et 70 000 €.

En outre, la Fondation Notre Dame a signé une vingtaine de conventions de partenariat dans le cadre de « produits-partage », dont une part du prix acquitté par l'acheteur lui est reversée pour la restauration de la cathédrale.

Sur un plan organisationnel, la fondation a créé des fonds dédiés afin de flécher notamment les dons avec réserve ou demande particulière. Ceux-ci seront reversés avec formalisation de la demande précisée auprès du ministère de la culture et de l'établissement public.

2 - La Fondation Notre Dame

La Fondation Notre Dame, reconnue d'utilité publique le 30 novembre 1992, a pour objet statutaire de « *développer, notamment pour le diocèse de Paris, les actions (...) dans les domaines de l'art, de la culture et de la communication* ». Depuis 2008, elle est devenue fondation abritante, ce qui lui permet d'accueillir des fondations individualisées sous égide, créées par des personnes physiques ou morales désirant exercer leur propre mécénat.

L'apport des fondations individualisées à la restauration de la cathédrale

Au 31 décembre 2019, la Fondation Notre Dame abritait 47 fondations s'inscrivant dans trois registres distincts :

- 16 fondations « institutionnelles » faisant usuellement appel public à la générosité, la Fondation Avenir du patrimoine à Paris (FAPP) étant la seule concernée jusqu'au 15 avril 2019 par la collecte au profit de la cathédrale (cf. *supra*) ;

- 26 fondations privées apportent, sous forme de dotation ou de flux, les moyens nécessaires à leur action et ne font pas appel à la générosité. Deux d'entre elles contribuent à la restauration de la cathédrale : l'une, la fondation des familles Martin et Olivier Bouygues⁴⁹, a été créée spécifiquement à la suite de l'incendie de la cathédrale ; l'autre, préexistante, la Fondation Robert Jeanteur, a décidé en 2019 de soutenir la restauration de la cathédrale pour un montant de 1 000 € ;

- parmi les cinq fondations patrimoniales ou d'entreprises, la Fondation AXA pour la restauration et le rayonnement de la cathédrale Notre-Dame de Paris a été créée spécifiquement pour cet objet.

Les fondations sous égide se sont engagées sur des promesses de dons à hauteur de 15 M€ en faveur de la restauration de la cathédrale.

Dans le cadre de la souscription nationale, la Fondation Notre Dame apparaît au 31 décembre 2019 comme le deuxième organisme collecteur en termes de dons effectivement reçus avec 51,4 M€ recueillis auprès de 56 447 donateurs⁵⁰ (soit 17,7 % du total des donateurs ayant apporté effectivement leur don à la souscription nationale), mais de loin comme le premier devant la Fondation du patrimoine au regard du montant total de sa collecte : 348,733 M€ (soit 42,27 % du montant total des fonds recueillis par les différents canaux de collecte), dont 282,340 M€ restant à recevoir, sans préjudice des engagements de concours de ses fondations sous égide à hauteur de 15 M€.

⁴⁹ Selon sa convention de création, la fondation a pour objet « d'apporter un soutien moral et financier à la restauration de la Cathédrale Notre-Dame de Paris, à son rayonnement spirituel et culturel ainsi qu'à tout autre projet dans les domaines caritatif, social, éducatif et culturel conformes à l'objet de la Fondation Notre Dame ».

⁵⁰ Certaines conventions entre la Fondation Notre Dame et de grands mécènes prévoient l'affectation d'un pourcentage limité de leurs dons au « Programme Cathédrale » (cf. ci-après), pour partie distinct de l'objet de la souscription. En attente d'identification de la part qui sera retenue pour le « Programme Cathédrale », et au sein de celle-ci de la part qui sera consacrée à la restauration du mobilier, les montants versés ont été intégralement pris en compte.

Elle se distingue ainsi par un montant très élevé de promesses de dons (plus de 300 M€). Elle a été en effet le vecteur choisi par de très grands groupes et donateurs (notamment MM. Arnault, Pinault, Decaux) pour leur soutien à la restauration de la cathédrale. Les engagements de dons qu'elle a reçus représentent ainsi 67,6 % du total des promesses de contributions enregistrées par les différents collecteurs. Ces promesses de dons sont retracées dans des conventions de mécénat conclues au cours de 2019, qui précisent les intentions respectives des divers mécènes, le calendrier de versement des fonds et les engagements de la fondation bénéficiaire, notamment en termes de proportion maximale des frais de gestion et de compte rendu de l'emploi des sommes reçues.

Les dons effectivement encaissés au 31 décembre 2019 proviennent, comme le montre le tableau ci-après, pour plus de la moitié de leur montant des entreprises, l'autre moitié se répartissant entre particuliers (27,1 %) et 42 collectivités (20 %). C'est de fait la fondation qui a reçu le plus de dons en provenance de collectivités territoriales (43 pour un montant de plus de 10 M€). Les dons individuels apportés par 55 104 particuliers sont d'un montant moyen de 253 €, sensiblement supérieur à celui versé à la Fondation du patrimoine (190 €).

Tableau n° 12 : ventilation des dons par type de donateur (en €)

Type de donateur	Montant	En part du total	Nombre de dons	Montant moyen du don
Entreprises	27 196 021	52,9 %	1 300	20 920
Particuliers	13 920 164	27,1 %	55 104	253
Collectivités territoriales	10 260 196	20,0 %	43	238 609

Source : Fondation Notre Dame

Comme le fait apparaître le tableau qui suit, les dons de moins de 1 000 € émanent de plus de 98 % de l'ensemble des donateurs (particuliers, entreprises, et collectivités) et représentent 20 % du montant total des dons. Ceux supérieurs à 10 000 €, représentant près de 74 % du montant collecté, proviennent de 113 donateurs.

Tableau n° 13 : distribution des dons par montant (en €)

<i>Ventilation par montant</i>	Nombre de dons	Montants	En % des dons	En % du nombre des donateurs
< 100 €	22 429	829 126	1,6 %	39,7 %
> 100 – 500 €	28 741	5 149 035	10,0 %	50,9 %
> 500 – 1 000 €	4 196	4 045 496	7,9 %	7,4 %
> 1 000 – 10 000 €	968	3 412 235	6,6 %	1,7 %
> 10 000 €	113	37 940 489	73,8 %	0,2 %

Source : Fondation Notre Dame

Plus de 92 % des dons en montant et 94 % en nombre ont été collectés auprès de résidents français, les dons en provenance d'environ 100 pays étrangers étant nettement moins nombreux et moins importants que pour la Fondation du patrimoine, ainsi que le met en évidence le tableau suivant.

Tableau n° 14 : ventilation des dons par origine géographique (en €)

<i>Origine géographique</i>	Montant	En % du total	Nombre de dons	Montant moyen
<i>Nationaux</i>	47 426 427	92,3 %	53 260	890
<i>Étrangers</i>	3 949 954	7,7 %	3 187	1 239

Source : Fondation Notre Dame

2 % des montants collectés par la Fondation Notre Dame proviennent d'Amérique du Nord et 1 % d'Asie. Parallèlement, la fondation charitable de droit américain *Friends of Notre-Dame de Paris* a collecté 8 M\$ en 2019, soit environ 7,1 M€. Au total, les dons issus de l'étranger recueillis par l'entremise de la Fondation Notre Dame atteindront ainsi 11 M€ après signature de la convention-cadre de soutien financier (*grant agreement*).

Comme déjà évoqué ci-avant, la convention-cadre de soutien financier signée par la Fondation Notre Dame avec *Friends of Notre-Dame de Paris* a été actualisée afin de tenir compte du nouveau contexte de l'emploi des fonds collectés avant l'incendie⁵¹ : sa contribution de 1,7 M€

⁵¹ Convention-cadre de soutien financier signée le 12 février 2020, entrée en vigueur rétroactivement le 16 avril 2019.

doit être affectée tant à la restauration des statues de la flèche qu'aux premiers travaux de sécurisation de la cathédrale. Une autre convention-cadre de soutien financier doit être signée entre la fondation et *Friends of Notre-Dame de Paris* pour arrêter les modalités de la contribution de cette dernière aux travaux de restauration, financée par les dons collectés aux États-Unis après l'incendie.

L'organisation adoptée par la Fondation Notre Dame après l'incendie⁵² repose sur l'individualisation de la collecte au sein d'un fonds dit « *Fonds Cathédrale de Paris* », assimilable comptablement à une fondation abritée, géré directement par la Fondation Notre Dame et distinct du fonds dédié spécifique de la fondation abritée Avenir du patrimoine à Paris (FAPP).

Ce fonds est doté de comptes bancaires particuliers, d'une base de données indépendante et sécurisée et d'une gouvernance *ad hoc*. Son objet est toutefois plus large que la stricte préservation et restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris dans le cadre de la souscription nationale. Il est en effet organisé en deux sous-fonds :

- un sous-fonds « *Souscription nationale* » strictement dévolu à la conservation et à la restauration de la cathédrale ;
- un sous-fonds dénommé « *Programme cathédrale* » destiné à recevoir soit les contributions des mécènes et donateurs, soit le produit de certains abandons de revenus et de recettes consentis par diverses entreprises dont la volonté est d'affecter tout ou partie de leur don à la poursuite des activités de la cathédrale ou à des éléments du mobilier n'entrant pas dans le cadre de la souscription nationale : musique sacrée, mobilier non classé ou financement d'installations provisoires (parvis, Hôtel-Dieu).

La majorité des dons reçus est destinée à la restauration de l'édifice : sur 56 447 dons, 343 seulement ont été affectés au « *Programme cathédrale* », pour un montant de 373 861 €. La plupart des dons des entreprises vont exclusivement à la restauration de la cathédrale. Seul le Bureau Veritas a décidé de ventiler sa contribution de 75 000 € entre une part de 75 % pour la sécurité incendie dans le cadre de la souscription nationale et une autre de 25 % pour le « *Programme cathédrale* ».

À défaut de directive contraire de la part du donateur, tout don reçu est affecté à la souscription nationale. Les conventions de mécénat conclues avec certains grands donateurs (Groupe Arnault et LVMH, société Artemis, JC Decaux Holding) prévoient que les fonds pourront être

⁵² Conseil d'administration de la Fondation Notre Dame du 17 mai 2019.

apportés au « *Programme cathédrale* », dans la limite de 5 % de l'engagement financier et pour le financement de projets précis. C'est également sur ce quota que sont imputées les sommes forfaitaires – de montant variable selon les conventions – prélevées par la Fondation Notre-Dame pour le financement de « *l'ensemble des opérations de suivi, d'accompagnement et de communication liées au soutien apporté par le mécène* ».

Lors de l'enregistrement du don dans la base de données dédiée du Fonds Cathédrale, l'affectation souhaitée est prise en compte. Le reçu fiscal correspondant est édité, avec l'indication d'un avantage fiscal de 75 % seulement lorsque le don est affecté au premier sous-fonds, « *Souscription nationale* », du Fonds Cathédrale⁵³.

3 - La Fondation de France

La Fondation de France a été constituée le 7 octobre 1968 dans le but de « *recevoir toutes libéralités, sous forme notamment de dons et legs ou de versements manuels, d'en assurer la gestion et de redistribuer ces libéralités, ou leurs fruits et produits disponibles, au profit des personnes œuvres ou organismes d'intérêt général, ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement ou à la diffusion de la culture française, en se conformant, pour ce faire, aux intentions, charges et conditions éventuellement stipulées par les donateurs* » et reconnue d'utilité publique par décret du 9 janvier 1969. Elle abrite un nombre élevé de fondations sous égide : 888 à la fin de 2019. Trois d'entre elles ont participé, par des dons ou promesses de dons, à la collecte nationale pour la restauration de Notre-Dame.

Au 31 décembre 2019, la Fondation de France avait collecté 29,9 M€, toutes sources confondues, auprès de 11 142 donateurs.

Comme le montre le tableau suivant, les donateurs individuels ont été les plus nombreux (11 002) mais, en montant, la collecte provient à plus de 90 % de quelques 112 entreprises. Trois fondations sous égide ont contribué à la collecte.

⁵³ Les deux principaux mécènes (MM. Arnault et Pinault) ont indiqué renoncer à leur avantage fiscal.

Tableau n° 15 : ventilation des dons par type de donateur (en €)

<i>Type de donateur</i>	Montant	En part du total	Nombre de dons	Montant moyen du don
<i>Fondations sous égide de la Fondation de France</i>	230 000	0,8 %	3	76 667
<i>Entreprises</i>	27 067 416	90,3 %	112	241 673
<i>Particuliers</i>	2 355 575	7,9 %	11 002	214
<i>Associations et collectivités</i>	312 891	1,0 %	25	12 516

Source : Fondation de France

S'agissant de la distribution des dons par montant, ceux de moins de 1 000 € représentent près de 95 % de l'ensemble des donateurs (particuliers, entreprises, collectivités) mais à peine 4 % du montant total de la collecte. Les dons supérieurs à 10 000 €, représentant plus de 93 % du montant collecté, émanent de 39 donateurs, dont 17 personnes physiques.

Tableau n° 16 : distribution des dons par montant (en €)

<i>Ventilation par tranche de montants</i>	Nombre de dons	Montants	En % des dons	En % du nombre des donateurs
< 100 €	5 094	181 809	0,6 %	45,7 %
> 100 – 500 €	4 863	693 644	2,3 %	43,6 %
> 500 – 1 000 €	586	314 045	1,0 %	5,3 %
> 1 000 – 10 000 €	560	805 676	2,7 %	5,0 %
> 10 000 €	39	27 970 707	93,3 %	0,4 %

Source : Fondation de France

Plus de 91 % des dons ont été collectés auprès de résidents français, contre 8,8 % en provenance de l'étranger, représentant 2,6 M€, comme le retrace le tableau suivant.

Tableau n° 17 : ventilation des dons par origine géographique (en €)

<i>Ventilation par origine géographique</i>	Montant	En % du total	Nombre de dons	Montant moyen
<i>Nationaux</i>	27 329 776	91,2 %	10 126	2 699
<i>Étrangers</i>	2 636 106	8,8 %	1 016	2 595
<i>dont : hors Friends of Fondation de France</i>	430 413	1,4 %	1 013	425
<i>dont : Friends of Fondation de France</i>	2 205 693	7,4 %	3	735 231

Source : Fondation de France

Parmi les donateurs étrangers, ceux de *Friends of Fondation de France*⁵⁴ détiennent une place très prépondérante avec une contribution de 2,2 M€.

À partir de ces données, il est possible de dessiner la typologie suivante du montant moyen des dons par type de donateur et origine géographique.

Tableau n° 18 : montant moyen des dons par type de donateur et origine géographique (en €)

<i>Types de donateurs</i>	Nationaux	International
<i>Fondations abritées</i>	76 667	-
<i>Entreprises</i>	282 244	92 914
<i>Personnes physiques</i>	221	146
<i>Associations, fondations et collectivités</i>	2 214	130 987

Source : Cour des comptes, à partir des données de la Fondation de France

⁵⁴ Cet organisme a été créé en 2000 par la Fondation de France pour permettre aux résidents aux États-Unis de contribuer au mécénat et aux actions d'intérêt général en France tout en bénéficiant des avantages fiscaux locaux en vertu de son agrément en qualité de *public charity*.

En outre, la fondation a reçu une promesse de dons de 1 M€ sur cinq ans (de 2019 à 2023) de la part de l'une de ses fondations abritées⁵⁵.

4 - Le Centre des monuments nationaux

Dans la nuit du 15 avril 2019, le ministère de la culture a donné instruction à l'établissement de créer en urgence une plateforme de dons en ligne, celui-ci étant déjà doté d'un tel outil de mécénat participatif en faveur de la restauration du patrimoine (plateforme « ma pierre à l'édifice »). Le CMN a acheté le nom de domaine demandé www.rebatirnotredamedeparis.fr sur OVH.

Le site consacré à Notre-Dame a été mis en service dès le 16 avril au matin. Compte tenu de l'afflux extrêmement massif de sollicitations (plus de 5 000 clics par seconde), le CMN a été très vite contraint de modifier son architecture et de passer, en accord avec le ministère de la culture, par un nouveau prestataire intervenant en marque blanche, dont l'infrastructure permet d'absorber le flux. Ce prestataire a été contacté pour sa capacité à réagir dans l'extrême urgence et à créer une plateforme de niveau international pour des collectes importantes. Le jour même, une régie de recettes spécifique était créée pour l'encaissement des souscriptions en vue de la reconstruction de la cathédrale.

Au 31 décembre 2019, le CMN avait collecté 7 659 634 € auprès de 33 734 donateurs, dont 61,8 % de ce montant en provenance de particuliers, le reste se répartissant à parts égales entre entreprises et collectivités publiques, comme le montre le tableau suivant.

**Tableau n° 19 : répartition des dons encaissés au 31 décembre 2019
(en €)**

<i>Type d'organisme</i>	Montant
<i>Particuliers</i>	4 737 566
<i>Personnes morales droit privé</i>	1 426 451
<i>Personnes morales droit public</i>	1 495 617

Source : données CMN

⁵⁵ La Fondation Daniel et Nina Carasso a versé 200 000 € en 2019 et s'est engagée à verser chaque année le même montant jusqu'en 2023.

Les particuliers ont représenté, avec 33 203 dons, la quasi-totalité des donateurs, avec un don moyen de 143 €. Près de 81 % des donateurs ont fait un don inférieur à 100 euros et près de 14 % (soit 173 personnes) un don supérieur à 1 000 €, comme le montre le tableau qui suit.

Tableau n° 20 : distribution des dons des personnes physiques par montant (en €)

	Nombre de dons	Montant (en €)	% des dons
< 100	18 773	643 522	13,6
>100 – 500	12 992	2 262 130	47,77
>500 – 1000	1 265	1 218 877	25,74
>1000	173	610 113	12,8

Source : CMN

Six personnes morales ont à elles seules apporté près de 71 % des dons de cette catégorie, soit plus du quart (27 %) de l'ensemble des fonds collectés par le CMN, comme le retrace le tableau ci-après. Il convient toutefois de préciser que cette partie de la collecte a été rapidement interrompue puisque les dons des collectivités territoriales et les dons des entreprises au-delà de 30 000 € ont été réorientés directement vers les fonds de concours du ministère de la culture.

Tableau n° 21 : distribution des dons personnes morales par montant (en €)

	Nombre de dons	Montant (en €)	% des dons
< 1000	453	118 178	4
>1000 – 50 000	72	732 889	25,1
>50 000	6	2 071 000	70,9

Source : CMN

Le CMN a reçu 4 492 dons en provenance de l'étranger, dont 4 379 issus de particuliers, représentant près de 8 % de sa collecte totale, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 22 : ventilation des dons par origine géographique

<i>Origine</i>	Montant (en €)	% du total	Nombre de dons
<i>Nationale</i>	7 063 854	92,2 %	29 310
<i>Dont Personne morale de droit privé</i>	1 279 198	16,7 %	427
<i>Dont particuliers</i>	4 289 039	56 %	28 865
<i>Dont Personne morale de droit public</i>	1 495 617	19,5 %	18
<i>Étrangère</i>	595 780	7,8 %	4 492
<i>Dont entreprises</i>	149 597	2 %	113
<i>Dont particuliers</i>	446 161	5,8 %	4 379

Source : CMN

5 - Le Trésor public

Dès avant l'adoption de la loi, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a informé son réseau, par une note de service du 6 mai 2019, que « suite à l'incendie de la cathédrale de Notre-Dame de Paris, une souscription nationale auprès des particuliers et personnes morales souhaitant manifester leur solidarité et aider à la reconstruction du site, est ouverte. Deux fonds de concours ont été créés ».

Cette note, précisant les modalités de gestion des deux fonds de concours institués avec une grande réactivité dès le lendemain de l'incendie par décret du 16 avril au bénéfice du ministère de la culture⁵⁶, faisait part de la faculté ouverte aux particuliers, associations, entreprises, collectivités territoriales mais aussi aux États étrangers et organisations internationales de verser directement au Trésor public des dons en vue de contribuer à la reconstruction de Notre-Dame de Paris.

La DGFIP a encaissé selon ces procédures 289 dons pour un montant total au 31 décembre 2019 de 747 277 €, selon la répartition suivante :

- dons nationaux : 38 dons pour un montant de 178 866 €, soit un don moyen de 4 707 € ;

⁵⁶ 1-2-00579 « Rebâtir Notre-Dame de Paris – Dons nationaux » et 1-3-00580 « Rebâtir Notre-Dame de Paris – Dons internationaux ».

- dons étrangers : 251 dons pour un montant de 568 411 €, soit un don moyen de 2 264 €.

Si cette collecte est d'un montant global modeste, elle se distingue par la proportion élevée de dons en provenance de l'étranger, représentant 86,8 % de leur nombre et 76 % de leur montant total.

Une dépense fiscale qui n'est pas encore établie

L'impact budgétaire et financier de la souscription nationale instituée par la loi du 29 juillet 2019 compte parmi les éléments d'incertitude relevés tant par l'avis du Conseil d'État que lors du débat parlementaire.

Au 31 décembre 2019, le montant des sommes effectivement collectées (hors promesses de dons) susceptibles de se traduire par une dépense fiscale s'élevait à 169,48 M€, soit 65,17 M€ pour les dons des particuliers et 104,03 M€ pour le mécénat des entreprises.

S'agissant des particuliers, il est à ce stade très délicat de traduire la somme des dons collectés en montant de dépenses fiscales, compte tenu en particulier des déclarants non imposables soit du fait de leur niveau de revenu soit parce qu'ils sont étrangers, des reports de déclarations de dons, du dépassement par quelques donateurs du plafond de 1 000 € applicable à la déduction exceptionnelle de 75 %, comme surtout du « chiffre noir » des donateurs ne faisant pas usage de la réduction d'impôt. La dépense fiscale maximale peut être évaluée à environ 48 M€.

Les mêmes difficultés d'estimation existent pour la dépense fiscale liée au mécénat des entreprises, dont l'enjeu maximal est de l'ordre de 60 M€. Comme l'ont déjà annoncé en particulier certains grands mécènes, notamment MM. Arnaud et Pinault lors de leurs promesses de dons, il n'est pas assuré que toutes les entreprises demanderont à bénéficier du régime fiscal du mécénat.

Une première estimation de la DGFIP, encore majorante dans l'attente de l'exploitation complète des déclarations fiscales des donateurs, sera connue lors du dépôt du rapport que le Gouvernement doit remettre au Parlement, en principe avant le 30 septembre 2020 conformément à l'article 6 de la loi du 29 juillet 2019.

C - Une collecte assurée essentiellement par voie numérique

La souscription nationale a été l'occasion pour les différents collecteurs de développer une forte présence sur les réseaux sociaux par des actions multi-supports, facilitant les versements au travers des outils numériques. Le recours à ce mode de paiement a permis de répondre instantanément à l'annonce de la souscription nationale faite par le chef de l'État et a beaucoup facilité la collecte, notamment à l'étranger.

Si, pour la Fondation du patrimoine, principal collecteur avec la Fondation Notre Dame, 20 000 chèques ont été traités pour le mois d'avril (qui a concentré l'essentiel de la collecte auprès des particuliers), les chèques n'ont représenté que 17% de la collecte de fonds, dont 83 % ont été réalisés sous forme numérique, avec le recours à de multiples supports de paiement⁵⁷. Ces outils permettent d'élargir le périmètre de la collecte mais génèrent aussi des frais, dans la mesure où le collecteur doit s'acquitter du commissionnement auprès de l'opérateur. Pour la Fondation du patrimoine, ces coûts se sont élevés à 73 494 € pour les frais d'opérateurs auxquels se sont ajoutés des frais bancaires de 0,35% pour les paiements en ligne par carte bancaire, soit 69 287 €. Les dépenses du CMN relatives à la gestion de la plateforme de dons en ligne se sont élevées pour leur part à 70 000 €, qui lui ont été remboursés par une subvention du ministère en fin d'année 2019.

III - Les modalités de reversement par les collecteurs à l'État du produit des dons

A - Les conventions-cadres du 29 juillet 2019

Conformément aux dispositions du second alinéa de l'article 3 de la loi du 29 juillet 2019⁵⁸, des conventions ont précisé, pour chacun des organismes collecteurs, les modalités de reversement à l'État du produit des dons et versements effectués depuis le 16 avril 2019 au titre de la souscription nationale.

⁵⁷ Pour les paiements en ligne 69 % des opérations représentant 64 % du montant ont transité par le groupement cartes bancaires, 8 % des opérations pour 11 % du montant par PayPal, 2 et 3 % par Amazon pay, et 1 et 2 % par Apple.

⁵⁸ « Les modalités de reversement peuvent faire l'objet de conventions prévoyant également une information des donateurs. »

Ainsi quatre conventions-cadres ont été signées le jour même de la promulgation de la loi le 29 juillet 2019 par le ministre de la culture⁵⁹ avec les différents collecteurs. La durée de ces conventions n'est pas précisément fixée : chacune prend effet à compter de sa signature pour prendre fin « à l'achèvement des travaux et après reversement des produits des dons collectés par la fondation au ministère de la culture ».

Même si leur structure est très semblable, elles diffèrent sur certains points.

➤ *Une obligation de reversement intégral*

Chaque collecteur s'engage à reverser au ministère de la culture le produit des dons reçus pendant toute la durée de la convention, dans le respect de sa mission d'intérêt général et des intentions exprimées par les donateurs dont il est le garant.

Le montant des reversements est fixé par des avenants financiers (article 3.1), s'inscrivant dans deux phases : la première porte sur la sécurisation et la consolidation de l'édifice, ainsi que sur les études préalables à la restauration, tandis que la seconde concerne les travaux de restauration. L'obligation de reversement inclut les intérêts financiers que produirait le placement, par chaque organisme, du produit des dons (article 3.5).

Afin de permettre d'affecter les fonds à l'un des deux fonds de concours créés par le décret du 16 avril 2019⁶⁰, chaque collecteur doit communiquer à l'État la ventilation du produit des dons selon le lieu de résidence des donateurs, en France ou à l'étranger.

➤ *Une affectation précisée contractuellement*

Le préambule rappelle qu'en application de la loi, « les fonds recueillis au titre de la souscription nationale sont exclusivement destinés au financement des travaux de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et de son mobilier dont l'État est propriétaire ainsi qu'à la formation initiale et continue de professionnels disposant des compétences particulières qui seront requises pour ces travaux ».

⁵⁹ Étant précisé que les parties conviennent (article 7) que le futur établissement public « interviendra comme cosignataire aux côtés de l'État des avenants intervenant postérieurement à sa création ».

⁶⁰ Décret n° 2019-327 du 16 avril 2019 autorisant le rattachement par voie de fonds de concours des recettes provenant des dons versés au titre du financement des travaux de restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris. Le décret crée deux fonds de concours distincts, selon que les fonds issus de la collecte « sont versés par des personnes résidant ou dont le siège social se situe en France ou dans un État étranger ».

Pour autant, chaque convention précise l'accord des parties pour l'utilisation des fonds sur deux champs particuliers qui avaient notamment fait l'objet de vifs débats au Parlement : la formation des professionnels, qui n'est sur ce point que la confirmation de la disposition de la loi, et l'imputation de frais de maîtrise d'ouvrage. Celle-ci repose sur une interprétation qui apparaît extensive de la disposition législative (« *les fonds (...) sont exclusivement destinés au financement des travaux de conservation et de restauration* »), le terme « *exclusivement* » ayant été introduit par amendement à la fin de la procédure parlementaire lors du débat du 2 juillet 2019 à l'Assemblée Nationale sur le projet de loi après CMP.

De manière singulière, cette dernière imputation n'est pas explicitement prévue dans la convention passée avec la Fondation de France, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 23 : comparaison des conventions – emploi des fonds

<i>Organisme</i>	Formation des professionnels	Frais de maîtrise d'ouvrage
<i>Fondation du Patrimoine</i>	oui	oui
<i>Fondation Notre Dame</i>	oui	oui
<i>Fondation de France</i>	oui	Non mentionné
<i>CMN</i>	oui	oui

Source : conventions signées avec les collecteurs

- *L'autorisation de prélèvement de frais de gestion par les collecteurs*

Les conventions passées avec les différents collecteurs les autorisent à prélever des frais de gestion selon une grande diversité de règles.

Tableau n° 24 : comparaison des conventions – frais prélevés sur les dons

<i>Organisme</i>	<i>Frais prélevés/dons</i>
<i>Fondation du Patrimoine</i>	Aucun frais sur les dons des particuliers Entreprises : si dons > 1M€, frais plafonnés à 1,5 % du montant
<i>Fondation Notre Dame</i>	Charges de collecte dans une enveloppe de 3 % des montants collectés ; pas de prélèvement sur les versements reçus de <i>Friends of Notre-Dame de Paris</i> .
<i>Fondation de France</i>	Plafonnés à 1,5 % du montant des dons
<i>CMN</i>	Pris en charge par le ministère de la culture ⁶¹

Source : Conventions signées avec les collecteurs

Cette diversité s'explique par l'antériorité de la collecte sur son encadrement par la loi, comme par la préoccupation d'éviter de la part des fondations collectrices un transfert des coûts de gestion de la collecte effectuée pour Notre-Dame sur le produit des collectes effectuées pour d'autres causes.

Des coûts de gestion non négligeables pour les organismes collecteurs

La Fondation du Patrimoine fait état d'un total de frais de gestion liés à la souscription nationale de 529 451 €, répartis de la manière suivante : frais d'opérateur 73 494 €, frais bancaires paiement par carte bancaire 69 287 €, émission des reçus fiscaux et traitement des chèques 108 799 € et frais de personnel (traitement courrier, support dons, comptabilité, mécénat, relations institutionnelles) 270 052 €. Elle a été autorisée à imputer ses frais bancaires de 69 287 € sur les produits financiers du placement des dons sur des comptes sur livret, d'un montant de 58 217 € au 31 décembre 2019.

La Fondation Notre Dame a évalué pour sa part à 568 033 € les charges directes liées à la souscription nationale (saisie et enregistrement des dons, édition et envoi des reçus fiscaux, charges bancaires, frais de commissariat aux comptes, etc.) auxquels s'ajoutent 112 932 € de charges de personnel.

⁶¹ « Le ministère de la culture s'engage à prendre en charge les frais payés par le CMN au titre de la mise en place de la plateforme de la collecte, des réabonnements mensuels à la plateforme ainsi que les frais de transaction liés à l'utilisation de cette plateforme ».

Pour autant, l'imputation de frais de gestion sur la collecte avait été originellement écartée par les pouvoirs publics. Ces derniers avaient en effet fait valoir devant le Conseil d'État, lors de l'examen du projet de loi gouvernemental, que les opérations de collecte seraient assurées gratuitement par les organismes retenus. L'avis formulé le 23 avril 2019 par la commission permanente du Conseil d'État considère ainsi que l'engagement de gratuité pris par le gouvernement et dont il avait pris acte justifiait notamment que ce dernier ne procède pas à une mise en concurrence pour leur désignation : « *Le Conseil d'État relève [...] que ces organismes sont, selon les indications données par le Gouvernement, les seules structures à but non lucratif dont la mission est la protection du patrimoine ayant la capacité, par leur dimension, à gérer les montants des dons attendus sans imposer de frais de gestion et estime, par suite, que le projet de loi peut les désigner pour collecter les dons versés au titre de la souscription, sans procéder à une publicité ou à une mise en concurrence préalable* ».

Confrontés à la nécessité de ne pas faire supporter par d'autres causes les dépenses exposées au titre de la souscription nationale, et dans le même temps soucieux de respecter l'intention de leurs donateurs de voir leurs dons effectivement consacrés à la restauration de la cathédrale, les organismes collecteurs, qui au demeurant n'avaient pas été informés de la position ainsi affichée par les pouvoirs publics, ont adapté leurs pratiques habituelles de prélèvement sur les dons - la Fondation du Patrimoine en s'abstenant de prélever tout frais de gestion sur les dons des particuliers, mais en en prélevant uniquement sur les apports en mécénat des entreprises, le CMN en obtenant leur prise en charge par le ministère de la culture, la Fondation Notre Dame en ne prélevant pas, contrairement à sa pratique usuelle, de contribution aux charges communes sur le produit des dons, et en affectant en 2019 aux frais de gestion, conformément aux stipulations des conventions de mécénat, 50 000 € sur les fonds que deux mécènes avaient affectés au « *Programme cathédrale* ».

L'absence d'une règle commune en ce domaine apparaît en tout état de cause étonnante, s'agissant d'une souscription nationale.

➤ *Les modalités d'appels de fonds*

La mise à disposition des fonds par les collecteurs est encadrée par la signature d'un avenant financier entre les deux parties.

B - Une mobilisation des dons collectés dès le 29 juillet 2019 pour assurer le financement des travaux d'urgence

Les travaux d'urgence engagés immédiatement après l'incendie ont été financés par des crédits budgétaires *stricto sensu*. Toutefois, le ministère a été soumis à une forte contrainte financière pour assurer ces dépenses imprévues. Une note de la direction générale des patrimoines du 7 juin 2019⁶² fait état d'un engagement de dépenses de 11 M€ depuis le 16 avril et d'un besoin estimé à 14 M€ au 15 juillet, soit un total de 25 M€. Sur ces 25 M€, 3,19 M€ sont financés sur les crédits déconcentrés de la DRAC IDF⁶³ et le reste en gestion sur le programme 175 « *qui prélève ces engagements de dépenses imprévus sur les subventions pour charges de service public des opérateurs de son périmètre* ». La même note souligne que « *cette situation n'est pas durable et constitue par ailleurs un piège budgétaire pour le ministère si elle n'est pas dénouée rapidement* ». Le ministère s'est donc attaché, parallèlement au vote de la loi, à préparer le reversement des fonds collectés, de manière d'une part à rétablir intégralement les crédits budgétaires mobilisés en urgence - y compris de manière opportuniste ceux déjà initialement affectés à la cathédrale Notre-Dame - et d'autre part à disposer des moyens financiers nécessaires pour l'ensemble des travaux à venir dans le cadre de la phase de sécurisation. Le refinancement par les dons de crédits budgétaires déconcentrés à la DRAC pour les travaux de Notre-Dame apparaît comme un pur effet d'aubaine, particulièrement discutable, alors même que les montants en cause (2,358 M€) étaient limités.

L'annexe 3 aux conventions-cadres (remaniée en septembre 2019) présente ainsi le « *plan de financement prévisionnel de la phase sécurisation et consolidation* », fixé à 85 M€, selon la répartition suivante : 4 M€ pour le Centre des monuments nationaux, 3 M€ pour la Fondation de France, 31 M€ pour la Fondation Notre Dame (dont 22 M€ versés dès la signature de la convention-cadre), 44,9 M€ pour la Fondation du patrimoine et 2,1 M€ pour une contribution hors souscription nationale puisque provenant de l'appel aux dons effectué antérieurement au 16 avril 2019 par la Fondation Avenir du patrimoine à Paris, sous égide de la Fondation Notre Dame.

⁶² Note à l'intention de Mme Lucie Muniesa, directrice de cabinet du ministre 2019/D/14502.

⁶³ Dont 2,358 M€ déjà affectés à la cathédrale Notre-Dame, le complément étant prélevé sur des crédits prévus pour la cathédrale de Versailles et la basilique de Saint Denis.

Un avenant a été signé le 29 juillet 2019 avec la Fondation du Patrimoine, permettant le reversement de 44,9 M€ dès le mois d'août.

Malgré les multiples demandes en ce sens adressées par la Fondation de France au ministère de la culture, aucun avenant financier n'a été signé en 2019 avec elle : au 31 décembre 2019, cette dernière avait donc conservé l'intégralité des sommes collectées. Un avenant a été signé par elle depuis lors mais n'avait pas été encore retourné par le ministère à la Fondation au 15 juillet 2020.

S'agissant de la Fondation Notre Dame, la convention-cadre du 29 juillet 2019 prévoyait le versement immédiat d'une contribution de 22 M€ - qui a effectivement eu lieu -, complété par le versement de 9 M€ à la signature du premier avenant financier. Le projet d'avenant préparé à l'automne n'ayant pas été accepté par les services du ministère de la culture, ces fonds n'ont pas été versés, non plus d'ailleurs que ceux issus de la collecte opérée en 2019 aux États-Unis par la fondation charitable *Friends of Notre-Dame de Paris* (8 MUSD, soit environ 7,1 M€).

Le CMN a reversé le produit des dons en deux versements au ministère de la culture, sans qu'un avenant spécifique soit nécessaire compte tenu de son statut d'établissement public, le premier au 31 juillet 2019 pour un montant de 4,9 M€ et le second au 31 janvier 2020 pour un montant de 2,687 M€.

L'apport des différentes fondations et du CMN aux fonds de concours au 31 décembre 2019 s'est au total établi à 73,9 M€ : 71,8 M€ issus de la souscription nationale, auxquels s'est ajoutée une contribution de la FAPP de 2,1 M€ provenant exclusivement du mécénat antérieur à cette dernière.

Les sommes ainsi reversées aux fonds de concours n'ont pas été utilisées à d'autre objet que le financement des travaux et le fonctionnement de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage. Les objets mobiliers appartenant à l'État sont en cours d'expertise en vue des travaux de restauration à engager ultérieurement. S'agissant de la formation initiale et continue des professionnels des métiers du patrimoine, le ministère du travail et le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ont lancé dès le 18 avril 2019 un plan de formation « Chantiers de France », mobilisant centres de formation et entreprises, sans utilisation à ce stade de fonds issus de la souscription nationale.

IV - Le maintien des obligations de transparence incombant aux organismes collecteurs

La loi du 29 juillet 2019 instituant une souscription nationale pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris dispose (article 3) que le produit des dons et versements effectués depuis le 16 avril 2019 est « *reversé à l'État ou à l'établissement public désigné pour assurer la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris* ». Pour autant, elle n'a en rien modifié les obligations d'information des donateurs sur l'emploi des ressources collectées qui pèsent par ailleurs sur les organismes collecteurs en vertu de dispositions législatives ou d'engagement contractuels.

Dès lors, l'information des donateurs doit constituer un point de vigilance tout particulier. Le circuit d'utilisation de leurs dons apparaît en effet inédit et complexe : ils sont intégralement apportés après imputation des frais de collecte à deux fonds de concours, à partir desquels le ministère de la culture en reverse le montant à l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame, qui les emploie à l'exercice de ses missions. Dans ces conditions, le lien est distendu entre le donateur, le collecteur et l'utilisateur final du don, ce qui n'est pas sans poser difficulté au regard des obligations d'information des donateurs, qu'elles soient de nature législative ou conventionnelle.

A - Les obligations d'information liées à l'appel public à la générosité

Dans le dispositif de la loi du 29 juillet 2019, l'information des donateurs n'occupe pas une place centrale : selon le second alinéa de l'article 3, les modalités de reversement des sommes collectées dans le cadre de la souscription nationale « *peuvent faire l'objet de conventions prévoyant également une information des donateurs* ». Le fait que l'information des donateurs soit - à un double titre - une simple faculté montre à quel point cette obligation, centrale dans le dispositif de la loi du 7 août 1991 relative au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité du public, peut apparaître secondaire dans le cadre défini pour la souscription nationale.

Les dispositions de la loi du 7 août 1991

La loi du 7 août 1991⁶⁴ relative au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique astreint les organismes qui, « afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement », font appel public à la générosité à en faire la déclaration préalable auprès du représentant de l'État dans le département lorsque le montant des dons collectés excède un seuil fixé par décret⁶⁵ et à informer les donateurs de l'emploi des fonds collectés : c'est l'objet du compte d'emploi des ressources, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses, et doit être publié au *Journal officiel* en même temps que les comptes annuels certifiés de ces organismes⁶⁶.

L'élaboration du compte d'emploi des ressources doit reposer, d'une part, sur l'application de la réglementation comptable (arrêté du 11 décembre 2008⁶⁷) et, d'autre part, sur les choix de gestion propres à l'organisme, émanant de l'organe chargé d'arrêter les comptes. Le règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008 du comité de la réglementation comptable prévoit notamment que pour répondre aux objectifs de transparence de l'information divulguée aux donateurs, le compte d'emploi annuel des ressources doit donner la ventilation des ressources collectées auprès du public selon les emplois répartis entre missions sociales, frais de recherche des dons, frais de fonctionnement.

Néanmoins, aucun des organismes collecteurs qui, en participant à la souscription nationale, ont fait appel à la générosité du public, n'est dispensé des obligations découlant de la loi de 1991, dès lors que celle du 29 juillet 2019 n'y déroge pas expressément. À l'exception notable de celle signée avec le CMN, les dispositions des conventions-cadres font d'ailleurs référence à plusieurs reprises à l'information sur l'utilisation des dons auprès du public.

⁶⁴ Loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique (cf. annexe 4).

⁶⁵ Seuil désormais fixé à 153 000 € par les dispositions combinées du décret n° 2019-504 du 22 mai 2019 et de l'article D. 612-5 du code de commerce.

⁶⁶ Loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

⁶⁷ Arrêté du 11 décembre 2008 portant homologation du règlement n° 2008-12 du 7 mai 2008 du comité de la réglementation comptable, afférent à l'établissement du compte d'emploi annuel des ressources des associations et fondations modifiant le règlement n° 99-01 du comité de la réglementation comptable.

Les dispositions des conventions-cadres en matière d'information sur l'emploi des fonds collectés

Les conventions signées avec la Fondation de France et la Fondation du patrimoine retracent dans les mêmes termes l'obligation du ministère de la culture d'établir, pour chaque avenant financier tenant lieu d'appel de fonds, un compte rendu détaillé de l'exécution des travaux qui constituera pour la fondation une source en vue de l'information des donateurs (article 4.3)⁶⁸, ainsi que de contribuer à l'information des donateurs, directement et par l'intermédiaire des fondations (article 4.4).

La convention-cadre signée avec la Fondation Notre Dame pose des exigences plus strictes en prévoyant que, d'une part, le compte rendu d'exécution des travaux fourni par le ministère de la culture doit attester de leur réalisation « *conformément aux objectifs fixés* », et qu'il « *explique les variations constatées* » et que, d'autre part, le ministère s'engage à informer régulièrement « *en priorité* » cette fondation de l'état d'avancement des travaux⁶⁹.

Aucune stipulation particulière ne traite de cette question dans la convention-cadre signée avec le Centre des monuments nationaux.

Chacune des conventions-cadres conclues avec les fondations prévoit de créer un comité de suivi dans l'attente de la mise en place de l'établissement public, qui prévoira un comité des donateurs en son sein. Ce comité a vocation à être régulièrement informé de l'avancement des travaux.

Malgré les relances des fondations, les instances de suivi prévues par les conventions-cadres n'ont pas été réunies en 2019. C'est ainsi notamment que la Fondation Notre Dame, dans un projet d'avenant daté du 14 octobre 2019 adressé à l'État, demandait à préciser le contenu de l'article 5 fixant la composition du comité de suivi et prévoyant une réunion trimestrielle de ce dernier, demande restée sans suite.

⁶⁸ « *Pour chaque avenant financier, le ministère de la culture établit un compte rendu de l'exécution des travaux, attestant de leur réalisation et de leur montant définitif. Ce compte rendu permet l'établissement du bilan de l'avenant financier et du reliquat éventuel de fonds qui pourra être réaffecté à l'avenant suivant. Le ministère de la culture établit un bilan définitif à l'achèvement de la dernière phase de travaux relevant du périmètre de la convention-cadre et faisant apparaître le solde définitif des opérations.* »

⁶⁹ Dès avant l'incendie, l'accord-cadre du 7 mai 2017, puis la convention-cadre de mécénat financier en vue de l'accélération de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris signée le 25 septembre 2018 entre la Fondation Notre Dame et l'État instituèrent un comité de suivi paritaire compétent pour délibérer des besoins financiers des projets, de l'avancement des travaux et des conditions de mise en œuvre du programme. Ce comité ne s'est réuni qu'une seule fois, le 12 décembre 2018.

Le comité de suivi prévu par les conventions-cadres « *dans l'attente de la mise en place de l'établissement public, qui prévoira un comité des donateurs en son sein* » ne s'est réuni effectivement pour la première fois que le 17 juillet 2020, soit plus d'un an après l'incendie et le lancement de la souscription nationale⁷⁰.

Le comité des donateurs de l'établissement public a pour sa part été réuni pour la première fois le 24 juin 2020.

La représentation des donateurs au sein de l'établissement public

Le décret n° 2019-1250 du 28 novembre 2019 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris institue un comité des donateurs en son sein.

Il est prévu que ce comité, présidé par le président de l'établissement⁷¹, soit composé d'au plus 20 membres, nommés par le président de l'établissement pour un mandat de cinq ans renouvelable selon les catégories, conditions et modalités fixées par délibération du conseil d'administration. Le comité des donateurs est informé de la politique de recherche de financements pour les travaux dont l'établissement est chargé, du programme d'investissement et des besoins de financement en découlant ainsi que des suites données aux recommandations du comité d'audit et des investissements. Il se réunit au moins une fois par an.

La première réunion du comité des donateurs, composé de 10 membres (cf. composition en annexe 6), retardée par l'épidémie de Covid-19, a eu lieu le 24 juin 2020.

⁷⁰ « *Un comité de suivi des travaux est créé. Sa composition intègre les fondations collectrices et des représentants des grands mécènes à savoir deux représentants de la Fondation Notre Dame, un représentant de la famille de M. Bernard Arnault, un représentant du groupe LVMH, un représentant de la famille de MM. François et François-Henri Pinault. Le comité se réunit trimestriellement. Lors de ce comité de suivi le ministère de la culture communique aux membres l'état de suivi des dépenses réalisées par rapport au budget, et tous les événements-clés du calendrier des travaux. Ces informations permettront à la Fondation de suivre l'utilisation des fonds collectés et d'en informer les donateurs. Six mois après l'incendie, un premier bilan est opéré lors d'une première séance qui se tient à la mi-novembre* ».

⁷¹ Selon le président de l'établissement public, ce comité permettra de « *reconnaître le rôle essentiel des fondations et des donateurs, en assurant un dialogue permanent entre les fondations, les donateurs et l'établissement public. En informant les fondations et les donateurs de l'avancée des travaux et du chantier – par la constitution d'un rapport faisant état du montant des fonds recueillis, de leur provenance et de leur affectation –, il vise à garantir la transparence en matière d'utilisation et de gestion des dons. Si cela s'avérait nécessaire, il coordonnerait de nouvelles opérations de levées de fonds* ».

En l'absence de mention de l'information des donateurs dans la convention-cadre signée par le CMN, cet établissement public n'avait pas prévu avant l'intervention de la Cour d'élaborer un compte d'emploi des ressources issues de la générosité publique. Les obligations d'information des donateurs découlant des dispositions de la loi du 7 août 1991 s'imposent pourtant à tous les organismes faisant appel à cette dernière, quel que soit leur statut.

L'absence de coordination des dispositions respectives des lois du 29 juillet 2019 et du 7 août 1991 place les organismes collecteurs devant une multiplicité de règles, difficilement compatibles entre elles. La loi du 29 juillet 2019 est restée très floue sur les obligations de transparence et d'information vis-à-vis des donateurs, dans le but de conserver le plus de souplesse possible à l'emploi des fonds - y compris dans le financement des frais de fonctionnement de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage. Cette situation indécise, si elle subsiste, est de nature à affecter la confiance des relations entre les donateurs, les collecteurs et l'établissement public.

B - Les obligations consenties contractuellement

Les obligations que certains organismes collecteurs ont contractées auprès de fondations charitables américaines ou dans le cadre de conventions de mécénat signées avec de grands donateurs rendent également indispensable une remontée régulière et précise des informations relatives à l'emploi des fonds collectés.

1 - Les fondations charitables américaines

La Fondation Notre Dame comme la Fondation de France collectent des fonds par l'intermédiaire de fondations charitables américaines auxquelles elles sont liées : *Friends of Fondation de France* et *Friends of Notre-Dame de Paris*.

Ces organismes ont été créés respectivement en 2000 et 2016 par les fondations françaises éponymes pour permettre aux résidents aux États-Unis de contribuer au mécénat et aux actions d'intérêt général en France, tout en bénéficiant des avantages fiscaux locaux, en vertu de leur agrément en qualité de *public charity* régie par l'article 501(c)(3) du code des impôts des États-Unis. La collecte de fonds aux États-Unis par l'intermédiaire de ces organismes pour un projet particulier est subordonnée à une validation par le conseil d'administration américain et à la signature d'une convention de soutien financier spécifique.

La Fondation de France reverse le produit des dons collectés par l'intermédiaire de *Friends of Fondation de France* à l'organisme porteur du projet, déduction faite des frais de virement et de change, ainsi qu'un forfait de 150 € couvrant les frais de l'instruction qu'elle diligente en vue de garantir le bon emploi des fonds auprès de son partenaire américain. *Friends of Notre-Dame de Paris* autorise la Fondation Notre Dame à prélever des frais de gestion sur le produit des dons transmis. Dans le cas de la souscription nationale, cette dernière a décidé d'en exclure l'éventualité.

L'apport de financements dans ce cadre particulier a pour contrepartie la production par la partie française, dans le délai d'un an à compter de la date de versement du concours, d'un compte rendu détaillé de l'utilisation des fonds. *Friends of Fondation de France* comme *Friends of Notre-Dame de Paris* ont au demeurant contractuellement le droit de diligenter des visites sur place, d'accéder aux pièces comptables et d'effectuer une revue financière de la réalisation des projets subventionnés.

Dans le cas de la souscription nationale, le reversement des sommes collectées *via* un fonds de concours à l'établissement public créé en application de l'article 9 de la loi du 29 juillet 2019 pourrait compliquer la transmission de l'information si ne sont pas définies les modalités précises de remontée des informations nécessaires aux organismes collecteurs pour rendre compte de l'emploi des fonds à leurs donateurs. À défaut, le risque serait réel d'obérer la capacité de ces fondations françaises à mobiliser les ressources du mécénat américain.

2 - Les conventions de mécénat avec les grands donateurs

Plusieurs des conventions de mécénat signées avec les grands donateurs comportent des obligations particulières en matière de reddition de comptes. L'organisme collecteur, dans ce cas, s'engage à informer le mécène du déroulement et de l'avancée du projet de restauration, à lui fournir les pièces justificatives permettant de vérifier la bonne utilisation des fonds - en particulier la copie des avenants financiers signés avec l'État - et à produire, chaque année ou lors de chaque appel de fonds, un rapport d'activité qui récapitule les étapes d'ores et déjà franchies et les résultats atteints.

À ce titre également, il est essentiel que l'établissement public remette aux organismes collecteurs des informations détaillées sur l'emploi du produit des dons, sous une forme leur permettant de remplir pleinement leurs obligations contractuelles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La souscription nationale, annoncée par le Président de la République le soir même de l'incendie et instituée par la loi du 29 juillet 2019, a permis de répondre à l'émotion intense suscitée par cette catastrophe dans la population et de recueillir dans les tout premiers jours un nombre considérable de dons spontanés, cette dynamique de collecte s'étant à nouveau manifestée en fin d'année, grâce en particulier à l'emploi de supports numériques diversifiés et au paiement en ligne. Cet exceptionnel élan de générosité des donateurs individuels a été complété par des donations de mécénat des entreprises dont l'importance considérable apparaît inédite. Bien que lancée dans un cadre national, la souscription ouverte a suscité un afflux important de dons en provenance de l'étranger, soit directement, soit par l'intermédiaire de fondations américaines, ce qui témoigne du retentissement mondial de l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris. Outre le Trésor public, la loi avait désigné quatre collecteurs : Centre des monuments nationaux, Fondation de France, Fondation du patrimoine et Fondation Notre Dame, dont les apports se sont révélés très complémentaires. Ces deux derniers organismes ont concentré en particulier la plus grande part des dons pour les particuliers s'agissant de la Fondation du patrimoine et pour les entreprises et grands donateurs s'agissant de la Fondation Notre Dame.

Au 31 décembre 2019, les résultats de la souscription nationale s'élevaient à 824,756 M€, soit un montant sans précédent, de très loin supérieur notamment aux produits des appels à dons lancés lors du tsunami de décembre 2004 en Indonésie et du séisme survenu à Haïti en janvier 2010, qui avaient suscité également un très fort mouvement de générosité. Au total 338 088 donateurs avaient versé au 31 décembre 2019 184,398 M€ et s'étaient engagés sur des promesses de dons de 640,358 M€.

L'importance des promesses de dons constitue une singularité forte. Elle témoigne de toute la mobilisation d'entreprises et de grands mécènes pour accompagner dans la durée la reconstruction de la cathédrale au-delà des seuls travaux de sauvegarde et de conservation engagés en urgence à compter du 16 avril 2019. Malgré les conventions passées par les organismes collecteurs pour sécuriser ces apports avec les grands mécènes, le risque ne peut être totalement écarté que la crise économique déclenchée par l'épidémie de Covid-19 ne fragilise la réalisation de certaines des promesses de dons.

Les dons des particuliers pourront bénéficier du régime fiscal dérogatoire instauré par la loi jusqu'au 31 décembre 2019. Il n'est pas encore possible de déterminer son incidence en termes de dépense fiscale pour l'État comme aussi de celui s'appliquant aux apports en mécénat des entreprises.

Sur les 184,398 M€ effectivement collectés au 31 décembre 2019, 71,8 M€ ont été reversés par les différents collecteurs, à l'exception notable de la Fondation de France, et dès la promulgation de la loi du 29 juillet 2019 pour la majeure partie, aux fonds de concours créés par décret du 16 avril 2019, selon des modalités définies par des conventions-cadres passées le même jour et leurs avenants financiers. Ces versements ont permis de prendre le relais des crédits budgétaires stricto sensu engagés pour les premiers travaux d'urgence, qui auront été intégralement refinancés par les donateurs, y compris de manière très discutable les crédits déconcentrés de la DRAC prévus notamment pour les travaux de restauration initiaux de Notre-Dame, et d'assurer le financement des travaux de sauvegarde et de conservation, estimés alors à 85 M€.

Les conventions-cadres avec les organismes collecteurs révèlent les difficultés d'application de la loi du 29 juillet 2019. Elles prévoient contractuellement la possibilité d'imputation sur les dons collectés de frais de gestion au bénéfice des institutions concernées, selon des modalités variables, et, inversement, la possibilité pour l'État de financer des frais de maîtrise d'ouvrage sur les dons reversés, à l'exception de ceux collectés par la Fondation de France. Ces dispositions contractuelles ne sont pas en cohérence avec les engagements du Gouvernement devant le Conseil d'État sur la gratuité des opérations de collecte. Le financement de l'établissement chargé de la maîtrise d'ouvrage qu'elle prévoient apparaît en complète dissonance avec les termes mêmes de la loi qui réservent exclusivement l'utilisation des fonds collectés à des travaux, sans préjudice de leur emploi aussi pour la restauration d'objets mobiliers appartenant à l'État et la formation des métiers du patrimoine.

Ces conventions prévoient également des dispositions relatives à l'information des organismes collecteurs, et à travers ces derniers, des donateurs sur l'emploi des fonds collectés. Les modalités très générales ainsi définies apparaissent peu à même de permettre aux organismes concernés de remplir avec le degré de précision et la régularité indispensables leurs obligations tant législatives que contractuelles. L'importance en nombre comme en montant des dons reçus, tant de France que de l'étranger, et notamment de deux fondations charitables américaines, dont l'une engagée pour la restauration de Notre-Dame dès avant l'incendie, nécessite pourtant une transparence complète et une information en continu dans les emplois des fonds reçus et reversés aux fonds de concours mis en place par l'État.

L'absence de réunion avant juillet 2020, soit plus d'un an après l'incendie et le lancement de la souscription nationale, du comité de suivi des travaux institué par les conventions passées avec les collecteurs, apparaît à cet égard anormale. La réunion également tardive, en juin 2020, par l'établissement public du comité des donateurs, institué par son décret constitutif, a été également préjudiciable pour permettre aux collecteurs de remplir l'obligation que leur fait la loi de les informer de manière précise de l'emploi des fonds. À défaut d'informations détaillées et régulières, le risque serait grand que la confiance du public ne s'érode, avec pour conséquence une incidence sur la concrétisation des promesses de dons et la mobilisation de ressources de mécénat à l'étranger.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 4. mettre en place au sein de l'établissement public une comptabilité analytique permettant de donner à chacun des organismes collecteurs des dons une information détaillée sur l'emploi des fonds issus de la souscription nationale et répondant aux obligations de la législation française sur la générosité publique ainsi qu'aux règles spécifiques des fondations étrangères (Ministère de la culture, Établissement public).*
-

Chapitre V

L'établissement public chargé

de la conservation

et de la restauration de la cathédrale :

mise en place et financement

L'article 9 de la loi du 29 juillet 2019 a prévu la création d'un établissement public de l'État à caractère administratif (EPA), placé sous la tutelle du ministre de la culture, avec pour mission « *d'assurer la conduite, la coordination et la réalisation des études et opérations concourant à la conservation et à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris* ».

Cet établissement a été créé le 1^{er} décembre 2019.

La mise en place d'un établissement spécifique a été retenue de préférence à la pratique habituelle de conduite de ces missions par les services déconcentrés du ministère, en l'espèce la direction régionale des affaires culturelles d'Île-de-France, ce qui aurait supposé pour celle-ci de se voir attribuer des moyens en rapport avec le caractère hors normes du chantier. L'autre option était de les déléguer à un opérateur existant : soit le Centre des monuments nationaux (CMN), soit l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic), créé en 1998, dont 49 % des opérations en 2018 se déroulaient sur des sites totalement ou partiellement protégés au titre des monuments historiques, parmi lesquels les domaines de Versailles et de Fontainebleau.

L'étude d'impact du projet de loi met en avant pour expliquer ce choix le fait que ces deux opérateurs « *ne disposent pas d'une gouvernance reflétant pleinement la diversité des personnes intéressées à la restauration de Notre-Dame* ». De fait, la loi prévoit que le conseil d'administration de l'établissement comprend notamment des représentants de la ville de Paris et du culte affectataire, en l'occurrence l'archevêque de Paris.

I - La phase de préfiguration

L'article 9-VII de la loi du 29 juillet 2019 a prévu la nomination d'un préfigurateur chargé de préparer la mise en place de l'établissement public. Par décret du 30 septembre 2019, le général d'armée (2S) Jean- Louis Georgelin, auparavant désigné à l'issue du conseil des ministres le 17 avril 2019 comme représentant spécial du Président de la République, chargé de veiller à l'avancement des procédures et des travaux, a été nommé préfigurateur de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

A - La mission du préfigurateur

Le décret du 27 septembre 2019 relatif au préfigurateur de l'établissement chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris prévoit qu'il « prépare l'organisation et le fonctionnement des services de cet établissement, leur installation dans les locaux devant en constituer le siège, le règlement intérieur de l'établissement et celui de son conseil d'administration, les projets de budget pour les années 2019 et 2020, et les modalités d'organisation du contrôle interne budgétaire et comptable ainsi que la composition et le fonctionnement du conseil scientifique et du comité des donateurs ».

Il peut préparer à cette fin les contrats ou conventions en vue d'expertise ou études préalables au lancement des travaux de conservation et de restauration de la cathédrale et de l'aménagement de son abord immédiat ; le recrutement des personnels de l'établissement ; les conventions de mécénat financier ; les conventions de mécénat de compétence, ayant aussi la possibilité de les signer. Le préfigurateur peut également signer les conventions d'occupation de locaux à titre gratuit. Les actes faisant l'objet de signature sont cependant soumis préalablement à l'avis conforme des services du ministère de la culture. Aucun n'a été signé durant cette période.

Le décret prévoit que le préfigurateur s'appuie pour l'exercice de ses missions sur les services compétents du ministère, qui prend également en charge les frais qu'elles entraînent. Une convention a été signée le 10 octobre 2019 entre le ministre, le préfet de la région Île-de-France et le préfigurateur précisant les conditions de mise en œuvre du décret et les modalités de prise en charge des dépenses. Le montant cumulé des contrats et conventions proposés par le préfigurateur à la signature du préfet de région ne peut excéder 0,5 M€ et le nombre de contractuels recrutés, proposés par le préfigurateur, ayant vocation à rejoindre l'établissement est limité à dix⁷².

B - Les dépenses engagées

Les dépenses effectuées se montent à 183 532 € en AE et 112 547 € en CP, soit sur les crédits du ministère, soit au travers du fonds de concours dans le cadre de la préfiguration, jusqu'à la date de création de l'établissement public au 1^{er} décembre 2019.

L'équipe de préfiguration a été composée de trois personnes : le préfigurateur, le général d'armée Jean-Louis Georgelin ; un conseiller, M. Philippe Jost, ingénieur général de l'armement ; le troisième membre de l'équipe relève du ministère des armées, qui a assuré sa rémunération. Des lettres de mission ont fixé le cadre de l'action de M. Jean-Louis Georgelin et de M. Philippe Jost, ainsi que la rémunération mensuelle attachée à leurs missions⁷³. Le versement de celles-ci a été assuré par le budget de la Présidence de la République durant sept mois, du 1^{er} juin au 31 décembre 2019.

La Présidence de la République a également mis à disposition les moyens de travail afférents à cette mission, du mois de mai à la fin de l'année 2019. Un bureau reste mis à la disposition du président de l'établissement à la Présidence de la République pour faciliter l'organisation de réunions, pour lequel une convention de gestion a été signée le 5 février 2020 qui en précise les conditions.

⁷² Comme indiqué *supra*, au regard de l'urgence, dès le 4 juin 2019, il a été décidé de procéder au renforcement de la maîtrise d'ouvrage de la DRAC par le recrutement de huit ETP. Trois postes ont effectivement été pourvus : deux postes d'ingénieur et un poste de responsable administrative et financière (RAF). Le préfigurateur a été, en amont même de la publication du décret, associé à ces recrutements. Il a ainsi avalisé le recrutement des deux ingénieurs au 1^{er} juillet 2019, sans publication d'une fiche de poste, et un représentant de son équipe a participé aux côtés de la DRAC au recrutement de la RAF qui avait vocation à intégrer l'EPA. En fait, par la suite, aucune des personnes recrutées dans le cadre de cette procédure n'a rejoint l'établissement public.

⁷³ Soit respectivement 6 333 € brut et 5 527 € brut par mois.

II - La création de l'établissement public

Le décret n° 2019-1250 du 28 novembre 2019 a précisé l'organisation et le fonctionnement de l'établissement public.

A - Les missions, l'organisation et les ressources de l'établissement

1 - Des missions larges

Dans le cadre de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage que lui a conférée la loi du 29 juillet 2019, l'établissement se voit confier une mission très large :

- il assure la réalisation des travaux de sécurisation et de consolidation de la cathédrale qui sont la conséquence de l'incendie des 15 et 16 avril 2019 ;
- il assure la réalisation de toute étude et analyse préalable aux travaux de conservation et de restauration du monument, ainsi que des éléments de son mobilier qui y sont attachés à perpétuelle demeure et appartiennent à l'État, et conduit ces travaux ;
- il finance les travaux réalisés par les services du ministère de la culture ou ses établissements sur des éléments du mobilier de la cathédrale qui appartiennent à l'État, autres que ceux déjà mentionnés ;
- il définit un projet scientifique et culturel assurant la mise en valeur du chantier, y compris dans sa dimension internationale, et des savoir-faire nécessaires pour la conduite des opérations et en assure la mise en œuvre auprès de tous les publics ;
- il peut se voir confier l'aménagement de l'environnement immédiat de la cathédrale dans le cadre d'une convention conclue avec la Ville de Paris ;
- il gère l'ensemble des procédures foncières et immobilières nécessaires à la réalisation des opérations qu'il conduit en propre ou qui lui sont confiées ;
- il recherche auprès des personnes publiques et privées en France et à l'étranger les financements nécessaires à la conduite des travaux de conservation et de restauration de la cathédrale et à l'accomplissement de l'ensemble de ses missions ;

- il définit les modalités spécifiques d'information et de concertation avec les riverains et les commerçants sur les opérations qu'il conduit et les projets qu'il développe ;
- il met en œuvre des procédures et le contrôle interne garantissant la traçabilité du montant des fonds recueillis, de leur provenance, de leur affectation et de leur consommation.

2 - Une gouvernance marquée par le poids d'une présidence exécutive

➤ *Le conseil d'administration*

Le conseil d'administration comprend, outre le président de l'établissement, 12 membres, dont la moitié représentent l'État⁷⁴. Le maire de Paris et l'archevêque de Paris y siègent également ainsi que trois personnalités qualifiées, françaises ou étrangères, ces dernières nommées pour cinq ans renouvelables par décret du Premier ministre sur proposition du président de l'établissement⁷⁵. Un représentant élu des personnels en est également membre. À l'exception du président, ces fonctions sont exercées à titre gratuit.

Le conseil d'administration fixe les orientations générales de la politique de l'établissement. Il règle notamment à ce titre par ses délibérations :

- les conditions générales d'organisation et de fonctionnement de l'établissement, dont le règlement intérieur de l'établissement et son propre règlement intérieur ;
- le projet de contrat d'objectifs et de performance conclu avec l'État ;
- les orientations de l'établissement et son programme d'activités ;
- le projet scientifique et culturel ;
- la programmation pluriannuelle d'investissement ;
- le budget initial et ses modifications ;
- le compte financier et l'affectation du résultat de l'exercice ;

⁷⁴Le secrétaire général du ministère chargé de la culture ; le directeur général des patrimoines ; le directeur du budget ; le directeur général de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international ; le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ; le préfet de la région d'Île-de-France.

⁷⁵ Ont été nommés par décret du 2 décembre 2019 Mme Christine Albanel, M. Bruno Racine, M. Jean-Pierre Weiss.

- l'acquisition ou l'aliénation des biens immobiliers dont l'établissement est propriétaire ;
- les conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération du personnel ;
- les conditions générales de passation des contrats et conventions et les catégories de ces contrats et conventions qui, en raison de leur nature ou du montant financier engagé, doivent lui être soumis pour approbation et de ceux dont il délègue la responsabilité au président sous la condition que celui-ci rende compte des décisions qu'il a prises en vertu de cette délégation selon les modalités fixées par le conseil d'administration ;
- la participation à des organismes dotés de la personnalité morale ;
- l'acceptation ou le refus des dons et legs.

Le conseil peut déléguer au président certaines décisions, en particulier celles relatives à l'acceptation des dons et legs, dans la limite d'un montant qu'il détermine.

➤ *La direction de l'établissement*

Le président dirige l'établissement dans le cadre des orientations définies par le conseil d'administration. Il est assisté par un directeur général délégué nommé par décret sur sa proposition. Outre celles qui lui ont été déléguées par le conseil d'administration, le président exerce, notamment, les responsabilités suivantes :

- il prépare les décisions du conseil d'administration et en assure ou fait assurer l'exécution ;
- il prépare le budget ;
- il est ordonnateur des recettes et des dépenses ;
- il conclut les contrats et marchés publics dans les conditions fixées par le conseil d'administration ;
- il dirige le personnel de l'établissement et nomme à toutes les fonctions pour lesquelles aucune autre autorité n'est compétente ;
- il assure l'organisation des réunions d'information et d'échanges avec les commerçants et les riverains de l'île de la Cité à Paris ;
- il établit le rapport annuel d'activité et le soumet pour approbation au conseil d'administration puis le communique au ministre chargé de la culture. Ce rapport est rendu public.

Le mandat du président est de cinq ans au terme desquels il peut être reconduit deux fois par périodes de trois ans.

➤ *Une comitologie spécifique*

Le décret du 28 novembre 2019 prévoit la constitution de plusieurs conseil et comités :

- un *conseil scientifique*, composé de 14 membres au plus, nommés par le ministre de la culture sur proposition du président de l'établissement qui le préside ;
- un *comité d'audit et d'investissement* placé auprès du conseil d'administration composé au plus de six membres nommés par le conseil d'administration dont trois choisis en son sein parmi les représentants de l'État et les personnalités qualifiées ;
- un *comité des donateurs*, présidé par le président de l'établissement et composé au plus de 20 membres désignés par ce dernier (cf. *supra*).

3 - Des ressources prévues pour être essentiellement issues de la générosité publique

La loi du 29 juillet 2019 dispose que les ressources de l'établissement sont constituées « *des subventions de l'État, notamment issues du produit des fonds de concours provenant de la souscription prévue par la présente loi, sous réserve des dépenses assurées directement par l'État antérieurement à la création de l'établissement public pour couvrir les travaux de conservation et de restauration de la cathédrale ainsi que des dépenses de restauration de son mobilier dont l'État est propriétaire, des subventions d'autres personnes publiques ou privées, des autres dons et legs, des recettes de mécénat et de parrainage, du produit des contrats et des conventions, des revenus des biens meubles et immeubles et des redevances dues à raison des autorisations d'occupation temporaire des immeubles mis à sa disposition, de toute autre recette autorisée par les lois et règlements* ».

Le général Jean-Louis Georgelin a été nommé président de l'établissement public par décret du 2 décembre 2019. Le conseil d'administration a tenu sa première réunion le 3 décembre 2019, de manière notamment à arrêter le budget de l'établissement public pour 2019 et 2020.

B - Les budgets arrêtés pour 2019 et 2020

1 - Un budget de transition limité à un mois en 2019

La création de l'établissement à la date du 1^{er} décembre 2019 a nécessité le vote d'un budget correspondant aux dépenses du dernier mois de l'année civile. Celui-ci a été approuvé dès la première séance du conseil d'administration, le 3 décembre 2019, grâce au travail mené par l'équipe de préfiguration, en collaboration avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel et la DRAC. Il porte sur un montant limité à 3,3 M€, le transfert des marchés de la DRAC à l'EPA ayant été effectué au terme de l'année budgétaire dont la clôture est intervenue le 16 décembre 2019.

Un montant de 3,2 M€ a été ouvert en autorisations d'engagement (AE), qui permet d'assurer la continuité de l'action de la DRAC. Il s'agit de la reconduction de la location des échafaudages, des installations de chantier et des moyens de levage, ainsi que du gardiennage. 0,05 M€ sont prévus en AE prévisionnelles pour les besoins d'installation de l'établissement et 0,05 M€ au titre des dépenses de fonctionnement.

Le budget 2019 ne comporte aucune inscription en crédits de paiement, ni charge de personnel puisque le transfert des postes recrutés dans le cadre de la préfiguration s'accompagne de leur rémunération par leur administration d'origine ou le ministère de la culture jusqu'au 31 décembre 2019.

2 - Le budget 2020

Approuvé également le 3 décembre 2019, il constitue le premier budget de plein exercice.

➤ Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement constituent l'essentiel de ce budget. 32,5 M€ sont inscrits en AE et 55,3 M€ en CP, portant à la fois sur la poursuite des travaux de sécurisation et de consolidation engagés par la DRAC, pour 26 M€ en AE et 49,4 M€ en CP, et sur une enveloppe prévisionnelle de 5,6 M€ en AE et en CP pour la première étude préalable aux travaux de restauration. En outre, un crédit de 0,3 M€ est inscrit pour les besoins d'équipement en informatique et bureautique de l'établissement.

➤ *Les dépenses de fonctionnement*

Les dépenses de personnel correspondent à un effectif arrêté à 39 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour une masse salariale en année pleine de 3,8 M€, à laquelle s'ajoutent 0,15 M€ pour la rémunération d'emplois à la tâche et 0,05 M€ pour la restauration. Cette enveloppe a vocation à être ajustée en cours d'exercice pour prendre en compte les dates de recrutement effectives et constitue donc un plafond.

Les dépenses de fonctionnement ont été estimées à 2,7 M€ en AE et CP, dont une enveloppe de 1,7 M€ pour la mise en œuvre des savoir-faire, 1 M€ étant consacré aux fonctions de soutien, dont 0,4 M€ pour les dépenses de fonctionnement des services *stricto sensu*. Sur ce dernier montant, 0,23 M€ sont consacrés à la redevance d'occupation des locaux prévue dans la convention signée par l'établissement avec l'État pour une durée de trois ans pouvant être prorogée deux fois un an pour s'achever au 31 décembre 2024.

Une redevance d'occupation contestable

Le siège de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris est situé au 2Bis cité Martignac, dans un bâtiment propriété de l'État. Il occupe une superficie de 476 m² en surface utile brute correspondant à 236 m² de surface utile nette. Ces locaux sont mis à disposition des services du Premier ministre par la direction de l'immobilier de l'État par une convention d'utilisation. Le conseil d'administration du 3 décembre a autorisé le président de l'établissement à signer une convention d'occupation moyennant une redevance annuelle hors charge de 213 000 €. Le montant estimé des charges correspondant aux prestations qui seront refacturées à l'établissement (nettoyage, gardiennage, fluides, collecte des ordures etc.), au coût réel constaté, est de 50 000 € par an, intégrant 12 000 € de fiscalité.

Si la refacturation des charges s'inscrit dans une pratique habituelle, quoique l'on puisse s'interroger sur la facturation d'un coût de gardiennage pour un bâtiment intégré dans un ensemble sécurisé par l'État, le versement d'une redevance d'occupation apparaît très discutable. Bien que rendu possible à titre dérogatoire par l'article R. 2313-6 du code général de la propriété des personnes publiques, qui prévoit que « *lorsqu'un immeuble ou une catégorie d'immeubles appartenant à l'État est affecté, attribué ou confié en gestion à un service de l'État ou à un établissement public de l'État en application de dispositions spéciales, les dispositions des articles R. 2313-1 à R. 2313-5 ne lui sont applicables que sur décision conjointe du ministre chargé du domaine et du ministre concerné. Cette décision précise les modalités juridiques et financières de la convention d'utilisation à conclure* », le modèle de convention d'utilisation à jour, publié au Journal officiel du 11 novembre 2018, prévoit (article 11) que le coût domanial hors charges ne fait l'objet d'aucune facturation à un établissement public administratif.

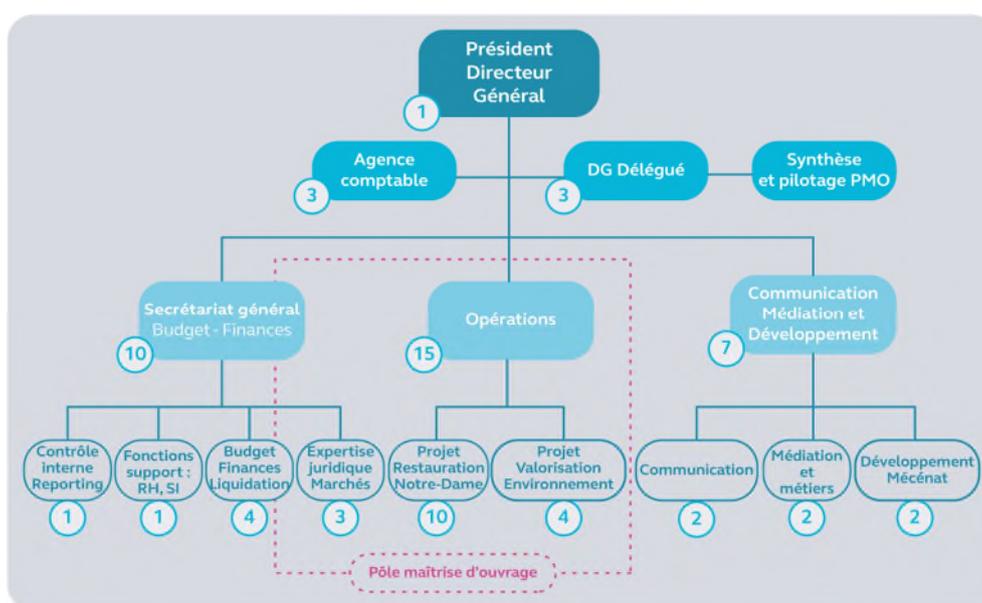
Compte tenu de la nature des recettes de l'établissement, provenant exclusivement des versements des donateurs *via* les fonds de concours, l'arbitrage rendu en réunion interministérielle qui a conduit à lui demander le versement d'une redevance sur une période de cinq années, correspondant à la durée maximum de la convention, soit un total de 1,65 M€, témoigne moins d'un souci de rigueur que d'un effet d'aubaine éminemment contestable. Cette décision s'inscrit au demeurant en rupture avec la convention signée rétroactivement le 9 janvier 2020 pour la période du 4 novembre au 31 décembre 2019, qui fixe dans son article 8 une mise à disposition gratuite de ces mêmes locaux.

C - Le dimensionnement des effectifs de l'établissement

L'établissement s'est organisé en fonction d'un effectif global maximum de 40 personnes, l'organigramme remis à la Cour et reproduit ci-après portant sur 39 postes.

La loi du 29 juillet 2019 a ouvert la possibilité de procéder à des recrutements sous statut public comme privé, dans l'objectif de donner de la souplesse dans le recrutement des personnels, nonobstant la difficulté qui pourrait résulter de l'existence de deux régimes d'emploi dans une structure à effectif limité. Aucun recrutement n'a cependant été fait sous le régime du droit privé, le président de l'établissement indiquant au demeurant ne pas envisager de recrutement de salariés régis par le code du travail.

Organigramme n° 1 : organisation de l'établissement public



Source : EPA

S'agissant d'un établissement public placé sous la tutelle du ministère de la culture, il a été décidé d'appliquer pour la rémunération des agents la grille dite « Albanel »⁷⁶, dans un objectif affiché d'assurer une cohérence de rémunération et d'éviter toute facilité opportuniste lié à la spécificité de l'établissement. La répartition des 22 emplois pourvus au 10 juillet 2020 entre les différents groupes de cette grille de rémunération a été fourni à la Cour⁷⁷ qui s'attachera lors de ses contrôles ultérieurs à la vérification du respect de cette grille.

⁷⁶ Du nom de Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication de 2007 à 2009, la circulaire du 23 juin 2009 organise un cadre de gestion et de rémunération pour les agents non titulaires des établissements publics administratifs (classification, recrutement, avancement, rémunération). Cette circulaire fixe des indices plancher et plafond pour les catégories A, B et C. Pour la catégorie A hors groupe, il est précisé une rémunération personnalisée pour les emplois de dirigeant.

⁷⁷ À savoir trois dans le groupe 2 correspondant à la catégorie B, deux dans le groupe 3 cadres, deux dans le groupe 4 cadres intermédiaires, et 10 dans le groupe 5 cadres confirmés, cinq directeurs faisant l'objet d'une rémunération personnalisée.

Sans faire abstraction du caractère exceptionnel du chantier, la Cour s'est interrogée sur la méthode retenue pour l'organisation, le niveau des effectifs et la définition du budget de fonctionnement. Il lui a été indiqué par la direction générale des patrimoines et l'établissement public, sans pour autant lui transmettre d'études comparatives précises, que l'organisation et le dimensionnement des effectifs ont été établis après analyse des organigrammes existant dans les principaux établissements du ministère exerçant des responsabilités de gestion des monuments historiques (CMN et Oppic notamment) et après un retour d'expérience de la DRAC d'Île de France après les mois de conduite des travaux d'urgence *post incendie*.

III - L'exercice de la tutelle administrative et le financement de l'établissement

L'établissement est placé sous la tutelle administrative et financière du ministère de la culture. Une note de la direction générale des patrimoines⁷⁸ précise que « *comme toute tutelle, celle qui s'exerce sur l'établissement public de restauration de Notre-Dame de Paris a pour premier objet de garantir que d'éventuels dysfonctionnements administratifs ou techniques pourraient être détectés et résolus avant d'avoir des conséquences sur le bon déroulement de la mission* ». Cette même note fait toutefois le constat que « *la tutelle administrative est atténuée par la situation particulière de l'établissement dans la mesure où ses objectifs traditionnels de contrôle des dépenses et des effectifs sont largement privés d'objet par l'existence de la souscription nationale et l'inscription hors plafond ministériel des emplois* ». Elle précise enfin que sur le plan financier « *le fait de bénéficier de la souscription nationale évite en outre à l'établissement d'avoir à négocier son budget avec la tutelle mais ne le fait échapper à aucune contrainte de droit commun ; ce financement particulièrement généreux comporte en outre des dispositions spécifiques résultant de sa nature même comme le compte rendu à un comité ad hoc prévu par l'article 8, ou la publication d'un rapport annuel sur les dons, sans parler des procédures prévues par certaines conventions de financement en matière de suivi* ».

⁷⁸ Note du 12 décembre 2019 du directeur général des patrimoines à la directrice de cabinet du ministre.

La lettre de mission du président de l'établissement, signée par le ministre le 23 janvier 2020, lui demande notamment à cet égard une attention particulière en matière de contrôle de l'utilisation des fonds issus de la souscription nationale : « *vous mettrez en place à cet effet des procédures de contrôle interne qui seront validées par le comité d'audit puis par le conseil d'administration* ». La bonne utilisation et la régularité de l'emploi des fonds tant par rapport aux intentions des donateurs que par rapport à l'objet strictement limitatif de la souscription nationale constituent de fait pour la tutelle comme pour l'établissement public une obligation à tous égards majeure à laquelle la plus extrême rigueur et la plus grande vigilance doivent d'emblée être attachées dès la création de l'établissement par l'ensemble des parties prenantes.

La préparation d'un contrat d'objectifs a été prévue dès une réunion consacrée à la phase de préfiguration du 25 septembre 2019. Il devait être originellement présenté à la deuxième séance du conseil d'administration, programmée pour mars 2020.

Les dons recueillis par les fondations continueront à être rattachés en fonds de concours au budget du ministère de la culture, comme le prévoient les conventions-cadres conclues avec ces organismes et seront intégralement reversés à l'établissement par subvention. Ceci conforte la tutelle dans son exercice, le ministère restant également signataire des éventuels avenants aux conventions-cadres et l'établissement public en étant cosignataire en tant que maître d'ouvrage.

Un circuit de financement de la restauration des objets propriété de l'État inutilement complexe

La décision d'affecter à l'établissement public la totalité des dons reçus des collecteurs au travers des fonds de concours aboutit à une complexité inutile pour la restauration des objets propriétés de l'État, contenus dans la cathédrale, qui continuent à relever de la maîtrise d'ouvrage de la DRAC. L'établissement public recevrait le financement de la restauration des objets mobiliers à partir des fonds de concours, le reverserait ensuite à l'administration centrale du ministère de la culture, qui le délèguerait enfin à la DRAC, laquelle est de surcroît chargée du contrôle scientifique de l'action de l'établissement public. Ce circuit de financement, qui aboutirait à ce que l'établissement public subventionne l'État à partir des dons reçus, mérite d'être rapidement simplifié.

La Cour relève cependant qu'il n'est pas prévu de subvention de fonctionnement sur crédits budgétaires *stricto sensu* du ministère de la culture pour cet établissement public, même si l'administration déclare que de telles subventions pourraient être accordées à l'avenir en cas d'insuffisance de ressources.

Faire reposer l'ensemble du financement de l'établissement sur les dons reversés au budget de l'État par voie de fonds de concours à partir desquels des subventions lui sont apportées apparaît comme une opération de complète débudgétisation, très discutable dans son principe s'agissant d'un établissement public, mais plus essentiellement encore par rapport à la lettre et à l'esprit de la loi du 29 juillet 2019.

Celle-ci précise en effet que « *les fonds recueillis au titre de la souscription nationale sont exclusivement destinés au financement des travaux de restauration et de conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et de son mobilier dont l'État est propriétaire* », la seule exception à cette utilisation exclusive concernant la formation initiale et continue des professionnels des métiers du patrimoine.

Comme déjà évoqué, la loi ne prévoit pas le financement par les fonds collectés des frais de maîtrise d'ouvrage des travaux, mais apparaît limiter exclusivement leur emploi au financement de ces travaux proprement dits. L'accord conventionnel donné par certains organismes collecteurs pour l'imputation de ces frais sur les dons reçus ne saurait constituer un fondement solide pour que toutes les charges de fonctionnement de l'établissement public, de l'ordre de 5 M€ par an en routine, soient ainsi financées par la générosité du public.

Le positionnement des principaux collecteurs sur ce point fait apparaître au demeurant plus que des nuances dans leur acceptation du financement de ces frais de fonctionnement : la Fondation Notre Dame s'y résigne pour ne pas risquer de retarder la réouverture de la cathédrale ; la Fondation du Patrimoine considère qu'il serait plus normal de ne contribuer qu'au financement des seules équipes techniques, comme elle le fait pour d'autres opérations de restauration de bâtiments appartenant à des collectivités publiques financées par souscription populaire ; quant à la Fondation de France, elle est catégoriquement opposée, et l'a exprimé d'emblée aux pouvoirs publics, à contribuer au financement de toute charge de fonctionnement de l'établissement public.

En tout état de cause, s'agissant des 39 agents prévus, dont le montant total des rémunérations pourrait s'élever à près de 4 M€, il paraît difficile de considérer qu'ils relèvent tous des travaux de conservation et de restauration de la cathédrale.

Le pôle opération comporte ainsi quatre postes au titre du projet « *valorisation* » de l'environnement de la cathédrale. Si l'aménagement de ses abords figure explicitement dans les missions complémentaires dévolues par la loi à l'établissement public⁷⁹, cette action ne compte pas au nombre de celles susceptibles d'être financées par la collecte issue de la souscription nationale, qu'il s'agisse de la charge représentée par l'équipe qui a vocation à s'y consacrer ou du coût d'éventuels travaux, alors même que certaines dépenses de ce type pourraient intervenir rapidement, par exemple, le cas échéant, pour permettre le réaménagement du parvis.

Le pôle communication, médiation et développement comporte, quant à lui, sur un effectif total de sept personnes, deux agents affectés à la médiation et aux métiers, les cinq autres se consacrant à la communication et au développement du mécénat. Le financement des postes affectés à la communication et au mécénat en faveur de l'établissement public à partir des fonds issus de la souscription nationale apparaît se heurter à une même impossibilité. Si la lettre de mission adressée au président de l'établissement l'invite à « *susciter de nouveaux financements de donateurs publics et privés notamment pour les missions sortant du périmètre de la souscription* », il ne va pas de soi que cette action de prospection et de communication soit financée à partir des dons déjà collectés par les organismes désignés par la loi du 29 juillet 2019. Au total, l'imputation sur les dons de la charge de près du quart de l'effectif de l'établissement public apparaît ainsi discutable.

Il importe ainsi au regard de la loi et de l'intention des donateurs que, comme pour les autres opérateurs chargés d'assurer la maîtrise d'ouvrage de bâtiments propriétés de l'État, tels le Centre des monuments nationaux et l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, une subvention annuelle pour charges de service public lui soit directement apportée sur crédits budgétaires *stricto sensu* pour financer l'ensemble du fonctionnement de l'établissement.

⁷⁹ Lors de son audition par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat le 22 janvier 2020, le président de l'établissement a rappelé que « *la loi prévoit également l'aménagement de l'environnement immédiat de la cathédrale : le parvis, les squares, la promenade du flanc sud. L'établissement public et la ville de Paris s'organisent afin que la cathédrale restaurée puisse bénéficier d'un écrin digne de sa splendeur retrouvée* ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le chef de l'État a nommé un représentant spécial pour la sauvegarde et la restauration de Notre-Dame, le Général Georgelin, qui s'est vu par la suite confier la mission de préfiguration de l'établissement public créé par la loi pour assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux, puis en a été nommé président. Le représentant spécial et un conseiller ont été rattachés au cabinet de la Présidence de la République, dont le budget a pris en charge les indemnités de mission, les services du Premier ministre et le ministère de la culture assurant la mise à disposition des locaux et les frais de fonctionnement. La phase de préfiguration a permis la mise en place dans de bonnes conditions de l'établissement public dès le 1^{er} décembre 2019 après la parution du décret du 28 novembre 2019 précisant son organisation et son fonctionnement et le transfert à son profit de la maîtrise d'ouvrage du chantier de restauration du monument, la DRAC restant compétente pour celle des objets mobiliers, financée selon une procédure inutilement complexe.

Le décret constitutif du nouvel établissement lui confie des missions larges, institue une gouvernance marquée par le poids à tous les niveaux de son président exécutif, et prévoit son financement pour l'essentiel par des ressources de la générosité publique, soit par reversement sous forme de subventions des dons collectés dans le cadre de la souscription nationale et transférés à des fonds de concours, soit directement collectés par l'établissement public.

Le conseil d'administration du nouvel établissement public, réuni le 3 décembre 2019, a mis en place le cadre des emplois, dont le plafond a été fixé à 40 personnes. La rémunération des agents a vocation à être fixée dans les mêmes conditions que celles des autres opérateurs du ministère de la culture, qui assure la tutelle administrative et financière.

Un budget pour les seules charges de fonctionnement a été voté pour le mois de décembre 2019, les dépenses du chantier étant assurées par la DRAC jusqu'au terme de l'année budgétaire. Le budget 2020 comprend des dépenses de fonctionnement arrêtées sur un effectif en année pleine alors que les recrutements ne seront effectués que progressivement. Il intègre par ailleurs le versement d'un loyer pour les locaux occupés, dérogeant de manière contestable à la pratique habituelle pour les établissements publics à caractère administratif.

L'intégralité du budget de l'établissement étant assurée, tout au moins à ce stade, par des dons, tant pour le fonctionnement que pour les investissements, l'établissement doit se doter rapidement d'une comptabilité permettant de retracer précisément l'emploi des fonds, notamment afin de pouvoir rendre compte de leur utilisation aux donateurs.

La complète débudgétisation qui en résulte apparaît très anormale dans son principe s'agissant d'un établissement public mais également et plus substantiellement par rapport à la lettre de la loi du 29 juillet 2019 qui réserve exclusivement aux travaux (et à la restauration des objets appartenant à l'État et à la formation des professionnels du patrimoine) l'emploi des fonds collectés.

L'accord conventionnel, donné non sans réticence par certains organismes collecteurs, pour l'imputation des frais de maîtrise d'ouvrage sur les dons reçus, l'un d'entre eux exprimant une opposition catégorique à un tel emploi des fonds, ne saurait justifier que, contrairement aux dispositions de la loi qui réserve strictement aux travaux l'emploi des fonds collectés dans le cadre de la souscription nationale, toutes les dépenses de fonctionnement de l'établissement public, de l'ordre de 5 M€ par an en routine, soient financées par ces derniers, d'autant plus que certaines des missions qui lui sont attribuées, en termes de valorisation des abords notamment, ne relèvent pas en tant que telles de la conservation et de la restauration de la cathédrale.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 5. apporter directement sur crédits budgétaires à l'établissement public chargé des travaux de conservation et de restauration de Notre-Dame une subvention annuelle pour charges de service public destinée à financer l'ensemble de ses charges de fonctionnement (Ministère de la culture).*
-

Annexes

Annexe n° 1 : loi et décret pris en 2019 concernant la cathédrale Notre-Dame de Paris	124
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées	145
Annexe n° 3 : plan de la cathédrale	148
Annexe n° 4 : extrait de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.....	150
Annexe n° 5 : répartition des dons étrangers au 31 décembre 2019 reçus par la Fondation du patrimoine	152
Annexe n° 6 : composition du comité des donateurs.....	157
Annexe n° 7 : les travaux de restauration et marchés en cours engagés par la DRAC d'Île-de-France avant l'incendie	158

Annexe n° 1 : loi et décret pris en 2019 concernant la cathédrale Notre-Dame de Paris

LOI n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet

Article 1

Une souscription nationale est ouverte à compter du 16 avril 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Elle est placée sous la haute autorité du Président de la République française.

Article 2

Les fonds recueillis au titre de la souscription nationale sont exclusivement destinés au financement des travaux de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et de son mobilier dont l'État est propriétaire ainsi qu'à la formation initiale et continue de professionnels disposant des compétences particulières qui seront requises pour ces travaux.

Les travaux de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris financés au titre de la souscription nationale mentionnée au premier alinéa du présent article préservent l'intérêt historique, artistique et architectural du monument.

Article 3

Le produit des dons et versements effectués depuis le 16 avril 2019, au titre de la souscription nationale, par les personnes physiques ou morales dont la résidence ou le siège se situe en France, dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État étranger auprès du Trésor public, du Centre des monuments nationaux ainsi que des fondations reconnues d'utilité publique dénommées « Fondation de France », « Fondation du patrimoine » et « Fondation Notre Dame » est reversé à l'État ou à l'établissement public désigné pour assurer la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Les modalités de reversement peuvent faire l'objet de conventions prévoyant également une information des donateurs.

Article 4

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent également opérer des versements au titre de la souscription nationale auprès de l'État ou de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Article 5

Pour les dons et versements, y compris l'abandon exprès de revenus ou produits, effectués en vue de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris entre le 16 avril 2019 et le 31 décembre 2019 auprès du Trésor public, du Centre des monuments nationaux ou des fondations mentionnées à l'article 3 de la présente loi, le taux de la réduction d'impôt prévue au 1 de l'article 200 du code général des impôts est porté à 75 %. Ces versements sont retenus dans la limite de 1 000 €. Il n'en est pas tenu compte pour l'application de la limite de 20 % du revenu imposable mentionnée au même 1.

Article 6

Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 30 septembre 2020, un rapport précisant, pour les personnes physiques et les personnes morales dont la résidence ou le siège se situe en France, dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État étranger, le montant des dons et versements effectués au titre de la souscription nationale. Ce rapport indique également la liste des versements opérés par les collectivités territoriales et leurs groupements. Il rend compte du montant des dons et versements ayant donné lieu aux réductions d'impôt mentionnées aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts. Il précise enfin le montant des dons et versements ayant bénéficié du taux de réduction d'impôt prévu à l'article 5 de la présente loi ainsi que le montant des dons des personnes physiques excédant la limite de 1 000 € prévue au même article 5.

Article 7

La clôture de la souscription nationale est prononcée par décret.

Article 8

L'État ou l'établissement public désigné à cet effet gère les fonds recueillis et, sans préjudice des contrôles de la Cour des comptes, en rend compte à un comité réunissant le premier président de la Cour des comptes et les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et de la culture ou leurs représentants désignés au sein de leur commission.

L'État ou l'établissement public mentionné au premier alinéa publie chaque année un rapport faisant état du montant des fonds recueillis, de leur provenance, de leur affectation et de leur consommation.

Article 9

I. - Il est créé un établissement public de l'État à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture.

Cet établissement a pour mission d'assurer la conduite, la coordination et la réalisation des études et des opérations concourant à la conservation et à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Il veille à prendre en compte la situation des commerçants et des riverains.

Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 621-29-2 du code du patrimoine, l'établissement exerce la maîtrise d'ouvrage de ces travaux.

Il peut en outre :

1° Réaliser des travaux d'aménagement de l'environnement immédiat de la cathédrale Notre-Dame de Paris tendant à sa mise en valeur et à l'amélioration de ses accès ; à cette fin, il peut passer une convention de maîtrise d'ouvrage avec la Ville de Paris ;

2° Identifier des besoins en matière de formation professionnelle pour la réalisation des travaux de conservation, de restauration et de valorisation de la cathédrale ;

3° En lien avec les ministères et leurs opérateurs compétents, élaborer et mettre en œuvre des programmes culturels, éducatifs, de médiation et de valorisation des travaux de conservation et de restauration, ainsi que des métiers d'art et du patrimoine y concourant, auprès de tous les publics.

II. - L'établissement est administré par un conseil d'administration dont, outre le président, la moitié des membres sont des représentants de l'État. Il comprend également des personnalités désignées à raison de leurs compétences et de leurs fonctions, des représentants de la Ville de Paris, du culte affectataire en application de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes dans le respect de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État et des personnels de l'établissement.

III. - Le président de l'établissement est nommé par décret. Il préside le conseil d'administration et dirige l'établissement.

Il n'est pas soumis aux règles de limite d'âge fixées à l'article 1^{er} de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public et à l'article L. 4139-16 du code de la défense.

IV. - Un conseil scientifique, placé auprès du président de l'établissement, est consulté sur les études et opérations de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

V. - Les ressources de l'établissement sont constituées :

1° Des subventions de l'État, notamment issues du produit des fonds de concours provenant de la souscription prévue par la présente loi, sous réserve des dépenses assurées directement par l'État antérieurement à la création de l'établissement public pour couvrir les travaux de conservation et de restauration de la cathédrale ainsi que des dépenses de restauration de son mobilier dont l'État est propriétaire ;

2° Des subventions d'autres personnes publiques ou privées ;

3° Des autres dons et legs ;

4° Des recettes de mécénat et de parrainage ;

5° Du produit des contrats et des conventions ;

6° Des revenus des biens meubles et immeubles et des redevances dues à raison des autorisations d'occupation temporaire des immeubles mis à sa disposition ;

7° De toute autre recette autorisée par les lois et règlements.

VI. - Le personnel de l'établissement comprend des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des salariés régis par le code du travail. Il est institué auprès du président de l'établissement un comité d'établissement et des conditions de travail compétent pour connaître des questions et projets intéressant l'ensemble des personnels. Il exerce les compétences prévues au chapitre II du titre Ier du livre III de la deuxième partie du code du travail.

VII. - Un préfigurateur de l'établissement est nommé par décret du Premier ministre. Ce décret détermine également les opérations nécessaires au fonctionnement de l'établissement public qu'il peut réaliser.

Les fonctions du préfigurateur cessent à compter de la nomination du président de l'établissement. Le préfigurateur rend compte au conseil d'administration, au cours de sa première séance, des actions qu'il a conduites et qui sont réputées reprises par l'établissement public à compter de son installation.

VIII. - Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.

Un décret détermine la date et les modalités de dissolution de l'établissement public.

Article 10

La Commission nationale du patrimoine et de l'architecture est régulièrement informée et consultée sur l'avancement des études et des travaux.

Article 11

I. - Pour les opérations directement liées à la conservation et à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et à l'aménagement de son environnement immédiat, y compris son sous-sol :

1° Par dérogation à l'article L. 523-9 du code du patrimoine, l'établissement public mentionné à l'article L. 523-1 du même code est l'opérateur chargé de réaliser les fouilles archéologiques rendues nécessaires dans le cadre de ces travaux ;

2° Par dérogation au II de l'article L. 632-2 dudit code, l'autorité administrative qui statue sur le recours en cas de désaccord avec l'architecte des Bâtiments de France sur les installations et constructions temporaires est dispensée de la consultation de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture ;

3° L'interdiction de toute publicité au sens du 1° de l'article L. 581-3 du code de l'environnement sur les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques prévue au 1° du I de l'article L. 581-4 du même code s'applique au chantier de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Toutefois, la publicité ne présentant pas de caractère commercial et visant exclusivement à informer le public sur les travaux, à attirer son attention sur ceux-ci, à mettre en valeur la formation initiale et continue des professionnels qui les effectuent ou à faire mention des donateurs peut être autorisée dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 621-29-8 du code du patrimoine ;

4° Par dérogation aux 1° et 4° du I de l'article L. 581-8 du code de l'environnement et au règlement local de publicité, la publicité au sens du second alinéa du 3° du présent I peut être autorisée sur les palissades du chantier.

Le premier alinéa du présent 4° est également applicable à toute installation, provisoire ou définitive, située dans l'emprise de ce chantier.

II. - En vue de la valorisation culturelle, artistique et pédagogique du chantier, et sans préjudice des règles d'accès et d'utilisation des édifices affectés au culte prévues à l'article L. 2124-31 du code général de la propriété des personnes publiques ainsi que de l'affectation de l'édifice à l'exercice du culte résultant de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État et de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes :

1° Par dérogation à l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques, l'autorité compétente peut autoriser l'occupation ou l'utilisation du domaine public pour l'exercice d'une activité économique, après une publicité préalable à la délivrance du titre de nature à permettre la manifestation d'un intérêt pertinent et à informer les candidats potentiels sur les conditions générales d'attribution préalablement à la décision ;

2° Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 2125-1 du même code, l'autorité compétente peut délivrer gratuitement les titres d'occupation du domaine public.

III. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, toutes dispositions relevant du domaine de la loi de nature à faciliter la réalisation, dans les meilleurs délais et dans des conditions de sécurité satisfaisantes, des opérations de travaux de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et d'aménagement de son environnement immédiat, y compris son sous-sol, ainsi que de valorisation de ces travaux et à adapter aux caractéristiques de cette opération les règles applicables à ces travaux et aux opérations connexes, comprenant notamment la réalisation des aménagements, ouvrages et installations utiles aux travaux de restauration ou à l'accueil du public pendant la durée du chantier ainsi que les travaux et transports permettant l'approvisionnement de ce chantier.

Dans la mesure strictement nécessaire à l'atteinte de cet objectif, ces ordonnances peuvent prévoir des adaptations ou dérogations aux règles en matière de voirie, d'environnement et d'urbanisme, en particulier en ce qui concerne la mise en compatibilité des documents de planification, la délivrance des autorisations nécessaires ainsi que les procédures et délais applicables.

Les dispositions des ordonnances prises sur le fondement du présent III respectent les principes édictés par la Charte de l'environnement de 2004 et assurent la protection des intérêts mentionnés aux articles L. 181-3, L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement, notamment en matière de santé, de sécurité et de salubrité publiques ainsi que de protection de la nature, de l'environnement et des paysages, sans préjudice du respect des engagements européens et internationaux de la France.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

**Décret n° 2019-1250 du 28 novembre 2019
relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement public
chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale
Notre-Dame de Paris**

Titre Ier : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1

L'établissement public mentionné à l'article 9 de la loi du 29 juillet 2019 susvisée est dénommé « Établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris ».

Son siège est à Paris.

Article 2

L'établissement met en œuvre les missions définies à l'article 9 de la loi du 29 juillet 2019 précitée. Dans le cadre de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage conférée par cet article, il assure la conduite, la coordination et la réalisation de l'ensemble des études et des opérations de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris. À cette fin :

1° Il assure la réalisation des travaux de sécurisation et de consolidation de la cathédrale qui sont la conséquence de l'incendie des 15 et 16 avril 2019 ;

2° Il assure la réalisation de toute étude et analyse préalable aux travaux de conservation et de restauration du monument, ainsi que des éléments de son mobilier qui y sont attachés à perpétuelle demeure et appartiennent à l'État ;

3° Il conduit les travaux mentionnés au 2° ;

4° Il finance les travaux réalisés par les services du ministère de la culture ou ses établissements sur des éléments du mobilier de la cathédrale qui appartiennent à l'État, autres que ceux mentionnés au 2° ;

5° Il définit un projet scientifique et culturel assurant la mise en valeur du chantier, y compris dans sa dimension internationale, et des savoir-faire nécessaires pour la conduite des opérations mentionnées au 2° et en assure la mise en œuvre auprès de tous les publics ;

6° Il peut se voir confier l'aménagement de l'environnement immédiat de la cathédrale, notamment le parvis, la promenade du flanc sud et le square Jean XXIII, dans le cadre d'une convention conclue avec la Ville de Paris ; à cette fin, il peut mener toute étude et analyse préalable ainsi que la conduite, la coordination et la réalisation des travaux ;

7° Il gère l'ensemble des procédures foncières et immobilières nécessaires à la réalisation des opérations qu'il conduit en propre ou qui lui sont confiées ;

8° Il recherche auprès des personnes publiques et privées en France et à l'étranger les financements nécessaires à la conduite des travaux de conservation et de restauration de la cathédrale et à l'accomplissement de l'ensemble de ses missions ;

9° Il définit les modalités spécifiques d'information et de concertation avec les riverains et les commerçants sur les opérations qu'il conduit et les projets qu'il développe ;

10° Il met en œuvre des procédures et le contrôle interne garantissant la traçabilité du montant des fonds recueillis, de leur provenance, de leur affectation et de leur consommation.

Pour la réalisation de ses missions, il est soumis au contrôle scientifique et technique de l'État prévu par le code du patrimoine. Il peut conclure, pour cette même fin, des conventions avec toutes personnes publiques ou privées et notamment avec la Ville de Paris et le diocèse de Paris.

Dans le cadre de ses missions et pour la diffusion des connaissances relatives à la cathédrale Notre-Dame de Paris, il noue les contacts utiles avec les milieux scientifiques, artistiques, du patrimoine et de l'architecture en France et à l'étranger.

Titre II : ORGANISATION GÉNÉRALE

Chapitre Ier : Le conseil d'administration

Article 3

I. - Le conseil d'administration comprend, outre le président de l'établissement, douze membres :

1° Six membres représentant l'État :

a) Le secrétaire général du ministère chargé de la culture ou son représentant ;

b) Le directeur général des patrimoines ou son représentant ;

- c) Le directeur du budget ou son représentant ;
 - d) Le directeur général de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international ou son représentant ;
 - e) Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ou son représentant ;
 - f) Le préfet de la région d'Île-de-France ou son représentant ;
- 2° Le maire de Paris ou son représentant ;
- 3° L'archevêque de Paris ou son représentant ;
- 4° Trois personnalités qualifiées, françaises ou étrangères, choisies en raison de leur expérience dans les domaines de compétences de l'établissement ;
- 5° Un représentant des personnels de l'établissement élu pour une durée de cinq ans dans les conditions fixées par le règlement intérieur de l'établissement. Un suppléant est élu dans les mêmes conditions que le titulaire.

Les personnes mentionnées au 4° sont nommées pour cinq ans renouvelables par décret du Premier ministre sur proposition du président de l'établissement.

Peuvent assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration le directeur général délégué, le contrôleur budgétaire et l'agent comptable, ainsi que toute personne dont le président juge la présence utile.

Article 4

Le mandat des membres du conseil d'administration autres que son président est gratuit, sous réserve du remboursement des frais de déplacement et de séjour, dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux personnels civils de l'État.

Le président et les membres du conseil d'administration ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt, ni occuper aucune fonction dans les entreprises traitant avec l'établissement pour des marchés de travaux, de fournitures et de prestations de services, ni assurer des prestations pour ces entreprises. À l'exception du président et du représentant du personnel, ils ne peuvent prêter leur concours à titre onéreux à l'établissement.

Article 5

Le conseil d'administration fixe les orientations générales de la politique de l'établissement. Il règle par ses délibérations les affaires de l'établissement, notamment sur les matières suivantes :

1° Les conditions générales d'organisation et de fonctionnement de l'établissement, dont le règlement intérieur de l'établissement et son propre règlement intérieur ;

2° Le projet de contrat d'objectifs et de performance conclu avec l'État ;

3° Les orientations de l'établissement et son programme d'activités ;

4° Le projet scientifique et culturel mentionné au 5° de l'article 2 ;

5° La programmation pluriannuelle d'investissement ;

6° Le rapport annuel d'activité ;

7° Le budget initial et ses modifications ;

8° Le compte financier et l'affectation du résultat de l'exercice ;

9° L'acquisition ou l'aliénation des biens immobiliers dont l'établissement est propriétaire ;

10° Les conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération du personnel ;

11° Les conditions générales de passation des contrats et conventions et les catégories de ces contrats et conventions qui, en raison de leur nature ou du montant financier engagé, doivent lui être soumis pour approbation et de ceux dont il délègue la responsabilité au président sous la condition que celui-ci rende compte des décisions qu'il a prises en vertu de cette délégation selon les modalités fixées par le conseil d'administration ;

12° La participation à des organismes dotés de la personnalité morale ;

13° Les baux et locations d'immeubles ;

14° Les actions en justice et les transactions ;

15° L'acceptation ou le refus des dons et legs.

Le conseil d'administration peut déléguer au président les décisions mentionnées aux 9°, 13°, 14° et 15°, dans la limite d'un montant déterminé par celui-ci, du présent article. Le président rend compte au conseil d'administration, lors de sa plus prochaine réunion, des décisions qu'il a prises en vertu de cette délégation.

Article 6

Le conseil d'administration se réunit, sur convocation de son président, aussi souvent que la bonne marche de l'établissement l'exige et au minimum trois fois par an. La convocation est de droit si elle est demandée par le ministre chargé de la culture ou par la moitié au moins des membres sur un ordre du jour déterminé. La réunion du conseil d'administration se tient dans le mois qui suit la demande.

Si cela s'avère nécessaire, une délibération peut être organisée à distance à l'initiative du président du conseil d'administration. La délibération est adoptée conformément aux dispositions du décret du 26 décembre 2014 susvisé.

Article 7

Les délibérations du conseil d'administration ainsi que les décisions du président prises par délégation du conseil d'administration en application du dernier alinéa de l'article 5, autres que celles mentionnées à l'alinéa suivant, deviennent exécutoires de plein droit quinze jours après leur réception par le ministre chargé de la culture et le ministre chargé du budget si aucun d'entre eux n'y a fait opposition dans ce délai.

Les délibérations et décisions relatives aux matières mentionnées au 9° du même article sont soumises à l'approbation expresse des ministres chargés de la culture et du budget. Les délibérations portant sur le 7° et le 8° sont exécutoires dans les conditions prévues par le titre III du décret du 7 novembre 2012 susvisé.

Chapitre II : Direction de l'établissement

Article 8

I. - Le président dirige l'établissement dans le cadre des orientations définies par le conseil d'administration. À cet effet, il est assisté par un directeur général délégué nommé par décret sur sa proposition.

Outre celles qui lui ont été déléguées par le conseil d'administration, le président exerce, notamment, les responsabilités suivantes :

1° Il prépare les décisions du conseil d'administration et en assure ou fait assurer l'exécution ;

2° Il prépare le budget de l'établissement ;

3° Il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement ;

4° Il conclut au nom de l'établissement les contrats et marchés publics dans les conditions fixées par le conseil d'administration ;

5° Il dirige le personnel de l'établissement ;

6° Il nomme à toutes les fonctions pour lesquelles aucune autre autorité n'est compétente ;

7° Il préside le comité d'établissement et des conditions de travail mentionné à l'article 13 ;

8° Il assure l'organisation des réunions d'information et d'échanges avec les commerçants et les riverains de l'île de la Cité à Paris.

Il peut déléguer sa signature aux agents de l'établissement pour prendre en son nom les actes relatifs à ses attributions énumérées ci-dessus.

Il établit le rapport annuel d'activité et le soumet pour approbation au conseil d'administration puis le communique au ministre chargé de la culture. Ce rapport est rendu public.

Il est suppléé, en cas d'absence ou d'empêchement, par le directeur général délégué.

II. - Le mandat du président est de cinq ans au terme desquels il peut être reconduit deux fois par périodes de trois ans.

Chapitre III : Conseils et comités

Article 9

Le conseil scientifique est composé de quatorze membres au plus, choisis en raison de leur expertise notamment dans les domaines des monuments historiques, de l'archéologie, de l'histoire, de l'histoire de l'art, de l'ingénierie, des sciences et techniques et des matériaux.

Les membres sont nommés par arrêté du ministre chargé de la culture sur proposition du président de l'établissement pour une durée de cinq ans renouvelable.

Le conseil scientifique est présidé par le président de l'établissement. Il se réunit sur convocation de celui-ci et au moins deux fois par an.

Le conseil d'administration est tenu informé de la teneur des avis lorsque ceux-ci portent sur une question qui relève de sa compétence.

Article 10

I. - Un comité d'audit et des investissements est placé auprès du conseil d'administration, auquel il donne des avis et présente chaque année une analyse de la situation économique et financière de l'établissement.

Il suit le financement et l'exécution des dépenses des projets d'investissement conduits sous maîtrise d'ouvrage de l'établissement.

Il évalue la qualité du contrôle interne, budgétaire et comptable et du contrôle de gestion des risques.

Il vérifie et évalue la mise en œuvre des audits internes et externes au sein de l'établissement.

II. - Nommé par le conseil d'administration, le comité d'audit et des investissements est composé au plus de six membres, dont trois choisis parmi les membres du conseil d'administration mentionnés aux 1° et 4° de l'article 3, ainsi que de personnalités extérieures choisies à raison de leurs compétences dans le domaine de l'audit et de l'évaluation. Le contrôleur budgétaire et l'agent comptable assistent de droit à ses travaux.

Le comité d'audit et des investissements choisit son président parmi les personnalités mentionnées au 4° du même article.

Le conseil d'administration définit ses modalités de fonctionnement.

Article 11

Le comité des donateurs, présidé par le président de l'établissement, est composé d'au plus vingt membres, nommés par le président de l'établissement pour un mandat de cinq ans renouvelable selon les catégories, conditions et modalités fixées par délibération du conseil d'administration.

Le comité des donateurs est informé de la politique de recherche de financements pour les travaux dont l'établissement est chargé, du programme d'investissement et des besoins de financement en découlant ainsi que des suites données aux recommandations du comité d'audit et des investissements.

Il se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président, selon des modalités précisées par le règlement intérieur de l'établissement.

Article 12

Les dispositions du premier alinéa de l'article 4 sont applicables aux membres du conseil scientifique, du comité d'audit et des investissements et du comité des donateurs.

Les dispositions du second alinéa du même article s'appliquent aux membres du conseil scientifique et du comité d'audit et des investissements.

En cas de vacance de siège d'un membre du conseil scientifique, du comité d'audit et des investissements ou du comité des donateurs, pour quelque cause que ce soit, un autre membre est nommé dans les mêmes conditions pour la durée du mandat restant à courir, sauf si la vacance intervient moins de six mois avant l'échéance du mandat.

Le président peut appeler à participer aux séances du conseil scientifique et du comité des donateurs toute personne dont il juge la présence utile.

Chapitre IV : Le comité d'établissement et des conditions de travail

Article 13

L'organisation et le fonctionnement du comité d'établissement et des conditions de travail sont fixés par le présent décret et, pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions du décret du 15 février 2011 et du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 susvisés.

Sauf dispositions contraires du présent décret, les dispositions de la deuxième partie du code du travail sont applicables aux salariés de droit privé et à leurs représentants.

Pour la détermination des seuils mentionnés à l'article L. 2312-1 de ce code, l'effectif de l'établissement est calculé en additionnant :

1° Le nombre de salariés qui ne relèvent pas du statut général de la fonction publique, déterminé dans les conditions prévues aux articles L. 1111-2 et L. 1111-3 ;

2° Le nombre d'agents publics, à l'exception de ceux qui relèvent de cet établissement et sont placés dans les positions de détachement et de disponibilité.

Article 14

Au sein du comité, les représentants des agents publics connaissent seuls des questions inscrites à l'ordre du jour concernant ces agents et relatives, d'une part, aux règles statutaires ainsi qu'à celles relatives à l'échelonnement indiciaire, d'autre part, aux orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines, notamment en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents. Ils émettent des recommandations sur toute autre question ou projet intéressant les fonctionnaires et les contractuels de droit public.

Le président du comité peut, à son initiative ou à la demande d'une majorité des membres du comité représentant les agents publics, inscrire directement à l'ordre du jour des questions relevant de leur compétence. Les représentants des agents publics sont seuls à connaître de ces questions.

Au sein du comité, les représentants des salariés de droit privé constituent la délégation des personnels privés et négocient, concluent, révisent ou dénoncent les projets d'accords collectifs applicables aux salariés de droit privé.

Les incidences sur la gestion des emplois des principales décisions à caractère budgétaire font l'objet d'une information du comité.

Article 15

Le comité d'établissement et des conditions de travail se réunit au moins quatre fois par an pour traiter des questions relatives à la santé, à la sécurité et aux conditions de travail, sur convocation de son président, à son initiative ou, dans le délai maximum de deux mois, sur demande écrite de la moitié au moins des représentants titulaires du personnel. Il se réunit en outre dans les cas mentionnés aux trois derniers alinéas de l'article 69 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 précité.

Les membres du comité reçoivent communication de toutes pièces et documents nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions dans le délai fixé à l'article 50 du décret du 15 février 2011 précité.

Le président du comité peut, à son initiative ou à la demande d'une majorité des membres du comité, inscrire directement à l'ordre du jour des questions relevant du présent article.

Le président du comité peut faire appel à des personnes qualifiées en fonction au sein de l'établissement, à son initiative ou à la demande d'un membre titulaire du comité.

À la demande de la majorité des membres titulaires du comité, une expertise technique pouvant faire appel à des compétences externes peut être diligentée sur des questions concernant des évolutions majeures de l'organisation, des activités et des effectifs de l'établissement.

Les personnes mentionnées aux deux précédents alinéas assistent aux réunions du comité pour la partie des débats relative aux questions pour lesquelles elles ont été convoquées, sans voix délibérative.

Le médecin du travail et le médecin de prévention du ministère chargé de la culture assistent aux réunions du comité d'établissement et des conditions de travail uniquement sur les questions relatives à la sécurité, la santé et les conditions de travail, sans voix délibérative. Ils peuvent participer à la délégation d'enquête mentionnée à l'article 53 du même décret.

L'inspecteur du travail peut assister aux travaux du comité, sur l'accord du comité uniquement sur les questions relatives à la sécurité, la santé et les conditions de travail, sans voix délibérative. Il peut participer à la délégation d'enquête mentionnée à l'alinéa précédent.

Le secrétariat du comité est assuré dans les conditions prévues à l'article 41 du même décret.

Article 16

I. - Un collège d'électeurs pour les agents publics et un collège d'électeurs pour les salariés de droit privé désignent respectivement leurs représentants du personnel. Le comité comprend au total sept représentants du personnel titulaires et un nombre égal de suppléants. Ces représentants sont élus, le même jour, par scrutin de sigle, proportionnellement au nombre de suffrages respectivement obtenus dans chacun des deux collèges d'électeurs.

Les organisations syndicales mentionnées à l'article L. 2314-5 du code du travail et celles mentionnées à l'article 21 du décret du 15 février 2011 précité peuvent présenter des candidatures pour l'élection des membres du comité représentant, respectivement, les salariés de droit privé et les agents publics. Elles sont informées par tout moyen de la date et de l'organisation des élections professionnelles.

Le nombre de représentants du personnel par collège tient compte des effectifs respectifs de chaque collège d'électeurs appréciés soixante jours avant la date des élections des représentants du personnel au comité d'établissement et des conditions de travail. Lorsque le nombre obtenu n'est pas entier, le nombre le moins important est arrondi à l'unité supérieure. Ce nombre ne peut être supérieur à sept.

Lorsqu'aucune candidature n'a été présentée par les organisations syndicales ou lorsqu'une organisation syndicale ne peut désigner dans le délai fixé par décision du président de l'établissement, tout ou partie de ses représentants, les sièges ainsi vacants sont occupés par des représentants tirés au sort parmi la liste des électeurs du collège concerné, éligibles au moment de la désignation.

II. - Sont électeurs au collège des agents de droit public les fonctionnaires et agents non titulaires exerçant leurs fonctions au sein de l'établissement.

Sont électeurs au collège des salariés de droit privé, dans les conditions prévues par les articles L. 2314-18 et L. 2314-23 du code du travail, les agents contractuels placés sous le régime de ce code ainsi que les apprentis et les salariés en fonction au sein de cet établissement disposant d'un contrat avec l'employeur établi sous le régime du même code.

III. - Sont éligibles au titre de représentant des agents de droit public au sein du comité les agents de droit public remplissant les conditions requises pour être inscrits sur la liste électorale de ce comité.

Sont éligibles au titre de représentant des salariés de droit privé au sein du comité les salariés de droit privé remplissant les conditions prévues à l'article L. 2314-19 du code du travail.

Les candidatures peuvent être communes à plusieurs organisations syndicales au sein d'un même collège d'électeurs du comité.

Article 17

Le président du comité d'établissement et des conditions de travail arrête, après avis du comité, le règlement intérieur du comité.

Article 18

Le comité d'établissement ne délibère valablement que si la moitié des représentants du personnel de l'ensemble du comité est présente lors de l'ouverture de la réunion.

Sur simple présentation de leur convocation ou du document les informant de la réunion, les représentants du personnel, titulaires et suppléants, ainsi que les experts, appelés à siéger au sein du comité d'établissement et des conditions de travail se voient accorder une autorisation d'absence.

Les représentants du personnel bénéficient des mêmes droits lorsqu'ils prennent part, en cette qualité, à des réunions de travail convoquées par l'administration.

La durée de l'autorisation d'absence comprend, outre les délais de route et la durée prévisible de la réunion, un temps égal à cette durée pour permettre aux intéressés d'assurer la préparation et le compte rendu des travaux.

Les droits accordés à l'ensemble des représentants du personnel sont précisés par les dispositions des articles 3 à 16 du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 susvisé.

Le président porte à la connaissance des personnels en fonction les avis et propositions du comité après approbation du compte rendu de séance.

Titre III : RÉGIME FINANCIER ET COMPTABLE

Article 19

L'établissement est soumis aux dispositions des titres Ier et III du décret du 7 novembre 2012 précité.

Article 20

Le président de l'établissement peut créer des régies de recettes et des régies d'avances dans les conditions prévues par le décret du 26 juillet 2019 susvisé.

Titre IV : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 21

Le budget 2019 de l'établissement est arrêté et approuvé par le ministre chargé de la culture et le ministre chargé du budget. À défaut d'adoption par le conseil d'administration du budget de l'établissement pour l'exercice 2020 avant le 15 décembre 2019, le budget est arrêté et approuvé par les mêmes ministres, sur proposition du président de l'établissement.

Pour l'application du 1° du V de l'article 9 de la loi du 29 juillet 2019 précitée, le ministre chargé de la culture et le président de l'établissement arrêtent conjointement la liste et le montant des dépenses engagées antérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret qui ont été financées par les fonds de concours provenant de la souscription nationale.

Article 22

Jusqu'à la première élection du représentant du personnel, qui a lieu au plus tard six mois après l'entrée en vigueur du présent décret, le conseil d'administration siège valablement sans membre élu. Le représentant du personnel siège dès son élection et son mandat prend fin à la même date que celui des membres mentionnés au 4° de l'article 2.

Les représentants du personnel du comité d'établissement et des conditions de travail mentionnés à l'article 16 sont élus au plus tard six mois après l'entrée en vigueur du présent décret.

Article 23

Sous réserve des dispositions des alinéas suivants, l'établissement est substitué de plein droit à l'État dans les droits et obligations résultant des contrats et conventions passés antérieurement à sa création dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur la cathédrale Notre-Dame de Paris ou pour tout autre opération portant sur celle-ci, notamment les opérations de mécénat. Il est notamment substitué de plein droit dans les droits et obligations résultant des contrats passés par le préfigureur en application des 4° et 5° du I de l'article 1er du décret du 27 septembre 2019 susvisé.

Toutefois, à l'exception des contrats conclus par le préfigureur, la substitution peut être écartée pour les contrats dont l'achèvement est prévu dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du présent décret. De même, et à titre exceptionnel, la date de la substitution peut être différée dans la limite d'un délai de six mois à compter de la publication du présent décret lorsque l'exécution des contrats et conventions le nécessitent.

Après avis du président de l'établissement, les ministres chargés de la culture et du budget fixent par arrêté, pris dans un délai d'un mois à compter de la publication du présent décret, la liste des contrats et conventions transférés à l'établissement, en précisant la date d'effet de ce transfert pour chaque contrat et convention.

Les conventions-cadres conclues avec les personnes mentionnées à l'article 3 de la loi du 29 juillet 2019 précitée pour le reversement des fonds issus de la souscription nationale sont modifiées pour tenir compte du transfert de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur la cathédrale Notre-Dame de Paris à l'établissement, conformément à ses missions.

Article 24

Le présent décret entre en vigueur le premier jour du mois suivant celui de sa publication.

Article 25

Le ministre de l'action et des comptes publics et le ministre de la culture sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

Ministère de la culture :

- DRAC IDF :

Laurent Roturier, directeur régional

Antoine-Marie Préaut, conservatoire régional des monuments historiques

Karin Duquesnoy, DRAC adjointe

Gaïd Pitrou, responsable administratif et financier

- Direction générale des patrimoines :

Philippe Barbat, directeur général des patrimoines

Jean-Michel Loyer-Hascoët, chef de service, adjoint au directeur général

Bertrand-Pierre Galey, inspecteur général des affaires culturelles

Emmanuel Etienne, sous-directeur des monuments historiques et des espaces protégés

Quitterie Delègue, adjointe au chef de bureau de la conservation du patrimoine immobilier

- Secrétariat général :

Marie Villette, secrétaire générale

Grégory Cazalet, chef du service des affaires financières et générales

- Architectes en chef des monuments historiques :

Philippe Villeneuve

Rémi Froment

Préfecture de région :

Michel Cadot, préfet de région Île-de-France

Magali Charbonneau, préfète, secrétaire générale

Direction générale des finances publiques :

Bastien Llorca, sous-directeur, service de la fonction financière et comptable de l'État

Marie Croes, cheffe du bureau GF-1A

Denis Boisnault, chef de bureau GF-3C

Alexandre Lapierre, chef du bureau C1 de la DLF

Direction du Budget :

Jean-Marc Oléron, sous-directeur

Contrôle budgétaire et comptable ministériel :

Eric Le Clerq de Lannoy, contrôleur budgétaire et comptable

Monique Schwartz-Autissier, contrôleure générale

Établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris :

Général Jean-Louis Georgelin, président
Philippe Jost, directeur général délégué
Anne Mény-Horn, secrétaire générale
Philippe Casset, secrétaire général délégué
Bertrand Saint-Etienne, adjoint au secrétaire général

Organismes collecteurs :

Fondation du Patrimoine :

Guillaume Poitrinal, président
Bertrand de Feydeau, vice-président
Célia Vérot, directrice générale
Julien Guinhut, directeur du développement et de la communication
Bénédicte Brisset, directeur administratif et financier
Alexandre Giuglaris, responsable des affaires publiques

Fondation de France :

Axelle Davezac, directrice générale
Olivier Neumann, directeur financier
Alexia Henry, directrice juridique et fiscal

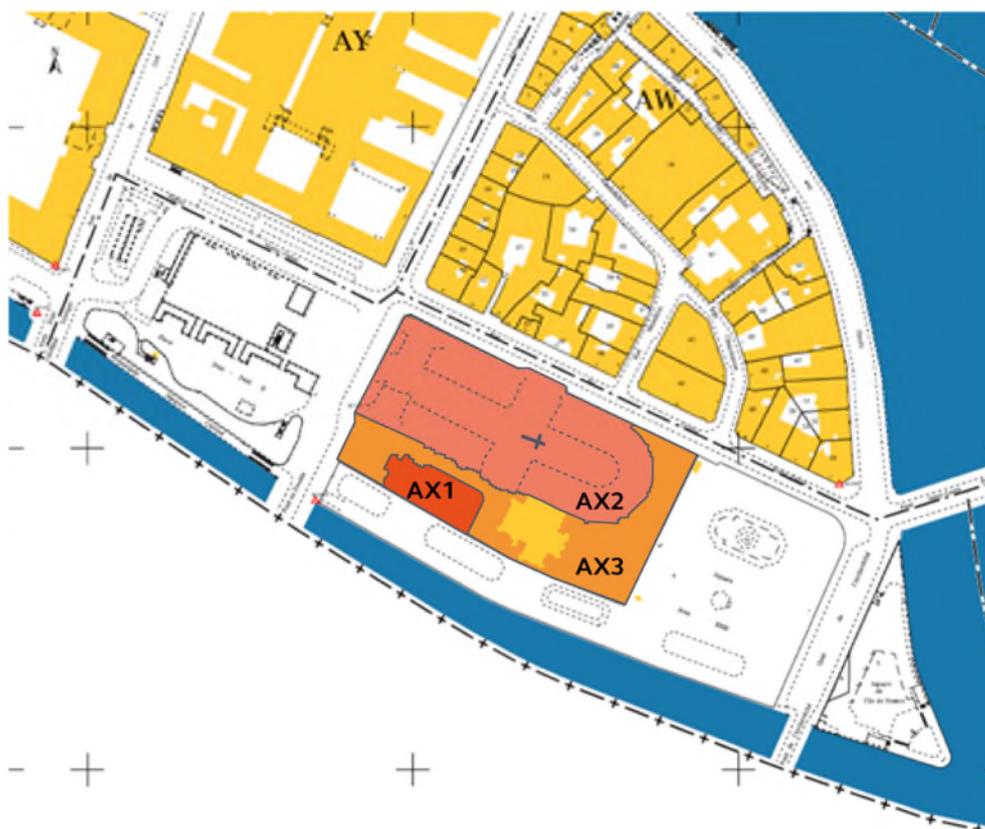
Fondation Notre Dame :

Christophe Charles Rousselot, délégué général
Gaëlle Rault, secrétaire générale

Centre des monuments nationaux :

Philippe Belaval, président

Annexe n° 3 : plan de la cathédrale



Source : Direction générale des finances publiques

Chapelle: (A)

Lieu abritant un autel et formant l'annexe d'une église ou d'un édifice civil.

Abside: (B)

Dernière travée du chœur se terminant par un hémicycle, soit par des pans coupés, soit par un mur plat. Le maître-autel y est placé au centre.

Déambulatoire: (C)

Circulation rayonnante autour du chevet et distribuant les chapelles. Il sert également de parcours liturgique. Il est double à Notre-Dame.

Chœur: (D)

Partie de l'église où se tiennent les religieux. Il est souvent délimité par un jubé (clôture monumentale) et une clôture marquant la séparation entre le chœur et la nef.

Transept. Croisillon Sud et Nord: (E) (F)

Corps transversal formant une croix avec le corps longitudinal de l'église. La croisée est située au croisement de la nef et des bras du transept. On nomme croisillons, les côtés perpendiculaires à la nef, par assimilation du plan d'une église en forme de croix latine; le transept formant les bras.

Nef: (G)

Partie de l'église de plan allongé, comprise entre l'entrée de l'église et le chœur. A Notre-Dame. Un double collatéral borde la nef, au Nord et au Sud.

Narthex: (H)

Partie de l'église située à l'arrière de la façade Ouest, formant le vestibule et précédant la nef. Espace réservé aux catéchumènes et pénitents.

Portail: (I)

Nom donné à l'avant-porte, aux ébrasement extérieurs ménagés avant les portes et formant un abri.

A Notre-Dame, la porte centrale représente le jugement dernier d'où le nom «Portail du Jugement». Le Christ siège sur un trône et juge les morts qui sont réveillés au son des trompettes tenues par des anges.

La porte latérale Nord dont le tympan représente la dormition de la vierge puis son couronnement porte le nom de «Portail de la Vierge». Tandis que le portail Sud représente la vie de Sainte Anne, la mère de la Vierge Marie. Les deux portails latéraux évoquent la Vierge Marie et la protection sous laquelle l'édifice est placé.

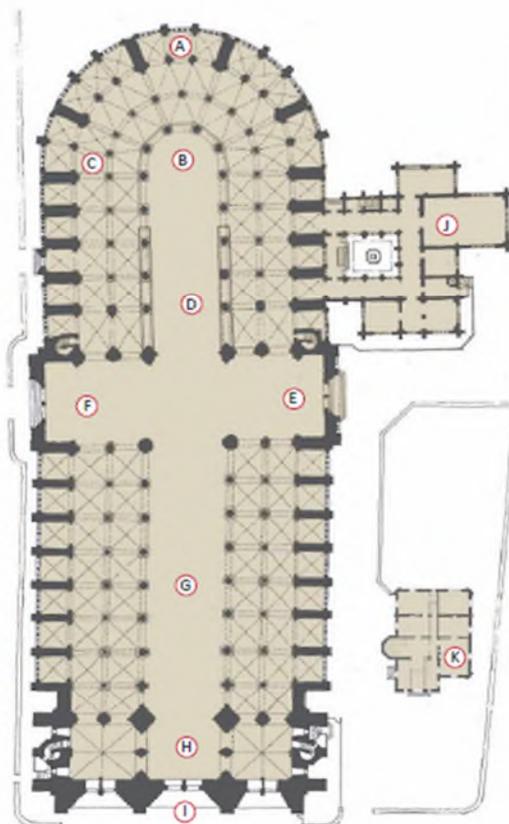
Sacristie: (J)

Lieu formant une dépendance où sont conservés les ornements nécessaires au culte, vases sacrés, vêtements sacerdotaux etc. et permettant au clergé de revêtir les habits.

Le bâtiment a été construit entre 1845 et 1854 par E. Viollet-le-Duc et JB. Lassus.

Presbytère: (K)

Le bâtiment a été construit en 1866 par E. Viollet-le-Duc pour abriter le logement du gardien de l'édifice et la maison de l'archiprêtre. Aujourd'hui, il reste la demeure du gardien et est dévolu principalement aux services administratifs de l'église.



Source : DRAC d'Île-de-France

**Annexe n° 4 : extrait de la loi n° 91-772 du 7 août
1991 relative au congé de représentation
en faveur des associations et des mutuelles
et au contrôle des comptes des organismes
faisant appel à la générosité publique**

Article 3

Modifié par ORDONNANCE n°2015-904 du 23 juillet 2015 - art. 8

Les organismes qui, afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement, souhaitent faire un appel public à la générosité sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès du représentant de l'État dans le département lorsque le montant des dons collectés par cette voie au cours de l'un des deux exercices précédents ou de l'exercice en cours excède un seuil fixé par décret.

Cette déclaration précise les objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité.

Les organismes effectuant plusieurs appels au cours de la même année civile peuvent procéder à une déclaration annuelle.

Article 3 bis

Lorsque l'appel est mené conjointement par plusieurs organismes visés à l'article 3, ou, pour leur compte, par un organisme unique, la déclaration préalable mentionnée au même article précise les conditions de répartition entre eux des ressources collectées.

Le cas échéant, la déclaration fixe les critères d'attribution de la part des ressources collectées qui n'est pas reversée aux organismes mentionnés à l'alinéa précédent et désigne l'instance chargée de répartir entre les organismes non organisateurs les fonds affectés à la recherche ou à des actions sociales.

Les informations mentionnées aux alinéas ci-dessus sont portées à la connaissance des personnes sollicitées par les organismes organisateurs de l'appel.

Article 4

Tout organisme ayant fait appel public à la générosité au sens de la présente loi établit un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses, lorsque le montant des dons, constatés à la clôture de l'exercice, excède un seuil fixé par décret.

Les corps de contrôle peuvent demander aux organismes ayant fait appel public à la générosité une communication de leurs comptes, afin de s'assurer du montant des ressources collectées.

Ce compte d'emploi est déposé au siège social de l'organisme et porté à la connaissance du public par tous moyens.

Les modalités de présentation de ce compte d'emploi sont fixées par arrêté du Premier ministre pris après avis d'une commission consultative composée des représentants des ministères concernés, de la Cour des comptes et des associations.

Lorsque ces organismes ont le statut d'association ou de fondation, ils doivent en outre établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Dans ce cas l'annexe comporte le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public prévu au premier alinéa. Le compte d'emploi est accompagné des informations relatives à son élaboration.

**Annexe n° 5 : répartition des dons étrangers
au 31 décembre 2019 reçus par la Fondation
du patrimoine**

PAYS	PARTICULIER		PERSONNES MORALES			CUMUL ETRANGER
	Nombre de donateurs	Montant total (en €)	Nombre de donateurs	Montant total (en €)	Nombre de donateurs	Montant total (en €)
<i>AFRIQUE DU SUD</i>	24	1 334			24	1 334
<i>ÅLAND ISLANDS</i>	17	970			17	970
<i>ALBANIE</i>	6	203	2	202	8	405
<i>ALGÉRIE</i>	16	1 078	1	26	17	1 104
<i>ALLEMAGNE</i>	2 117	226 037	41	7 431	2 158	233 468
<i>ANDORRE</i>	18	6 135			18	6 135
<i>ANGOLA</i>	14	1 300			14	1 300
<i>ANTARCTIQUE</i>	8	250	1	25	9	
<i>ANTIGUA-ET-BARBUDA</i>	8	842			8	842
<i>ARABIE SAOUDITE</i>	15	965			15	965
<i>ARGENTINE</i>	36	2 324	1	50	37	2 374
<i>ARMÉNIE</i>	19	2 246	1	5 000	20	7 246
<i>AUSTRALIE</i>	231	14 295	6	255	237	14 550
<i>AUTRICHE</i>	139	10 358	5	700	144	11 058
<i>BAHAMAS</i>	14	975			14	975
<i>BAHREÏN</i>	12	6 213	1	100	13	6 313
<i>BANGLADESH</i>	11	1 035			11	1 035
<i>BARBADOS</i>	5	165			5	165
<i>BÉLARUS</i>	47	1 348			47	1 348
<i>BELGIQUE</i>	1 139	153 542	25	2 582	1 164	156 124
<i>BÉNIN</i>	13	630	1	50	14	680
<i>BHOUTAN</i>	7	365			7	365
<i>BOLIVIE</i>	14	695			14	695
<i>BRÉSIL</i>	79	4 075	2	60	81	4 135
<i>BRUNÉI</i>	11	1 250			11	1 250

	PARTICULIER		PERSONNES MORALES			CUMUL ETRANGER
<i>BULGARIE</i>	25	1 720	2	136	27	1 856
<i>BURKINA FASO</i>	12	905	1	50	13	955
<i>CAMBODGE</i>	9	1 979			9	1 979
<i>CAMEROUN</i>	14	850			14	850
<i>CANADA</i>	971	74 757	17	1 616	988	76 373
<i>CHILI</i>	27	2 484			27	2 484
<i>CHINE</i>	382	30 378	18	16 459	400	46 837
<i>CHYPRE</i>	20	1 020	1	400	21	1 420
<i>COLOMBIE</i>	20	612	1	5	21	617
<i>CONGO</i>	11	830			11	830
<i>CORÉE</i>	29	4 067			29	4 067
<i>COSTA RICA</i>	16	1 140	1	100	17	1 240
<i>COTE D'IVOIRE</i>	10	3 015	1	10	11	3 025
<i>CROATIE</i>	9	721	1	50	10	771
<i>CZECH REPUBLIC</i>	4	190			4	190
<i>DANEMARK</i>	156	8 479	2	150	158	8 629
<i>DJIBOUTI</i>	14	1 065			14	1 065
<i>RÉPUBLIQUE DOMINICAINE</i>	10	866			10	866
<i>ECUADOR</i>	11	1 039	1	100	12	1 139
<i>ÉGYPTE</i>	12	1 451	2	150	14	1 601
<i>ÉMIRATS ARABES UNIS</i>	55	18 111	2	60	57	18 171
<i>ESPAGNE</i>	534	38 072	9	958	543	39 030
<i>ESTONIE</i>	51	3 253	1	25	52	3 278
<i>ÉTHIOPIE</i>	14	1 050			14	1 050
<i>FINLANDE</i>	92	5 184	1	20	93	5 204
<i>GABON</i>	11	906			11	906
<i>GAMBIE</i>	11	580			11	580
<i>GEORGIE</i>	12	647			12	647
<i>GRECE</i>	46	2 258	1	10	47	2 268
<i>GUATEMALA</i>	9	460	1	50	10	510
<i>GUERNESEY</i>	7	460			7	460

	PARTICULIER		PERSONNES MORALES			CUMUL ETRANGER
<i>GUINÉE</i>	5	396			5	396
<i>HAÏTI</i>	9	403			9	403
<i>HONG-KONG</i>	82	11 519	1	20	83	11 539
<i>HONGRIE</i>	83	11 710	5	185	88	11 895
<i>ÎLES VIERGES BRITANNIQUE</i>	12	970	1	50	13	1 020
<i>INDE</i>	36	2 423	8	282	44	2 705
<i>INDONÉSIE</i>	23	2 041	3	255	26	2 296
<i>IRLANDE</i>	250	15 180	4	373	254	15 553
<i>ISLANDE</i>	18	1 490	1	50	19	1 540
<i>ISLE OF MAN</i>	10	385			10	385
<i>ISRAËL</i>	39	2 482	1	100	40	2 582
<i>ITALIE</i>	527	38 271	8	415	535	38 686
<i>JAPON</i>	192	31 662	23	106 877	215	138 539
<i>JERSEY</i>	17	10 745	1	20	18	10 765
<i>JORDANIE</i>	8	745			8	745
<i>KAZAKHSTAN</i>	20	534			20	534
<i>KENYA</i>	13	750			13	750
<i>LETTONIE</i>	13	3 456	1	250	14	3 706
<i>LIBAN</i>	73	10 022			73	10 022
<i>LITUANIE</i>	56	1 770			56	1 770
<i>LUXEMBOURG</i>	297	90 856	5	1 516	302	92 372
<i>MACAO</i>	8	218	1	200	9	418
<i>MACÉDOINE, L'EX- RÉPUBLIQUE</i>	13	2 035			13	2 035
<i>MADAGASCAR</i>	16	3 305			16	3 305
<i>MALAISIE</i>	32	12 530	1	100	33	12 630
<i>MALAWI</i>	7	683			7	683
<i>MALI</i>	8	1 025			8	1 025
<i>MALTE</i>	14	683			14	683
<i>MARIANNES DU NORD, ÎLES</i>	6	325			6	325
<i>MAROC</i>	69	15 750			69	15 750

	PARTICULIER		PERSONNES MORALES			CUMUL ETRANGER
MARSHALL ISLANDS	7	775			7	775
MAURICE	27	2 505			27	2 505
MAURITANIE	5	235			5	235
MEXIQUE	61	4 188	2	600	63	4 788
MOLDAVIE	7	310			7	310
MONACO	69	12 890	1	200	70	13 090
MOZAMBIQUE	9	528			9	528
NAMIBIE	12	1 063			12	1 063
NICARAGUA	9	455			9	455
NIGERIA	17	2 228			17	2 228
NORVÈGE	72	5 495	2	110	74	5 605
NOUVELLE- ZÉLANDE	49	2 771	2	220	51	2 991
OMAN	12	1 105			12	1 105
OUZBÉKISTAN	9	830			9	830
PANAMA	13	1 910	1	3	14	1 913
PAPOUASIE- NOUVELLE- GUINÉE	12	932			12	932
PAYS BAS	248	23 699	6	735	254	24 434
PÉROU	21	1 681	1	100	22	1 781
PHILIPPINES	14	1 875	1	100	15	1 975
POLOGNE	188	7 922	1	25	189	7 947
PORTO RICO	14	2 630			14	2 630
PORTUGAL	109	20 499	2	101	111	20 600
QATAR	13	20 001 065	1	100	14	20 001 165
ROUMANIE	67	4 221	1	112	68	4 333
ROYAUME-UNI	2 292	180 803	34	3 630	2 326	184 433
RUSSIE	731	61 537	11	1 122	742	62 658
SAO TOMÉ-ET- PRINCIPE	12	952			12	952
SAUDI ARABIA	5	330	1	50	6	380
SÉNÉGAL	13	3 499			13	3 499
SERBIE	10	429	1	50	11	479

	PARTICULIER		PERSONNES MORALES			CUMUL ETRANGER
SEYCHELLES	9	305			9	305
SIERRA LEONE	4	440			4	440
SINGAPOUR	84	13 158	6	974	90	14 132
SLOVAQUIE	55	2 847	2	30	57	2 877
SLOVÉNIE	11	1 040			11	1 040
SRI LANKA	11	1 489			11	1 489
SUÈDE	159	8 912	3	300	162	9 212
SUISSE	971	365 611	4	65 617	985	431 228
SYRIENNE, RÉPUBLIQUE ARA	7	365	1	100	8	465
TAIWAN	39	2 873	4	840	43	3 713
TCHÈQUE, RÉPUBLIQUE	162	8 443	2	150	164	8 593
THAILAND	55	17 846	1	15	56	17 861
TOGO	7	900			7	900
TUNISIE	12	790			12	790
TURQUIE	24	1 211	1	50	25	1 261
UKRAINE	80	3 040	1	20	81	3 060
UNITED ARAB EMIRATES	7	610	1	500	8	1 110
URUGUAY	9	1 441	1	100	10	1 541
USA	3 349	484 934	129	110 338	3 478	595 272
VANUATU	7	1 400			7	1 400
VENEZUELA	12	1 534			12	1 534
VIETNAM	17	2 970			17	2 970
Total général	17 798	22 193 062	448	335 994	18 246	22 529 056

Source : Données transmises par la Fondation du patrimoine

Annexe n° 6 : composition du comité des donateurs

Établissement public chargé de la conservation
et de la restauration

de la cathédrale Notre-Dame de Paris

Comité des donateurs

Composition

<i>Membre</i>	Représentant
<i>Groupe Artémis</i>	M. François Pinault Président
<i>Fondation Bettencourt Schueller</i>	Mme Françoise Bettencourt-Meyers Présidente
<i>Société Téthys</i>	Mme Françoise Bettencourt-Meyers Présidente
<i>LVMH / Groupe Arnault</i>	M. Bernard Arnault Président-directeur général
<i>Friends of Notre-Dame</i>	M. Michel Picaud Président
<i>Centre des monuments nationaux</i>	M. Philippe Bélaval Président
<i>Fondation Notre Dame</i>	Monseigneur Michel Aupetit Président
<i>Fondation du patrimoine</i>	M. Guillaume Poitrinal Président
<i>Total</i>	M. Patrick Pouyanné Président-directeur général
<i>Fondation de France</i>	M. Pierre Sellal Président

Annexe n° 7 : les travaux de restauration et marchés en cours engagés par la DRAC d'Île-de-France avant l'incendie

1. Les marchés de maîtrise d'œuvre

Les travaux confiés à M. Villeneuve avant l'incendie du 15 avril 2019 concernaient la restauration des parties hautes de la flèche de la croisée et des statues en cuivre (phases 1 et 2), la restauration des arcs-boutants et murs gouttereaux⁸⁰ du chevet (phases 4, 5 et 6), la restauration de la culée de l'arc-boutant n° 10 du chœur, et la restauration de la sacristie.

Les contrats de maîtrise d'œuvre relatifs aux travaux de restauration de la cathédrale Notre-Dame passés avec M. Villeneuve avant l'incendie du 15 avril 2019⁸¹

La campagne de travaux engagés en 2016 a fait l'objet de cinq marchés de maîtrise d'œuvre attribués à l'architecte en chef des monuments historiques M. Philippe Villeneuve échelonnés de 2016 à 2018 correspondant aux différentes phases des travaux et notifiés.

- 3 novembre 2016 pour la restauration des parties hautes de la flèche de la croisée et des statues en cuivre (phase 1), d'un montant total de 368 547 € HT, M. Philippe Villeneuve a déclaré en sous-traitant le cabinet Philippe Votruba (économiste de la construction, vérificateur des monuments historiques), pour un montant total de 69 200 € HT.
- 28 juillet 2017 pour la restauration des parties hautes de la flèche de la croisée et des statues en cuivre (phase 2), pour un montant total de 330 981 € HT. M. Philippe Villeneuve a déclaré en sous-traitant pour la prestation économie de la construction, le cabinet Philippe Votruba (économiste de la construction, vérificateur des monuments historiques), pour un montant total de 61 800 € HT.

⁸⁰ Murs supportant la réception des eaux avec une gouttière ou un chéneau.

⁸¹ Cf. tableau n° 2 précisant les montants des travaux estimatifs en fonction des tranches ou phases, à partir desquelles ont été calculées les rémunérations des maîtres d'œuvre. Pour ces marchés de maîtrise d'œuvre, le niveau de complexité de l'opération de restauration a été de 1 et aucune modulation ni majoration exceptionnelle n'ont été appliquées (cf. *infra* arrêté du 1^{er} février 2011 fixant les conditions de rémunération des architectes en chef des monuments historiques pour leurs activités d'étude, de conseil et de surveillance et le barème applicable aux opérations de maîtrise d'œuvre des travaux de restauration sur les monuments historiques classés appartenant à l'État).

- 9 janvier 2018 pour la restauration des arcs-boutants et des murs gouttereaux du chevet travées 15, 14, 13, 12, 11 et 10, pour un montant total de 597 022 € HT. Ce marché de maîtrise d'œuvre a fait l'objet d'un rapport de présentation de la part de la DRAC, signé le 18 juillet 2017 dans le cadre du projet de restauration des arcs boutants et murs gouttereaux du chevet (phases 4, 5 et 6) de la cathédrale. Ce rapport précise que compte tenu de l'importance du montant des travaux relatifs à la restauration du chevet (21 130 400 € HT), neuf phases ont été envisagées, comprenant chacune l'installation de chantier, les échafaudages, les étalements/maçonnerie/pierre de taille/sculpture, les vitraux, les travaux divers et les sujétions plomb. Le rapport indique que les phases 4, 5 et 6 ont été priorisées car c'est à ces endroits que les désordres les plus préoccupants ont été identifiés (fissuration et décollement d'un arc boutant), pour un montant total de 7 670 833 € HT. Le rapport précise que le montant total estimatif de la maîtrise d'œuvre pour cette opération est de 280 559 € HT (marché correspondant signé avec M. Philippe Villeneuve : 283 423 € HT).
- 9 février 2018 pour la restauration de la sacristie, pour un montant total de 426 365 € HT (dont 213 1892 € HT de tranche optionnelle).
- 30 mai 2018 pour la restauration de la culée de l'arc boutant n° 10 du chœur, pour un montant total de 45 924 € HT.

2. Les marchés de travaux de restauration

Les marchés lancés en 2017 pour la restauration des parties hautes de la flèche de la croisée et des statues en cuivre (sept lots), ont été examinés par la Cour ; ils comportent des écarts importants pour la quasi-totalité d'entre eux, jusqu'à 228%, entre les estimations de la maîtrise d'œuvre et le montant final du marché. De ce fait, la DRAC d'Île de France a relancé les procédures de consultation des entreprises pour l'attribution de quatre d'entre eux. Un lot concernant la surveillance de la flèche, pour lequel une seule offre avait été reçue d'un montant triple de l'estimation, a été définitivement abandonné sans que le rapport d'analyse des offres établi par la maîtrise d'œuvre en donne la justification. Le contrôle de la Cour a permis d'établir qu'il concernait le suivi au travers de capteur de la stabilité de la flèche au vent, et que la réalisation de l'échafaudage prévu dans ces mêmes marchés pouvant fausser les données, une prestation complémentaire avait été introduite par sous-traitance dans ce dernier marché.

Ces résultats paraissent refléter une sous-évaluation, qui ne laisse pas d'étonner, des travaux à réaliser. Ils pourraient aussi être la conséquence du nombre limité d'entreprises en capacité d'effectuer ces travaux dans un contexte d'urgence et d'amplification des chantiers par rapport au rythme habituel (pour deux lots⁸², une seule offre a été reçue pour chacun et pour les autres lots, pas plus de quatre).

L'analyse de la consultation fait néanmoins apparaître que les marchés ont été attribués aux candidats ayant présenté l'offre la moins disante et, surtout, que les montants des estimations de chacun des lots relancés n'ont pas été revus par la maîtrise d'œuvre, entraînant ainsi l'obtention d'écarts persistants entre les estimations inchangées et les montants des offres retenues lors de la deuxième consultation (ainsi, la moyenne des offres pour le lot n° 7 était 178,27 % supérieure à l'estimation)⁸³. Le tableau ci-après récapitule les écarts entre les offres retenues et l'estimation de chacun des lots.

Tableau n° 25 : écart entre les montants des offres retenues et les estimations pour l'attribution du marché de travaux de restauration des parties hautes de la flèche de la croisée et des statues en cuivre

<i>Candidats</i>	<i>Lots</i>	Montant de l'estimation du maître d'œuvre HT	Montant de l'offre retenue HT	Écart entre le montant de l'offre retenue et l'estimation
<i>Europe Échafaudages</i>	1	1 498 915 €	1 989 119 €	+ 32,7 %
<i>Le Bras Frères</i>	2	1 343 730 €	1 332 380 €	0,84 %
<i>Le Bras Frères</i>	3	89 550 €	127 350 €	+ 42,21 %
<i>SOCRA</i>	4	1 091 270 €	539 858 €	50,53 %
<i>PRO TECH Foudre</i>	5	19 000 €	6 190 €	67,42 %
<i>DUBOCQ</i>	7	99 935 €	223 576 €	+ 123,72 %
TOTAUX		4 142 400 €	4 218 473 €	

Source : Rapport d'analyse des offres du maître d'œuvre relatif aux sept lots du marché de restauration des parties hautes de la flèche de la croisée et des statues en cuivre

⁸²Lots 3 et 6.

⁸³La moyenne des offres pour le lot n° 1 était supérieure de 41,79 % par rapport à l'estimation faite pour ce lot, supérieure de 54,7 % pour le lot n° 2 et de 42,21 % pour le lot n° 3.

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du ministre de la culture et de la communication.....	167
Réponse du président de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris (EPRNDP)..	169
Réponse du président du Centre des monuments nationaux.....	171
Réponse du président de la Fondation de France.....	172
Réponse du président de la Fondation du patrimoine	172
Réponse du président de la Fondation Notre Dame.....	174
Réponse de l'architecte en chef des monuments historiques (ACMH) ...	175

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

1. Engager, sans attendre la réouverture de la cathédrale, les discussions entre l'ensemble des parties concernées par la propriété et le fonctionnement du monument, afin notamment de mettre en œuvre les dispositions de la convention du 18 octobre 2019 conclue entre le ministère de la culture et le Centre des monuments nationaux (Ministère de la culture, Centre des monuments nationaux).

La durée de fermeture de l'édifice, d'un minimum de quatre années, permettra une réflexion approfondie sur les conditions de réouverture de la cathédrale. Celle-ci devra être menée en étroite concertation avec la Conférence des évêques de France et le Centre des monuments nationaux, chargé, par convention du 18 octobre 2019, de la gestion domaniale des cathédrales appartenant à l'État.

Ce travail intégrera les pistes de réflexion des autres parties prenantes : le clergé qui réfléchit ainsi d'ores et déjà à l'organisation des offices et à un renouvellement du mobilier, et la ville de Paris qui envisage une reconfiguration de la crypte archéologique et, le cas échéant, des espaces actuellement concédés en parkings.

À très court terme, le plan d'action « sécurité cathédrales » lancé dès 2019 fait partie des priorités avancées par le ministère de la Culture dans l'élaboration du Plan de relance de l'économie, donnant les moyens d'étudier et d'améliorer les systèmes de sécurité de l'ensemble des cathédrales.

2. Procéder au récolement de l'ensemble des objets contenus dans la cathédrale de manière à préciser la répartition des responsabilités pour leur restauration (Ministère de la culture).

Avant le 15 avril 2019, les objets de Notre-Dame de Paris avaient été inventoriés de manière quasiment exhaustive, par typologie ; les trois inventaires (objets mobiliers, vêtements liturgiques et lapidaire) ont été transmis à la Cour des Comptes.

C'est à partir de ces inventaires que la DRAC a engagé dans les jours qui ont suivi le sinistre un récolement des objets extraits du monument qui se poursuit au rythme du déballage des objets évacués.

Quelques objets très localisés qui n'étaient pas inventoriés au moment de l'incendie le seront dans le cadre d'un chantier des collections, qui sera mené conjointement par la DRAC et l'établissement public, et permettra de préciser la répartition des responsabilités en matière de

restauration de ces objets, conformément à la loi du 29 juillet qui réserve à la DRAC la maîtrise d'ouvrage de la restauration des objets appartenant à l'État.

3. Diligenter une enquête administrative sur les circonstances dans lesquelles est survenu l'incendie du 15 avril 2019 ; à défaut, dégager sans délais avec l'ensemble des parties prenantes concernées, au-delà des seuls services du ministère, les enseignements à tirer opérationnellement sur tous les plans de ce sinistre (Ministère de la culture).

Le ministère de la culture s'est porté partie civile à l'enquête judiciaire en cours, laquelle mettra en évidence, le cas échéant, des responsabilités personnelles ou des manquements. Elle permettra aussi d'identifier les causes de l'incendie et, s'ils existent, les dysfonctionnements qu'elles révéleraient.

Pour limiter les risques d'incendie dans les autres cathédrales appartenant à l'État, le ministère de la Culture a fait établir par ses services et par l'officier des pompiers de Paris mis à sa disposition pour les monuments historiques un plan d'action « sécurité cathédrales », identifiant les différents points à vérifier ou à traiter à cet effet. Ce plan a été transmis aux directions régionales des affaires culturelles en octobre 2019 ; il leur a été demandé de mettre en œuvre ces mesures dans les plus brefs délais.

Ces mesures, ajoutées aux discussions qui auront lieu avec l'ensemble des acteurs sur le fonctionnement de Notre-Dame de Paris, conformément à la recommandation de la Cour, répondent à l'objectif légitime de tirer tous les enseignements opérationnels de ce sinistre.

4. Mettre en place au sein de l'établissement public une comptabilité analytique permettant de donner à chacun des organismes collecteurs des dons une information détaillée sur l'emploi des fonds issus de la souscription nationale et répondant aux obligations de la législation française sur la générosité publique ainsi qu'aux règles spécifiques des fondations étrangères (Ministère de la culture, Établissement public).

Cette recommandation, qui rejoint les instructions contenues par la lettre de mission du président de l'EP RNDP, va être mise en œuvre par l'établissement public en concertation avec le ministère de la Culture, qui accompagnera ses démarches et s'assurera de leur bon aboutissement.

5. Apporter directement sur crédits budgétaires à l'établissement public chargé des travaux de conservation et de restauration de Notre-Dame une subvention annuelle pour charges de service public destinée à financer l'ensemble de ses charges de fonctionnement (Ministère de la culture)

Le caractère non détachable des opérations de maîtrise d'ouvrage et du fonctionnement d'un établissement dont c'est la mission statutaire justifie son financement par les dons. En effet, la bonne exécution des missions d'administration générale, de gestion financière, d'appui juridique et de maîtrise des risques liées à un chantier d'une aussi vaste ampleur ne peut être dissociée des enjeux liés à la bonne réalisation des travaux et à la tenue des délais afférents.

Compte tenu du financement intégral du projet par des donations qui seront concrétisées au fur et à mesure du chantier, la gestion des relations avec ces donateurs et leurs représentants et l'information du public, apparaissent également comme participant de cette maîtrise d'ouvrage.

L'État procède en toute transparence sur ce point, car il avait clairement été énoncé par le ministre de la Culture lors des débats sur la loi votée le 29 juillet 2019 : « Les fonds issus de la souscription nationale serviront aussi à financer son [le] fonctionnement [de l'établissement public]. » (séance du 10 juillet 2019, nouvelle lecture du Sénat).

En outre, il veille, dans le cadre de sa mission de tutelle, et comme il le fait pour tout opérateur, à l'équilibre des dépenses de fonctionnement et de personnel de l'établissement ; ces dernières ont d'ailleurs été placées dans le cadre d'un effectif plafonné à 39 équivalents temps plein et de la grille de rémunération dite « Albanel » appliquée aux autres établissements publics du ministère de Culture..

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC
CHARGÉ DE LA CONSERVATION ET DE LA RESTAURATION
DE LA CATHÉDRALE NOTRE-DAME DE PARIS (EPRNDP)**

Je partage très largement les constats du rapport, qui décrit avec justesse les conditions de mise en place de l'établissement public, notamment la phase de préfiguration. Je souhaite rappeler à cet égard les avantages que représente la création d'un établissement dédié pour conduire les opérations nécessaires à la conservation et à la restauration de Notre-Dame de Paris : la responsabilisation d'un acteur unique clairement désigné et amené à rendre compte ; une gouvernance adaptée

faisant place, aux côtés de l'État, au culte affectataire et à la Ville de Paris ; une transparence facilitée par la concentration dans les mains d'un seul ordonnateur de l'ensemble des fonds fléchés vers les travaux de conservation et restauration ; une porte d'entrée bien identifiée pour l'ensemble des parties prenantes du projet ; une agilité accrue grâce à la flexibilité permise dans le recrutement d'une équipe modulable.

Concernant le financement de l'établissement, au sujet duquel la Cour recommande que soit versée par le ministère de la culture une subvention de fonctionnement prise sur crédits budgétaires, je constate que le recours aux fonds issus de la souscription nationale pour financer les charges de fonctionnement de l'établissement s'est effectué en toute transparence à l'égard de ses instances de gouvernance, de ses tutelles et des organismes chargés de la collecte. Les termes de la loi du 29 juillet 2019, dont la Cour estime qu'ils font obstacle à un tel mode de financement, n'ont pas donné lieu à ce jour à une telle interprétation de la part des services de l'État. En tout état de cause, le financement à partir des dons recueillis dans le cadre de la souscription de certaines catégories de dépenses qui semblent par nature détachables des travaux, comme la redevance d'occupation versée à l'État au titre de l'occupation de ses locaux par l'établissement, a fait l'objet d'un arbitrage interministériel explicite.

S'agissant d'autre part du financement de la restauration des objets mobiliers appartenant à l'État, dont la Cour demande la simplification, j'estime que le schéma retenu permet au contraire de préserver l'unité des fonds recueillis dans le cadre de la souscription nationale, qui sont intégralement reversés à l'établissement, et de favoriser leur suivi en toute transparence. Le décret du 28 novembre 2019 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement prévoit ainsi que celui-ci finance les travaux réalisés par les services du ministère de la culture ou ses établissements sur des éléments du mobilier de la cathédrale appartenant à l'État. Dès lors, il est cohérent que l'établissement finance la mise en œuvre du programme d'intervention établi par la DRAC Île-de-France à partir du produit de la souscription nationale, soit un coût global de 2,75 M€. L'élaboration d'une convention entre l'État et l'établissement pour définir les modalités de financement de ce programme, en s'attachant à éviter toute complexité excessive, est en voie d'achèvement.

Je souscris par ailleurs entièrement à la recommandation n°4 de la Cour, qui rejoint ma préoccupation d'agir de manière transparente à l'égard des fondations et des donateurs. La mise en place d'outils budgétaires et comptables permettant de donner à chaque organisme collecteur des dons une information détaillée sur l'emploi des fonds issus de la souscription nationale est une nécessité parfaitement intégrée par

l'établissement. L'utilisation d'une nomenclature budgétaire adaptée à cette fin est d'ores et déjà acquise. La mise en place d'une comptabilité analytique est d'ores et déjà engagée.

En outre, si le comité des donateurs, rassemblant les principaux mécènes de l'opération, et le comité de suivi des conventions cadres passées avec les fondations, n'ont pas pu être réunis comme le souligne la Cour avant les 24 juin et 17 juillet 2020, c'est en raison notamment du contexte sanitaire du printemps, la première réunion du comité des donateurs ayant été prévue en mars. Ces instances, qui ont chacune pleinement rempli leur fonction, ne sauraient bien entendu refléter à elles seules les échanges quotidiens entre l'établissement, les organismes collecteurs et les principaux donateurs.

Enfin, je tiens à souligner que la négociation de la rémunération du maître d'œuvre pour les travaux de sécurisation, conclue en juin 2020 compte tenu du contexte sanitaire des mois précédents, constitue un succès pour l'établissement sans que ce calendrier ait pénalisé le bon déroulement des travaux. Comme le rappelle la Cour, la rémunération forfaitaire retenue pour la totalité des travaux à réaliser jusqu'à la fin de la phase de sécurisation aboutit à une excellente maîtrise de la rémunération des maîtres d'œuvre.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX

J'ai bien reçu les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes relatif à la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et je vous en remercie.

Ce projet n'appelle pas de commentaires de la part du Centre des monuments nationaux (CMN) sous réserve de la précision suivante :

- suivant la recommandation de la Cour, le CMN a élaboré un compte d'emploi des ressources issues de la générosité publique, actuellement en cours de finalisation.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION DE FRANCE

Concernant les citations du Rapport de la Cour des comptes figurant entre guillemets, les remarques que la Fondation de France souhaite voir figurer dans le rapport sont les suivantes :

« **Chapitre IV, § III - A- Les convention-cadres du 29 juillet 2019**

L'autorisation de prélèvement de frais de gestion par les collecteurs

Comparaison des conventions – frais prélevés sur les dons

Organisme	Frais prélevés/dons
(...)	
Fondation de France	Plafonnés à 1,5 % du montant des dons

La Fondation de France souligne que 1,5 % est un plafond, le taux des frais effectivement prélevés sur les dons s'est élevé à 0,14 %.

« **Chapitre IV, CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

Sur les 184 398 M€ effectivement collectés au 31 décembre 2019, 71,8 M€ ont été reversés par les différents collecteurs, à l'exception notable de la Fondation de France (...) »

La Fondation de France souligne qu'elle n'a reçu aucun appel de fonds à ce stade.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION DU PATRIMOINE

Vous avez bien voulu me transmettre des extraits du projet de rapport public intitulé « La conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris : Premier bilan » en m'invitant à vous faire parvenir nos observations.

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier ainsi que l'ensemble des membres de la Cour avec lesquels la Fondation a pu avoir des échanges constructifs et utiles. Ce premier bilan apporte une appréciation positive sur l'action engagée par notre organisation confrontée à une véritable situation d'urgence.

Comme lors des précédents contrôles que la Cour a pu effectuer sur l'action de la Fondation du patrimoine, vos recommandations seront utiles pour inciter l'ensemble des acteurs impliqués dans ce projet à procéder aux améliorations nécessaires dans leur organisation et leurs pratiques.

En particulier, le sujet de l'information des donateurs fait l'objet de nombreux développements dans le rapport, auxquels la Fondation souscrit. Les principes mêmes de la philanthropie, que traduit la loi du 7 août 1991, impliquent une information exhaustive et régulière des donateurs. C'est la condition pour maintenir la confiance de ces donateurs, assurer la formalisation des dons, notamment anglo-saxons, et plus généralement préserver l'engouement populaire sur ce projet.

À cet égard, il importera de s'assurer que les organes (comité de suivi, comité des donateurs) institués pour associer les financeurs au projet de restauration soient réunis en tant que de besoin, et que les canaux d'information des donateurs que les fondations ont mis en place soient également alimentés régulièrement grâce à l'établissement de relations partenariales avec l'établissement public maître d'ouvrage.

Par ailleurs, la Fondation du patrimoine prend note de la clarification, demandée par la Cour, quant au financement de la maîtrise d'ouvrage et analysera avec intérêt les réponses qui seront apportées par l'État et l'établissement public à ce sujet, notamment dans le cadre du comité de suivi financier. L'objectif poursuivi par notre organisation est que soit mis à la disposition de la structure, créée par le législateur, les moyens de fonctionnement permettant aux travaux d'être pilotés le plus efficacement possible afin de répondre de manière optimale aux exigences tant de qualité, que de maîtrise des délais et des coûts. À cet égard, il serait souhaitable que l'État puisse assurer ce financement mais à défaut ou en complément, la Fondation du patrimoine peut envisager de financer une proportion raisonnable et forfaitaire (comme c'est le cas pour les dépenses de la maîtrise d'œuvre) des dépenses strictement liées à la fonction de pilotage des travaux.

Le rapport appelle en outre les remarques particulières suivantes :

- *Montants encaissés et promesses sécurisées*

Si les chiffres présentés se basent sur les sommes effectivement encaissées en 2019, la quasi-totalité des promesses de dons des entreprises et des grands mécènes ont d'ores et déjà fait l'objet d'engagements contractualisés fermes et définitifs - inscrits d'ailleurs dans le bilan de la Fondation en tant que produits à recevoir. Conformément aux conventions de mécénat, ces promesses feront l'objet de versements annuels sur la période 2019-2024, en fonction des appels de fonds de l'État au regard des besoins de financement établis par la maîtrise d'ouvrage. Ainsi, si la

Fondation du patrimoine a reçu 87 M€ en 2019, le montant des promesses conventionnées et sécurisées s'élevait au 31 décembre 2019 à 119 530 000 € comptabilisés comme produits à recevoir dans le bilan 2019 de la Fondation.

Pour sécuriser l'ensemble de ces engagements et accélérer leur versement de la part des mécènes qui souhaitent positionner leur don sur la phase de restauration de la cathédrale, la formalisation à brève échéance d'un budget même estimatif des travaux de restauration est impérative. Les principaux partis de reconstruction ayant été décidés, les hypothèses sont connues et permettent désormais d'avancer sur cette programmation budgétaire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FONDATION NOTRE DAME

La Fondation Notre Dame a pris connaissance avec grande attention des extraits du rapport intitulé « La conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris : Premier bilan ». Elle remercie la Cour des appréciations positives portées sur l'intervention de la Fondation Notre Dame initiée dès 2016 sur l'édifice et qui a connu une ampleur sans précédent dans l'organisation de l'appel public à la générosité après l'incendie du 15 avril 2019.

Fondation abritante accueillant et gérant plus de 50 fondations abritées, la Fondation Notre Dame est très attachée par la nature de sa mission au bon emploi des fonds, à la transparence et à la qualité de l'information transmise aux donateurs. En cela, elle rejoint les observations et recommandations de la Cour des Comptes relatives à « l'absence de coordination des dispositions respectives des lois du 29 juillet 2019 et du 7 août 1991 plaçant les organismes collecteurs devant une multiplicité de règles difficilement compatibles entre elles » ainsi que la nécessité de définir « les modalités précises de remontées des informations (par l'établissement public) nécessaires aux organismes collecteurs pour rendre compte de l'emploi des fonds à leurs donateurs ». Il apparaît en effet bien nécessaire que cette mise en place soit effective sans tarder, la Fondation ayant déjà reversé 35 millions d'euros et s'appropriant à un nouveau versement de 36,8 millions.

RÉPONSE DE L'ARCHITECTE EN CHEF DES MONUMENTS HISTORIQUES (ACMH)

Par lettre du 30 juillet 2020, et conformément aux dispositions des articles L. 143-8 et R. 143-13 du Code des juridictions financières, vous nous avez transmis des extraits du rapport public thématique « La conservation et la restauration de Notre-Dame de Paris : Premier bilan » nous invitant à vous transmettre, s'il y avait lieu, une réponse. Tel est l'objet de la présente.

1. La réponse que nous souhaitons apporter, pour mettre en perspective la question de la rémunération des trois agences des ACMH, tient aux observations suivantes tenant pour l'essentiel aux modalités de détermination de la rémunération des trois agences des ACMH dans le cadre des marchés de sécurisation et diagnostic / prise en considération des contraintes particulières propres au projet.

Plusieurs facteurs doivent entrer en ligne de compte quant à l'appréciation de la rémunération des trois agences des ACMH sur la phase sécurisation et diagnostic.

***En premier lieu**, les conditions d'intervention ont été déterminées par la nécessité de la sauvegarde de l'édifice. L'implication qui en est résultée caractérise une spécificité propre à cette opération.*

En découle d'ailleurs les conditions contractuelles particulières de cette intervention puisqu'aussi bien :

- *si l'on se place sur un terrain pratique et matériel, l'intervention des agences des trois ACMH a été sans faille répondant à l'impérieuse nécessité de la préservation de ce monument du patrimoine mondial et ce dans un contexte où la structure de l'établissement public dédié au projet s'est formalisée tardivement tandis que des objectifs temporels forts étaient concomitamment fixés.*

Les travaux réalisés en phase de sécurisation, qui induisent en réalité l'ensemble des phases d'un projet de construction en quelque sorte compressées, ont conduit à inventer des solutions pratiques et efficaces en vue de la préservation de l'édifice (cintres des arcs-boutants, platelages, conception de la couverture provisoire, méthode d'intervention sur les voûtes fragilisées...) avec un succès avéré.

Malgré l'urgence, dès le 10 mai 2019 un rapport dessinait le chemin de la restauration, ce qui évidemment est totalement en décalage avec le temps usuel des interventions sur Monuments Historiques.

- *L'étude de diagnostic diffusée en juin 2020 comportant près de 3 000 pages souligne encore le travail remarquable dans un délai très*

compressé de l'ensemble de la maîtrise d'œuvre et le dévouement sans faille des trois agences des ACMH au chevet de Notre-Dame de Paris.

*Or, il doit être ici rappelé que les trois agences des ACMH **sont des structures privées**. Ce sont donc des agences d'architecture soumises aux contraintes de toute structure privée. La mobilisation essentielle de Monsieur Villeneuve, mais aussi de Messieurs Fromont et Prunet, a conduit à bouleverser les équilibres de leurs agences et ce dans un cadre économique indéterminé. Cela conduit nécessairement à paralyser les autres projets portés par ces agences. Monsieur Villeneuve a ainsi dû abandonner les tours du vieux port de La Rochelle et le château de Chambord, tandis que Monsieur Fromont a abandonné le Département du Val de Marne.*

Cela a conduit également à des investissements matériels importants pour faire face aux besoins spécifiques à ce projet hors norme, mais aussi à une croissance importante des effectifs humains pour affronter le projet.

C'est à l'aune de l'ensemble de ces coûts et engagements que doit s'apprécier la rémunération qui est celle d'une structure et non d'un seul homme :

- les trois agences des ACMH se sont mobilisées dans l'urgence s'exposant à un risque de mise en jeu de leur responsabilité sans qu'aucune clause contractuelle n'ait été définie, ni les assurances afférentes adaptées à ces circonstances. Ce n'est que désormais depuis la fin du mois de juin que le cadre de ces actions est déterminé par voie contractuelle (la conclusion du marché de maîtrise d'œuvre est ainsi intervenue 14 mois après l'incendie) ;*
- les trois agences des ACMH ont dû se renforcer pour être accompagnées sur le terrain juridique en considération de la complexité des discussions contractuelles entourant la définition d'un marché de maîtrise d'œuvre de sécurisation ne ressemblant à rien de ce qui est habituellement pratiqué ;*
- Messieurs Villeneuve et Fromont doivent encore gérer une exposition médiatique toute particulière, comme un suivi administratif tout à fait particulier pour des projets de travaux sur Monuments Historiques.*

Il s'agit évidemment ici non d'une liste exhaustive, mais de précisions qui nous semblent nécessaires pour mettre en perspective la valorisation de la demande d'honoraires formulée telle qu'exposée dans les extraits du projet de rapport communiqué, comme de la rémunération en définitive fixée par les marchés de maîtrise d'œuvre conclus le

10 juin 2020, soit plus d'une année après le commencement des missions des ACMH.

Nous soulignons que le niveau de rémunération négocié (qui est de 2,18 % du coût global actuel de la phase sécurisation pour les trois agences des ACMH et le maître d'œuvre de suivi d'exécution) et aujourd'hui déterminé par les marchés de sécurisation et de diagnostic précités ne saurait être apprécié à l'aune d'autres travaux d'ampleur sur Monuments Historiques. Il n'existe tout bonnement aucun précédent objectivement comparable.

Comme il a été démontré, aucun projet relatif à des Monuments Historiques n'est équivalent qu'il s'agisse de l'urgence des interventions sur l'ensemble de l'édifice, l'exposition internationale du projet et son caractère symbolique, les montants et contraintes techniques et circonstanciels (plomb – Covid-19).

La détermination de la rémunération, même si elle peut, in fine, être corrélée / comparée au montant des travaux engagés, ne saurait être déterminée au regard de cette seule donnée. La typicité du projet exposée ci-avant appelle un raisonnement particulier.

2. Ceci étant, nous souhaiterions également mettre en perspective la présentation qui est faite de l'évolution des coûts de la phase de travaux initiée avant l'incendie (Annexe VII).

L'estimation financière en phase AVP/APD pour la phase 1 (restauration de la flèche jusqu'au deuxième balcon) a été fixée à 4 156 329,00 euros HT.

En phase DCE, l'estimation a été fixée à 4 154 995,00 euros HT.

Le premier rapport des offres en date d'octobre 2017 fait apparaître un montant moyen des offres à 4 980 812,99 euros, soit 825 817,99 euros, soit 19,88 %.

Il doit néanmoins être observé que l'écart trouve l'essentiel de son explication dans deux lots, à savoir :

- le lot échafaudage (estimé à 1 498 915,00 euros pour une offre moyenne à 2 125 337,46 euros HT, soit un delta de 626 422,46 euros correspondant à 75 % de l'écart entre le coût prévisionnel et le coût moyen des offres) ;*
- le lot couverture (estimé à 1 343 730,00 euros pour une offre moyenne à 1 674 673,87 euros HT, soit un delta de 330 943,87 euros correspondant à 40 % de l'écart entre le coût prévisionnel et le coût moyen des offres).*

On notera cependant que, s'agissant de la couverture, l'appel d'offre comporte deux offres anormalement hautes et ce alors que c'est l'offre dans l'évaluation qui a été retenue.

S'agissant du lot échafaudage, le même raisonnement peut être mené puisqu'aussi bien une offre (sur 3) est particulièrement haute (2 607 345,50 euros HT pour une évaluation à 1 498 915,00 euros HT, soit 73,95 %). Il convient donc de raisonner selon nous hors cette offre.

Par ailleurs, le lot considéré a probablement été pour partie sous-évalué par rapport au degré technique du lot échafaudage résultant notamment du séquençage du projet pour tenir compte des contraintes budgétaires. C'est ce qui a conduit la DRAC à estimer que, bien que les offres aient été finalement toutes supérieures à l'évaluation en phase DCE, il convenait de retenir l'offre de LE BRAS qui présentait par ailleurs l'avantage de comporter dès la soumission, des plans très avancés de conception de l'échafaudage.

Si l'on s'en tient à la comparaison entre l'estimation faite par Monsieur Villeneuve et l'économiste (Cabinet Votruba) et les marchés, l'écart est de 76 000,00 euros HT, soit +1,83 % d'écart global, ce qui est parfaitement admissible en général, spécialement dans le cadre d'un chantier qui, même avant l'incendie, était déjà d'une certaine complexité.

Telles sont les observations que nous souhaitons voir publiées en annexe au rapport qui sera adopté
