

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE AUX ENJEUX DE LEUR PATRIMOINE MONUMENTAL

Rapport public thématique

Synthèse

Septembre 2025

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Une obligation de conservation de plus en plus difficilement soutenable sur le plan financier	7
2 La nécessaire simplification des procédures pour concilier la protection du patrimoine avec la mission d'aménageur des collectivités territoriales	11
3 Des leviers économiques et juridiques à activer par les collectivités territoriales pour favoriser la conservation du patrimoine	13
Recommandations.....	15

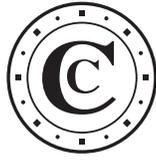
Introduction

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

Dans la continuité de ses travaux¹ conduits en 2022 relatifs à la politique de l'État dans ce domaine, la Cour des comptes a appréhendé cette politique nationale sous le prisme des collectivités territoriales, à partir d'une enquête portant sur 62 d'entre elles.

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

1. Cour des comptes, [La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental](#), rapport public thématique, juin 2022.



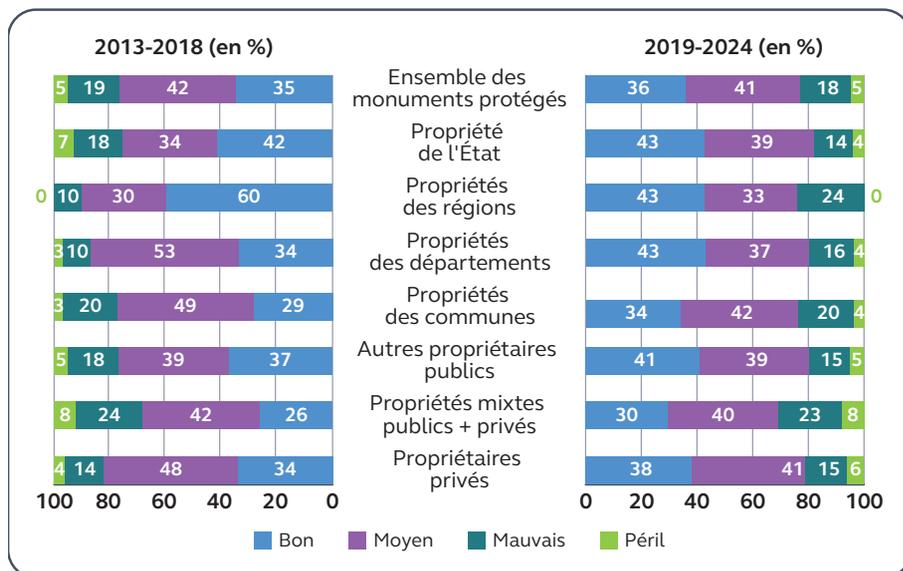
1 Une obligation de conservation de plus en plus difficilement soutenable sur le plan financier

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

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

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

Présentation de l'état sanitaire par propriétaire pour la période 2013-2018 et 2019-2024



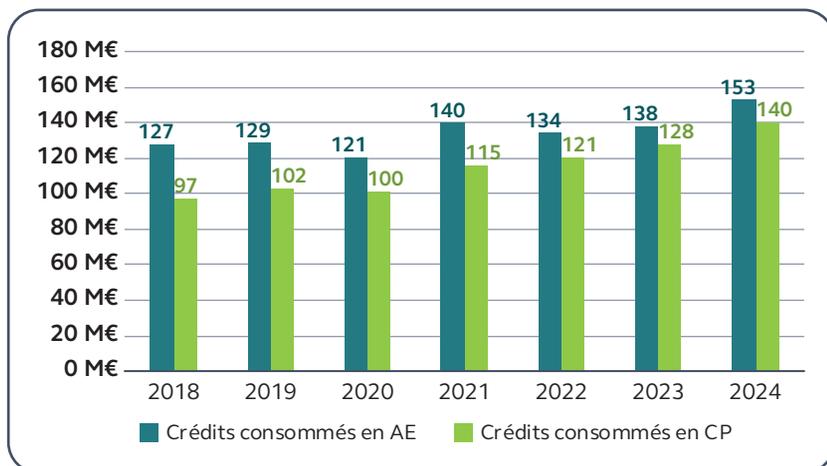
Source : Cour de comptes, à partir des données du ministère de la culture

C'est pourquoi le cofinancement public des travaux, sans se traduire par un nouvel accroissement des crédits budgétaires de l'État, demeure en l'état actuel indispensable à la conservation de ce patrimoine. L'enquête a montré que le « reste à charge » moyen représente, pour les communes, 43 % du

coût des opérations d'investissement. Sur la période 2018 à 2024, les crédits de paiement et les autorisations d'engagement du programme 175 « Patrimoines », principale source de financement, ont augmenté de manière continue pour atteindre respectivement 140 et 153 M€.

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

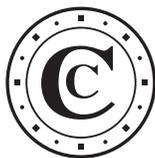
Crédits déconcentrés d'entretien et de restauration des monuments historiques (MH) des collectivités (prog. 175, action 1, en AE/CP, M€)



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

Les contributions des autres ministères (intérieur et transition écologique) ne sont toujours pas consolidées. De leurs côtés, les associations d'élus anticipent une réduction des subventions des régions et des départements aux investissements des communes. Les autres sources de financement, via notamment la Fondation du patrimoine, restent limitées.

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



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

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

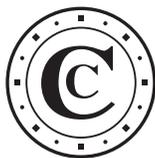
Les mesures de protection d'un monument historique concernent également ses abords, ainsi que des espaces dont la valeur patrimoniale est reconnue comme « site patrimonial remarquable ». La collectivité doit alors prendre en compte à la fois la protection du patrimoine et ses besoins d'aménagement. Cette question est d'autant plus importante que près du tiers des logements sont situés dans ces périmètres de protection.

Votée en 2016 la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) avait pour objectif une simplification importante des règles de protection, notamment au

moyen d'une clarification des normes applicables. Mais le déploiement trop lent de ces règles nouvelles fait perdurer les anciennes, ce qui crée un enchevêtrement particulièrement complexe pour les collectivités.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Recommandations

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

2. Accélérer la mise en œuvre de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) en organisant en 2026 une concertation sur les procédures de protection avec les associations d'élus concernées (*ministère de la culture*).

3. Examiner d'ici fin 2025 les conditions permettant de modifier le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) du patrimoine sans déclencher automatiquement la révision du plan local d'urbanisme définie à l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme (*ministère de la transition écologique et ministère de la culture*).

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